

Informe Fundación BBVA-Ivie 2014

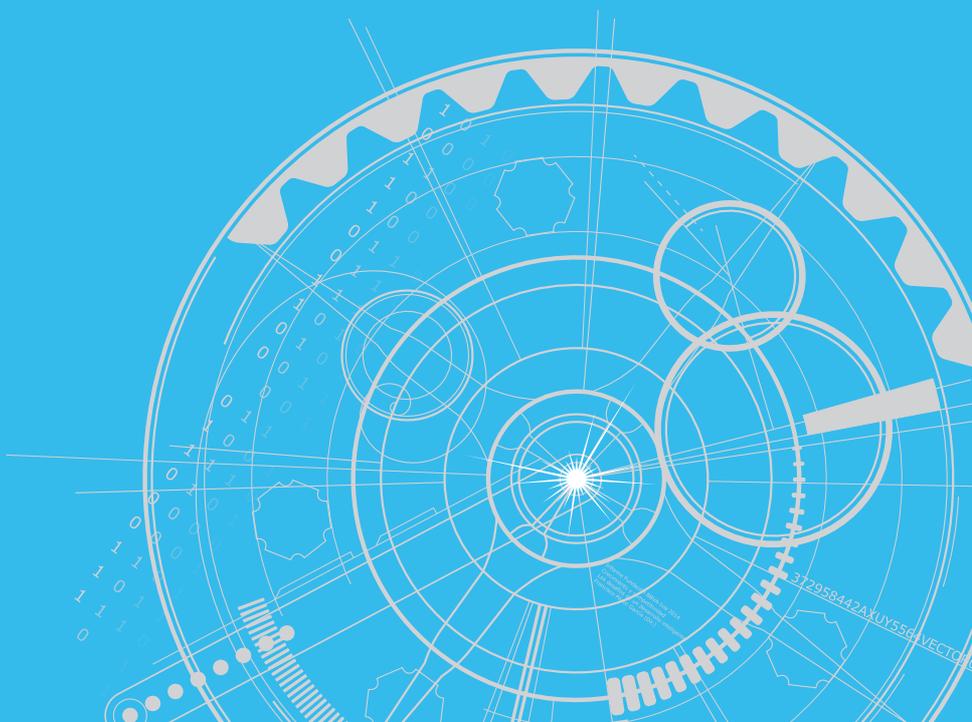
Crecimiento y competitividad Los desafíos de un desarrollo inteligente

Francisco Pérez García (Dir.)

Fundación **BBVA**

Ivie

INSTITUTO
VALENCIANO DE
INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS



Informe Fundación BBVA-Ivie 2014

CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD

Informe Fundación BBVA-Ivie 2014

CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD LOS DESAFÍOS DE UN DESARROLLO INTELIGENTE

Dirigido por

Francisco Pérez García

Francisco Alcalá Agulló
Francisco Goerlich Gisbert
Matilde Mas Ivars
Joaquín Maudos Villarroya
Javier Quesada Ibáñez
Ernest Reig Martínez
Lorenzo Serrano Martínez
Pilar Chorén Rodríguez
Vicent Cucarella Tormo
Laura Hernández Lahiguera
Juan Pérez Ballester
Juan Carlos Robledo Domínguez
Jimena Salamanca González
Ángel Soler Guillén

Primera edición: diciembre 2014

© los autores, 2014

© Fundación BBVA, 2014
Plaza de San Nicolás, 4. 48005 Bilbao
www.fbbva.es
publicaciones@fbbva.es

Copia digital de acceso público en www.fbbva.es

Al publicar la presente obra, la Fundación BBVA no asume responsabilidad alguna sobre su contenido ni sobre la inclusión en la misma de documentos o información complementaria facilitada por los autores.

Edición y producción: Rubes Editorial

ISBN: 987-84-92937-54-7
Depósito legal: BI-1917-2014

Impreso en España – Printed in Spain

Impreso por Gráficas Rey
sobre papel con un 100% de fibras recicladas y elaborado según las más exigentes normas ambientales europeas.

Índice

Prefacio	7
Resumen ejecutivo	9
Introducción	19

PARTE I

España, Europa y el mundo

1. La economía mundial de camino hacia una nueva era	25
2. La zona euro: una difícil recuperación	49
3. Trayectoria y perspectivas de mejora de la economía española	77

Parte II

Palancas de un desarrollo inteligente

4. Estructura productiva, tamaño y productividad de las empresas	101
5. Inversión empresarial y financiación.	123
6. Jóvenes y futuro: formación, empleo y productividad.	145
7. Retos del sector público	165
8. Riesgo de pobreza y exclusión social	189
9. Retos medioambientales	211

Parte III

Los retos de la economía española

10. Conclusiones y propuestas	239
---	-----

Índice de cuadros	265
-----------------------------	-----

Índice de esquemas, gráficos y mapas	267
--	-----

Glosario de siglas	273
------------------------------	-----

Nota sobre los autores	277
----------------------------------	-----

Prefacio

Los siete años de vacas flacas transcurridos desde que comenzó la crisis han convencido a los españoles de que se han de abordar muchos cambios para que nuestra economía tenga posibilidades de recuperar una trayectoria de prosperidad que ofrezca avances para la mayoría como los de décadas precedentes. En este período de dificultades hemos descubierto también, sobre todo recientemente, que necesitamos revisar en profundidad el funcionamiento de muchas instituciones públicas si queremos que su contribución al progreso colectivo sea la que pueden realizar y los ciudadanos esperan. Al deseo de que se den los pasos adecuados para consolidar la recuperación se une ahora la grave preocupación por atajar prácticas de aprovechamiento privado de ciertos responsables públicos, que han destruido buena parte del crédito de la política y un capital social del que no podemos prescindir.

Entre los cambios económicos a abordar se encuentran las múltiples reformas de las políticas educativas, laborales, fiscales, financieras o regulatorias, aplazadas desde hace años a pesar de ser reclamadas con insistencia por numerosos expertos y organismos internacionales. Esas reformas, ahora iniciadas, son instrumentos para facilitar el cambio del tejido productivo y hacer posible un nuevo patrón de desarrollo para España. Pero serán pues las empresas y las instituciones financieras, los empresarios y los trabajadores, las unidades y profesionales del sistema educativo y los gestores de las distintas admi-

nistraciones los que harán realidad, o no, esa transformación.

El objetivo final de las reformas económicas e institucionales y de las estrategias puestas en marcha por los agentes privados y públicos no puede ser otro que el logro de un desarrollo inteligente que resulta de combinar tres elementos: primero, un crecimiento apoyado en factores productivos de calidad —en especial el capital humano y tecnológico— y mejoras continuas de la productividad de las organizaciones; segundo, unas políticas atentas a la igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo y los servicios públicos básicos; y tercero, una preocupación por lograr mejoras de bienestar para las generaciones presentes sin impactos sobre el medio ambiente que pongan en riesgo el bienestar de las generaciones futuras.

Las buenas noticias de 2014 sobre la recuperación del crecimiento y las positivas perspectivas para 2015 han de servir para, durante la próxima década, redoblar los esfuerzos en todas las direcciones señaladas. Las ambiciosas metas planteadas son las razonables para que un país ya desarrollado como España cubra una nueva etapa. Pero solo serán alcanzables mediante decisiones acertadas, esfuerzo de toda la sociedad y un alto grado de cooperación dentro de la misma. No se trata de una tarea exclusiva de gobiernos, ni de partidos políticos que contemplan con frecuencia el futuro con cortos horizontes electorales, sino de una colectividad interesada en recuperar un camino de progreso por el que puedan circular todos sus

miembros, en especial los que hoy padecen mayor riesgo de exclusión laboral y social.

La Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivие), como instituciones con vocación de servir a los intereses generales desde el estudio y la investigación, aspiran a participar activa y responsablemente en esa labor. Lo hacen aportando conocimiento con el fin de mejorar la comprensión de la realidad presente y perfilar el futuro, procurando que los diagnósticos y perspectivas aportados se difundan eficazmente de modo que puedan ser aprovechados por quienes deben adoptar decisiones, públicas o privadas. Con este propósito se publica este cuarto *Informe Fundación BBVA-Ivие sobre Crecimiento y Competitividad*, subtulado en su edición de 2014 *Los desafíos de un desarrollo inteligente*.

El Informe Fundación BBVA-Ivие 2014 parte de una revisión de la situación de la economía española en el exigente escenario europeo y mundial, prestando especial atención a problemas estructurales de la empresa, la educación, el empleo, las finanzas públicas y privadas o la pobreza. Todos ellos vienen siendo analizados en profundidad desde hace dos décadas por el Programa de Investigaciones Económicas Fundación BBVA-Ivие. El volumen que ahora ve la luz contempla los problemas desde una perspectiva temporal de medio y largo plazo, ofrece explicaciones comprensibles para un público amplio pero sin eludir la complejidad de los temas tratados y aporta numerosas propuestas de actuación.

Para avanzar en la dirección señalada es preciso definir horizontes y trazar itinerarios, partiendo de diagnósticos que identifiquen las causas de los problemas, su alcance, los obstáculos que se oponen a su superación y

las vías de salida. Si somos realistas, las dificultades no tienen por qué impedirnos volver a progresar. Pero para lograrlo es preciso evitar el riesgo de creer en las recetas simples, hacer el esfuerzo necesario para corregir errores y cambiar el funcionamiento de muchas unidades y numerosas instituciones para adaptarlo a las circunstancias actuales.

Si los costes que esos cambios puedan representar o las resistencias a los mismos retrasan las decisiones, el estancamiento será más duradero y sus consecuencias más dolorosas. Pero el enorme *shock* que ha representado la crisis y los fallos que la misma han puesto de manifiesto deben servir como catalizadores de una nueva modernización de la economía y las instituciones españolas, como la que se abordó tras la aprobación de la Constitución de 1978 para preparar la entrada en la Unión Europea. Ahora el reto es colocar a España en una rampa de despegue que nos permita hacer frente, como el país avanzado que somos, al doble desafío de la globalización y la sociedad del conocimiento.

Nuestro actual punto de partida refleja los logros y debilidades del pasado, pero sin duda es una posición mejor que la que teníamos cuando comenzamos a recorrer etapas que nos han permitido llegar hasta aquí. En especial, poseemos actualmente un enorme capital físico y humano que hemos de aprovechar mucho mejor que hasta ahora. La incorporación plena de España a la sociedad y la economía del conocimiento y el disfrute de sus enormes oportunidades es la meta siguiente. Su consecución reclama un compromiso mayoritario a favor de los cambios necesarios y de los muchos esfuerzos de adaptación precisos. Este Informe Fundación BBVA-Ivие desea contribuir a progresar en esa dirección explicando por qué y cómo abordar muchas de las transformaciones a realizar.

Resumen ejecutivo

España avanza hacia el final de 2014 por un camino en el que se observan señales positivas de corrección de los desequilibrios que han agravado la crisis y de recuperación de la actividad. Al mismo tiempo, se hacen más evidentes los enormes desafíos a los que hemos de responder para desplegar un modelo de desarrollo inteligente y sostenible.

El reto es desarrollar un patrón de progreso en el que se combinen, equilibradamente, tres grandes vectores:

- Un crecimiento basado en la capacidad de competir y respetuoso con el medio ambiente.
- Unos ritmos de generación de empleo suficientes para absorber el enorme volumen de paro acumulado.
- Un funcionamiento de las políticas públicas capaz de conjurar los riesgos más graves de exclusión social y de ofrecer servicios de calidad.

Estas aspiraciones representan metas difíciles pero solo lográndolas será probable recuperar la confianza de la sociedad en las posibilidades de mejora colectiva, gravemente dañada en estos años de crisis económica e institucional.

Identificar los rasgos básicos del nuevo patrón de desarrollo, analizar los obstáculos que pueden dificultar la consecución de las metas y señalar qué palancas pueden facilitar los avances es el propósito de este Informe Fundación BBVA-Ivie 2014, cuarto de la serie iniciada en 2011.

Un escenario mundial muy exigente

Las profundas transformaciones de la economía mundial se derivan del extraordinario avance de la globalización de los mercados, los cambios tecnológicos y la arrolladora expansión de los países más poblados del planeta, cuyo progreso ha alterado sustan-

cialmente las posiciones competitivas de las economías. La velocidad de cambio del escenario internacional se ha acelerado y el futuro de países, empresas y trabajadores depende, más que nunca, de la agilidad con la que —individual y colectivamente— sean capaces de evolucionar y adaptarse.

Desde 2008 las economías avanzadas han padecido grandes dificultades, en especial la Unión Europea (UE), que muestra peor desempeño debido a la menor capacidad de reacción de buena parte de su tejido empresarial, las rigideces de sus estructuras sociales y las lagunas de su sistema de gobernanza. En agudo contraste con el estancamiento europeo, Estados Unidos vuelve a crecer y las economías en desarrollo lo hacen a tasas extraordinarias, en torno al 5,5% anual.

Las economías cuyos agentes no tengan visión, valentía y pericia para acometer la modernización económica e institucional que necesitan pueden verse abocadas a un prolongado período de crecimiento anémico. Apagado el fuego de la crisis de los mercados financieros, es tiempo de diseñar estrategias a medio y largo plazo capaces de responder a los muchos retos derivados de la globalización y la integración en las corrientes económicas internacionales de la formidable oferta de trabajo existente en las economías en desarrollo.

El impacto sobre las economías avanzadas del progreso de las emergentes será positivo en forma de bienes baratos, progreso tecnológico más rápido, oportunidades de negocio para las empresas dinámicas y trabajo para los individuos más cualificados. A la vez, el impacto será negativo sobre colectivos amplios de empresas y trabajadores. Los países han de prestar atención a la reestructuración del tejido productivo, el reciclaje del capital humano y los riesgos de exclusión laboral y social.

En el actual contexto, las empresas están obligadas a un esfuerzo constante para mejorar la productividad de sus factores y necesitan contar con un entorno institucional que facilite su adaptación permanente. Las que no se apoyen en estrategias de mejora continuada de sus organizaciones y de la relación calidad/precio de sus productos estarán amenazadas por la pérdida de mercados. Las economías que no sean capaces de preparar su capital humano y adaptar sus instituciones para apoyar la iniciativa empresarial y la inversión productiva, padecerán una dolorosa combinación de desempleo elevado y crecimiento precario.

La frágil recuperación europea

La Unión Europea debe ser un instrumento fundamental para la adaptación de sus Estados miembros a ese escenario mundial tan exigente, pero las instituciones europeas y la zona euro dan muestras de graves debilidades y limitada capacidad de respuesta. El crecimiento es frágil y la confianza en el proyecto europeo ha retrocedido en lugar de avanzar, pese a las mejoras logradas en la defensa del euro desplegada por la autoridad monetaria. Sus iniciativas han permitido un mayor margen de maniobra a las finanzas públicas y aliviar el efecto contractivo de la política fiscal, pero la eurozona sigue amenazada por el riesgo de deflación y la losa del desapalancamiento de muchos países, cuyos niveles de deuda pública y privada siguen dificultando la recuperación de la demanda interna.

Las incertidumbres solo se disiparán tras una recuperación nítida del crecimiento continuado y avances importantes en la construcción europea, como la creación de un espacio fiscal común de carácter federal y una mayor unión política. Sin progresos

en estos terrenos es improbable que existan políticas eficaces de estabilización y de empleabilidad. En ambos terrenos se necesitan instrumentos con la envergadura suficiente para reforzar el crecimiento y paliar el elevado desempleo de muchos países.

Existen otros factores que condicionan el potencial de crecimiento europeo a medio plazo y la competitividad. Ambos objetivos dependen de las mejoras de la productividad de los factores, el aprovechamiento de la elevada cualificación de gran parte de la población activa y una inserción ventajosa en las cadenas globales de valor. Todo ello exige cambios de especialización productiva como los que ya han llevado a cabo las empresas y las economías más competitivas, cambios que deben ser estimulados mediante reformas estructurales que mejoren el funcionamiento de los mercados de factores y de productos.

Para la necesaria reasignación de recursos productivos entre actividades es imprescindible que las empresas apuesten por reinventarse para seguir siendo viables. Pero estas decisiones tendrán menos impacto a corto y medio plazo si no vienen acompañadas de políticas nacionales y comunitarias que fomenten una recuperación de la demanda, superando una estrategia de austeridad cuyas limitaciones son cada vez más reconocidas. Solo combinando reformas y crecimiento se reducirán significativamente las altas tasas de desempleo de larga duración, que erosionan el capital humano acumulado y la confianza en el proyecto europeo.

España: retos a corto y a largo plazo

Los retos inmediatos para España son también los citados: consolidar el crecimiento y crear empleo y avanzar en reformas estruc-

turales —financiera, del mercado de trabajo, de las Administraciones Públicas, del sistema fiscal, de los organismos regulatorios— que contribuyan a mejorar la eficiencia productiva, para sentar las bases de la competitividad futura. Pero no se debe olvidar un tercer frente, que condiciona los avances: reconstruir el capital social, recuperando la confianza en las instituciones y en las posibilidades de nuestro país de ofrecer prosperidad a todos los ciudadanos, evitando riesgos de exclusión laboral y social.

Muchas reformas no tienen recorrido todavía para ser evaluadas y algunas se han quedado cortas, pero la salida de la recesión apunta que las difíciles decisiones adoptadas por gobiernos, empresas y familias empiezan a dar resultados. A la recuperación han contribuido las ganancias de competitividad exterior, el saneamiento financiero, la actuación del Banco Central Europeo (BCE) despejando el horizonte del euro y reduciendo el riesgo país, y la mejora en la senda de consolidación fiscal.

Los retos a medio plazo para España, sus instituciones y empresas son de gran calado. No caben soluciones simples y es necesario prestar atención a muchos frentes, teniendo presentes las interdependencias entre los problemas al definir líneas de actuación. Las propuestas del informe para responder a los desafíos estructurales están agrupadas en torno a tres grandes objetivos: *la mejora de la competitividad, el logro de un crecimiento socialmente incluyente y la sostenibilidad medioambiental de nuestro patrón de desarrollo.*

Mejorar la competitividad

El cambio del tejido productivo está en marcha por la destrucción de parte del anterior que no ha sobrevivido y el paulatino surgi-

miento de nuevos proyectos empresariales. Pero la transformación productiva que España necesita debe ir mucho más allá y pasa en buena medida por lograr que las empresas que nacen sobrevivan en mayor proporción que ahora y crezcan siendo más productivas. Para impulsar el avance por ese camino se necesitan emprendedores con la misma vocación que los anteriores pero mejor preparados. El informe propone las siguientes actuaciones para mejorar la competitividad:

- **Eliminar regulaciones que dificultan la competencia y el crecimiento de las empresas**

Se necesita simplificar y unificar numerosas regulaciones administrativas, muchas debidas a la falta de armonización y coordinación entre las comunidades autónomas. Es preciso extender las prácticas de reconocimiento automático de los certificados expedidos por las administraciones y eliminar trabas a las actividades de los autónomos relacionadas con pseudomonopolios injustificados de los colegios profesionales. Es preciso revisar las normativas laborales, de información contable, administrativas y fiscales que establecen ventajas para las empresas que no superan ciertos umbrales de tamaño, no están debidamente justificadas y desincentivan su crecimiento. Sería más positivo apoyar a las empresas pequeñas a cumplir normativas generales pensadas para mejorar el funcionamiento de las unidades productivas que excluirlas de la obligación de hacerlo.

- **Formación continua para empresarios y autónomos**

Los bajos niveles de formación de muchos emprendedores constituyen un riesgo para la continuidad y viabilidad de sus actividades que, probablemente, se está reforzando

debido al aumento de trabajadores autónomos. Muchos han emprendido actividades y asumido riesgos para responder a la falta de empleo sin contar con mínimos de formación sobre administración o financiación a medio plazo de un negocio. La elevada mortalidad de muchas empresas en los primeros años de vida representa pérdidas de recursos que podrían minimizarse con mejor preparación de los emprendedores. Deberían dedicarse recursos formativos a este objetivo —apoyándose en la enseñanza presencial y en la basada en las nuevas tecnologías— y realizarse esfuerzos de sensibilización social sobre este problema de los autónomos.

- **Potenciar el papel dinamizador de las grandes empresas**

Las empresas grandes obtienen mejores resultados en productividad y competitividad, basándose en sus economías de escala, el uso más intensivo del capital humano y tecnológico, mejores condiciones de financiación y mejor organización. Esas mejores prácticas deben ser referencias para otras empresas de menor tamaño. Cuando son proveedoras de las grandes y se adaptan a sus demandas de calidad y sus cambios, las grandes empresas se pueden convertir en motores de las pymes, dinamizando su profesionalización, su participación en procesos de mejora tecnológica y organizativa, y su internacionalización.

- **Atraer inversión directa extranjera**

La inversión directa extranjera tiene los efectos externos positivos de las empresas grandes y, además, atrae capitales estables y tecnologías de frontera, ofreciendo oportunidades de combinarlas con recursos humanos locales de cualificación media y alta. Las ventajas de coste que España ofrece en

estos momentos —tras los ajustes de los últimos años de los salarios y los precios de los activos inmobiliarios— deben ser aprovechadas para atraer inversión directa extranjera en actividades de medio y alto contenido tecnológico, que aceleren el cambio del tejido productivo.

- **Mejorar la financiación a los proyectos innovadores**

Los proyectos innovadores no podrán desarrollarse sin financiación adecuada, en volumen, plazos y condiciones. La contribución del sistema financiero español —especialmente el bancario— a un patrón de inversión más basado en el conocimiento, los activos intangibles y la innovación, requiere criterios de evaluación de proyectos distintos y garantías diferentes. El mayor riesgo de la inversión en intangibles exige incentivar formas de financiación no bancaria, como el capital riesgo, el *crowdfunding* o los segundos mercados. También será necesario que las empresas innovadoras refuercen sus recursos propios para financiar estos activos intangibles, generadores de valor pero difícilmente enajenables.

- **Incentivar la reestructuración de empresas viables financieramente vulnerables**

Es preciso evitar que empresas viables se vean abocadas al cierre debido a su vulnerabilidad financiera. El Real Decreto Ley de marzo de 2014 sobre reestructuración de deuda empresarial apoya esa supervivencia, pero se necesitan más medidas que aceleren este proceso (incentivar procesos extrajudiciales, crear una entidad independiente que facilite la negociación de la deuda con los acreedores, programas estandarizados de reestructuración de deuda para pymes, participación de la hacienda pública en la re-

estructuración, etc.). Una reforma fiscal que permitiera deducciones a la financiación con recursos propios desincentivaría el exceso de endeudamiento.

- **Mejorar el acceso a los mercados financieros**

El elevado endeudamiento de las empresas requiere que el desapalancamiento continúe, lo que frena la recuperación de la inversión. Hacer compatible el desendeudamiento con la reactivación exige mejorar las condiciones de acceso a la financiación, sobre todo la bancaria. La reforma del sector bancario y el saneamiento realizado van a permitir que el crédito se recupere, pero es necesario reducir la excesiva dependencia del crédito bancario, incentivando el acceso a la financiación directa en los mercados. La creación del Mercado Alternativo Bursátil (MAB) y el Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF) facilitan el acceso de las pymes a la financiación, pero el tamaño de estos mercados es muy reducido siendo conveniente reformarlos para que más empresas participen en los mismos.

- **Apoyo selectivo a la I+D+i**

España necesita más actividad de investigación, desarrollo tecnológico e innovación si quiere parecerse a las economías avanzadas de mayor éxito: las más basadas en el conocimiento. Ese esfuerzo no debe ser solo en volumen de recursos sino, sobre todo, de aprovechamiento de los mismos asignándolos solo a los grupos e instituciones de educación superior e investigación que ofrecen resultados, especialmente a los más productivos. Es crucial también reforzar la conexión de estas actividades con las empresas, incentivándolas y convenciéndolas para que participen mucho más en la financiación de las actividades de desarrollo tecnológico e

innovación. El sector público puede contribuir a avanzar en estas dos direcciones generando y difundiendo información sobre las unidades de I+D+i más productivas, las de mayor calidad y aquellas cuyos perfiles tienen mayor interés para las empresas.

Un crecimiento socialmente incluyente

Los mercados constituyen un formidable mecanismo de generación de renta y riqueza pero no garantizan buenas respuestas a todos los problemas de la sociedad, en particular a los de igualdad de oportunidades y garantía de acceso a servicios fundamentales. La calidad de las respuestas colectivas, canalizadas a través de las actuaciones públicas resulta decisiva en este caso, pero los fallos del sector público existen. Esa es la razón por la que deben abordarse reformas que mejoren la situación existente, en especial la de los ciudadanos y grupos sociales más vulnerables. Las propuestas del informe en este ámbito son las siguientes:

- **Acciones especiales para la formación de los parados**

Aunque se consolide la recuperación, la gran bolsa de desempleados de difícil reinserción será duradera, especialmente entre los que carecían de formación o han perdido sus competencias. Se requiere un ambicioso esfuerzo para mejorar la formación para el empleo, más difusión de las oportunidades de trabajo y más eficacia de los servicios de intermediación laboral. Los casos de corrupción aparecidos en ámbitos próximos a un problema social tan grave exigen condenas contundentes y revisiones en profundidad de las políticas. El logro de estos objetivos cruciales debe apoyarse en sistemas de evaluación continuada de las actuaciones y re-

forzarse con un uso intensivo de los recursos que a nivel europeo se asignan a estas finalidades. Los efectos de estas políticas pueden ampliarse con la colaboración de las empresas, combinando actuaciones formativas y prácticas laborales con el impulso del trabajo a tiempo parcial.

- **Reforma fiscal ambiciosa**

El equilibrio financiero requiere generar ingresos públicos mediante una reforma fiscal amplia, pues la presión fiscal efectiva en España es una de las más bajas de la UE. La reforma debe orientarse a aflorar bases imponibles hoy defiscalizadas, y a la limitación de tipos reducidos, exenciones y desgravaciones de discutible justificación que limitan sensiblemente el volumen de ingresos. También a un reparto de cargas tributarias más justo que el actual, que favorezca el crecimiento, la competitividad y el empleo. La mayor presión fiscal sobre las rentas del trabajo que sobre las empresariales y las del capital se explica en parte por la movilidad de los capitales, pero es ilegítima al sistema fiscal y debería ser corregida mediante acciones a nivel internacional y colaboración europea para limitar la competencia fiscal.

- **Lucha contra el fraude y la economía sumergida**

La otra fuente de desconfianza en el sistema fiscal es el fraude, ampliamente reconocido en los principales impuestos, directos e indirectos. La lucha contra el fraude por múltiples vías —la educativa, mediante la toma de conciencia de lo que significa, y la represiva, mediante acciones de inspección y castigo ejemplar, con adecuada publicidad— es imprescindible para reducir las consecuencias económicas del mismo, la injusticia que representa y las oportuni-

des de competencia desleal que ofrece. La economía fiscalmente sumergida, lejos de ser tolerada como un mal menor en épocas difíciles, debe ser perseguida porque puede que destruya tantos empleos en las actividades que cotizan como se mantienen ocultos.

- **Gestión pública orientada a resultados**

Todo el sector público debe gestionarse atendiendo a los resultados que se ofrecen a los ciudadanos. Para ello es necesaria una profunda reforma administrativa que debe comenzar por que las políticas establezcan objetivos definidos y evalúen permanente los logros alcanzados, mediante indicadores cuantitativos y cualitativos. La cultura de la evaluación de las políticas públicas es imprescindible para su modernización efectiva y la rendición de cuentas a los ciudadanos, y para valorar la suficiencia de recursos y la eficiencia del sector público.

- **Ordenación competencial y financiera del sector público**

Los conflictos competenciales y las tensiones financieras entre niveles de gobierno han arremecido en los últimos años. Requieren una revisión ordenada y convincente del actual reparto de funciones y recursos, que evite ineficiencias y asimetrías injustificadas de recursos entre territorios. La Administración Central debe liderar ese proceso con autoridad, transparencia en sus planteamientos y objetividad en sus propuestas, sin retener recursos en competencias que ya no tiene ni apoyar las actuales ventajas de unas comunidades sobre otras. La dificultad de avanzar por consenso en este terreno no justifica retrasar más las soluciones sino que obliga a buscarlas con visión de Estado para evitar que los problemas se agraven por no abordarlos.

- **Fijar las prioridades de gasto**

La sostenibilidad financiera del sector público exige priorizar los gastos y los compromisos que España quiere y puede asumir a corto y largo plazo. Son decisiones cruciales para la viabilidad del Estado de bienestar, su sostenibilidad a largo plazo y la estabilidad social. Las opciones ideológicas y propuestas políticas se diferencian precisamente por sus distintos planteamientos en estos temas, pero las tensiones de los últimos años demuestran que sería conveniente construir consensos amplios en aspectos básicos de las respuestas a estas prioridades, especialmente entre los partidos de gobierno. Lograrlo permitirá reducir el esfuerzo dedicado a debatir continuamente sobre los pilares de las políticas y ocuparse más de mejorar sus resultados.

- **Pacto por la educación**

Los pobres resultados educativos requieren una propuesta específica en esta área de máxima importancia para el progreso social y económico. España ha de realizar un esfuerzo sostenido para solucionar este problema de una vez y para ello resultaría conveniente un amplio consenso social y político. Un gran pacto por la educación debe contemplar actuaciones en todos los niveles formativos, planteadas de manera que sus resultados sean evaluables y efectivamente evaluados. Es necesaria una formación básica de elevada calidad pues sus carencias se trasladan y pueden intensificarse en etapas posteriores. La educación obligatoria es clave para adquirir una cultura del esfuerzo, evitar el abandono temprano y asentar bien el aprendizaje de idiomas, hoy imprescindible. Mejorar los resultados de la educación superior, profesional o universitaria, condiciona la calidad del desempeño de los trabajos más cualificados, la formación de los

líderes y el patrón de desarrollo. También es preciso que existan incentivos y oportunidades para la formación en las distintas fases de la vida en las que se desarrolla la actividad laboral, etapas en las que es preciso fomentar la colaboración entre el mundo educativo y las empresas y las experiencias mixtas de formación y trabajo.

- **Garantizar el acceso a los servicios fundamentales**

Una adecuada definición de prioridades de gasto público debe garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales —seguridad, vivienda, educación— en iguales condiciones. Es dudoso que este requisito se esté cumpliendo. No puede descartarse que algunos niños, especialmente desfavorecidos, estén encontrando dificultades para acceder a los servicios educativos en las mismas condiciones debido a la pobreza de sus padres. Tampoco que algunas familias tengan dificultades para aportar los copagos que exigen algunos servicios sanitarios. La sociedad demanda respuestas a estas situaciones que ponen en cuestión la igualdad de oportunidades. La igualdad de acceso a los servicios fundamentales resulta también amenazada por las diferencias de recursos por habitante superiores al 50% entre las comunidades autónomas que han de prestar servicios como la educación, la salud o la atención a la dependencia. Además de ser fuente de inestabilidad institucional, esta situación cuestiona los principios constitucionales de igualdad entre todos los españoles.

- **Priorizar las acciones contra la pobreza**

La mejor respuesta contra la exclusión social de origen laboral es la recuperación del empleo, pero esto no será suficiente

si algunos hogares siguen sin alcanzar los ingresos que permiten escapar de la pobreza. Por consiguiente, la garantía de acceso universal a la sanidad, la educación o una vivienda digna han de ser vías para luchar contra la exclusión. Las administraciones autonómicas prestan estos servicios públicos y los servicios sociales de carácter más asistencial, junto con las administraciones locales. Por ello, la igualdad básica de recursos entre administraciones es imprescindible para combatir la pobreza en similares condiciones de partida, aunque la autonomía permita legítimas diferencias entre territorios.

Garantizar la sostenibilidad medioambiental

El crecimiento ha de permitir generar renta y empleo en abundancia pero también evitar las consecuencias negativas para el medioambiente y el bienestar de las generaciones futuras. Un patrón de desarrollo inteligente puede llevar aparejadas externalidades positivas como el desarrollo de yacimientos de empleo alrededor de las tareas de prevención, conservación y desarrollo de fuentes energéticas no contaminantes. Para lograrlo, se propone actuar en los siguientes ámbitos:

- **Limitar la expansión de suelos artificiales en las zonas más sensibles y su impacto medioambiental**

La ordenación del territorio y la planificación del desarrollo urbanístico deben incorporar una valoración de las externalidades negativas que este último genera, vinculadas al uso masivo del transporte privado, el agotamiento de recursos como el agua en determinadas zonas y el deterioro del paisaje. Es preciso incorporar a las decisiones

las consecuencias derivadas de la irreversibilidad —a escala de la duración de la vida humana— de la transformación del suelo natural en artificial (residencial y de infraestructuras).

- **Proteger la biodiversidad, el patrimonio forestal y los humedales naturales**

El retraso histórico en el inicio del moderno desarrollo económico español ha permitido disponer de una amplísima variedad de flora y fauna. Es un patrimonio a proteger mediante el uso efectivo de las figuras normativas apropiadas (parques naturales, legislación nacional de impacto ambiental, normativa ambiental comunitaria, aplicación de medidas agroambientales en el marco de la Política Agraria Común [PAC], etc.). Las actuaciones de conservación del entorno adquieren una relevancia innegable con un importante potencial de generación de empleo.

- **Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero**

Es preciso mejorar la eficiencia energética mediante el cambio en la composición de las fuentes de energía primaria empleadas para la producción de electricidad, aumentando el peso de la energía eólica, solar y las centrales de ciclo combinado, y disminuyendo el de la generación termoeléctrica con carbón y productos petrolíferos. Adicionalmente, el menor peso de la construcción y la terciarización pueden contribuir a desvincular el crecimiento del PIB de las emisiones de gases de efecto invernadero. La reducción del peso del transporte por carretera a favor del ferrocarril contribuiría también en la misma dirección, así como la adopción de reglamentos técnicos de construcción favorables al ahorro energético.

Recuperar la confianza en el futuro

Abordar un conjunto de actuaciones tan exigente es más difícil porque la confianza de la sociedad española en sí misma y en las instituciones se ha deteriorado gravemente. Recuperar ese capital social es un reto que reclama respuestas inmediatas porque afecta a la disposición a cooperar, eleva los costes de transacción y frena la recuperación.

La causa fundamental de la pérdida de confianza ha sido la crisis y sus consecuencias: la destrucción del empleo y la riqueza de muchas familias y empresas, y los ajustes fiscales. Estas pérdidas han quebrado las expectativas sobre las oportunidades que ofrece la economía y las coberturas que garantiza la sociedad. El desempleo masivo y las medidas de ahorro han generado desafección y descreimiento en la capacidad integradora de la economía y la gestión pública.

El deterioro de la confianza en gobiernos, legisladores y agentes sociales, reforzado por el afloramiento de comportamientos despilfarradores y corruptos, y la escasa disposición al consenso entre las fuerzas políticas dificulta la aceptación social de sacrificios. Muchos ciudadanos consideran que estos serían evitables con una Administración Pública más honesta y, sin duda, esto último es cardinal. Pero las soluciones no son simples y por eso es muy importante que las nuevas promesas sean realistas y los compromisos tengan capacidad de ser cumplidos y de contribuir de manera efectiva a recuperar el crecimiento y el empleo.

Cualquier propuesta responsable debe contemplar la salida de esta etapa difícil desde

una perspectiva amplia, ubicando los problemas de España en un marco europeo sin el cual sería más difícil todavía diseñar una estrategia para nuestro país en el escenario global. Ahora bien, no sirve cualquier estrategia europea: se necesita una gobernanza económica adecuada, capaz de definir polí-

ticas monetarias y fiscales eficaces para crecer y de conservar el acervo de la sociedad del bienestar. Ese horizonte, europeo y de largo plazo, es garantía de una mejor orientación de las respuestas a los desafíos que debe afrontar España para desplegar un patrón de crecimiento inteligente.

Introducción

Este cuarto *Informe Fundación BBVA-Ivie 2014. Crecimiento y Competitividad* lleva por título *Los desafíos de un desarrollo inteligente* porque, al tiempo que constata las señales que confirman la recuperación de la economía española, advierte que existen enormes retos que abordar para consolidar una tendencia vigorosa de crecimiento económico, social y medioambientalmente sostenible, capaz de hacernos converger con las economías más avanzadas.

Como en los tres informes anteriores, este volumen ofrece un amplio diagnóstico sobre las palancas en las que apoyar una estrategia de salida de la crisis y desarrollo a largo plazo y realiza hasta veinte propuestas de actuación, agrupadas en torno a tres ejes: la competitividad, el logro de un crecimiento socialmente incluyente y la sostenibilidad medioambiental.

El enfoque y contenido del informe 2014 está en sintonía con los planteamientos del Programa de Investigaciones Económi-

cas Fundación BBVA-Ivie, dedicado desde hace veinte años al estudio de los cambios estructurales y las fuentes del crecimiento económico español e internacional. Los resultados de numerosos trabajos del programa publicados en los años recientes son la base de buena parte del análisis aquí presentado.

Estructura del informe y autoría

El informe 2014 consta de tres partes y diez capítulos. La responsabilidad de cada uno ha sido asumida por distintos profesores investigadores del Ivie, apoyados por técnicos del Instituto. El debate en profundidad de los capítulos en el seno del equipo del proyecto ha permitido integrarlos en una obra colectiva, sin perjuicio de que la autoría principal de cada capítulo corresponda a las personas que se señalan a continuación y al principio de cada capítulo.

La primera parte del informe ofrece el diagnóstico general, desde una perspectiva que combina elementos macroeconómicos y estructurales, a lo largo de tres capítulos. El primero revisa la evolución de los importantes cambios de la economía mundial durante la crisis y ha sido dirigido por Francisco Alcalá. El segundo, responsabilidad de Ernest Reig, estudia los problemas en la Unión Europea (UE) y la zona euro, prestando especial atención a las dificultades de su recuperación. Las dimensiones de la crisis y las perspectivas de recuperación en España, atendiendo tanto a los componentes de la demanda como a los de la oferta y a las fuentes del crecimiento, son abordados en el capítulo tres, cuyos autores son Javier Quesada y Matilde Mas.

La segunda parte analiza seis aspectos de la economía española muy relevantes para consolidar la recuperación lograda y desplegar un nuevo patrón de crecimiento. Los dos primeros se centran en las empresas, los tres siguientes en dimensiones sociales del proceso de cambio y el último en los aspectos medioambientales. En concreto, el capítulo cuatro, realizado por Javier Quesada, analiza la demografía empresarial, la importancia del tamaño de las empresas y las vías por las que mejorar el tejido productivo. En el capítulo cinco, preparado por Joaquín Maudos, se estudia la inversión y la financiación empresarial, prestando especial atención a la inversión extranjera, tanto directa como en cartera. El capítulo seis, dirigido por Lorenzo Serrano, insiste un año más en la importancia de analizar las causas del grave panorama laboral de los jóvenes españoles y de los deficientes resultados educativos, destacando la necesidad de mejorar las relaciones entre los vértices del triángulo que forman la formación, el empleo y la productividad. El capítulo siete, preparado

por Francisco Pérez, analiza los problemas de sostenibilidad financiera, estructura y resultados del sector público, y la reforma fiscal que se necesita. En el capítulo ocho, realizado por Francisco Goerlich, se estudia hasta qué punto la destrucción de empleo ha empeorado la distribución de la renta durante la crisis, y el preocupante porcentaje de personas que padecen riesgo de pobreza a pesar del papel compensador del sector público. El capítulo nueve, a cargo de Ernest Reig, analiza los principales retos medioambientales asociados al patrón de crecimiento previo, en especial los derivados del rápido crecimiento de las superficies artificiales, el urbanismo disperso y el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero.

La tercera parte del informe presenta las conclusiones y veinte propuestas de actuación derivadas del análisis realizado en las partes primera y segunda, agrupadas en torno a la competitividad y la sostenibilidad social y medioambiental del crecimiento. El objetivo de las ocho primeras propuestas es competir más y mejor, ampliando las posibilidades de que la competitividad sea duradera. Las nueve siguientes tienen que ver con las dimensiones sociales del patrón de desarrollo a construir —en particular a la igualdad de oportunidades y el combate a la pobreza— y los retos a los que se enfrenta el sector público por sus responsabilidades en estos ámbitos. Las tres propuestas restantes se refieren a objetivos de mejora y sostenibilidad medioambiental.

Conseguir la multiplicidad de objetivos que caracterizan un desarrollo inteligente es difícil, pero tenerlos presentes debería contribuir a sostener el progreso a largo plazo, pues en las sociedades desarrolladas este es el resultado de la eficiencia económica pero también de que la confianza de la mayoría

en los avances colectivos mantiene bajos los costes de transacción. Sin ese capital social, unas economías tan complejas como las actuales resultan más difíciles de gobernar, resultándose de ello la eficiencia económica y el bienestar social.

Los autores quieren expresar su agradecimiento al amplio equipo de técnicos del Ivie que han preparado la abundante información y documentación que se utiliza en los capítulos. Su aportación ha sido imprescindible para

que el informe se apoye en materiales que ofrezcan las máximas garantías. En este sentido, quieren agradecer su esfuerzo a Laura Hernández, Juan Pérez, Juan Carlos Robledo, Jimena Salamanca y Ángel Soler. Y especialmente a Pilar Chorén y Vicent Cucarella que han realizado además, muy eficazmente, las tareas de coordinación técnica de todo el documento. Asimismo, sin el cuidadoso trabajo de edición de Julia Teschendorff, Susana Sabater y Jessica Piqueras, el resultado final de este volumen sin duda se hubiera resentido.

Parte I España, Europa y el mundo

- 1. La economía mundial de camino hacia una nueva era**
- 2. La zona euro: una difícil recuperación**
- 3. Trayectoria y perspectivas de mejora de la economía española**



00

E

D1

F07

9D

65EG

EE

10

00

D1

05

F6

3

5 = 75

00

1

La economía mundial de camino hacia una nueva era

Este capítulo revisa e interpreta desde una perspectiva de largo plazo la trayectoria seguida por la economía mundial en los últimos años y proporciona un marco global para el posterior análisis de la evolución de la economía europea y española.

En las últimas décadas se viene produciendo una profunda transformación de la economía mundial cuyos principales rasgos son el extraordinario avance de la globalización de los mercados y la expansión productiva de un amplio grupo de países en desarrollo que incluye a los más poblados del planeta. El avance de estos ha alterado los niveles relativos de competitividad de las diferentes economías y, por tanto, los equilibrios de precios y gastos relativos. La gran expansión del crédito internacional en los primeros años del siglo XXI permitió postergar el reajuste de muchos países —mayoritariamente, avanzados— a este nuevo contexto a costa de la acumulación de grandes *desequilibrios globales* en forma de déficits por cuenta corriente. La Gran

Recesión significó una ruptura violenta de esta dinámica. Los últimos años señalan el lento avance hacia la *nueva normalidad* de una era en la que la tasa media de crecimiento de las economías avanzadas se mantendrá notablemente por debajo de la de las economías en desarrollo.

El capítulo pone de manifiesto la magnitud de los retos que afrontan los distintos grupos de países y los dudosos avances que se vienen produciendo en la adaptación de algunas economías desarrolladas al nuevo contexto internacional. En períodos de transición como el actual se sientan las bases para la siguiente fase de crecimiento. Cuanto mayor es la gravedad de los problemas, mayores son las oportunidades e incentivos para acometer reajustes de calado. Así, las reformas que dieron lugar al extraordinario crecimiento reciente de las dos mayores economías emergentes —China e India— fueron precipitadas por los gravísimos problemas económicos que afrontaban. En estos momentos es todavía incierta la determinación con la que van a responder a este reto los países que

sufrieron un mayor deterioro de su posición competitiva internacional en los años previos a la Gran Recesión. Las economías que no tengan la valentía, el liderazgo y la pericia necesarios para acometer la modernización económica e institucional que requiere el nuevo escenario competitivo internacional corren el riesgo de verse abocadas a un prolongado período de crecimiento anémico y elevado desempleo.

El capítulo está dividido en cuatro apartados que repasan las transformaciones a largo plazo (apartados 1.1 y 1.2), las secuelas a medio plazo de la Gran Recesión (apartado 1.3) y los datos de coyuntura más recientes (apartado 1.4). En el primer apartado se documenta la trayectoria ascendente de las economías en desarrollo, mientras que en el segundo se repasan sus fuentes de crecimiento y se revisan las previsiones sobre la economía mundial a muy largo plazo (horizonte 2060). El tercer apartado considera los efectos del cierre en 2008 de la posibilidad de seguir financiando los importantes desequilibrios competitivos que habían acumulado numerosos países. Se muestra que la respuesta a medio plazo de los países más afectados por esta situación no ha tomado tanto la vía de un ajuste de precios (depreciación del tipo de cambio efectivo real [TCER] como de cantidades (caída del crecimiento y el empleo, además de incremento de la deuda pública). En el cuarto y último apartado, previo a las conclusiones, se examinan los datos de coyuntura, estudiándose en qué medida la dinámica negativa de los distintos desequilibrios mencionados (desempleo, déficit público y déficit por cuenta corriente) ha empezado a revertirse recientemente.

1.1 Transformaciones y perspectivas de largo plazo

Dos de los fundamentos del análisis del crecimiento económico —la naturaleza de bien

público del conocimiento y los rendimientos decrecientes del capital— sugieren que las economías atrasadas deberían tender a crecer más rápido que las avanzadas y, por tanto, que los niveles de vida de los países deberían converger. Esto es así porque es más fácil copiar que inventar y porque el capital físico y humano proporcionan mayores rendimientos en las etapas tempranas de su acumulación que en las posteriores. Sin embargo, la historia del crecimiento económico mundial a lo largo de la mayor parte de los dos últimos siglos había sido la de una gran divergencia (Pritchett 1997). No obstante, uno de los mayores cambios —si no el mayor— acaecido en la economía mundial a lo largo de las últimas décadas es que la tendencia secular a la divergencia parece haberse roto.

Los años noventa parecen la década clave en el tránsito desde el período de divergencia al actual de convergencia, aunque distintas técnicas estadísticas y muestras de países pueden dar lugar a diversos fechados de este tránsito. Una manera sencilla de aproximarse a este fenómeno es calcular la media móvil de 7 años¹ de las tasas de crecimiento del producto interior bruto (PIB) per cápita para tres grupos de países: países de renta baja, media y alta (gráfico 1.1) según la clasificación de países definida por el Banco Mundial. Hasta mediados de los 90, las tasas de crecimiento per cápita de los países de renta media y alta se van entrecruzando en niveles similares mientras que las de los países de renta baja se sitúan muy por debajo (dado que cada dato de la media móvil se sitúa en el ejercicio central del período, no deben tomarse como hitos precisos los años en los que se cruzan las curvas). A partir de esos años, el crecimiento medio de las economías avanzadas se va reduciendo al tiempo que el de las economías de renta media y baja se dispara. A resultas de ello, el crecimiento de las economías en desarrollo ha

Las economías que no tengan la valentía, el liderazgo y la pericia necesarios para modernizarse económica e institucionalmente corren el riesgo de verse abocadas a un prolongado período de crecimiento anémico y elevado desempleo.

GRÁFICO 1.1. Tasa de crecimiento del PIB per cápita (\$ 2005 PPA), por grupos de renta. Medias móviles de 7 años centradas en el cuarto año, 1963-2013 (porcentaje)



Fuente: Banco Mundial (2014a) y elaboración propia.

superado muy ampliamente el crecimiento de las desarrolladas durante el siglo XXI.

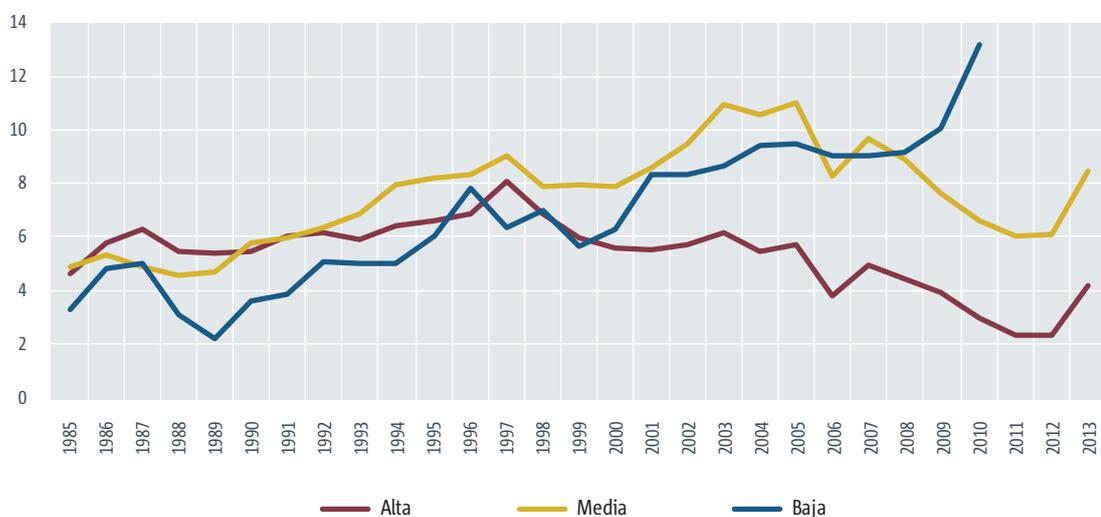
Un segundo hecho clave de la dinámica relativa de los distintos grupos de países es que la aceleración del crecimiento de las economías en desarrollo durante las dos últimas décadas no se ha producido en el marco de políticas proteccionistas frente a las economías avanzadas. Por el contrario, ha sido el

resultado de una mejora sustancial de su competitividad internacional, arrebatando cuota en los mercados internacionales a los países avanzados.

Un indicador de la evolución de la competitividad de un país es la trayectoria de su cuota en los mercados internacionales. La evolución de las exportaciones en las últimas décadas (gráfico 1.2) ha significado una ganan-

La aceleración del crecimiento de las economías en desarrollo a lo largo de las dos últimas décadas ha sido el resultado de una mejora sustancial de su competitividad internacional.

GRÁFICO 1.2. Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios por grupos de renta. Medias móviles de 7 años centradas en el cuarto año, 1985-2013 (porcentaje)



Fuente: Banco Mundial (2014a) y elaboración propia.

1. La economía mundial de camino hacia una nueva era

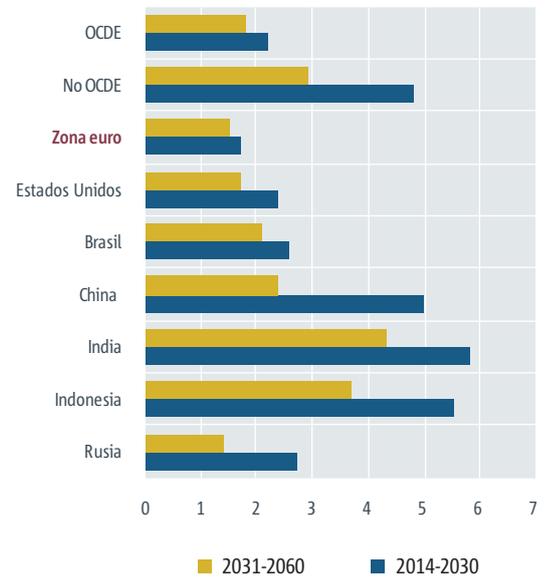
cia de cuota de mercado de las economías de renta media con respecto a las de renta alta desde el final de los ochenta, mientras que las de renta baja han hecho lo propio desde la segunda mitad de los noventa. Por tanto, el despegue de las economías en desarrollo se ha asentado sobre una ganancia sustancial y continuada de competitividad internacional aunque la intervención de los gobiernos en los mercados domésticos haya sido importante en algunos casos.

¿Cabe esperar que se mantenga la tendencia de los últimos veinte años en el crecimiento relativo de los países o, por el contrario, es probable el retorno a un escenario en el que las economías occidentales y Japón vuelvan a consolidar su liderazgo? La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) coincide con muchos otros analistas en que la nueva tendencia en el crecimiento de los distintos grupos de países ha venido para quedarse y dará lugar a una profunda transformación de la economía mundial. En líneas generales, se espera que el crecimiento de las economías emergentes sea sustancialmente superior al de las economías avanzadas en las próximas décadas, aunque la diferencia entre las tasas respectivas habría alcanzado máximos en los últimos años y tendería a moderarse a partir de ahora. Así, en términos de PIB per cápita, se estima que la tasa de crecimiento anual media de los países de la OCDE (que agrupa la mayor parte de los países más ricos del planeta) entre 2014 y 2030 será solo un 42% de la correspondiente a los países de fuera de la OCDE. Entre 2031 y 2060, ese porcentaje subirá algo hasta el 55% (gráfico 1.3). La diferencia es aun mayor para el período 2014-2030 si se considera el crecimiento del PIB en lugar del PIB per cápita.

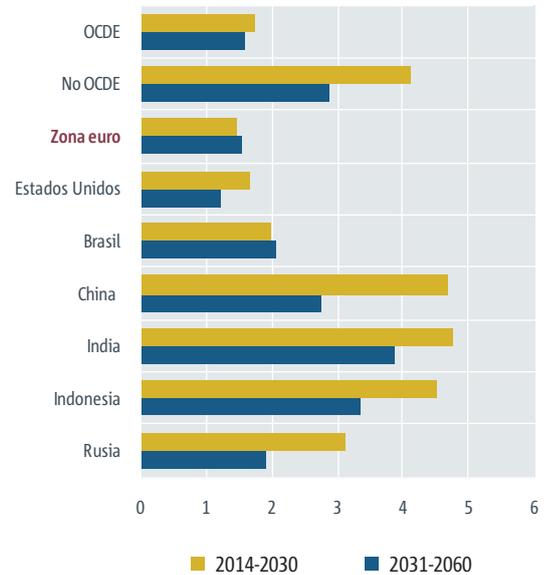
La acumulación de estas diferencias durante un período tan largo dará lugar a avan-

GRÁFICO 1.3. Previsión de crecimiento del *output* potencial, 2014-2060 (porcentaje)

a) *Output* total



b) *Output* per cápita



Nota: Crecimiento basado en la contribución de la productividad y de la tasa de empleo potencial.

Fuente: OCDE (2014a) y elaboración propia.

ces relativos muy sustanciales. Dentro del grupo de países de la OCDE, se prevé que el crecimiento de Estados Unidos sea sistemáticamente inferior a la media mundial y el de la zona euro inferior al de los Estados Unidos (aunque en términos per cápita, esta

última tendencia desaparecería a partir de 2030). Así pues, el proceso de convergencia del nivel de vida de los países de la zona euro hacia el de Estados Unidos —que se ha visto interrumpido frecuentemente durante las últimas tres décadas— habría desaparecido del horizonte de largo plazo. En el resto de países, se prevé un crecimiento de las economías emergentes asiáticas significativamente superior. Las economías que han basado su despegue en buena medida en la exportación de productos primarios —como Rusia y Brasil— aparecen con perspectivas menos optimistas que las de las primordialmente manufactureras.²

El fuerte y sostenido crecimiento de algunas economías emergentes se combina con un enorme tamaño y tendrá un impacto decisivo a largo plazo sobre el *statu quo* de la economía mundial. Tanto la población de China como la de India multiplican por cuatro a la de Estados Unidos y la zona euro juntas. En términos de PIB (medido en paridad del poder adquisitivo), la economía China está en disposición de adelantar a las economías de Estados Unidos y de la Unión Europea (UE) en un par de años, mientras que el PIB conjunto de India, Rusia, Brasil e Indonesia está apenas un 10% por debajo del norteamericano (de acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial).

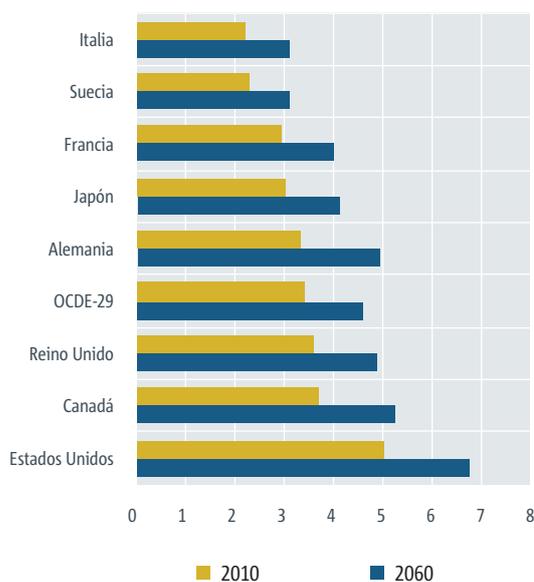
La mayor igualdad entre los niveles de vida de los distintos países que lleva aparejada la evolución reciente de las economías en desarrollo contrasta con la tendencia hacia una mayor desigualdad dentro de cada país. La mayor apertura internacional conlleva una mayor demanda de capital humano. Asimismo, las ideas, el *know-how* y el talento tienen un mayor valor relativo en una economía global. Esto conlleva importantes efectos distributivos, como es el incremento del salario relativo de los traba-

adores más cualificados con respecto a los menos cualificados.³ Otro efecto redistributivo potencial es el aumento de la participación de los ingresos no salariales en la renta nacional en detrimento de los salariales, aunque este fenómeno tiene otras explicaciones al margen de la globalización (o explicaciones complementarias) como es el aumento de la intensidad en capital de los procesos productivos (Karabarbounis y Neiman 2014). En las próximas décadas se prevé que la ratio del salario del noveno decil con respecto al del primer decil en el conjunto de la OCDE se incremente en más de un 30% (gráfico 1.4).

Evidentemente, hay que tomar con cautela cifras concretas de previsiones a muy largo plazo. Ahora bien, no cabe ignorar la magnitud de los cambios que se van producir y la trascendencia que tiene avanzar seriamente y sin demora en la mejora de la capacidad competitiva a través del incremento de la calidad del capital humano, el desarrollo de un tejido empresarial avanzado y la modernización institucional.

El fuerte y sostenido crecimiento de algunas economías emergentes se combina con un enorme tamaño y tendrá un impacto decisivo a largo plazo sobre el *statu quo* de la economía mundial.

GRÁFICO 1.4. Ratio del percentil 90 sobre el percentil 10 de los salarios brutos, 2010 y 2060



Fuente: OCDE (2014b).

1. La economía mundial de camino hacia una nueva era

1.2 Las fuentes del despegue de las economías emergentes

La gran intensidad del esfuerzo inversor ha sido uno de los factores más destacados que han auspiciado el despegue de las economías emergentes. La inversión en capital físico como porcentaje del PIB en los países en desarrollo de Asia era de un 30% a principios de los 2000 y se ha ido elevando hasta superar el 40% en los últimos años frente a tasas del 20% en el resto de regiones (gráfico 1.5). También destaca la notable evolución del África subsahariana, pasando de una intensidad inversora del 15% en 1996 a una del 30% en 2013. Por países, sobresalen China, India e Indonesia y, recientemente, Nigeria y Sudáfrica.

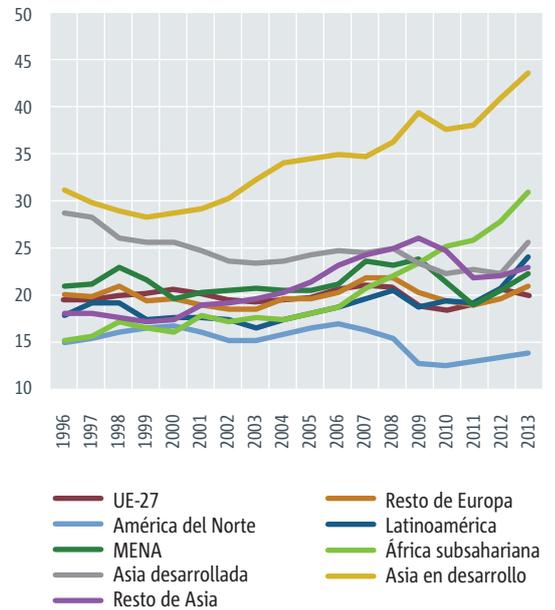
En el lado contrario se sitúan las economías avanzadas. América del Norte, aparece con el esfuerzo inversor más bajo de todas las regiones en los últimos quince años, siempre por debajo del 20%, e incluso del 15% en los últimos cinco. La UE ha acusado un cierto bache en los años de la Gran Recesión, reduciéndose su esfuerzo inversor por debajo del 20% del PIB. Finalmente, Japón registra una caída de diez puntos en el esfuerzo, reflejando el efecto de su *década perdida* —que ha durado al menos veinte años (desde 1991). Japón podría ser el ejemplo adelantado de lo que puede suceder a otras economías avanzadas si no reaccionan con prontitud y determinación frente a los nuevos vientos de la economía mundial.

Con todo, la intensa inversión en capital físico es solo uno de los factores explicativos del despegue de las economías emergentes, siendo también claves las trayectorias del capital humano y la *productividad total de los factores* (PTF). La diferencia entre el crecimiento anual de

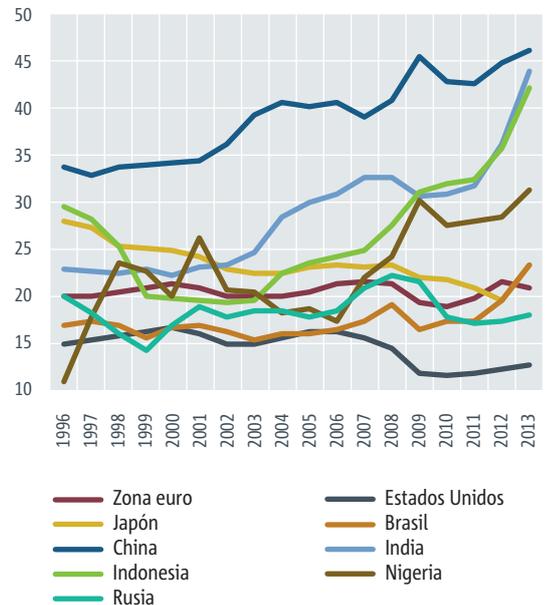
Las trayectorias del capital humano y la PTF, junto con la intensa inversión en capital físico, han sido claves en el despegue de las economías emergentes.

GRÁFICO 1.5. Esfuerzo inversor, 1996-2013 (porcentaje)

a) Regiones



b) Economías seleccionadas

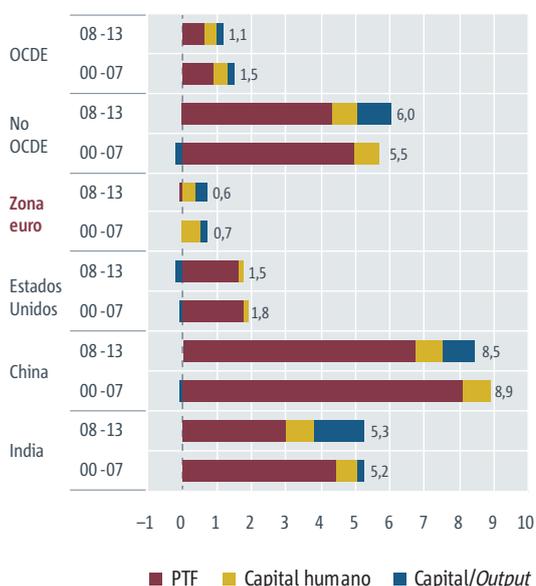


Nota: MENA: Oriente Medio y África del Norte

Fuente: Banco Mundial (2014a), Fondo Monetario Internacional (FMI 2014a) y elaboración propia.

la PTF en los países no pertenecientes a la OCDE y en los de la OCDE durante el período 2000-2013 habría estado próxima a los cuatro puntos porcentuales (gráfico 1.6). Más aún, frente al estancamiento de la PTF

GRÁFICO 1.6. Crecimiento medio anual de la productividad del trabajo y sus componentes, 2000-2013 (porcentaje)



Fuente: OCDE (2014a) y elaboración propia.

en la zona euro, su crecimiento en China se habría situado en torno a los 7,5 puntos porcentuales anuales.

Las variaciones en la PTF reflejan la evolución de la productividad de una economía que no puede ser atribuida a la acumulación de capital físico y humano. Detrás del extraordinario crecimiento de la PTF en algunas economías emergentes se encuentra la paulatina liberalización de sus mercados interiores y la apertura al comercio y la inversión internacional de unos países que se encontraban hace tres décadas entre los más intervenidos y aislados del planeta. Este es el caso de China e India. Las distorsiones en la asignación productiva del capital físico y humano pueden hacer muy ineficiente su acumulación, lo que se traduce en términos de contabilidad del crecimiento en un nivel muy bajo de la PTF. Hsieh y Klenow (2009) estiman que la eliminación de las distorsiones en la asignación de capital físico y humano en las empresas incrementarían la productividad entre un 30% y un 50% en la industria china y entre un 40% y un 60% en

la de India. Según estos autores, dos puntos porcentuales del crecimiento anual de la PTF alcanzado por China entre 1998 y 2005 se deben a la reducción de estas distorsiones en la asignación de los recursos.

La liberalización y las reformas económicas en estos países y la mayor apertura al exterior habrían eliminado muchas ineficiencias, conducido a una especialización en actividades en las que se dispone de ventaja comparativa, mejorado el aprovechamiento de las economías de escala e impulsado decisivamente la PTF. El impacto positivo de las reformas liberalizadoras se ha visto amplificado por un marco global favorable a la reducción de las barreras comerciales y políticas entre países, y por una revolución en las tecnologías de la comunicación y la logística que han reducido sustancialmente las desventajas de la lejanía a los principales polos de la economía mundial.

Otro elemento que explica la muy favorable evolución relativa de la PTF en las economías emergentes es el incremento de calidad del capital humano y el progreso tecnológico incorporado en el nuevo capital físico, especialmente el que proviene de la inversión directa extranjera (IDE). En las aproximaciones más convencionales de la contabilidad del crecimiento —como las utilizadas en el gráfico 1.6— estos aspectos cualitativos de la acumulación de capital son recogidos por la PTF. No obstante, un mismo nivel educativo puede garantizar competencias formativas diversas según el país. El Informe PISA (*Programme for International Student Assessment*) que elabora la OCDE sobre las competencias lectoras en matemáticas y en ciencias de los estudiantes de 15 años incluye también a economías emergentes de fuera de la OCDE y ofrece indicios de la calidad de su capital humano. Aunque existen críticas a su implementación específica

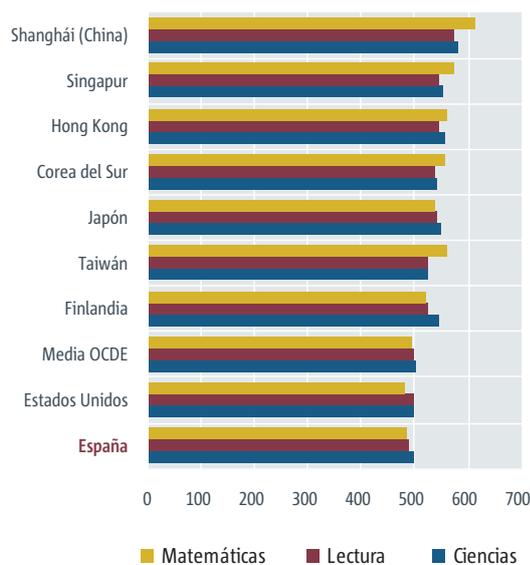
Los indicadores de calidad educativa de las economías emergentes asiáticas alcanzan niveles muy destacados y recuerdan la importancia crucial que tiene la mejora de la educación para el desarrollo económico.

en China, PISA sitúa a los adolescentes de Shanghái a la cabeza de los 61 países incluidos en 2012. Le siguen, los estudiantes de Singapur, Hong Kong, Corea del Sur, Japón y Taiwán. El primer país europeo es Finlandia con una suma de puntuaciones de 1588 frente a los 1763 de Shanghái. La media de la OCDE está en 1491 y la puntuación de España es 1468 (gráfico 1.7). Así pues, este indicador sugiere que al incremento cuantitativo del capital humano de las economías asiáticas habría que añadir un componente cualitativo muy importante, cuyos efectos quedan incorporados en la PTF. Este componente ayuda a explicar el desplazamiento reciente del dinamismo económico mundial hacia este continente y recuerda la importancia crucial que tiene situar la mejora de la educación como una de las prioridades de cualquier país.

A su vez, la acumulación de capital físico tiene un impacto adicional sobre el crecimiento, como vehículo para la introduc-

ción del progreso tecnológico. Este papel se intensifica en el caso de la IDE porque supone una vía de introducción de nuevas prácticas de gestión y organización del trabajo, de información acerca de productos y mercados, de técnicas productivas y de redes de comercialización. Todos estos elementos presentan externalidades positivas de conocimiento, de abastecimiento y de formación de trabajadores y ejecutivos, de las que se benefician las empresas locales. De acuerdo con la estadística que confecciona la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), la IDE creció a una tasa media interanual del 10,5% a nivel global entre 1982 y 2012 (a precios y tipos de cambio corrientes). Aunque ha descrito importantes oscilaciones, el destino de ese flujo anual de inversión ha ido desplazándose paulatinamente en favor de las economías en desarrollo o en transición.⁴ El gráfico 1.8 muestra la evolución de esta tendencia utilizando medias móviles de 7 años y pone de manifiesto que la IDE en

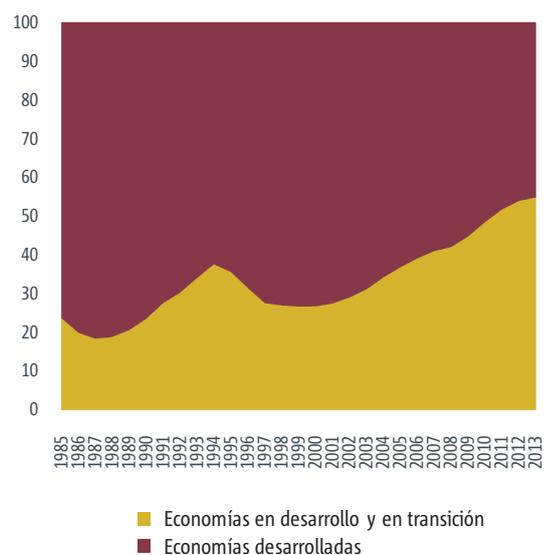
GRÁFICO 1.7. Resultados PISA según competencias, 2012. Economías seleccionadas



Nota: Ordenadas según la suma de las puntuaciones en las tres competencias.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas (ONU) y elaboración propia.

GRÁFICO 1.8. Distribución de los flujos de IDE. Medias móviles de 7 años centradas en el cuarto año, 1985-2013 (porcentaje)



Nota: Para los últimos tres años se reduce el número de años promediados hasta llegar a 4 en 2013.

Fuente: UNCTAD (2014b) y elaboración propia.

las economías en desarrollo y en transición ha pasado de representar un 25% del total a mediados de los años 80, a situarse por encima del 50% en los últimos años.⁵

La magnitud relativa de la IDE puede calibrarse mejor relacionándola con el PIB de la economía de destino. El gráfico 1.9 muestra la trayectoria del volumen de IDE en cada grupo de países con relación al PIB correspondiente. En general, la IDE ha pasado de suponer en torno al 0,5% del PIB a mediados de los 80, a situarse notablemente por encima del 3% en su punto culminante, justo antes del inicio de la Gran Recesión. En términos de esta ratio, los países de renta alta fueron superados como receptores de IDE por los de renta media desde finales de los 80 y por los de renta baja, desde que se inició la Gran Recesión.

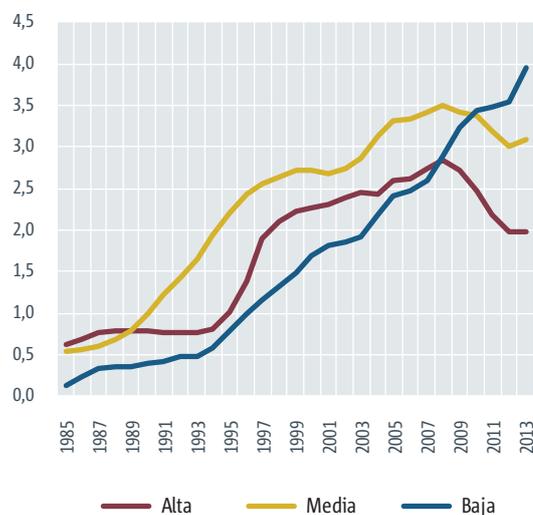
En definitiva, todos los indicadores apuntan desde hace tiempo hacia una nueva era en la que la distancia de productividad y renta per cápita entre los países más avanzados y los menos disminuirá. Previsiblemente, el impacto sobre las economías avanzadas del

acelerado desarrollo de las emergentes seguirá siendo mayoritariamente positivo en términos de bienes más baratos, progreso tecnológico más rápido, mayores oportunidades de negocio para las empresas dinámicas y de desarrollo para los individuos más cualificados, entre otros elementos. No obstante, a falta de una política adecuada de regeneración económica y de reciclaje de empresas y capital humano, el impacto de la globalización y el progreso de las economías emergentes podrían ser negativos sobre un número indeterminado de colectivos de los países avanzados.

En el nuevo contexto de fuerte competencia global, no cabe esperar que el estancamiento en el progreso del capital humano e institucional de un país conduzca al mantenimiento de los niveles de vida sino a su retroceso. En el nuevo escenario, las economías avanzadas tenderán a sufrir una competencia creciente en un número cada vez más amplio de sectores, obligándolas a un esfuerzo constante de mejora de sus factores productivos y de su entorno económico. Previsiblemente, las economías avanzadas que no sean capaces de hacer progresar inequívocamente la formación de su capital humano, su tejido productivo y el entorno institucional que ofrecen a la iniciativa empresarial y la inversión productivas, pueden verse abocadas a una dolorosa combinación de desempleo elevado y crecimiento precario.

Los países de renta alta fueron superados como receptores de IDE por los de renta media a finales de los 80 y por los de renta baja, al inicio de la Gran Recesión.

GRÁFICO 1.9. Peso de la IDE en el PIB agrupada por grupos de renta de los países receptores. Medias móviles de 7 años centradas en el cuarto año, 1985-2013 (porcentaje)



Fuente: Banco Mundial (2014a) y elaboración propia.

1.3 El medio plazo: la Gran Recesión y las secuelas del desajuste competitivo

La crisis financiera de 2008 y la Gran Recesión resultante significaron el fin de un ciclo para las economías que habían ido acumu-

La crisis financiera de 2008 y la Gran Recesión resultante significaron el fin de un ciclo para las economías que habían ido acumulando importantes desequilibrios exteriores al calor de la abundante liquidez internacional.

lando importantes desequilibrios exteriores al calor de la abundante liquidez internacional. Las economías avanzadas que más competitividad habían perdido son las que han sufrido de manera más intensa y prolongada los efectos de la crisis económica.

La tasa media anual de crecimiento del PIB entre 2008 y 2013 de las economías de renta alta ha sido del 0,9%, frente al 5,1%, el 5,6% y el 6% de los países de renta media-alta, media-baja y baja, respectivamente (panel a del gráfico 1.10). Dadas estas extraordinariamente altas tasas de crecimiento de las economías en desarrollo, difícilmente puede calificarse la Gran Recesión como de crisis económica mundial. Ha sido una crisis focalizada en las economías avanzadas, aunque dentro de estas existen importantes diferencias mostrando la UE el peor desempeño con una tasa media negativa del -0,2% anual durante estos años.

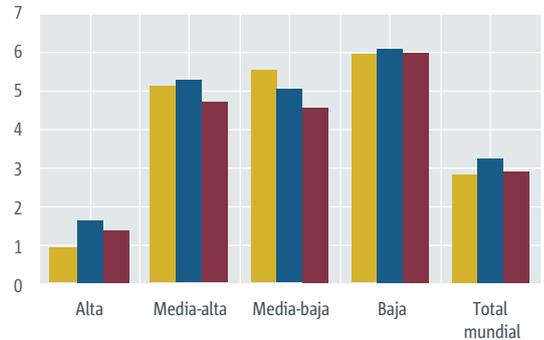
Como indicadores de la evolución de la competitividad internacional con anterioridad a la Gran Recesión se utilizan el saldo de la balanza por cuenta corriente en 2007 y el valor de la *posición de inversión internacional neta* (PIIN, valor de los activos netos de un país frente al exterior). Un elevado saldo negativo de la cuenta corriente puede ser el resultado óptimo de múltiples factores específicos de un país —tales como su estadio de desarrollo, unas expectativas de crecimiento futuro especialmente positivas o una dinámica demográfica diferente— pero históricamente los fuertes saldos negativos en cuenta corriente han conducido con frecuencia al fenómeno conocido como *sudden stop*: crisis financiera, parón del crecimiento y fuerte reajuste del tipo de cambio real (Edwards 2004).

Cuando en un país se produce una crisis financiera y de pagos internacionales, el rá-

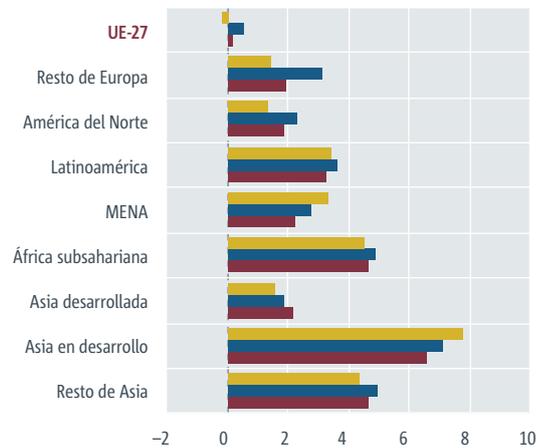
1. La economía mundial de camino hacia una nueva era

GRÁFICO 1.10. Tasa media de variación anual del PIB real (\$ 2005 PPA), 2008-2013 (porcentaje)

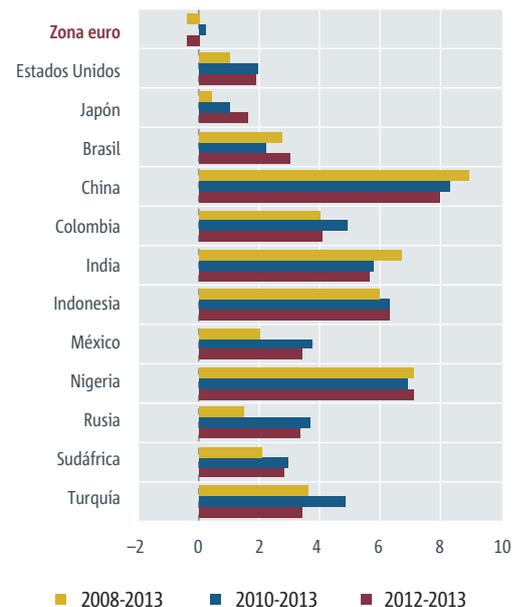
a) Grupos de renta



b) Regiones



c) Economías seleccionadas



Nota: MENA: Oriente Medio y África del Norte

Fuente: FMI (2014a) y elaboración propia.

vido cambio de signo del flujo de crédito privado internacional obliga a una combinación de lo que podemos denominar *ajuste de precios* (depreciación del tipo de cambio efectivo) y *ajuste de cantidades* (detención del crecimiento económico e incremento del desempleo, además de un aumento del endeudamiento público que es resultado de la caída de los ingresos impositivos, los intentos de paliar la caída de la demanda privada y la posible compensación de agujeros patrimoniales en el sistema financiero). Ambos mecanismos contribuyen a revertir el saldo de la balanza por cuenta corriente pero sus costes en bienestar y sus secuelas son muy distintos. Cuanto más amplio y rápido sea el ajuste de precios, más rápido y menos traumático tiende a ser el ajuste de cantidades.

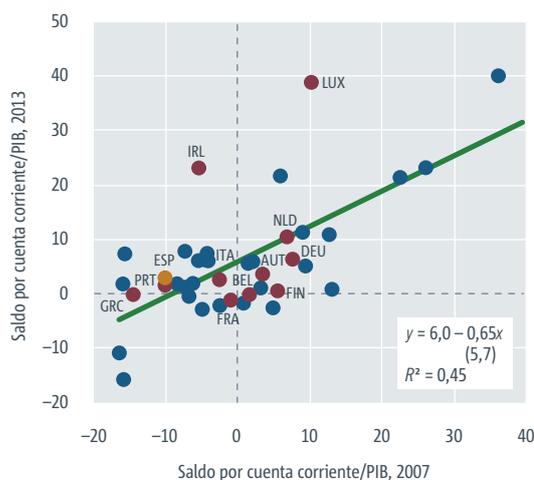
El ajuste registrado en las economías avanzadas —y, en especial, en las de la zona euro— desde 2008 ha sido fundamentalmente de cantidades. Aunque los tipos de cambio efectivos de economías con fuertes superávits comerciales como Japón y China se han apreciado notablemente y sus precios han tendido a crecer en términos internacionales, el ajuste de precios de los Estados Unidos y, muy especialmente, de la zona euro ha sido bastante limitado. La unión monetaria que tantos beneficios trajo inicialmente a los países de la periferia europea está ahora dificultando enormemente su reajuste competitivo. Como consecuencia de ello, aunque el incendio financiero en forma de cierre de mercados y escalada de primas de riesgo ha remitido drásticamente en estos países, el ajuste competitivo que permita simultáneamente alcanzar el pleno empleo y el equilibrio exterior está, en gran medida, todavía pendiente.

Los desequilibrios en la balanza por cuenta corriente de los países avanzados han ten-

dido a reducirse o eliminarse aunque no de manera generalizada. Así, un numeroso grupo de países avanzados que presentaban notables déficits en 2007, han pasado a registrar superávits en 2013 (gráfico 1.11). Entre estos se incluyen Irlanda, Italia, España y Portugal. No obstante, si trazásemos una recta de regresión en el gráfico 1.11 todavía se obtendría una pendiente positiva y estadísticamente significativa, indicando la persistencia de los desequilibrios en muchos países seis años después.

Un indicador clave del ajuste de la competitividad a través de los precios es el tipo de cambio efectivo real (TCER), cuya evolución depende de la variación de los tipos de cambio nominales y de los niveles de precios y costes de los socios comerciales de cada país (ponderados por los pesos de las relaciones bilaterales correspondientes). En general, las economías avanzadas han tendido a ver depreciados sus TCER desde el inicio de la Gran Recesión mientras que las economías emergentes los han visto apreciarse respondiendo así a la necesidad de reajus-

GRÁFICO 1.11. Dinámica de los desequilibrios de la balanza por cuenta corriente. Países de renta alta, 2007-2013



Nota: Recta de regresión, entre paréntesis valor del estadístico t. Los puntos granates identifican a los países de la zona euro (12) y España se identifica en naranja.

Fuente: Banco Mundial (2014a), FMI (2014a, 2014b) y elaboración propia.

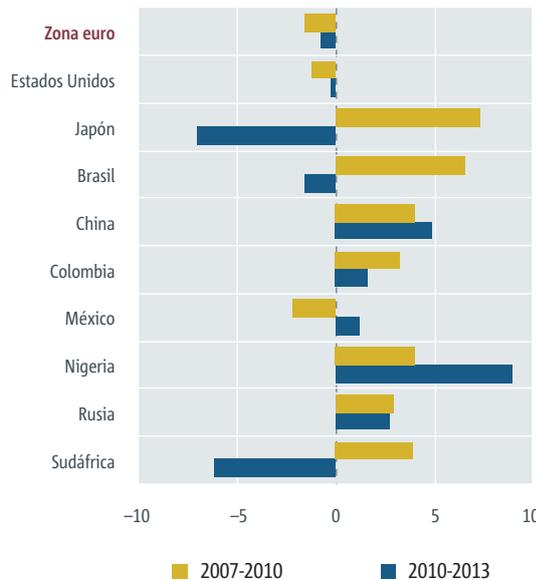
1. La economía mundial de camino hacia una nueva era

tar la competitividad relativa (gráfico 1.12). Asimismo, los índices de precios interiores apuntan en la misma dirección (gráfico 1.13 en el que se toma como referencia igual a

100 los precios en Estados Unidos): los precios relativos han bajado en la zona euro, al tiempo que tendían a elevarse en las principales economías.

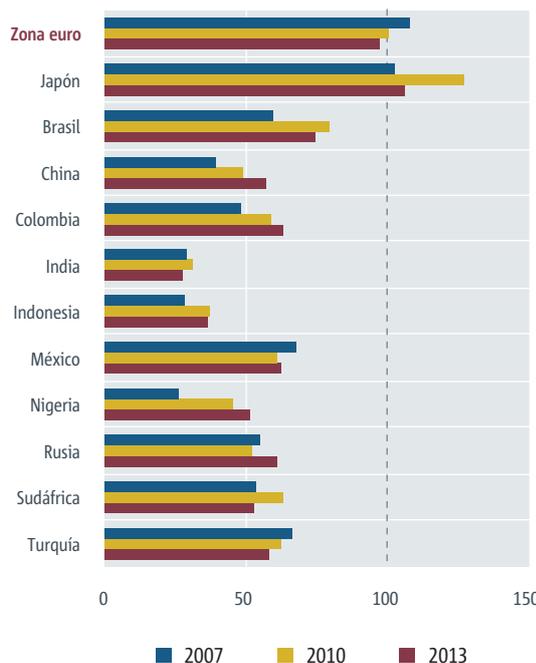
En ausencia de un ajuste suficiente por la vía de los precios en algunas economías, el ajuste se ha venido produciendo por la vía de las cantidades: caída del crecimiento y del empleo.

GRÁFICO 1.12. Tipo de cambio efectivo real. Tasa de variación media, 2007-2013 (porcentaje)



Fuente: Banco Mundial (2014a), FMI (2014a) y elaboración propia.

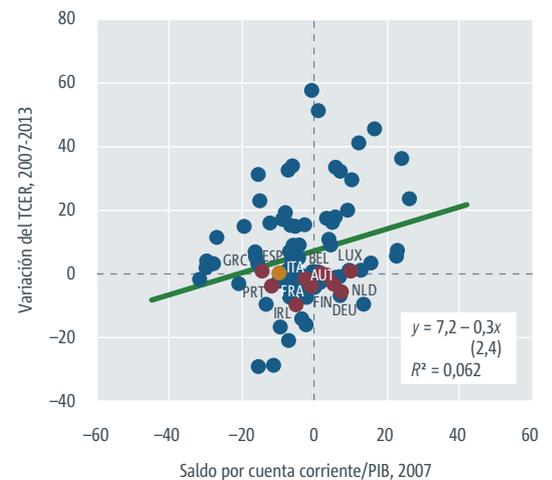
GRÁFICO 1.13. Nivel de precios relativos aproximados por el índice de PPA*, 2007, 2010 y 2013 (dólares frente a la moneda nacional)



* Estados Unidos es el valor de referencia igual a 100.

Fuente: Banco Mundial (2014a) y elaboración propia.

GRÁFICO 1.14. Desequilibrio por cuenta corriente y variación del TCER, 2007-2013



Nota: Recta de regresión, entre paréntesis valor del estadístico t. Los puntos granates identifican a los países de la zona euro (12) y España se identifica en naranja.

Fuente: FMI (2014a), Banco Mundial (2014a) y elaboración propia.

apenas son significativas y ni siquiera tienen siempre el signo que se esperaría de una devaluación interna en los países que partían con un fuerte desequilibrio exterior (por ejemplo, el TCER de España se apreció entre 2007 y 2013 a pesar de su déficit, mientras que el de Alemania se depreció a pesar de su superávit). Así pues, como indicábamos anteriormente, la integración monetaria europea está suponiendo un obstáculo muy importante al reajuste de la competitividad en los países periféricos por la vía de los precios relativos.

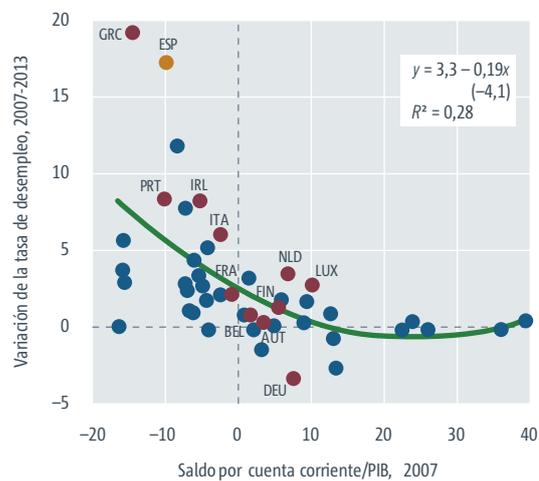
En ausencia de un ajuste suficiente por la vía de los precios en algunas economías, el ajuste se ha venido produciendo por la vía de las cantidades (caída del crecimiento y del empleo), dando lugar también a una sustancial acumulación de deuda pública. La caída del crecimiento y del empleo reduce el desequilibrio exterior porque limita el crecimiento de las importaciones, fuerza las empresas a buscar mercados en el exterior y deja fuera del mercado a las empresas menos eficientes y los trabajadores menos productivos (con las limitaciones que puede suponer a este último proceso una fuerte dualidad en los contratos laborales en países como España).

Los paneles *a* y *b* del gráfico 1.15 muestran que los países que habían acumulado un mayor desequilibrio competitivo en el período previo a la Gran Recesión —medido este desequilibrio por el déficit en cuenta corriente o por un valor negativo de la PIIN— son los que mayor incremento del desempleo han registrado en los años posteriores. Estos países mantuvieron elevadas tasas de crecimiento con anterioridad a la Gran Recesión —a pesar del deterioro de su competitividad internacional— sobre la base de un crecimiento insostenible de su demanda interna y de la abundancia de cré-

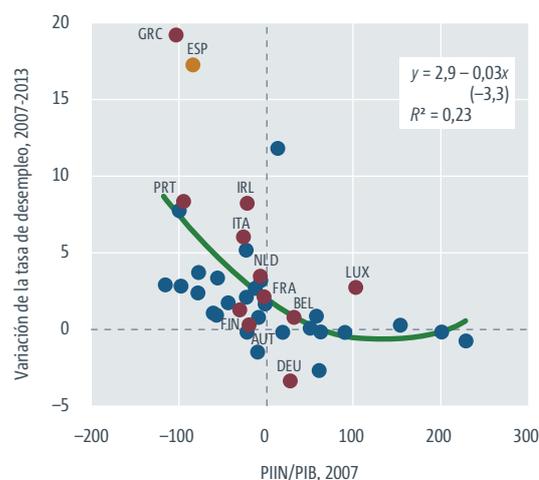
dito internacional barato. Tras el estallido de la crisis financiera de 2008 y en ausencia de un reajuste suficiente de precios en forma de depreciación del TCER, estos países han ido equilibrando sus flujos financieros mediante un ajuste de cantidades que tiene en el empleo su principal víctima. Los dos gráficos indicados muestran sendas relaciones no lineales: el impacto desfavorable sobre el empleo de un déficit de la balanza por cuen-

GRÁFICO 1.15. Desequilibrio exterior previo a la Gran Recesión y aumento del desempleo. Países de renta alta, 2007-2013 (porcentaje)

a) Saldo por cuenta corriente y tasa de desempleo



b) PIIN y tasa de desempleo



Nota: Curvas de regresión, entre paréntesis valor del estadístico *t*. Los puntos granates identifican a los países de la zona euro (12) y España se identifica en naranja.

Fuente: Banco Mundial (2014a), The Conference Board (TCB, 2014), OCDE (2014d), Eurostat (2014) y elaboración propia.

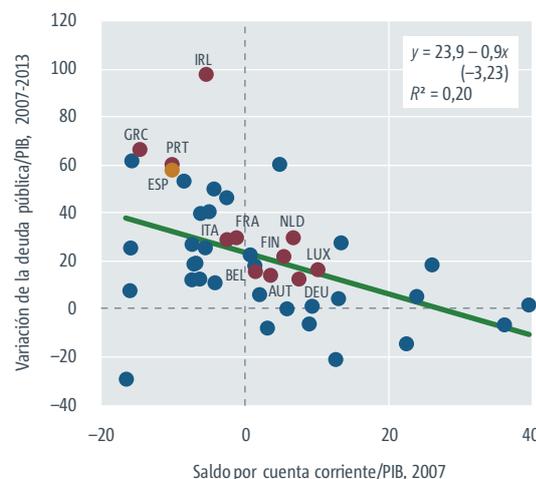
1. La economía mundial de camino hacia una nueva era

ta corriente o de una elevada ratio de deuda exterior parece multiplicarse por debajo de ciertos valores negativos.

Los países que habían acumulado un mayor desequilibrio competitivo en el período previo a la Gran Recesión son los que mayor incremento del desempleo y deuda pública han registrado en los años posteriores.

Los déficits públicos y la acumulación de deuda pública funcionan como un colchón de urgencia frente a las perturbaciones macroeconómicas. A corto plazo, facilitan el mantenimiento de los servicios públicos y el sostenimiento de la demanda agregada. Por ello y porque son insostenibles por encima de un cierto nivel, constituyen una señal adicional de que el país tiene pendientes reajustes más profundos en su competitividad o, en su defecto, en sus niveles de gasto y bienestar. Así, el gráfico 1.16 muestra que las diferencias en la acumulación de deuda pública entre 2007 y 2013 están positivamente relacionadas con los desequilibrios competitivos previos de los países. En otras palabras, los países en los que más ha crecido la deuda pública (con relación al PIB de cada país) son aquéllos que presentaban saldos en cuenta corriente más negativos en el ejercicio previo a la Gran Recesión. Esto es

GRÁFICO 1.16. Desequilibrio exterior previo a la Gran Recesión y aumento del endeudamiento público. Países de renta alta, 2007-2013



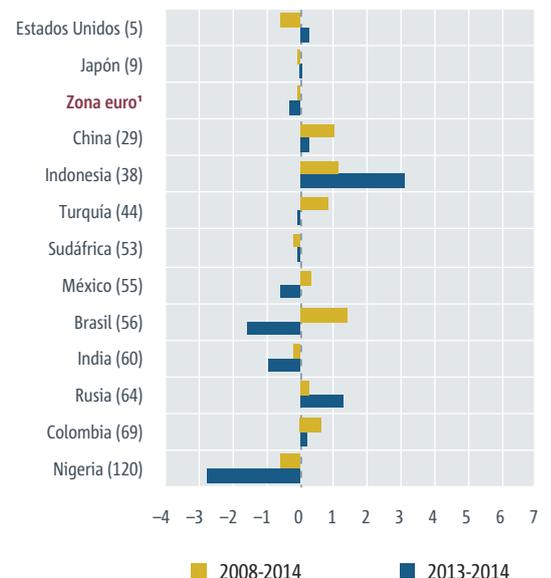
Nota: Recta de regresión, entre paréntesis valor del estadístico t. Los puntos granates identifican a los países de la zona euro (12) y España se identifica en naranja.

Fuente: FMI (2014a), Banco Mundial (2014a) y elaboración propia.

así a pesar de que las circunstancias concretas del aumento del endeudamiento público en cada país han sido diversas.

Como indicador complementario que recoge diversos aspectos cualitativos de la competitividad de los países, el gráfico 1.17 presenta la variación del índice de competitividad global (GCI) de un grupo de economías. Este índice tampoco arroja señales claras en favor de una recuperación de la competitividad media de las economías avanzadas. En concreto, señala variaciones negativas —aunque modestas— en la competitividad global de la zona euro durante los últimos años, mientras que Estados Unidos y Japón parecen haber iniciado una recuperación —también modesta— de la misma. Brasil, Indonesia, China y Turquía ofrecen los mayores avances entre las economías seleccionadas a lo largo del período 2008-2014.

GRÁFICO 1.17. Tasa de variación media anual del índice de competitividad global (GCI), 2008-2014 (porcentaje)



1 Obtenido como media ponderada a partir de datos del PIB.

Nota: La variación 2008-2014 se refiere a la variación entre los rankings 2007-2008 y 2013-2014, y la de 2013-2014 al cambio entre el de 2012-2013 y 2013-2014.

Entre paréntesis se muestra la posición en el ranking del último año.

Fuente: World Economic Forum (2014), FMI (2014a) y elaboración propia.

1.4 El corto plazo: al principio de la nueva normalidad

Desde el inicio de la Gran Recesión, el crecimiento de la economía mundial ha pasado por tres fases: desplome hasta un mínimo del 0,7% en 2009, recuperación hasta un máximo del 5,1% en el año siguiente y paulatino descenso desde entonces. En 2013, el crecimiento se situó en un 3% y se espera que retome una senda ascendente en los próximos años, estimulada principalmente por la recuperación de las economías avanzadas, aunque existen importantes incertidumbres en esa previsión derivadas de las crecientes tensiones geopolíticas existentes en la periferia de la UE y en Oriente Medio.

Dos claves —aparentemente contrapuestas— de la evolución comparativa de los países durante la última década son la sincronización de los cambios de tendencia y la gran diferencia en los niveles de tasas de crecimiento. El paulatino descenso del crecimiento desde 2010 se observa en todos los grupos de países, con el de renta alta en el inferior de crecimiento y el de renta baja en el nivel superior (panel *a* del gráfico 1.18). Con todo, la sincronía de los cambios de tendencia resulta menos evidente en el grupo de países de renta más baja debido a su menor integración en la economía global (siempre que el producto se mida ajustado por paridad de poder adquisitivo, PPA) y a que esta integración se produce primordialmente por la vía de los productos del sector primario cuya dinámica es más volátil y singular.

Entre 2007 y 2011, la diferencia entre la tasa media anual de crecimiento del PIB en las economías de renta alta y en las restantes se situó en 5 puntos porcentuales: las

economías de renta alta crecieron a una media anual del 0,5% frente a un 5,6% en el resto de economías. Esta diferencia se ha venido reduciendo hasta los 3,4 puntos en 2013 y se espera que se reduzca más aun en los próximos años, hasta los 3 puntos como consecuencia del repunte del crecimiento en las economías avanzadas. En términos per cápita, esta brecha se reduce en torno a medio punto adicional. Una brecha de 2,5 puntos resulta coherente con las previsiones a largo y muy largo plazo mostradas en el gráfico 1.3 del primer apartado de este capítulo y constituye una enorme diferencia teniendo en cuenta que hablamos de tasas de crecimiento acumulativas.

Dentro del grupo de las economías más avanzadas, América del Norte y las economías desarrolladas de Asia han sobrellevado mejor la Gran Recesión de 2008-2009, aunque en 2013 se observa una ligera tendencia hacia la aproximación de sus tasas de crecimiento con las de Europa. Por su parte, las economías en desarrollo de Asia se mantienen con las mayores tasas mundiales de crecimiento del PIB. Dentro de esta región, China sigue alcanzando un crecimiento superior al 8% a pesar de los repetidos vaticinios sobre un descalabro inminente de su extraordinario desarrollo. Los gestores de la política económica china continúan dando muestras de una notable habilidad para sortear los graves problemas que van surgiendo en ese país, tales como la pérdida de energía de los mercados de exportación y los desequilibrios financieros internos. Por su parte, Latinoamérica y, sobre todo, África subsahariana mantienen un elevado dinamismo.

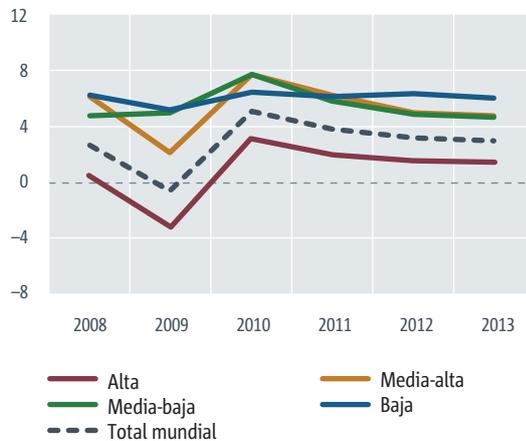
La creación del empleo se moderó también en el último año en prácticamente todas las economías. En cualquier caso, esta variable refleja las grandes diferencias de

Entre 2007 y 2011, la diferencia de crecimiento entre las economías de renta alta y las restantes se situó en cinco puntos, pero se ha reducido hasta los 3,4 puntos en 2013 y se espera que se reduzca más aun en los próximos años.

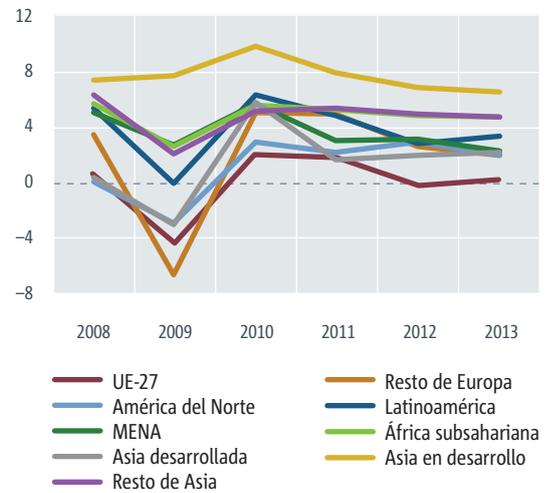
1. La economía mundial de camino hacia una nueva era

GRÁFICO 1.18. Evolución del PIB real (\$ 2005 PPA). Tasas de variación anual 2007-2013 (porcentaje)

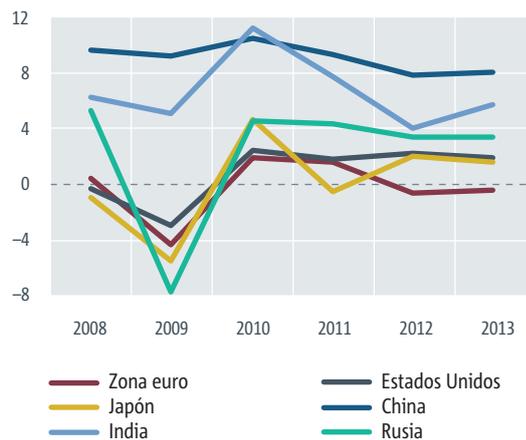
a) Grupos de renta



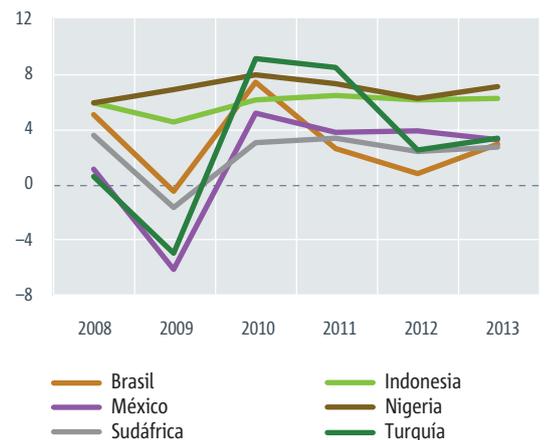
b) Regiones



c) Economías seleccionadas (I)



b) Economías seleccionadas (II)



Nota: MENA: Oriente Medio y África del Norte

Fuente: FMI (2014a) y elaboración propia.

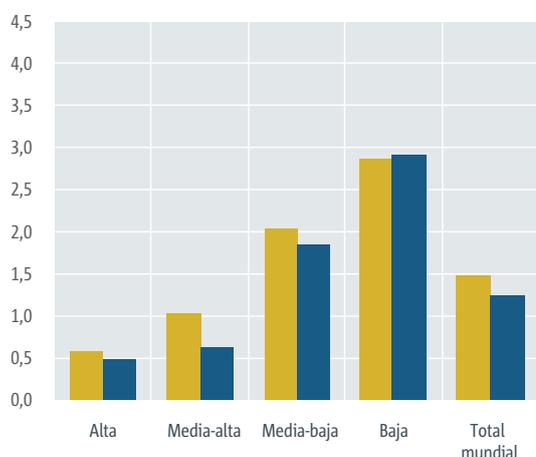
crecimiento existentes entre regiones y países. El mayor incremento del empleo se registra en los países de renta baja, mayoritariamente situados en el África subsahariana, mientras la UE —y, más concretamente, la zona euro— es la única región que sufre una destrucción de puestos de trabajo. Con todo, un hecho llamativo es la modesta creación de empleo en las economías de renta media-alta y en Asia en desarrollo (en China fue inferior al 0,5% en 2013). La dinámica del empleo en estas áreas es inferior a la que se observa

en Asia desarrollada y América del Norte, reflejando un inusitado crecimiento de la productividad que cabe atribuir al fuerte proceso ya comentado de capitalización y crecimiento de la PTF en aquellas economías emergentes (gráfico 1.19).

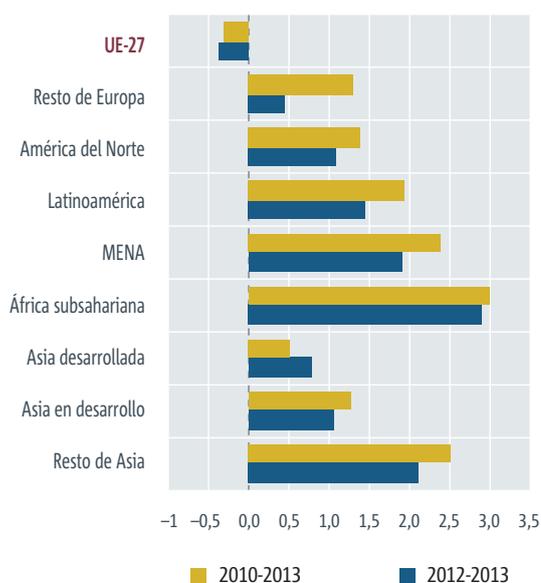
El comercio internacional ofrece perspectivas positivas. Su tasa de crecimiento viene aumentando en todos los grupos de países y regiones excepto en Oriente Medio y África del Norte, cuyas cifras se ven negativamente influidas por la moderación de los precios del

GRÁFICO 1.19. Tasa de variación del empleo, 2010-2013 (porcentaje)

a) Grupos de renta



b) Regiones

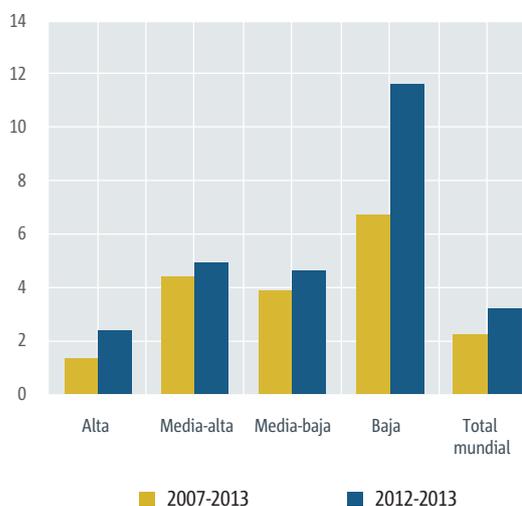


Nota: MENA: Oriente Medio y África del Norte

Fuente: Banco Mundial (2014a), The Conference Board (2014) y elaboración propia.

petróleo (gráfico 1.20). En general, el crecimiento de las exportaciones de las regiones y países especializados en la producción de manufacturas —como los de Asia en desarrollo— supera ampliamente el de las áreas como Latinoamérica donde el sector primario tiene más peso. No obstante, el despertar del África subsahariana —una región exportadora de productos primarios— también se refleja en un destacado aumento de sus exportaciones.

GRÁFICO 1.20. Tasa media de crecimiento interanual de las exportaciones por grupos de renta, 2007-2013 (porcentaje)



Fuente: FMI (2014a) y elaboración propia.

Los últimos datos macroeconómicos muestran mejoras pero no un amplio y definitivo avance en la corrección de los problemas más graves de paro, deuda pública y deuda exterior. Aunque un numeroso grupo de países muestra un avance significativo en la corrección de sus desequilibrios (v. los puntos situados por debajo del eje de abscisas en los paneles a y b del gráfico 1.21), existe una importante inercia negativa: los países que mayor tasa de desempleo habían alcanzado en 2012 son los que peor dinámica tendieron a exhibir al respecto en 2013; los que acumulaban mayor deuda con respecto a PIB son los que han tendido a registrar mayores incrementos en la misma y los que presentaban una posición financiera más negativa frente al extranjero son los que mayores déficits por cuenta corriente han mantenido (gráfico 1.21). Los países de la periferia de la UE aparecen entre los más rezagados en la corrección del endeudamiento público.

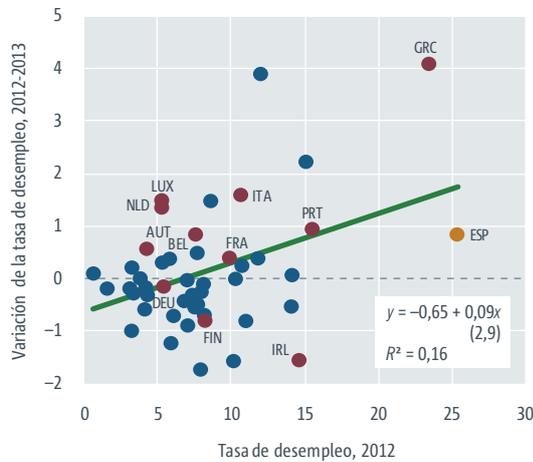
Los gráficos siguientes ofrecen algunos detalles adicionales sobre la dinámica del

Los últimos datos muestran algunas mejoras en la corrección de los desequilibrios pero no un amplio y definitivo avance en la reducción del paro, la deuda pública y la deuda exterior.

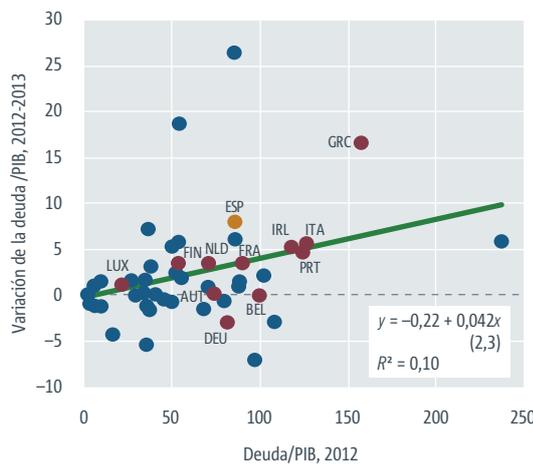
1. La economía mundial de camino hacia una nueva era

GRÁFICO 1.21. Dinámica de los desequilibrios. Países de renta alta, 2012-2013

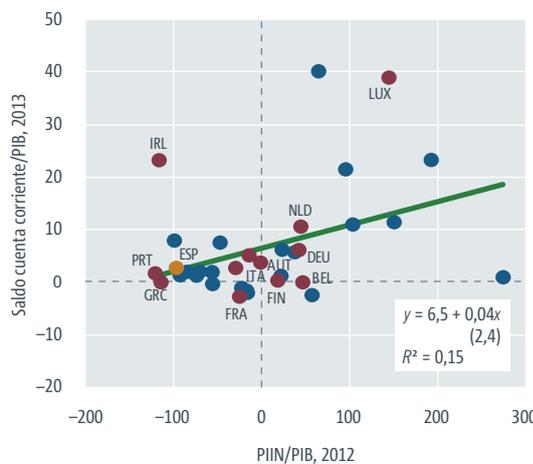
a) Desequilibrio del desempleo



b) Desequilibrio de la deuda



c) Desequilibrio de la PIIN



Nota: Recta de regresión, entre paréntesis valor del estadístico t. Los puntos granates identifican a los países de la zona euro (12) y España se identifica en naranja.

Fuente: Banco Mundial (2014a), TCB (2014), FMI (2014 a y b), OCDE (2014d), Eurostat (2014) y elaboración propia.

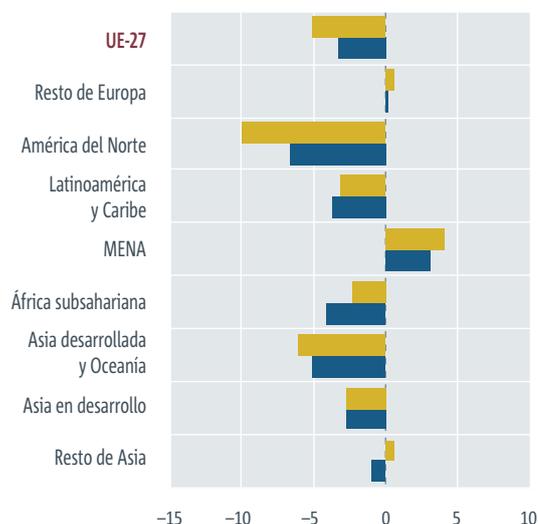
endeudamiento público y exterior. Como puede observarse en el gráfico 1.22, todas las regiones excepto Oriente Medio y África del Norte mantienen déficits públicos. Las regiones desarrolladas son las que mayores déficits presupuestarios alcanzan aunque han tendido a reducirse en 2013 con respecto al promedio 2010-2012. Los desequilibrios exteriores (medidos en el panel b del gráfico por la necesidad de financiación del conjunto de la economía con respecto al PIB) muestran un patrón menos claro por niveles de desarrollo, siendo las Américas y África subsahariana los polos de absorción de recursos financieros. No obstante, la diversidad entre los países encuadrados dentro de cada una de las regiones es muy amplia.

En suma, la tendencia a la corrección de los desequilibrios resulta muy irregular. En promedio, no parece haberse alcanzado todavía el punto en el que las economías con mayores desequilibrios acumulados experimentan mejoras más significativas aunque, sin duda, existen países que están avanzando en esa corrección. Estas circunstancias contrastan con la relativa calma que se observa actualmente en los mercados financieros, en los que las mayores vulnerabilidades ya no apuntan hacia las economías periféricas de la UE sino hacia algunas economías emergentes (gráfico 1.23).

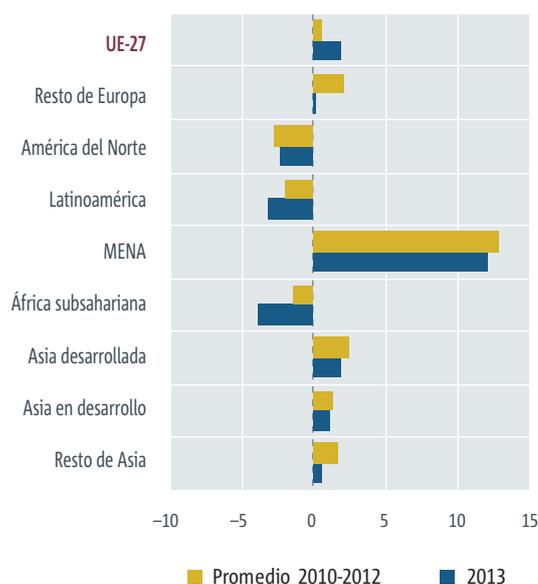
Tras la crisis financiera de 2008, las economías emergentes son las que se han beneficiado mayoritariamente de la abundante liquidez internacional pero algunas de ellas podrían, en un futuro cercano, verse muy negativamente afectadas por una eventual subida de los tipos de interés en los Estados Unidos. A su vez, la relativa tranquilidad de la que gozan actualmente las economías periféricas europeas en los mercados financieros parece ser más un resultado del anuncio

GRÁFICO 1.22. Capacidad o necesidad de financiación sobre el PIB por regiones. Sector público y total economía, 2010-2013 (porcentaje)

a) Sector público



b) Total economía



Nota: MENA: Oriente Medio y África del Norte

Fuente: FMI (2014a) y elaboración propia.

por el Banco Central Europeo en septiembre de 2012 de una política ilimitada de compra de deuda y de una percepción más serena de los riesgos involucrados —frente al pánico que se produjo en el período 2010-2012— que de un cambio de expectativas sobre los fundamentos a largo plazo de estas economías.⁶

GRÁFICO 1.23. Primas de riesgo. Diferenciales de swaps predeterminados de crédito por regiones, 2010-2014 (puntos básicos)



* CEEMEA: Europa Central y del Este, Oriente Medio y África.

Fuente: FMI (2014c).

En cuanto a las perspectivas de crecimiento a corto plazo, las previsiones se apartan poco de la evolución registrada recientemente. Se espera que el crecimiento de la economía mundial siga acelerándose hasta tasas situadas entre un 3,5% y un 4%, manteniéndose una brecha entre las economías en desarrollo y las avanzadas próxima a los 3 puntos porcentuales (cuadro 1.1). La aceleración del crecimiento mundial tendrá su principal origen en las economías avanzadas, dentro de las cuales la zona euro debería volver por fin a tasas positivas de crecimiento tras dos años en negativo, pero se trata de previsiones en las que no han desaparecido las dudas sobre la solidez de la recuperación. Por su parte, el grupo de países que viene liderando el crecimiento mundial de la última década —Asia en desarrollo— mantendrá una trayectoria similar gracias a que la ligera pérdida de dinamismo de China se verá compensada por la ganancia de otras economías de la región, como es el caso de India.

Se espera que el crecimiento de la economía mundial siga acelerándose hasta tasas situadas entre un 3,5% y un 4%, manteniéndose una brecha entre las economías en desarrollo y las avanzadas próxima a los 3 puntos porcentuales.

CUADRO 1.1. Previsiones de crecimiento a corto plazo. Tasas de variación anual del PIB real, 2012-2015
(porcentaje)

	2012	2013	2014	2015
Total mundial	3,5	3,2	3,4	4,0
Economías avanzadas	1,4	1,3	1,8	2,4
Economías emergentes y en desarrollo	5,1	4,7	4,6	5,2
Regiones				
UE-27	-0,4	0,1	1,6	2,0
Europa Central y del Este	1,4	2,8	2,8	2,9
Latinoamérica y Caribe	2,9	2,6	2,0	2,6
Oriente Medio y África del Norte (MENA)	4,9	2,5	3,1	4,8
África subsahariana	5,1	5,4	5,4	5,8
Asia en desarrollo	6,7	6,6	6,4	6,7
Economías seleccionadas				
Zona euro	-0,7	-0,4	1,1	1,5
Estados Unidos	2,8	1,9	1,7	3,0
Japón	1,4	1,5	1,6	1,1
Brasil	1,0	2,5	1,3	2,0
China	7,7	7,7	7,4	7,1
India	4,7	5,0	5,4	6,4
México	4,0	1,1	2,4	3,5
Rusia	3,4	1,3	0,2	1,0
Sudáfrica	2,5	1,9	1,7	2,7

Fuente: FMI (2014c).

Resumen del capítulo 1

- En los últimos tiempos, el *statu quo* mundial y los niveles relativos de competitividad de los distintos países se han visto profundamente alterados como consecuencia del espectacular crecimiento de un grupo de economías emergentes que incluye a los países más poblados del planeta.
- La evolución de las economías avanzadas en los últimos cinco años ha estado decisivamente mediatizada por la Gran Recesión, mostrando la UE el peor desempeño con una tasa de crecimiento negativa. Durante el mismo período, las economías en desarrollo crecieron a un extraordinario 5,5% anual.
- Aunque los tipos de cambio efectivos de economías con fuertes superávits comerciales como Japón y China se han apreciado notablemente y sus precios interiores han tendido a crecer en términos internacionales, el ajuste de precios (vía depreciación del tipo de cambio efectivo) en la zona euro ha sido muy limitado. La Unión Monetaria que tantos beneficios trajo inicialmente a los países de la periferia europea está ahora dificultando enormemente su reajuste competitivo.
- Dada la insuficiencia del ajuste de precios, el ajuste de la zona euro desde 2008 al nuevo marco competitivo ha sido fundamentalmente de cantidades (detención del crecimiento, incremento del desempleo y aumento del endeudamiento público). Los países que habían acumulado un mayor desequilibrio competitivo en el período previo a la Gran Recesión son los que mayor incremento del desempleo han registrado en los años posteriores y en los que más ha crecido la deuda pública con relación al PIB. Un buen número de países —especialmente de la periferia de la zona euro— están todavía pendientes de alcanzar un reajuste competitivo que permita, simultáneamente, el pleno empleo y el equilibrio exterior.
- Recientemente, se constata una tendencia hacia una mayor estabilidad y un crecimiento moderado de parámetros que serán muy distintos de los previos a la Gran Recesión. Se prevé que en las próximas décadas se mantenga una sustancial diferencia de crecimiento entre las economías en desarrollo y las avanzadas en favor de las primeras.
- Dentro del grupo de países avanzados, Estados Unidos tendrá un desempeño algo superior a la zona euro, y dentro de la misma es probable que se registren evoluciones significativamente dispares. Además, a la vez que se tiende hacia una convergencia entre los niveles de vida de los distintos países, se registra también una tendencia hacia una mayor desigualdad dentro de cada país.
- Los hechos recogidos en este capítulo motivan una reflexión general sobre el futuro económico de los distintos países desarrollados como España. La

globalización y el despegue productivo de un conjunto de países emergentes cuya población suma más de 3.000 millones de personas es una gran noticia para los países avanzados que sepan adaptarse al nuevo entorno competitivo. Para estos países, la globalización y la integración de la formidable fuerza de trabajo va a significar nuevas oportunidades de especialización en actividades productivas más rentables y una continua mejora del bienestar. En el lado contrario se situarán los países desa-

rollados que ignoren la magnitud de los cambios y en los que aspectos clave como la modernización educativa e institucional se vean frenadas por inercias, grupos de presión y electoralismos. Estos países se enfrentan al riesgo de que el desempleo y la debilidad del crecimiento se conviertan en enfermedades crónicas y de que su principal palanca para el mantenimiento de la competitividad internacional sea un deterioro continuado de los salarios y del estado del bienestar.

Notas

¹ En los últimos tres años (2011, 2012 y 2013) se va reduciendo el número de años promediado hasta utilizar solo los últimos cuatro para calcular el dato referido a 2013 (en estos casos sin centrar la media móvil).

² Anderson y Strutt (2012) predicen que las exportaciones de las economías avanzadas pasarán de representar el 67% del total mundial en 2004 al 42,7% en 2030 mientras la porción que representa el comercio Sur-Sur en el total mundial que se multiplicará por un factor superior a 2.

³ El aumento de la demanda de capital humano asociado a la mayor apertura internacional se produce tanto en las economías avanzadas como en la mayoría de las que están en desarrollo (véase p. ej. Sánchez-Páramo y Schady [2003] y Ripoll [2005]). En España es particularmente notable la mayor demanda de capital humano que ejercen las empresas exportadoras y los

mayores salarios que pagan para cada nivel educativo (véase Alcalá y Hernández 2010).

⁴ Naciones Unidas distingue el grupo de economías *en transición* separadamente de las economías *en desarrollo*. Este grupo está formado por los siguientes países dependiendo del año de análisis: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Kazakstán, Kirguistán, Montenegro, República de Moldavia, Federación Rusa, Serbia, Serbia y Montenegro, Antigua Yugoslavia, Tayikistán, Macedonia, Turkmenistán, Ucrania, antigua URSS y Uzbekistán.

⁵ Otras fuentes y definiciones de lo que constituye IDE arrojan porcentajes algo distintos pero la tendencia relativa resulta similar, en favor de las economías en desarrollo.

⁶ Véase, por ejemplo, el análisis cuantitativo de De Grauwe y Ji (2014).

Bibliografía

Alcalá, Francisco y Pedro J. Hernández. «Firms' Main Market, Human Capital, and Wages». *SERIEs-Journal of the Spanish Economic Association* 1, n.º 4 (2010): 433-458.

Anderson, Kym y Anna Strutt. «The changing geography of world trade: Projections to 2030». *Journal of Asian Economics* 23, (2012): 303-323.

- Banco Mundial. *World Development Indicators*. Washington DC, 2014a.
- . *Global Economic Prospects*. Washington DC, junio 2014b.
- De Grauwe, Paul y Yuemei Ji (2014). «Disappearing government bond spreads in the eurozone – Back to normal?». Documento de Trabajo CEPS n.º 396, Bruselas: Center for European Policy Studies, mayo 2014.
- Eaton, Jonatan y Samuel Kortum, y Brent Neiman. «On deficits and unemployment». *Revue Économique* 64, n.º 3 (2013): 405-420.
- Edwards, Sebastian. «Thirty Years of Current Account Imbalances, Current Account Reversals and Sudden Stops». Documento de Trabajo NBER n.º 10276. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research, febrero 2004.
- Eurostat. *Statistics. Labour Force Market*. Disponible en internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction (consulta: septiembre de 2014).
- FMI (Fondo Monetario Internacional). *World Economic Outlook, April 2014: Recovery Strengthens, Remains Uneven*. Washington DC, 2014a.
- . *International Financial Statistics*. Actualización septiembre 2014. Disponible en internet: <http://elibrary-data.imf.org/FindData-Reports.aspx?d=33061&e=169393> (consulta: septiembre de 2014b).
- . *World Economic Outlook, Update*. Washington DC, julio 2014c.
- . *Global Financial Stability Report. Statistical Appendix*. April 2014, Washington DC, 20014d.
- Hsieh, Chang-Tai y Peter J. Klenow. «Misallocation and Manufacturing TFP in China and India». *Quarterly Journal of Economics* 124, n.º 4 (2009): 1403-1448.
- Karabarbounis, Loukas y Brent Neiman. «The Global Decline of the Labor Share». *Quarterly Journal of Economics* 129, n.º 1 (2014): 61-103.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). «Growth prospects and fiscal requirements over the long term». En *Economic Outlook*. Capítulo 4, volumen 2014/1. París, 2014a.
- . *OECD Income Distribution Database*. Junio 2014b.
- . «PISA 2012 results». En volumen VI: *Students and Money - Financial Literacy Skills for the 21st Century*. París, 2014c.
- . *Annual Labour Force Statistics*. Disponible en: <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=451> (consulta: septiembre de 2014d).
- Pritchett, Lant. «Divergence, Big Time». *Journal of Economic Perspectives* 11, n.º 3 (1997): 3-17.
- Ripoll, María. «Trade liberalization and the skill premium in developing economies». *Journal of Monetary Economics* 52, n.º 3 (2005): 601-619.
- Sánchez-Páramo, Carolina y Norbert Schady. «Off and running? Technology, trade and the rising demand for skilled workers in Latin America». Documento de Trabajo Serie Policy Research. Washington DC. Banco Mundial, abril 2003.
- TCB (The Conference Board). *Total Economy Database. Output, Labor and Labor Productivity Country Details, 1950-2013*. Nueva York, enero 2014.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). *Statistics. Foreign Direct Investment*. Disponible en: <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/DIAE%20Publications%20-%20Bibliographic%20Index/Pub-FDI-Statistics.aspx> (consulta: 23 de septiembre de 2014).
- . *World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. Ginebra, 2013.
- . *World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: An Action Plan*. Ginebra: julio 2014.

2

La zona euro: una difícil recuperación

Las perspectivas económicas de la zona del euro han mejorado sustancialmente en 2014 tras superarse la recesión a mediados del año anterior, augurándose el regreso a un crecimiento del *producto interior bruto* (PIB) que se consolidaría con mayor fuerza en 2015 caso de no materializarse los riesgos económicos y geopolíticos que en la actualidad amenazan la recuperación. Las exportaciones han desempeñado un papel muy relevante como factor impulsor de la vuelta al crecimiento, dado que los altos niveles de deuda pública y privada y el grado aún sustancial de fragmentación financiera dificultan una contribución importante por parte de la demanda interna.

En este contexto de moderado optimismo, un dato positivo ya constatable es la fuerte minoración de las primas de riesgo que deben pagar los emisores soberanos de la periferia europea, consecuencia principalmente de la actitud decisiva en defensa del euro adoptada por la autoridad monetaria en el verano de 2012, confirmada con las medidas

de expansión de la liquidez adoptadas en junio de 2014. Ello ha permitido, junto con los acuerdos relativos al alargamiento de los plazos requeridos para el cumplimiento de los compromisos relacionados con la reducción de los déficits públicos, un margen algo mayor de maniobra a las finanzas públicas de estos países.

Aún no se advierten, sin embargo, mejoras significativas en el desempleo, el problema más lacerante que en la actualidad afecta a las sociedades europeas. La tasa de desocupación se estabilizó en la zona euro durante el último trimestre de 2013 en el 12%, una cifra ligeramente superior a la alcanzada a finales de 2012. Esta media, históricamente elevada, oculta diferencias muy notables entre países, ya que mientras en Grecia y España la proporción de parados sobre la población activa supera el 25%, en Austria y Alemania se sitúa en torno al 5%, y en otros países, como Luxemburgo y los Países Bajos dentro de la zona euro y la República Checa y Rumania fuera de ella, se mueve entre el

6 y el 7%. Situaciones de desempleo masivo conviven por tanto con la proximidad al pleno empleo dentro de un área económica fuertemente integrada.

En este capítulo se pasa revista a la actual situación económica de la eurozona, caracterizada por una recuperación económica aún incipiente, poniéndola en perspectiva al comparar las previsiones de crecimiento futuro con la experiencia de los años transcurridos desde el comienzo de siglo y señalar el papel que las reformas estructurales pueden jugar al respecto (apartados 2.1 y 2.2). Se aborda también una descripción de los rasgos principales del desempleo, que afecta con extrema gravedad a la mayoría de los países de la periferia de la zona euro (apartado 2.3). A continuación se analizan los progresos logrados desde 2007 en la superación de dos de los grandes desequilibrios internos que aún subsisten: la desigual distribución de los saldos de balanza por cuenta corriente (apartado 2.4) y el alto nivel de endeudamiento de los gobiernos y del sector privado (apartado 2.5). Por último, se considera la fragmentación financiera que aún divide los mercados nacionales de crédito y se destaca la evolución del proyecto de Unión Bancaria que están desarrollando las instituciones europeas y que debería representar un paso sustancial en su superación (apartado 2.6).

2.1 La situación económica en 2014

Durante 2013 la coyuntura económica de la zona euro experimentó una inflexión hacia el crecimiento y la creación de empleo. La recuperación es todavía modesta en 2014 y deberá ganar intensidad para que sus efectos sean perceptibles por las familias y la mayoría de las empresas, especialmente en

los países más vulnerables, pero representa un cambio de signo esperanzador. La debilidad del pulso económico en las tres economías de mayor dimensión de la eurozona en el verano de 2014 da cuenta de las importantes incertidumbres que aún subsisten.

En 2014 se espera una tasa de crecimiento real del PIB del 1,2%, que podría elevarse al 1,7% en 2015, con una inflación que se movería ligeramente por debajo o por encima del 1% en ambos años (cuadro 2.1). En el último año se ha planteado repetidamente la existencia de un riesgo de deflación en algunas economías de la zona euro. El mandato con que cuenta el Banco Central Europeo (BCE) de mantener la tasa de inflación por debajo del 2%, pero *próxima* a ese nivel, no parece que se esté cumpliendo, pues la tasa prevista de inflación para 2014 en el conjunto del área es inferior al 1%. Tasas de inflación tan bajas, o incluso negativas, no solamente dificultan extraordinariamente las ganancias de competitividad-precio en los países de la periferia europea, al chocar frontalmente con las rigideces a la baja de precios y salarios nominales, sino que impiden que progrese con mayor rapidez el proceso de desapalancamiento financiero que estos países deben llevar a cabo, al frenar la erosión de la carga real de la deuda acumulada.

El comportamiento previsto de la inflación refleja una combinación de factores: la amplia holgura aún existente en los mercados de trabajo y de productos, el declive de los precios de algunas materias primas básicas en los mercados internacionales, la expiración del efecto sobre los precios de algunos aumentos en la imposición indirecta, y la apreciación nominal del euro. Aunque el riesgo de deflación en la zona euro es pequeño según la mayor parte de los observadores, las bajísimas tasas de inflación que se prevén para algunos países del área en 2014, entre

La zona euro ha dejado atrás la recesión e iniciado una recuperación económica, pero las perspectivas de creación de empleo para 2014 son aún muy modestas.

ellos España, Portugal, Eslovaquia e Irlanda, representan un riesgo grave para la recuperación. Además de aumentar la probabilidad de que las decisiones de gasto en bienes duraderos se retrasen, van a impedir a sus agentes económicos disfrutar de unos tipos de interés reales más bajos y de una disminución de la carga real de la deuda que deben soportar. La previsión para Grecia es incluso más preocupante, ya que en este caso se espera una tasa de inflación negativa.

La tasa de desempleo disminuirá muy ligeramente desde los niveles alcanzados en 2013 hasta el 11,8% en 2014 y el 11,4% en

2015. Las perspectivas de una recuperación significativa a corto plazo de la ocupación son muy limitadas, dado el modesto ritmo de expansión de la producción esperado y la amplitud de la capacidad productiva infrautilizada de que disponen las empresas (cuadro 2.1.). En marzo de 2014 los expertos del BCE esperaban un incremento del empleo en la zona euro para el conjunto del año de solo el 0,2% y del 0,5% para 2015.

Una diferencia entre la recuperación actual y la que brevemente se vivió en 2010 es que en esta ocasión abarca, con excepción de Chipre, a la totalidad de países de la eu-

CUADRO 2.1. Datos macroeconómicos para 2013 y previsiones 2014 y 2015
(porcentaje)

	PIB real			Inflación			Tasa de paro		
	2013	2014(p)	2015(p)	2013	2014(p)	2015(p)	2013	2014(p)	2015(p)
Alemania	0,40	1,80	2,00	1,60	1,10	1,40	5,30	5,10	5,10
Austria	0,40	1,60	1,80	2,10	1,60	1,70	4,90	4,80	4,70
Bélgica	0,20	1,40	1,60	1,20	0,90	1,30	8,40	8,50	8,20
Chipre	-5,40	-4,80	0,90	0,40	0,40	1,40	15,90	19,20	18,40
Eslovaquia	0,90	2,20	3,10	1,50	0,40	1,60	14,20	13,60	12,90
Eslovenia	-1,10	0,80	1,40	1,90	0,70	1,20	10,10	10,10	9,80
España	-1,20	1,10	2,10	1,50	0,10	0,80	26,40	25,50	24,00
Estonia	0,80	1,90	3,00	3,20	1,50	3,00	8,60	8,10	7,50
Finlandia	-1,40	0,20	1,00	2,20	1,40	1,40	8,20	8,50	8,40
Francia	0,20	1,00	1,50	1,00	1,00	1,10	10,30	10,40	10,20
Grecia	-3,90	0,60	2,90	-0,90	-0,80	0,30	27,30	26,00	24,00
Irlanda	-0,30	1,70	3,00	0,50	0,60	1,10	13,10	11,40	10,20
Italia	-1,90	0,60	1,20	1,30	0,70	1,20	12,20	12,80	12,50
Letonia	4,10	3,80	4,10	0,00	1,20	2,50	11,90	10,70	9,60
Luxemburgo	2,10	2,60	2,70	1,70	1,40	2,40	5,80	5,70	5,50
Malta	2,40	2,30	2,30	1,00	1,20	1,90	6,50	6,50	6,50
Países Bajos	-0,80	1,20	1,40	2,60	0,70	0,90	6,70	7,40	7,30
Portugal	-1,40	1,20	1,50	0,40	0,40	1,10	16,50	15,40	14,80
Zona euro	-0,40	1,20	1,70	1,30	0,80	1,20	12,00	11,80	11,40

p: Previsión.

Fuente: Comisión Europea (2014a).

Persiste una importante brecha entre el crecimiento económico efectivo y el potencial. Ya antes de la crisis, la UE presentaba importantes debilidades que limitaban su potencial de crecimiento.

rozona y para todos ellos se esperan tasas positivas de variación del PIB en 2014. La demanda interna está tomando el relevo de las exportaciones como motor del crecimiento, aunque el aumento de la inversión productiva se ve todavía lastrado por los elevados niveles de endeudamiento de las empresas. Esta tendencia se va a observar en menor medida en los países que han mostrado una mayor vulnerabilidad a la crisis, que todavía dependerán para su expansión del crecimiento de las exportaciones netas en los próximos trimestres. Asimismo, la paulatina mejoría del mercado de trabajo, la baja tasa de inflación y la menor intensidad del ajuste fiscal prevista para 2014 incidirán positivamente sobre el consumo privado (Comisión Europea 2014). La recuperación ya iniciada de la inversión en construcción no se espera que alcance por el momento a países como Chipre o España.

Los mercados financieros han acusado con fuerza las nuevas perspectivas económicas. Se han reducido notablemente las primas de riesgo de la deuda soberana de la periferia europea a medida que los inversores, buscando rentabilidad, han puesto su atención en sus rendimientos, relativamente elevados. Una tendencia similar está operando en los mercados de bonos corporativos. Resulta en cambio todavía incipiente la mejora en el acceso al crédito bancario de las pequeñas y medianas empresas.

2.2 Crecimiento en Europa

El crecimiento europeo en perspectiva

Las recuperaciones posteriores a crisis financieras suelen ser lentas debido a las dificultades inherentes al despalancamiento

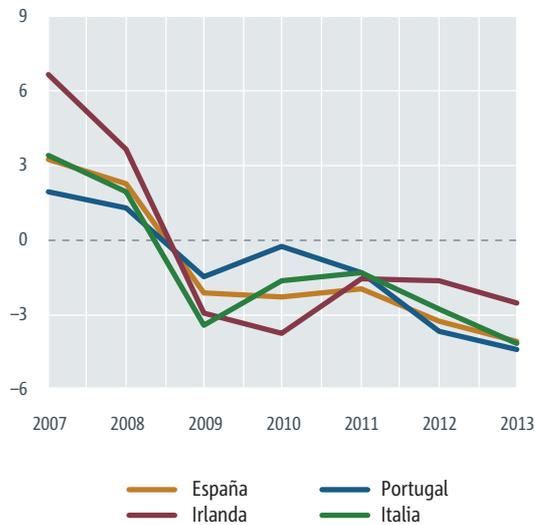
financiero simultáneo del sector público y de las familias y empresas, que retardan la vuelta al crecimiento del consumo y la inversión. La mayor percepción de riesgo de crédito por parte de las entidades financieras contribuye también a dificultar el acceso a la financiación por parte de aquellas empresas que cuentan con planes de expansión. A medio plazo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta para Europa un crecimiento medio anual que sería prácticamente la mitad del crecimiento del 2,7% anual que tuvo lugar los cinco años anteriores a la crisis.

En la actualidad existe aún en las economías europeas una importante brecha (*output gap*) entre el nivel de producción efectivo y el potencialmente factible con una utilización más completa de la capacidad instalada y de los recursos humanos disponibles. La magnitud de esta brecha es muy superior en Irlanda y los países del Sur de Europa que en Alemania, como muestra el gráfico 2.1. Esto es coherente con la posición en el ciclo económico en que se encuentran la mayoría de las economías europeas, pero existen razones para pensar que antes de la crisis actual los países de la zona euro ya se veían sometidos a factores que incidían negativamente sobre su crecimiento potencial. La baja tasa de crecimiento de la productividad, el envejecimiento de la población y las dificultades que estaban experimentando para responder a los desafíos de la globalización, advertían de estos riesgos que amenazaban la sostenibilidad de sus trayectorias de expansión.

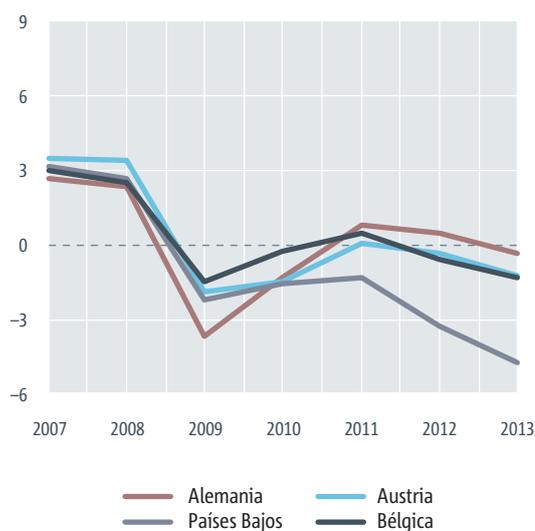
El dato más llamativo de las deficiencias que afectan a un gran número de economías europeas es el lento crecimiento de la productividad, un rasgo que no es patrimonio de un único sector económico. La tasa media de crecimiento del PIB entre 2001 y 2005 en la zona euro fue del 1,6% anual, con un crecimiento de la productividad del trabajo del 1,1% (Van

GRÁFICO 2.1. Evolución del *output gap*, 2007-2013
(porcentaje del PIB potencial)

a) Países con déficit por cuenta corriente



b) Países con superávit por cuenta corriente



Fuente: FMI (2014).

Ark *et al.* 2013). Este escaso aumento de la productividad se debió principalmente a la inversión en las formas más clásicas de capital productivo, mientras que las mejoras de cualificación de la fuerza de trabajo y la formación de capital correspondiente a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) tuvieron una contribución más modesta, aunque positiva. En cambio la *productividad total de los factores* (PTF), el otro gran pilar explicativo de la productividad del trabajo, que

recoge las mejoras en eficiencia y los efectos del progreso técnico no incorporado en los factores de producción, registró una tasa de variación *negativa* del 0,1% en el conjunto del área. Hubo países que mantuvieron un mejor comportamiento en esta última variable —Suecia, Finlandia, Reino Unido y Alemania tuvieron tasas positivas de variación de la PTF, iguales o superiores al 0,5% anual— pero España, Portugal e Italia experimentaron tasas negativas, iguales o superiores al -0,7% anual.

Tras la llegada de la crisis, en el período 2007-2013 la situación empeoró. En la mayor parte de la zona euro las tasas de variación del PIB pasaron a ser negativas y las de la productividad del trabajo bajaron fuertemente, mientras que la PTF mantuvo tasas negativas de variación en la práctica totalidad de los países (cuadro 2.2). La reducción de la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo fue por lo general más moderada que la del PIB per cápita, debido al impulso que ejerció sobre la productividad de un nivel de empleo menor, pero en promedio más cualificado. Un caso extremo es el repunte de la productividad del trabajo en España, país que destaca por haber experimentado una fuerte reducción de las horas trabajadas por efecto de la crisis, en especial de trabajadores no cualificados. Alemania, en el otro extremo, logró en cambio compaginar mejoras moderadas de la productividad con aumentos, aunque modestos, en el número de horas trabajadas.

El lento avance de la PTF en Europa no es, por tanto, un fenómeno exclusivamente ligado a la reciente recesión. Sus raíces vienen de más lejos y son varias las razones que lo explican: el debilitamiento de la actividad innovadora de las empresas, la rigidez en el funcionamiento de los mercados de trabajo, capital y productos, que da lugar a una mala asignación de los recursos en detrimento

Las raíces del muy deficiente comportamiento de la PTF son anteriores a la crisis: carencias en materia de innovación, y mala asignación de los recursos productivos entre empresas y sectores.

CUADRO 2.2. PIB per cápita y productividad por hora trabajada, 2007-2013
(porcentaje)

	Tasas de variación anual					Contribuciones al crecimiento de la productividad por hora trabajada				
	PIB	Población	Horas trabajadas	PIB per cápita	Productividad por hora trabajada	Cambios en la cualificación	Capital total por hora trabajada	Capital TIC por hora trabajada	Capital no TIC por hora trabajada	PTF
	(a)	(b)	(c)	(d)=(a)-(b)	(e)=(a)-(c)=(2)+(3)+(6)	(2)	(3)=(4)+(5)	(4)	(5)	(6)
Alemania	0,68	-0,22	0,37	0,90	0,30	0,10	0,45	0,40	0,05	-0,24
Austria	0,59	0,04	-0,11	0,54	0,69	0,06	0,64	0,28	0,36	0,00
Bélgica	0,35	0,08	0,49	0,27	-0,14	0,23	0,67	0,45	0,22	-1,04
Chipre	-1,35	1,61	-0,58	-2,97	-0,78	0,33	1,12	0,00	1,12	-2,22
Eslovaquia	1,74	0,12	0,02	1,62	1,73	0,07	2,10	1,55	0,55	-0,45
Eslovenia	-1,38	-0,14	-2,25	-1,24	0,87	0,27	1,57	0,84	0,73	-0,98
España	-1,05	0,78	-2,95	-1,83	1,89	0,29	2,16	0,42	1,75	-0,56
Estonia	-0,44	-0,64	-2,11	0,20	1,67	0,17	1,65	0,00	1,65	-0,16
Finlandia	-0,53	0,09	-0,25	-0,62	-0,28	0,20	1,26	0,99	0,27	-1,74
Francia	0,11	0,54	-0,11	-0,43	0,22	0,16	0,80	0,11	0,69	-0,73
Grecia	-4,45	0,10	-3,36	-4,56	-1,09	0,33	2,59	0,97	1,62	-4,01
Irlanda	-1,08	1,29	-3,12	-2,37	2,04	0,16	2,75	0,75	2,00	-0,87
Italia	-1,32	0,51	-1,09	-1,83	-0,22	0,05	0,56	0,16	0,39	-0,83
Letonia	-1,61	-0,61	-5,23	-1,00	3,62	0,14	3,11	0,00	3,11	0,37
Luxemburgo	-0,14	1,16	1,83	-1,30	-1,97	0,15	1,31	0,00	1,31	-3,43
Malta	1,44	0,39	0,78	1,05	0,66	0,23	-0,57	0,00	-0,57	0,99
Países Bajos	-0,21	0,46	0,09	-0,66	-0,30	0,08	0,45	0,21	0,23	-0,82
Portugal	-1,32	0,24	-2,33	-1,57	1,00	0,55	1,68	0,88	0,80	-1,23

Fuente: The Conference Board (2014) y elaboración propia.

Algunos aspectos de la crisis, como el desempleo de larga duración y la sequía inversora, pueden dejar secuelas a largo plazo.

de las empresas más productivas, y la concentración de estos recursos en el período precrisis en sectores con baja productividad. La gran dimensión en términos de empleo y producción del sector que produce servicios para el mercado hace que su comportamiento resulte particularmente relevante. A este respecto es importante tener en cuenta que la PTF en los servicios creció notablemente por debajo de la del sector productor de manufacturas antes de la crisis, y esa tendencia aún empeoró a raíz de esta.

La recesión ha contribuido a nublar el horizonte de crecimiento potencial de las economías europeas. Algunos elementos cíclicos han afectado al *output* potencial durante la crisis: el elevado volumen de capacidad infrautilizada y la ralentización en la incorporación de nuevo capital tecnológicamente más avanzado. Además el alto nivel de endeudamiento de las empresas puede restringir durante un tiempo prolongado la demanda de crédito, de lo que resultaría una tasa de acumulación de capital reduci-

da por tiempo prolongado. En lo referente al mercado laboral, se ha elevado la proporción de parados que se ven afectados por las negativas consecuencias del desempleo de larga duración, como son la pérdida de capital humano y el efecto *estigma* que dificulta la contratación de las personas que se encuentran en esta situación. El resultado neto de todos estos factores es una sustancial reducción del crecimiento potencial previsto para la zona euro en la próxima década.

Como puede apreciarse en el cuadro 2.3, la tasa de crecimiento potencial esperada del PIB en la zona euro es poco más de la mitad de la estimada para el período anterior a la crisis y, de confirmarse, alejaría sustancialmente los niveles de vida europeos de los estadounidenses. De cumplirse estas previsiones, dentro de una década el nivel de ingresos por habitante de la eurozona se situaría en el 60% del correspondiente a los Estados Unidos. Las dos terceras partes de la brecha se deberían a una productividad del trabajo inferior y el resto a una menor proporción de población ocupada sobre la población total así como a un menor número de horas trabajadas por persona ocupada (Comisión Europea 2013). La modesta recuperación del crecimiento potencial prevista para la próxima década con relación al período de crisis giraría casi exclusivamente en torno a una mayor contribución del empleo.

Esta mejora sería consecuencia de una reducción de la tasa de paro estructural y de una participación media algo mayor en la actividad laboral de la población en edad de trabajar, aspectos positivos que se verían progresivamente neutralizados por los efectos del envejecimiento gradual de la población sobre la oferta laboral.

Políticas para la recuperación del crecimiento

A medio y largo plazo las perspectivas de crecimiento europeas podrían mejorar sustancialmente si se alcanzaran ciertos objetivos, tanto por el lado de la oferta como de la demanda, por parte de los países. Muchos de esos objetivos requieren políticas adecuadas que exigen reformas estructurales e institucionales.

Desde el lado de la oferta el principal factor a tener en cuenta es la necesaria recuperación de la tasa de crecimiento de la PTF, que favorece la elevación de la capacidad innovadora de las empresas y su asimilación de las TIC. Otro aspecto importante es elevar la capacitación de la población activa a través de la educación y la formación profesional, y conseguir un mayor grado de incorporación a la actividad laboral de las mujeres y de los trabajadores de mayor edad.

CUADRO 2.3. Tasa de variación anual del PIB y del PIB per cápita potencial en la zona euro y Estados Unidos (porcentaje)

	Zona euro		Estados Unidos	
	PIB potencial	PIB per cápita potencial	PIB potencial	PIB per cápita potencial
1998-2007	2,0	1,6	2,8	1,7
2008-2013	0,7	0,4	1,5	0,7
2014-2023	1,1	0,9	2,5	1,8

Fuente: Comisión Europea (2013).

Es necesario apostar por las reformas estructurales, pero no son suficientes para sacar a las economías de la crisis. Deben ser apoyadas por políticas de expansión de la demanda agregada.

La vuelta al crecimiento en Europa requiere, por tanto, continuar avanzando por el sendero de las reformas estructurales con el objetivo de facilitar la reasignación de recursos entre empresas y sectores productivos, así como mejorar la eficiencia en la gestión e incrementar la productividad. En los países del sur de la zona euro la brecha a superar entre la realidad existente y las mejores prácticas potenciales —observables en otros países— era particularmente acusada al comienzo de la crisis en lo referente a la regulación administrativa de la creación y ampliación de empresas, la legislación sobre empleo y el sistema de negociación salarial. En cambio, en los países del Norte las carencias se manifestaban en forma de barreras a la competencia en el sector de los servicios, insuficiente participación de la población en el mercado de trabajo y brechas fiscales excesivas entre el coste del trabajo para la empresa y la remuneración percibida por el trabajador. Sin embargo, y como ha destacado recientemente el FMI, las reformas estructurales adoptadas en un contexto de acusada debilidad de la demanda no son suficientes para restaurar el crecimiento. Al contrario, pueden incluso contribuir a aumentar a corto plazo el desempleo y a debilitar aún más el consumo. En general sus efectos positivos sobre la actividad económica se manifiestan a largo plazo y son muy modestos a corto, por lo que necesitan ser complementadas por políticas que expandan la demanda agregada (Barkbu *et al.* 2013). En esta misma dirección se ha expresado en agosto el presidente del BCE (2014a), reconociendo la debilidad de la demanda en la eurozona y la necesidad de hacer frente al elevado desempleo, y reclamando estímulos fiscales que complementen las reformas estructurales y la política monetaria expansiva que el BCE está aplicando.

Para hacer viable un impulso a la demanda resulta necesario distribuir mejor entre los países miembros de la zona euro los esfuer-

zos de corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Los países que inicialmente presentaban mayores déficits por cuenta corriente los han reducido fuertemente, o los han eliminado, con consecuencias seriamente depresivas sobre su demanda interna. Pero no ha habido un esfuerzo equivalente en economías con elevados superávits, como la de Alemania, que se encontraban al comenzar la crisis con un mayor margen para la expansión de su demanda interna. Además, la modificación de la competitividad-precio entre países que comparten la misma moneda exige la variación de sus precios *relativos* y esta tarea resulta especialmente difícil con tasas medias de inflación tan reducidas como las actuales.

Desde una perspectiva asimismo de demanda, pero más a largo plazo, la economía de la zona euro debe responder positivamente a las oportunidades que ofrece la demanda global, tanto la procedente de otras partes del mundo desarrollado como de los países emergentes. Se estima que en 2011 un 15% del PIB de la Unión Europea (UE) se generaba para satisfacer, directa o indirectamente, las necesidades de la demanda final de otras regiones del mundo, con los países emergentes, y en particular China, ganando peso relativo en relación con Estados Unidos y Japón. Este porcentaje representaba un importante incremento respecto a lo que era habitual quince años antes. Al mismo tiempo, también ha aumentado la dependencia de las exportaciones europeas respecto a *inputs* procedentes del resto del mundo (Foster *et al.* 2013).

El conjunto de la zona euro no presenta graves desequilibrios comerciales con el exterior pero no todos los países europeos se han insertado con el mismo grado de éxito en las cadenas globales de valor. Desde 1995 los aumentos más importantes en la proporción

Las economías de la zona euro se han integrado con éxito muy desigual en las cadenas internacionales de valor.

del valor añadido interno generado mediante producción destinada a cubrir la demanda extranjera tuvieron lugar en Hungría, Alemania, Austria, Irlanda y Polonia, y también registraron aumentos significativos, aunque bastante menores, Dinamarca, Suecia, España y Reino Unido. En todo caso, la importancia relativa de la demanda interna en la generación del valor añadido sigue siendo elevada, y más en Francia, España, Grecia, Italia, Portugal y Chipre que en el resto de países.

A corto plazo la recuperación económica en los países de la periferia del euro pasa por recuperar competitividad con prontitud, no solamente mediante ganancias de productividad que pueden requerir un lapso de tiempo más dilatado para manifestar sus efectos, sino con cambios en sus precios y salarios relativos con respecto a los países del núcleo central de la eurozona y en relación con el resto del mundo. Respecto a los primeros, la baja tasa media de inflación de la zona euro constituye un obstáculo que deja poco margen para aumentos en precios y salarios nominales en los países de la periferia. Respecto al resto del mundo, la fuerte cotización del euro representa asimismo un obstáculo para la competitividad externa. Ese comportamiento del euro responde en buena medida al aumento del superávit global por cuenta corriente de la zona euro respecto al resto del mundo, pero se compadece mal con las necesidades de los países menos competitivos y más necesitados de estímulos para recuperarse.

Otros aspectos importantes para la recuperación a corto y medio plazo son los financieros: mejorar el acceso al crédito de las empresas, completar la recapitalización del sistema bancario y superar la fragmentación financiera de la zona euro. También deberían ser más flexibles las instituciones europeas en los plazos para la corrección de los déficits presupuestarios, aunque en

este terreno ya se ha podido advertir durante 2013 una rectificación significativa de los errores previos cometidos. Esta mayor flexibilidad presupuestaria en el corto plazo podría compensarse con ganancias de credibilidad en cuanto a la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, mediante reformas amplias y consensuadas de los sistemas de pensiones públicas. Sería asimismo conveniente aplicar medidas que aumentaran con rapidez la capacidad de gasto de los gobiernos de los países del Sur, como la disponibilidad inmediata (*front-loading*) del dinero comprometido por los Fondos Estructurales de la UE para el período 2014-2020 en los países más afectados por la crisis.

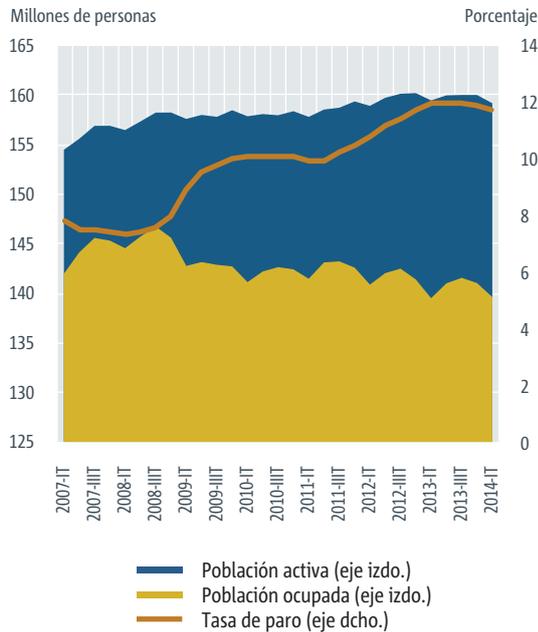
2.3 Desempleo

La crisis ha comportado una importante destrucción de empleo en la zona euro que, acompañada de una moderada evolución al alza de la población activa, ha desembocado en un aumento notable de la tasa de desempleo y una reducción global en el número de personas con empleo (gráfico 2.2). Sin embargo, el comportamiento de los mercados de trabajo de los países miembros ha sido bastante heterogéneo. Entre 2008 y mediados de 2013 los países de la periferia del euro tuvieron una tasa media de desempleo del 17%, frente al 7% en el Centro y Norte de la zona¹, y frente a las fuertes caídas del empleo en Grecia, España, Portugal, y Chipre, la ocupación aumentó en Alemania, Austria, Luxemburgo y Malta. Esa heterogeneidad solo refleja en parte la distinta intensidad con que la crisis ha influido en la evolución del PIB real, ya que en países como Irlanda o España el empleo se ha contraído mucho más de lo que teóricamente hubiera correspondido al comportamiento de la producción.

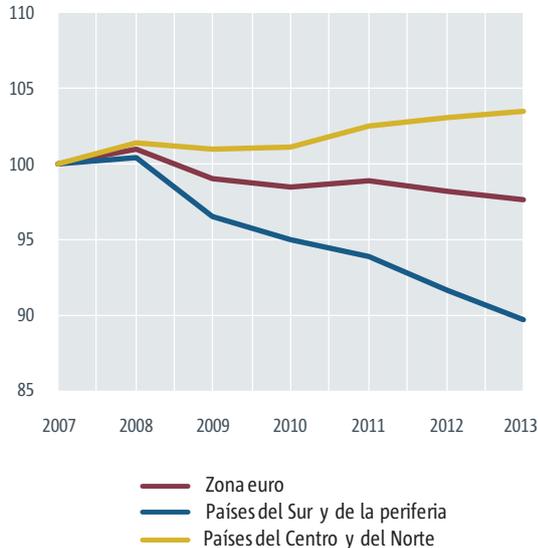
Debería ser posible combinar una menor austeridad presupuestaria a corto plazo con ganancias de credibilidad a largo plazo en cuanto a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

GRÁFICO 2.2. Evolución del mercado laboral en la zona euro desde 2007

a) Población activa, ocupada y tasa de paro, 2007-2014



b) Población ocupada, 2007-2013 (2007 = 100)



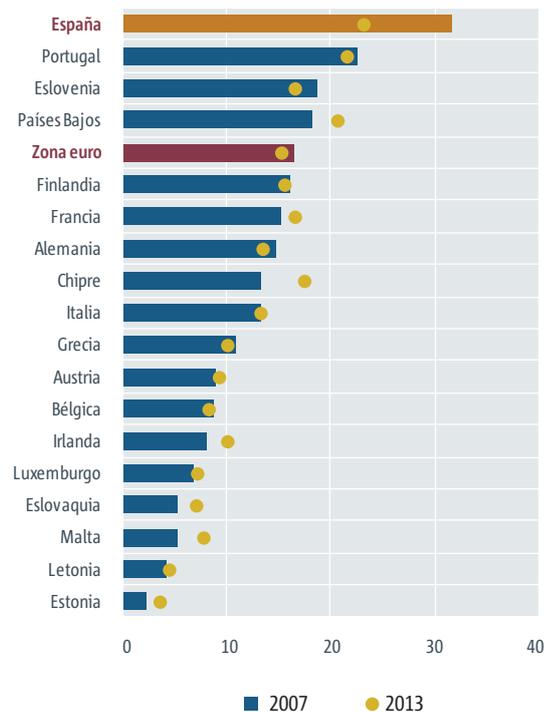
Fuente: Eurostat (2014d).

El deterioro de la relación entre el ahorro y la inversión de las empresas no financieras en el período previo a la crisis y la estructura dual del mercado laboral —que comporta un predominio del ajuste del empleo sobre los ajustes de salarios— agravaron la situación en algunos países.

En este sentido conviene tener en cuenta que las diferencias nacionales en la tasa de temporalidad vigente en las relaciones laborales son considerables (gráfico 2.3). El resultado ha sido una enorme disparidad en la evolución del empleo. El impacto inicial de la crisis, en 2009, destruyó el 7% o más de los puestos de trabajo existentes en España, Estonia, Irlanda y Letonia, pero solo el 0,2% en Alemania. Mientras los países de la periferia han sufrido pérdidas acumuladas de empleo del orden del 10% durante la crisis, los del Centro-Norte aumentaron en conjunto su población ocupada algo más de un 3% en esos mismos años. Las pérdidas de empleo en Grecia superaron el 7% tanto en 2011 como en 2012.

La elevación de la tasa de desempleo ha afectado de manera singularmente dura a los trabajadores de menor nivel educativo

GRÁFICO 2.3. Tasa de temporalidad en la relación laboral, 2007 y 2013 (porcentaje)

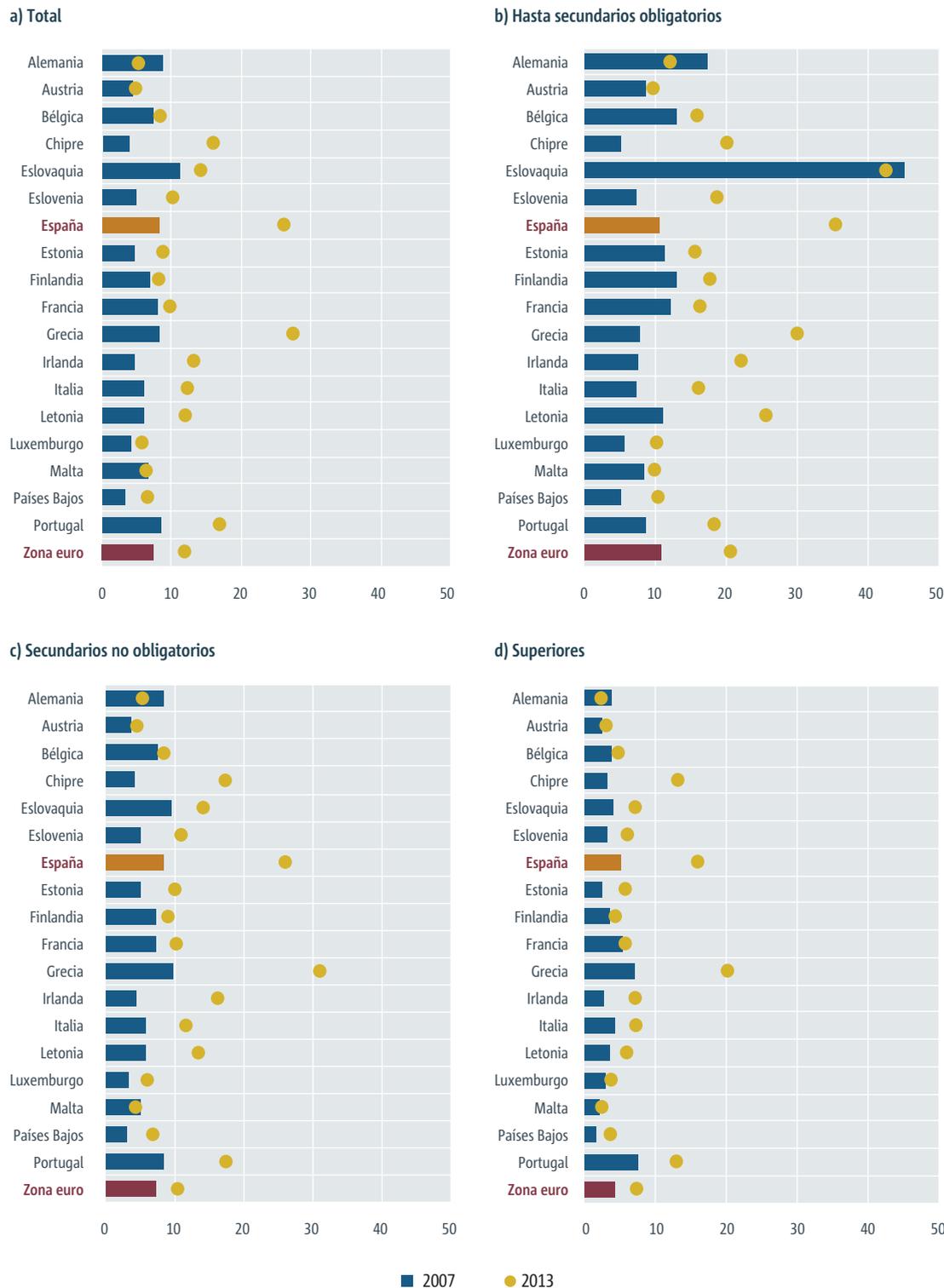


Fuente: Eurostat (2014d).

(gráfico 2.4), observándose durante la crisis un aumento del desajuste entre las cualificaciones de los desempleados y los requere-

mientos del mercado de trabajo, y la elevación del desempleo de larga duración. El comportamiento de la participación en el

GRÁFICO 2.4. Tasa de paro por niveles educativos, 2007 y 2013 (porcentaje)



Fuente: Eurostat (2014d).

Desde el segundo trimestre de 2013 ha comenzado a crearse empleo neto en la zona euro. La crisis ha destruido principalmente puestos de trabajo ocupados por trabajadores jóvenes y poco cualificados de sexo masculino.

mercado laboral no se ha visto globalmente afectado de forma negativa por la crisis. Aunque se ha dejado notar un efecto de desánimo, reductor de la participación, su impacto no ha sido generalmente tan elevado como para compensar el efecto de otros factores que han mantenido o impulsado al alza la tasa de actividad.

En el segundo trimestre de 2013 tuvo lugar un cambio de tendencia en la evolución del mercado de trabajo en la zona euro, comenzando a crearse puestos de trabajo en términos netos. La tasa de desempleo se estabilizó en torno al 12% a finales de año, lo que representaba algo más de 19 millones de parados. Los cambios en la composición del empleo han mantenido la tendencia de los últimos años al aumento del peso relativo del empleo femenino, de los trabajadores más maduros y de quienes cuentan con estudios universitarios, mientras la pérdida neta de empleos ha seguido afectando de un modo especial a los trabajadores jóvenes, de sexo masculino y con bajos niveles de cualificación. La tasa interanual de variación de los ocupados entre 15 y 29 años fue todavía de -2,4% en el último trimestre del año pasado. En general, durante los años de crisis la destrucción de empleo ha afectado con mayor intensidad a los trabajadores más jóvenes, como muestra el cuadro 2.4. En los dos úl-

timos años se han puesto en marcha algunas actuaciones especialmente dirigidas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Es importante al respecto la *Iniciativa para la Garantía de Empleo de los Jóvenes* aprobada por la UE en febrero de 2013, que en España se ha desarrollado por el gobierno en forma de *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*.

Las diferencias en las tasas de actividad por grupos de edad se han ampliado (cuadro 2.5). Respecto a 2007 se ha elevado en más de 6 puntos la de los trabajadores entre 50 y 64 años, mientras caía en algo menos de 3 puntos la del grupo entre 15 y 29 años. Una tendencia similar ha operado en la proporción de la población con empleo dentro de cada grupo de edades, que ha aumentado entre los mayores de 50 años y disminuido en el resto. El impacto negativo de la crisis sobre los fondos de pensiones, en el caso de los trabajadores mayores, y las dificultades para acceder al mercado laboral, en el de los más jóvenes, pueden haber contribuido a esta evolución tan dispar. A ello se une que las diferencias en la tasa media de actividad por niveles de estudio son muy acusadas: 22 puntos porcentuales entre quienes cuentan con estudios superiores y quienes solo disponen de un nivel bajo de estudios (Fernández y García 2014).

CUADRO 2.4. Tasa de variación anual del empleo en la zona euro por grupo de edad, 2008-2013 (porcentaje)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Entre 15 y 29 años	-0,8	-6,2	-3,9	-1,8	-3,9	-3,2
Entre 30 y 49 años	0,5	-2,2	-0,9	-0,6	-1,6	-1,6
Entre 50 y 64 años	3,4	2,1	2,9	3,6	3,0	2,6
Total	0,9	-2,0	-0,6	0,3	-0,8	-0,7

Fuente: Eurostat (2014d).

CUADRO 2.5. Tasa de actividad, empleo y paro en la zona euro por grupo de edad, 2007-2013
(porcentaje)

	2007	2009	2011	2012	2013
Tasa de actividad por edades					
Entre 15 y 29 años	58,3	57,9	56,7	56,4	55,9
Entre 30 y 49 años	86,2	86,6	86,7	87,0	86,9
Entre 50 y 64 años	58,4	60,2	62,1	63,7	64,9
Total	70,9	71,4	71,6	72,1	72,2
Tasa de empleo¹ por edades					
Entre 15 y 29 años	51,2	48,5	47,0	45,6	44,7
Entre 30 y 49 años	80,8	79,5	78,9	78,1	77,5
Entre 50 y 64 años	54,9	56,1	57,5	58,5	59,3
Total	65,6	64,5	64,3	63,8	63,5
Tasa de paro por edades					
Entre 15 y 29 años	12,2	16,2	17,1	19,1	20,0
Entre 30 y 49 años	6,2	8,2	8,9	10,2	10,8
Entre 50 y 64 años	6,1	6,9	7,3	8,1	8,6
Total	7,5	9,6	10,2	11,5	12,0
Parados de larga duración²	43,8	35,3	45,1	46,3	49,6

¹ Tasa de empleo = población ocupada/población total.

² Peso sobre el total de los parados de aquellos que llevan más de un año en esa situación.

Fuente: Eurostat (2014d).

2.4 Desequilibrios por cuenta corriente y problemas de competitividad

El tiempo transcurrido desde los inicios de la crisis muestra una importante corrección de los déficits de balanza por cuenta corriente en aquellos países que presentaban inicialmente déficits elevados (gráfico 2.5). Esta corrección se ha apoyado en grados diversos en el auge de las exportaciones y la caída de las importaciones, y en parte se debe a la fuerte contracción económica

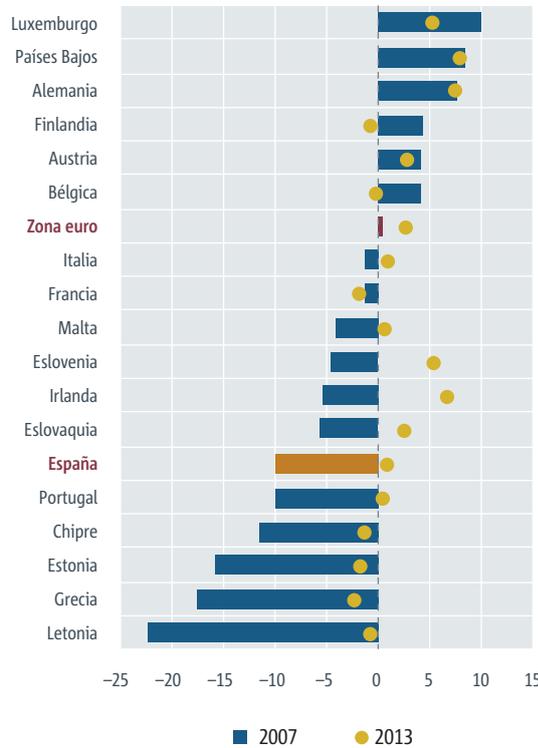
que han soportado estos países como se advierte en el comportamiento de su demanda interna (gráfico 2.6). Sin embargo, obedece también a factores no cíclicos, posiblemente relacionados con una mejora significativa en la competitividad-precio, como muestran el *índice de tipo de cambio efectivo real* (ITCER) y el coste laboral unitario (CLU).

A partir de 2008 o 2009, según el país, se inicia una inflexión a la baja en el ITCER de España, Grecia, Irlanda y Portugal, aunque no en Italia, solo parcialmente secundada por una evolución en sentido

Los países que habían acumulado importantes déficits de balanza por cuenta corriente han corregido sustancialmente desde 2008 la apreciación anterior de su tipo de cambio real.

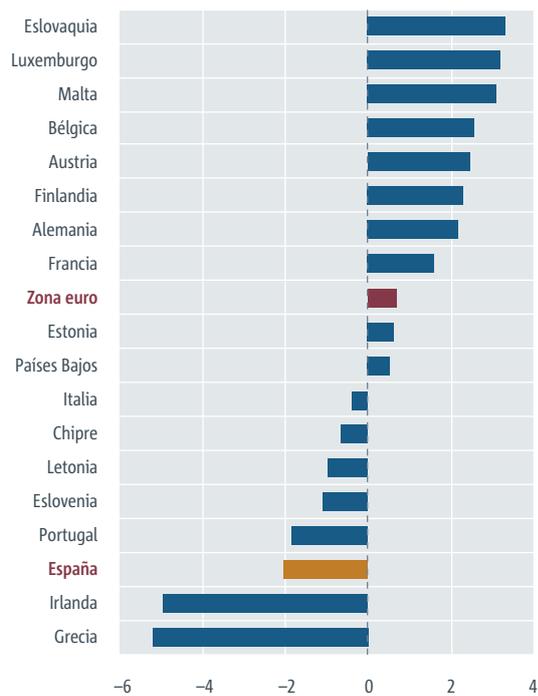
2. La zona euro: una difícil recuperación

GRÁFICO 2.5. Saldo de la balanza por cuenta corriente, 2007 y 2013 (porcentaje del PIB)



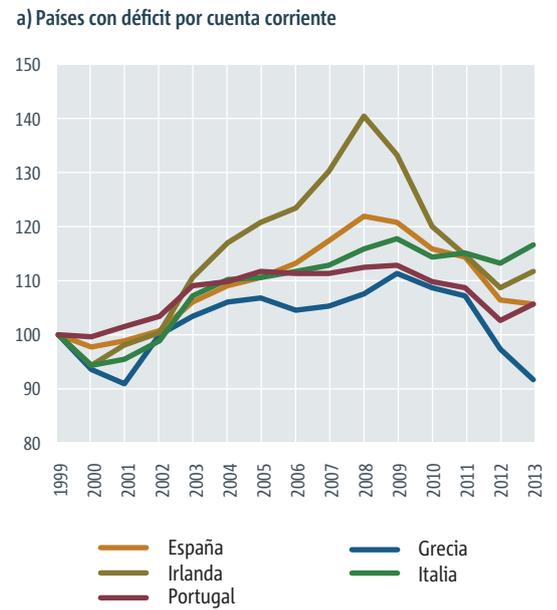
Fuente: Comisión Europea (2014d).

GRÁFICO 2.6. Tasa de variación anual de la demanda interna, 2007-2013 (porcentaje)

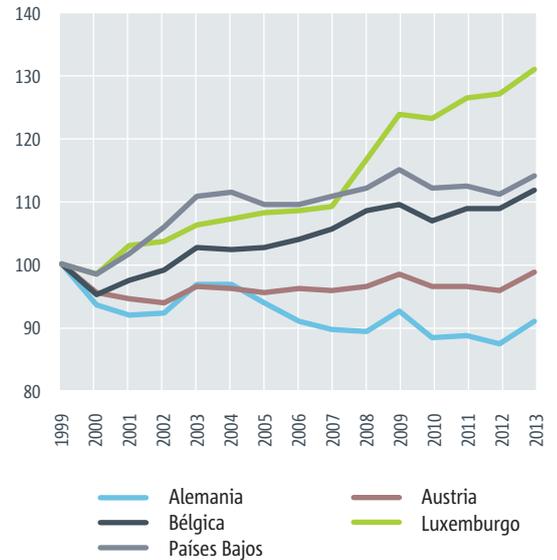


Fuente: Eurostat (2014f).

GRÁFICO 2.7. Tipos de cambio efectivos reales en la zona euro, 1999-2013 (1999 = 100)



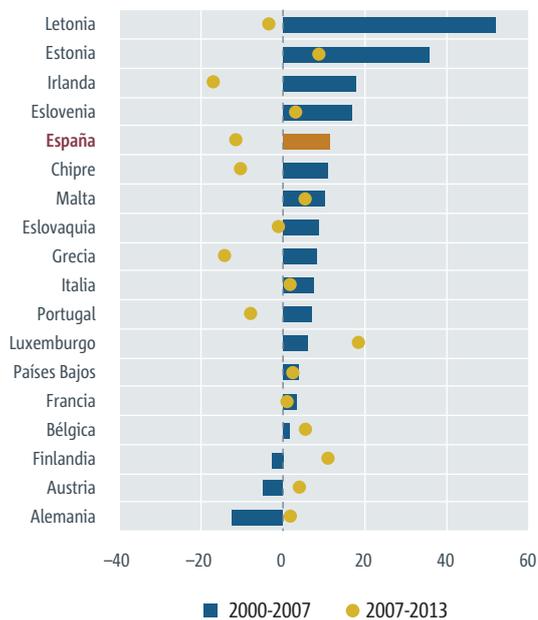
b) Países con superávit por cuenta corriente



Fuente: Eurostat (2014b)

contrario de los países que iniciaron la crisis con superávits por cuenta corriente (gráfico 2.7). En cuanto al CLU, expresado como desviación con respecto a la media de la zona euro (gráfico 2.8), este ha invertido la tendencia alcista que mantenía antes de la crisis en los países de la periferia, con excepción de Italia, si bien son

GRÁFICO 2.8. Crecimiento acumulado de los CLU respecto a la zona euro, 2000-2013
(diferencia en puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Europea (2014d) y Eurostat (2014f).

diversas las causas que explican su comportamiento.

Cuando el CLU se descompone en términos de la variación del coste laboral nominal y de la productividad del trabajo (cuadro 2.6) se observa que, mientras entre 2007 y 2013 la moderación del coste laboral ha jugado un papel relevante en Irlanda, Grecia y Portugal, en otros países, como España, el ajuste salarial en el sector privado ha sido menos intenso y más tardío y la mejora en los CLU se ha apoyado básicamente en los fuertes aumentos de productividad derivados de la reducción de plantillas. En Alemania los CLU habían disminuido en el período anterior a la crisis y con posterioridad han aumentado a un ritmo similar al de la media de la zona euro, debido a una evolu-

Alemania mantiene elevados superávits por cuenta corriente, lo que contribuye a mantener un euro excesivamente elevado y dificulta la recuperación económica europea.

CUADRO 2.6. Descomposición del crecimiento acumulado del CLU, 2000-2013
(porcentaje)

	CLU		Coste laboral medio		Productividad del trabajo	
	2000-2007	2007-2013	2000-2007	2007-2013	2000-2007	2007-2013
Alemania	-2,2	12,7	6,3	12,1	8,6	-0,7
Austria	5,5	14,9	14,6	12,4	9,1	-2,5
Bélgica	12,3	16,4	19,4	15,0	7,1	-1,5
Chipre	21,4	0,6	26,0	3,8	4,5	3,2
Eslovaquia	19,3	9,8	54,0	19,7	34,7	9,8
Eslovenia	27,3	14,0	51,0	13,3	23,6	-0,7
España	21,8	-0,6	22,0	11,7	0,2	12,3
Estonia	46,4	19,7	86,2	21,8	39,8	2,1
Finlandia	8,2	21,9	22,6	16,9	14,4	-5,0
Francia	13,6	11,9	20,9	13,1	7,3	1,1
Grecia	18,7	-3,3	35,1	-9,7	16,4	-6,3
Irlanda	28,7	-6,1	39,3	-1,0	10,6	5,1
Italia	18,0	12,7	17,4	7,7	-0,6	-4,9
Letonia	62,3	7,5	109,4	16,2	47,1	8,7
Luxemburgo	16,1	29,3	21,6	15,1	5,5	-14,2
Malta	20,5	16,3	26,3	13,7	5,8	-2,7
Países Bajos	14,2	13,3	22,0	12,0	7,9	-1,4
Portugal	17,3	3,0	23,4	8,5	6,1	5,5
Zona euro	10,4	11,2	16,2	12,3	5,8	1,1

Fuente: Comisión Europea (2014d) y Eurostat (2014f).

ción menos favorable de la productividad del trabajo. Al contrario que en España, la retención de mano de obra en las plantillas de las empresas se tradujo más en ajustes de la jornada laboral que en destrucción de empleo.

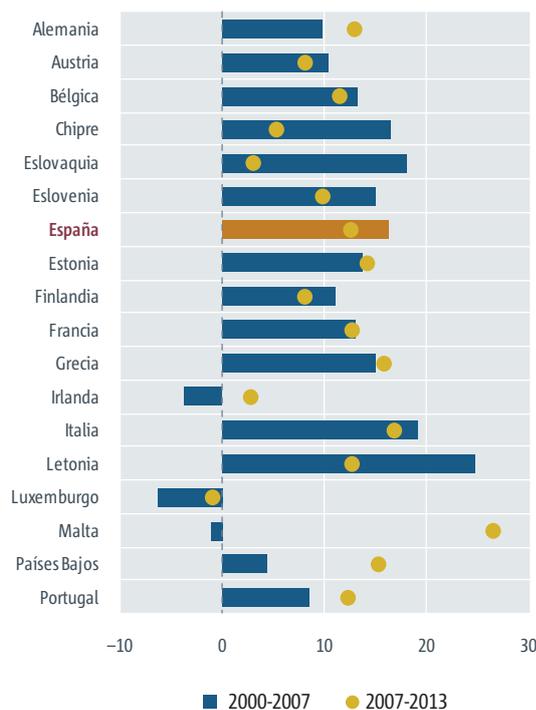
Resulta importante apuntar que las mejoras en los costes laborales por unidad de producto registradas por la mayoría de los países de la periferia del euro no han impedido alzas significativas en el precio de las exportaciones, medido a través de los *índices de valor unitario* (IVU), excepto en el caso de Irlanda (gráfico 2.9). Este hecho resulta llamativo y puede indicar que los exportadores han tratado de recuperar la rentabilidad perdida en los años anteriores a la crisis. Dado que, a pesar de ello, las exportaciones han tenido por lo general un buen comportamiento podría deducirse que los factores distintos del precio han jugado un papel im-

portante en el aumento de las exportaciones, caso de España y Portugal en la periferia y de Alemania entre los países centrales. El principal factor ha sido el crecimiento de la demanda extraeuropea, de la que por su especialización en bienes de inversión y bienes de consumo de alta gama se ha beneficiado principalmente Alemania (FMI 2013), pero también España y Francia.

Los ajustes de precios y salarios en los países europeos más afectados por la crisis se enmarcan en un proceso de devaluación interna que debería facilitar el retorno a una senda de crecimiento económico. Subsiste, sin embargo, el interrogante de si es suficiente con ello, cuando la recuperación de la competitividad externa en países como España e Italia debe producirse no solo con respecto al resto de países de la UE, sino también con relación al resto del mundo, donde los países emergentes cuentan cada vez con un mayor peso. Ello implica que las mejoras estructurales en materias como la reducción en los costes de iniciar nuevos negocios, la elevación de los niveles educativos, la investigación, y la orientación a la innovación de las empresas deben jugar un papel relevante para ganar competitividad en factores distintos del precio, aunque sus efectos solo sean perceptibles a medio plazo.

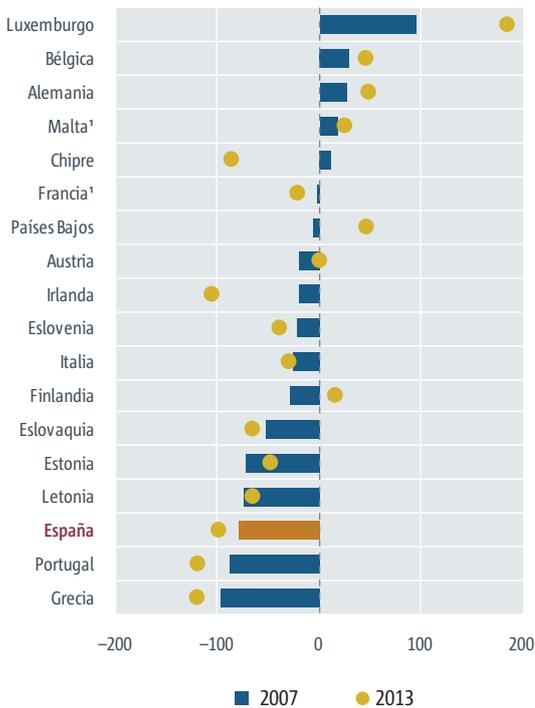
En todo caso, dista de haberse alcanzado una posición sólida en lo referente a la sostenibilidad externa de las economías más vulnerables de la zona euro, que como advierte el Informe sobre el Mecanismo de Alerta de la Comisión Europea, presentan todavía posiciones de inversión internacional neta (PIIN) de signo negativo y elevada dimensión en proporción del PIB. Este hecho aumenta la vulnerabilidad de estos países ante cambios repentinos en las perspectivas económicas (gráfico 2.10).

GRÁFICO 2.9. Crecimiento acumulado de los IVU de las exportaciones, 2000-2013 (porcentaje)



Fuente: Eurostat (2014c).

GRÁFICO 2.10. Posición de inversión internacional neta (PIIN), 2007 y 2013 (porcentaje sobre el PIB)



¹ El año de referencia para estos países es 2012.

Fuente: Eurostat (2014c).

Es necesario finalmente llamar la atención sobre un aspecto crucial de los actuales desequilibrios por cuenta corriente de la zona euro, que es el elevado volumen y la persistencia en el tiempo de los superávits por cuenta corriente de Alemania, cifrados en torno al 7% de su PIB. Parte de estos superávits está justificada por el tipo de especialización de las exportaciones alemanas y la envejecida demografía de este país, pero el abultado saldo positivo descarga la carga del ajuste sobre los países que habían acumulado previamente un fuerte endeudamiento externo. Contribuye además a determinar una posición excedentaria por cuenta corriente del conjunto de la eurozona respecto al resto del mundo, favoreciendo la apreciación del euro y dificultando la recuperación económica en Europa. Eso ha llevado a plantear la conveniencia de la adopción por parte del BCE de una política monetaria

todavía más expansiva, dirigida a invertir la tendencia a la apreciación del euro.

2.5 Deuda pública y privada

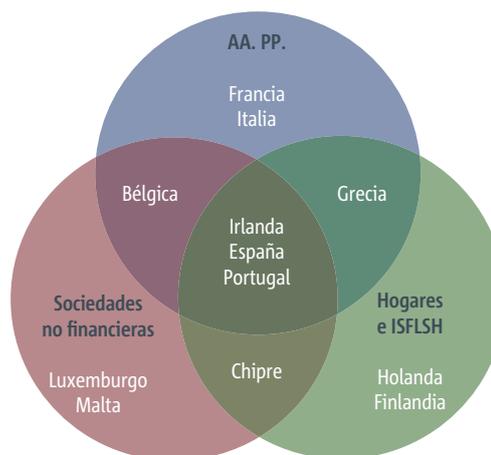
Desde la adopción del euro, la deuda pública y privada se ha incrementado fuertemente en muchos países europeos, si bien la intensidad del endeudamiento puede diferir entre los distintos sectores institucionales, como muestra el gráfico 2.11.

La deuda soberana

La *deuda pública* media de la zona euro ha aumentado casi en 30 puntos porcentuales sobre el PIB entre 2007 y 2013, destacando Irlanda, Grecia, Portugal, España y Chipre como los países en los que este incremento ha sido mayor. Mientras la negativa evolución del saldo presupuestario primario constituye el principal factor responsable en países como Irlanda y España, el efecto *bola de nie-*

Se espera que en 2015 pueda frenarse la continua elevación del peso de la deuda pública sobre el PIB en la mayoría de los países de la zona euro.

GRÁFICO 2.11. Deuda/PIB en la zona euro por país y sector institucional, 2012



Nota: Los países representados en las esferas son aquellos en los que la ratio deuda/PIB supera el percentil 60. En Alemania, Austria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia y Letonia la ratio deuda/PIB se sitúa por debajo de dicho percentil en los tres sectores institucionales. ISFLSH: Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares.

Fuente: Eurostat (2014a) y elaboración propia.

ve — resultado de una combinación de bajo crecimiento, elevado coste de financiación y nivel de endeudamiento inicial relativamente elevado— ha jugado el papel más importante en Grecia, Portugal e Italia, y también en la zona euro en su conjunto. El llamado *ajuste deuda-déficit*, mucho más heterogéneo en sus causas, ha sido muy importante en términos relativos en Chipre, Finlandia, Luxemburgo y Alemania, y se presenta con el signo cambiado en Grecia (gráfico 2.12). Este ajuste responde a razones que hacen que el endeudamiento público aumente o disminuya más allá de lo que exige o permite el comportamiento del saldo presupuestario anual.²

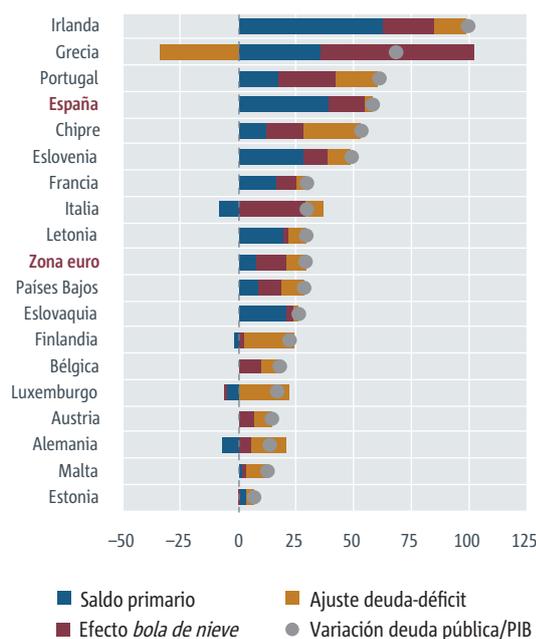
El compromiso de defensa del euro por parte del BCE y las políticas de ajuste fiscal han permitido una importante reducción de la prima de riesgo de los bonos españoles e italianos.

La proporción entre el *stock* de deuda pública y el PIB se situó por término medio en 2013 en el 95% en los países de la zona euro. La Comisión Europea prevé que en 2014 prosiga la elevación de dicha ratio, que podría situarse en torno al 96%, ya que el superávit presupuestario primario que se espera y la incipiente recuperación económica no logran

compensar la influencia de los otros dos componentes antes mencionados (efecto *bola de nieve* y ajuste deuda-déficit). En 2015 podría invertirse por primera vez esta tendencia al alza. En lo referente específicamente al saldo presupuestario en proporción del PIB, se considera que podrá situarse, por primera vez desde el inicio de la crisis, por debajo del nivel de referencia del 3%. Después de varios años de medidas de consolidación fiscal que han reducido los déficits estructurales (cuadro 2.7), en 2014 la política fiscal será probablemente más neutral y la corrección de mucha menor envergadura que en 2013.

Los esfuerzos emprendidos de consolidación fiscal, la búsqueda de rendimientos elevados por parte de los inversores, en un contexto de bajos tipos de interés, y el compromiso del BCE con la defensa de la moneda única han comportado una notable disminución durante 2013 y 2014 de los *spreads* respecto a Alemania en la rentabilidad de los bonos gubernamentales de los países de la zona euro, algo que resulta particularmente notorio en los casos de España e Italia (gráfico 2.13).

GRÁFICO 2.12. Variación de la deuda pública respecto al PIB en la zona euro, 2007-2013
(puntos porcentuales respecto al PIB)



Fuente: Comisión Europea (2014b).

La deuda privada

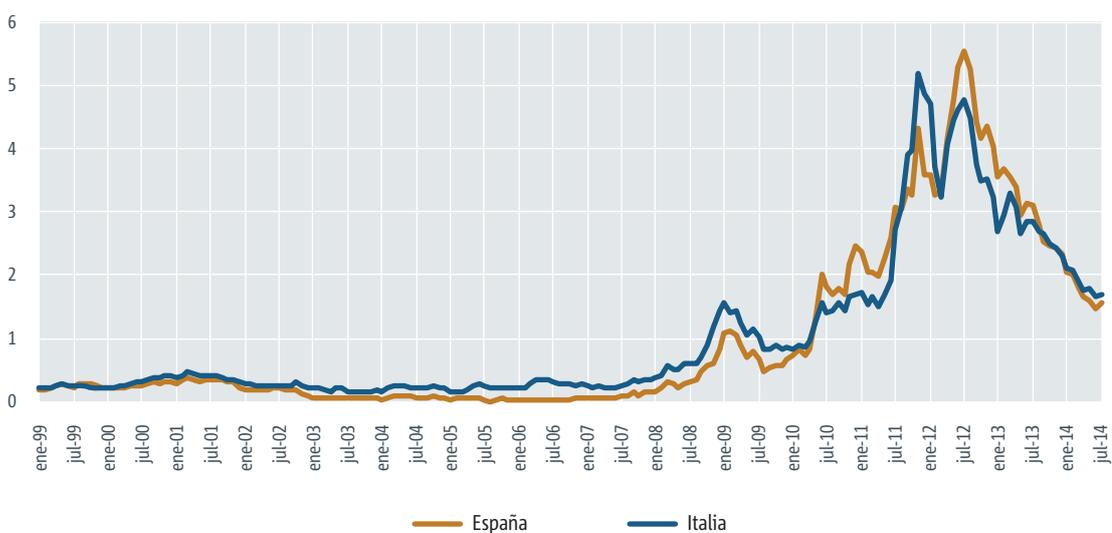
La posición financiera neta del sector privado ofrece una amplia variedad de situaciones en los estados miembros de la zona euro (gráfico 2.14). El elevado nivel de endeudamiento de las familias y empresas de muchos países europeos les hace muy vulnerables a caídas en los precios de los principales activos que poseen (p. ej. viviendas) o a fuertes fluctuaciones en sus precios, así como a cambios repentinos en las condiciones macroeconómicas que modifiquen las condiciones en que pueden refinanciar su deuda o hacer frente a sus pagos. Contrariamente a otras experiencias históricas,

CUADRO 2.7. Saldo presupuestario, 2007-2013
(porcentaje sobre el PIB)

	Saldo presupuestario				Componente estructural			
	2007	2009	2012	2013	2007	2009	2012	2013
Alemania	0,2	-3,1	0,1	0,0	-0,8	-0,7	0,1	0,6
Austria	-0,9	-4,1	-2,6	-1,5	-1,9	-2,7	-2,4	-1,0
Bélgica	-0,1	-5,6	-4,1	-2,6	-1,5	-4,5	-3,3	-1,7
Chipre	3,5	-6,1	-6,4	-5,4	2,2	-6,3	-6,1	-3,7
Eslovaquia	-1,8	-8,0	-4,5	-2,8	-4,3	-7,6	-3,8	-1,6
Eslovenia	0,0	-6,3	-4,0	-14,7	-2,6	-4,7	-2,8	-13,3
España	2,0	-11,1	-10,6	-7,1	0,6	-9,2	-7,1	-3,3
Estonia	2,4	-2,0	-0,2	-0,2	-1,3	0,9	-1,0	-0,6
Finlandia	5,3	-2,5	-1,8	-2,1	2,7	0,4	-1,1	-0,7
Francia	-2,7	-7,5	-4,9	-4,3	-4,6	-6,2	-3,8	-2,8
Grecia	-6,5	-15,7	-8,9	-12,7	-8,0	-14,9	-3,1	-6,7
Irlanda	0,2	-13,7	-8,2	-7,2	-2,1	-11,6	-7,9	-6,5
Italia	-1,6	-5,5	-3,0	-3,0	-3,5	-3,6	-1,4	-0,7
Letonia	-0,7	-9,2	-1,3	-1,0	-4,3	-5,4	-0,7	-1,0
Luxemburgo	3,7	-0,7	0,0	0,1	1,5	1,7	1,7	1,4
Malta	-2,3	-3,7	-3,3	-2,8	-2,9	-3,0	-2,9	-2,7
Países Bajos	0,2	-5,6	-4,1	-2,5	-1,0	-4,2	-2,7	-0,6
Portugal	-3,1	-10,2	-6,4	-4,9	-3,6	-8,8	-4,1	-2,3
Zona euro	-0,7	-6,3	-3,7	-3,0	-2,2	-4,6	-2,5	-1,4

Fuente: Comisión Europea (2014c).

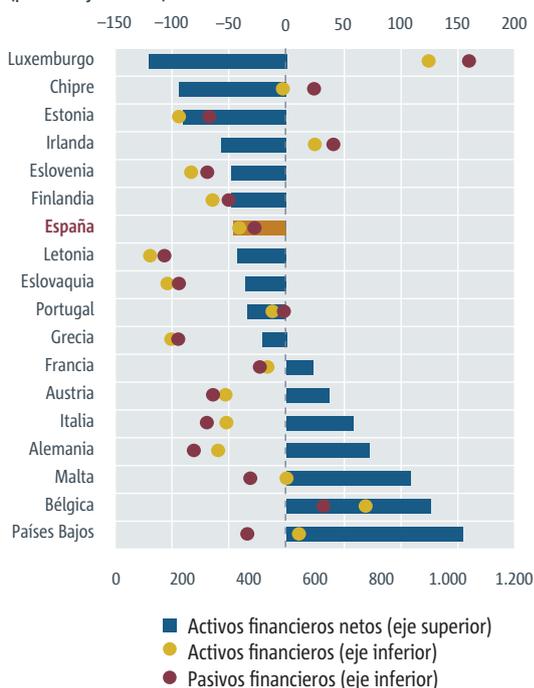
GRÁFICO 2.13. Spreads del bono a 10 años respecto a Alemania, 1999-2014
(puntos porcentuales)



Nota: *Spread* es el término utilizado para reflejar la diferencia en el rendimiento de los bonos soberanos a diez años de cada país respecto a los bonos soberanos al mismo plazo emitidos por el Gobierno alemán. El *spread* se considera un indicador de la solvencia relativa del emisor correspondiente (a mayor *spread* menor solvencia).

Fuente: Banco de España (2014).

GRÁFICO 2.14. Activos y pasivos financieros. Hogares y empresas no financieras, 2012 (porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat (2014a).

CUADRO 2.8. Deuda, intereses y renta disponible. Hogares, 2000-2012 (porcentaje)

	Deuda/renta disponible bruta			Carga de intereses/renta disponible bruta		
	2000	2007	2012	2000	2007	2012
Alemania	108,0	95,5	86,0	5,2	4,0	2,6
Austria	73,7	85,3	86,8	2,4	2,8	1,5
Bélgica	62,6	77,7	90,6	2,5	2,9	1,5
Chipre	114,7	147,7	187,4	7,3	4,5	5,5
Eslovaquia	6,6	35,2	46,1	0,7	2,1	1,2
Eslovenia	n. d.	40,8	46,9	1,7	1,9	1,7
España	69,1	130,6	122,6	2,3	4,7	3,0
Estonia	15,0	91,9	82,4	0,7	5,7	2,0
Finlandia	61,2	96,9	105,7	2,6	3,7	1,3
Francia	54,2	72,4	83,3	2,2	2,9	1,7
Grecia	17,1	63,4	90,9	2,3	2,3	1,9
Irlanda	n. d.	210,0	203,7	n. d.	8,4	1,7
Italia	34,0	57,2	65,9	1,0	2,0	1,0
Letonia	8,3	82,8	57,9	0,1	3,1	1,0
Luxemburgo	n. d.	126,8	142,9	n. d.	5,0	1,8
Malta	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Países Bajos	163,7	240,5	265,5	9,2	10,9	4,4
Portugal	84,5	127,0	123,1	2,6	6,9	3,2

n. d.: Dato no disponible

Fuente: Eurostat (2014a).

la reducción de la ratio de endeudamiento no se está apoyando en una erosión del valor real de la deuda debida a la inflación, ni en un episodio de fuerte crecimiento, ni en una política fiscal expansiva que facilite desde el sector público el desapalancamiento del sector privado.

La Encuesta sobre la Situación Financiera y el Consumo de los Hogares ha permitido constatar que el 43% de las familias de la zona euro posee algún tipo de deuda. La fragilidad de la posición de las familias en lo concerniente a su relación con la deuda adquirida es particularmente elevada en un 40% de los hogares situados en la quinta de menor renta, lo que les hace muy vulnerables a impactos económicos adversos, como la pérdida de empleo (BCE 2013).

Con relación a la evolución experimentada durante los últimos años por la deuda de las familias europeas en proporción a su renta disponible bruta, el cuadro 2.8 indica que dista de haberse producido una corrección significativa y generalizada desde 2007. Entre los países en los que esta proporción era más elevada al comienzo de la crisis, solamente en Alemania, España, Estonia, Irlanda y Portugal ha tenido lugar una reducción apreciable de este indicador. En cambio en Chipre, Finlandia, Luxemburgo y Países Bajos ha seguido elevándose.

El sector empresarial continúa inmerso en un proceso de desapalancamiento. Desde que comenzó la crisis el riesgo de las nuevas inversiones y las perspectivas de crecimiento de los ingresos han sido revisados por parte de las empresas, lo que ha con-

ducido a ajustes en sus balances. Este ajuste se está produciendo a un ritmo muy gradual en comparación con experiencias históricas anteriores, de modo que en muchos países, aunque no en España, la proporción de la deuda empresarial sobre el excedente bruto de explotación de las empresas (cuadro 2.9) aún se sitúa por encima de los niveles alcanzados en 2008.

Durante el último año la deuda de las empresas no financieras como proporción del PIB ha mostrado una reducción moderada. Con datos de Eurostat, ha pasado del 105,7% en el último trimestre de 2012 a 103,6% en el mismo período de 2013.

Las dificultades inherentes a la corrección de los desequilibrios en los balances empresariales manifiestan que son necesarios procedimientos más ágiles de reestructuración de

El sector privado de la zona euro sigue inmerso en un proceso de desapalancamiento financiero, algo más rápido en el caso de las familias que en el de las empresas.

CUADRO 2.9. Deuda /excedente bruto de explotación. Sociedades no financieras, 2000-2012
(porcentaje)

	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alemania	295,3	237,1	251,8	282,1	255,6	247,9	255,2
Austria	381,1	428,2	454,7	489,5	509,6	513,2	532,1
Bélgica	688,9	723,9	794,6	907,0	867,1	892,2	957,3
Chipre	316,2	649,0	706,8	752,8	769,8	811,8	823,1
Eslovaquia	180,2	193,4	184,8	214,4	190,6	199,9	189,6
Eslovenia	n. d.	447,1	510,5	622,3	647,9	620,4	600,1
España	433,5	805,9	806,8	805,5	770,1	737,9	664,8
Estonia	244,4	385,8	435,5	499,0	346,0	297,2	293,3
Finlandia	387,9	383,8	463,3	585,5	562,4	554,8	603,2
Francia	530,0	579,7	613,8	697,5	676,3	703,9	739,1
Grecia	223,8	301,2	325,9	347,1	330,5	332,5	310,6
Irlanda	n. d.	459,0	732,7	792,3	716,6	739,9	759,5
Italia	259,0	378,2	403,3	440,5	440,8	440,5	462,2
Letonia	112,4	298,6	333,1	327,5	291,9	264,7	229,1
Luxemburgo	n. d.	759,3	1.862,4	2.563,2	1.939,5	1.753,2	1.733,1
Malta	n. d.	477,7	477,8	608,2	590,7	610,6	575,8
Países Bajos	461,2	388,7	386,2	443,2	440,4	423,0	429,4
Portugal	602,8	769,1	897,0	909,2	888,0	901,1	882,0

n. d.: Dato no disponible

Fuente: Eurostat (2014a).

la deuda empresarial que eviten la liquidación de empresas. Un grupo de países, que incluye a Austria, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España han decidido modificar el marco legal referente a la insolvencia empresarial para facilitar la supervivencia de empresas viables (Liu y Rosenberg 2013).

común se difundan de forma relativamente homogénea en el conjunto del área que comparte la moneda única. Los avances logrados en materia de integración financiera en Europa fueron sustanciales en la década previa a la crisis, pero se han mostrado reversibles e insuficientes durante esta.

2.6 La fragmentación financiera de la zona euro y el proyecto de Unión Bancaria

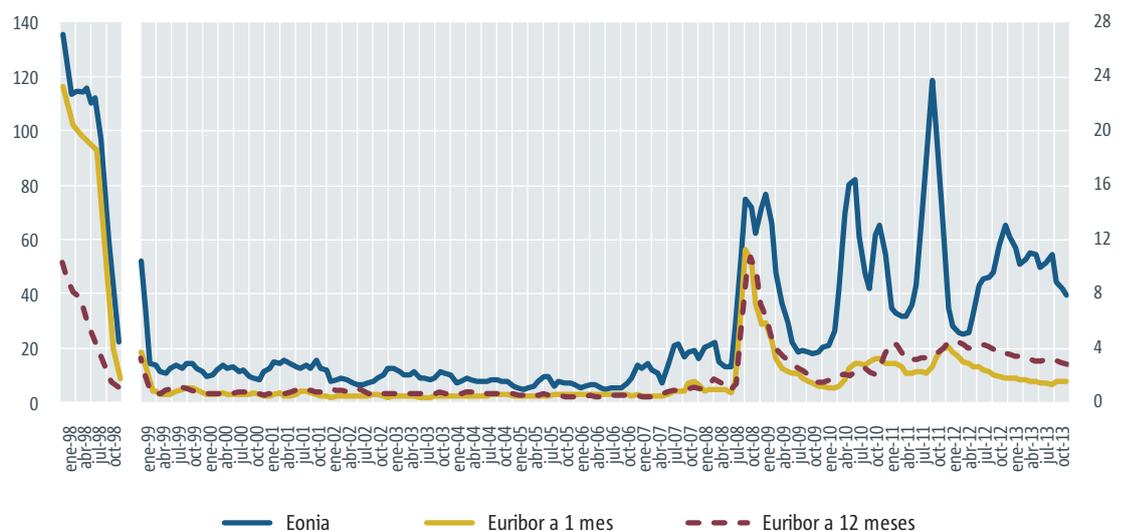
La fragmentación financiera de la zona euro ha afectado muy negativamente a la financiación de las pymes de los países de la periferia y ha dificultado la transmisión de los efectos de la política monetaria del BCE.

En el contexto de una Unión Monetaria como la alcanzada en Europa, donde no existe una autoridad fiscal supranacional significativa, la integración financiera juega un doble papel de una gran importancia. En primer lugar porque constituye un mecanismo colectivo de aseguramiento ante perturbaciones macroeconómicas que afecten de forma asimétrica a los estados miembros de una Unión Monetaria. En segundo lugar porque permite que los impulsos de la política monetaria

¿Está en vías de superación la fragmentación financiera?

La fragmentación financiera de la zona euro puesta de manifiesto en estos años tanto en la reducción de los movimientos de capitales como en la apertura de los diferenciales de tipos de interés, ha conducido a que los canales de transmisión de la política de bajos tipos de interés practicada por el BCE no se hayan reflejado en la periferia en una reducción de los costes de financiación de empresas y familias. Esto ha afectado particularmente a las pequeñas empresas, que presentan una elevada dependencia del crédito bancario para su financiación.

GRÁFICO 2.15. Desviación típica de los tipos de interés del mercado interbancario entre los países de la zona euro, 1998-2013 (porcentaje)



Nota: El eje izquierdo corresponde al periodo desde enero 1998 hasta diciembre 1998, mientras que el eje derecho corresponde al periodo enero 1999 hasta diciembre 2013.

Fuente: BCE (2014c, 2014d).

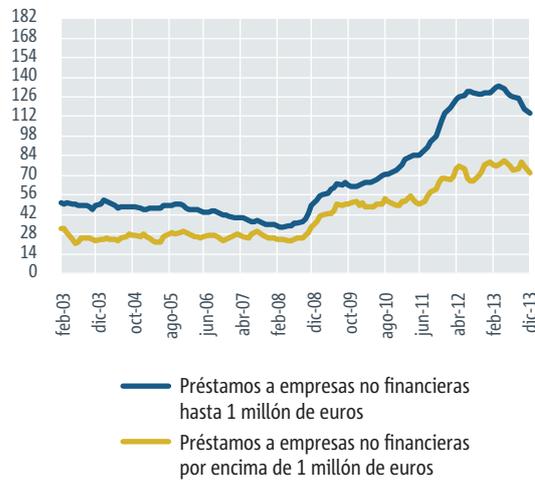
Desde el verano de 2012 las condiciones financieras han comenzado a normalizarse, afectando principalmente a los gobiernos, que han visto reducirse el coste del crédito y la prima de riesgo que sus emisiones de deuda debían pagar en relación con las de Alemania. También la banca y las grandes empresas han vuelto a encontrar financiación en los mercados de capitales y el coste de la misma se ha reducido. El regreso de los capitales extranjeros a la periferia europea ha contribuido a disipar las dudas relativas a la supervivencia del euro y también se ha visto favorecido por el panorama más incierto al que se han enfrentado los inversores en algunas economías emergentes. Subsisten, pese a todo, diferencias nacionales importantes en la zona euro en cuanto al acceso a la financiación y a su coste.

Algunos indicadores permiten apreciar en qué medida la fragmentación financiera evoluciona hacia su reducción. La dispersión de los tipos de interés a un día (Eonia) del mercado interbancario se está reduciendo, aunque sigue siendo sustancialmente más alta que en los años que siguieron a la adopción de la moneda única (gráfico 2.15). Esta normalización también se observa en los *spreads* sobre la deuda pública a largo plazo y comienza a advertirse de modo incipiente en las condiciones de financiación de los préstamos que suscriben particulares y empresas (gráfico 2.16). Asimismo se ha producido una mejoría bastante generalizada —con la importante excepción de Grecia— en la percepción de estos agentes respecto a la disponibilidad de crédito bancario, mejoría que es particularmente acusada en el caso de España (BCE 2014b).³

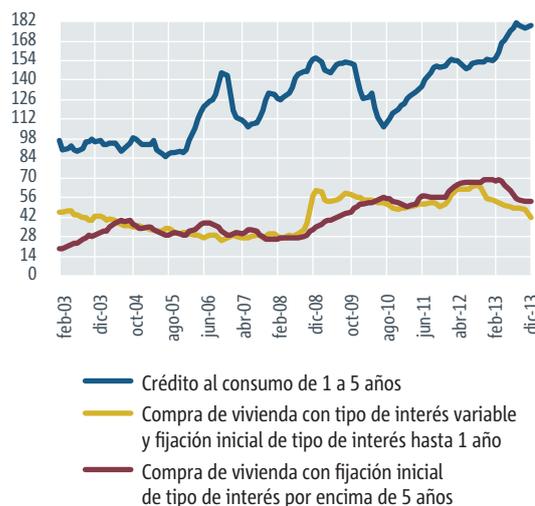
En junio de 2014 el BCE ha adoptado un conjunto de medidas dirigidas a abaratar el coste del dinero e inyectar masivamente liquidez a las entidades financieras en operaciones a medio y largo plazo, para que

GRÁFICO 2.16. Desviación típica de los tipos de interés bancarios entre países de la zona euro, 2003-2013 (porcentaje)

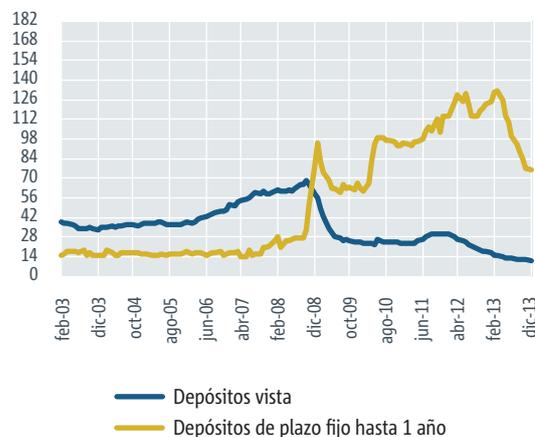
a) Préstamos a empresas no financieras



b) Préstamos a economías domésticas



c) Depósitos de las economías domésticas



Fuente: BCE (2014c, 2014e).

En junio de 2014 el BCE ha adoptado medidas dirigidas a mejorar la liquidez de la banca e impulsar la concesión de nuevo crédito al sector privado.

estas puedan canalizarla a la concesión de créditos al sector privado no financiero ni inmobiliario. Se pretende así que los mayores recursos de que van a disponer los bancos no los destinen a la adquisición de deuda pública ni los mantengan líquidos en el propio BCE. Estas medidas, y la condicionalidad que las acompaña, representan una contribución importante a la normalización de las condiciones de oferta en los mercados de crédito. Su plena eficacia dependerá, sin embargo, de la consolidación de una demanda solvente por parte de las empresas, que todavía hoy se enfrentan a unos niveles excesivos de endeudamiento y a perspectivas de incremento de la demanda aún modestas por parte de los consumidores. Estas medidas se han visto complementadas a principios de septiembre por la decisión del BCE de iniciar un programa de adquisición de activos titulizados y bonos garantizados, a lo que se ha añadido una nueva reducción de los tipos de interés. Con ello el BCE pretende reducir el riesgo en los balances de la banca, estimular el flujo de crédito, rebajar el coste de financiación de familias y empresas, y alejar el riesgo de deflación que amenaza a la eurozona.

En 2014 se están dando nuevos pasos hacia la UBE, que deberá romper la peligrosa dependencia mutua entre los problemas bancarios y las dificultades de las haciendas públicas de la eurozona.

La Unión Bancaria Europea

El proyecto de Unión Bancaria Europea (UBE) representa un intento de mejorar la integración financiera entre los Estados miembros de la Unión Europea y facilitar la resolución de las crisis bancarias futuras. Hasta ahora, esta era una responsabilidad

exclusiva de las autoridades nacionales de cada país. Dado que uno de los problemas más agudos que se le han presentado a la periferia de la zona euro es la interdependencia entre la falta de sostenibilidad de la deuda soberana y de solvencia de algunas de sus entidades bancarias, resultaba crucial romper los lazos de conexión entre ambas fuentes de incertidumbre y debilidad. La unión bancaria representa un paso importante en esa dirección, al trasladar competencias y responsabilidades en lo relativo a la supervisión, regulación, y forma de afrontar las crisis bancarias y la garantía de los depósitos bancarios, desde el nivel nacional al nivel supranacional europeo.

El grado de acuerdo alcanzado hasta el presente difiere sustancialmente en cada uno de los aspectos mencionados. Se han dado pasos importantes en la creación de un Mecanismo Único de Supervisión de las entidades de crédito y se ha alcanzado un compromiso en lo referente a la puesta en marcha de un Mecanismo Único de Resolución para cerrar los bancos que deban ser liquidados por insolvencia. En cambio, queda todavía muy lejana la posible constitución de un fondo europeo de garantía de depósitos. Por el momento esta ausencia se ve sustituida por una armonización de las reglas nacionales que regulan este tipo de fondos y por el criterio adoptado a comienzos de la actual crisis económica de proteger hasta 100.000 euros los depósitos en las entidades bancarias europeas, contando por el momento con fondos de garantía exclusivamente nacionales.

Resumen del capítulo 2

En 2013 la zona euro salió de la recesión y se espera que la recuperación económica se consolide en 2014 y 2015, aunque el efecto de la misma sobre las tasas de desempleo va a ser previsiblemente muy modesto. Durante el verano de 2014 las tres mayores economías de la zona euro presentaban un débil pulso económico, y el riesgo de deflación daba lugar a la adopción de nuevas medidas expansivas por parte del Banco Central Europeo. A continuación se sintetizan algunos de los elementos que definen la compleja situación presente y que se han abordado en este capítulo:

- Un breve balance de la situación actual debe anotar en el activo la mejora en la competitividad de los países más afectados por la crisis y la eliminación, aunque con asimetría en el esfuerzo realizado, de buena parte de los desequilibrios previamente acumulados en las balanzas por cuenta corriente. Es también digno de resaltar la recuperación de la confianza por parte de los mercados financieros en la solidez de la moneda única, el retorno de los flujos de entrada de capitales en los países más vulnerables y la importante reducción de las primas de riesgo sobre la deuda soberana de países tan importantes como Italia y España. Del mismo modo, el consenso logrado en torno a la Unión Bancaria Europea resulta muy positivo, aunque el plazo de ejecución del proyecto sea demasiado largo, y falto de concreción en algunos aspectos.
- En el pasivo del balance debe situarse la lentitud con que se está produciendo la mejora en el acceso a la financiación bancaria de las pequeñas y medianas empresas, y la persistencia, aunque algo atenuada, de la fragmentación financiera de la zona euro, que se manifiesta en condiciones de financiación para familias y empresas que todavía son muy distintas entre unos y otros países. También cabe anotar la persistencia de tasas muy elevadas de destrucción de empleo entre los trabajadores jóvenes y con baja cualificación, que además siguen reduciendo su participación en el mercado de trabajo.
- La débil reducción del desempleo está en consonancia con la fragilidad de la recuperación en la zona euro, que aparece amenazada por el riesgo de deflación y la pesada losa que aún impone la fuerte necesidad de despalancamiento del sector privado sobre las economías de muchos Estados miembros.
- Subsisten incertidumbres importantes que solo se disiparán tras varios trimestres sucesivos de crecimiento continuado. Una de ellas corresponde a la medida en que la mejora del saldo de la balanza por cuenta corriente de algunos países, entre ellos España, es sólida y obedece a factores estructurales o se encuentra decisivamente influida por factores cíclicos.

- Es importante conocer si el sistema bancario de la zona euro ha entrado en una senda virtuosa de saneamiento de su balance y mejora de la rentabilidad que le va a permitir atender a la creciente demanda de crédito que ya se detecta, o si por el contrario su proceso de ajuste aún está pendiente de completarse.
- Finalmente conviene saber si los gobiernos de los países de la eurozona tendrán éxito en la aplicación de políticas específicas que favorezcan la empleabilidad de los desempleados y su contratación, sin fiarlo todo a los efectos sobre el empleo de una recuperación aún incipiente.

Las perspectivas son ahora más alentadoras que en el pasado reciente pero, por esa razón se debe prestar una atención especial a aquellos aspectos que podrían condicionar la plena recuperación del potencial de crecimiento a medio plazo. Entre ellos se encuentran la necesidad de obtener tasas más elevadas de crecimiento de la *productividad total de los factores*, una más alta cualificación de la población activa y una mejor inserción de las economías europeas en las cadenas globales de valor. Todo ello debe contribuir a la reducción de las altas tasas de desempleo de larga duración que erosionan fuertemente el capital humano acumulado en los países de la zona euro y la confianza en el proyecto europeo.

Notas

- ¹ Los países del Sur y de la periferia son, a estos efectos, Portugal, España, Italia y Grecia, e Irlanda, Estonia, Letonia, Chipre, Malta, Eslovenia y Eslovaquia. Los países del Centro y Norte de la zona son Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Francia, Alemania, Austria y Finlandia.
- ² En ocasiones la razón subyacente es la compra de activos financieros emitidos por el sector privado por parte de las instituciones de la Seguridad So-

cial, en otras se trata de la toma de participación en el capital de determinadas empresas (p. ej. bancos) por parte del gobierno. También puede responder a ingresos procedentes de la privatización de entidades públicas o al impacto de la apreciación o depreciación de la divisa nacional sobre deuda denominada en moneda extranjera.

³ En el capítulo 5 de esta obra se tratan estos aspectos con mayor detalle.

Bibliografía

- BCE (Banco Central Europeo). *The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey. Results from the first wave*. Statistics Paper Series n.º 2, abril 2013.
- . *Unemployment in the euro area*. Discurso de Mario Draghi, presidente del BCE, Annual Central Bank Symposium, Jackson Hole, 22 de agosto de 2014a.

- . *Survey on the access to finance of small and medium-sized enterprises in the euro area*. Octubre 2013-marzo 2014. Frankfurt, abril 2014b.
- . *Indicators of financial integration in the euro area*. Frankfurt, 2014. Disponible en Internet: <http://www.ecb.europa.eu/stats/finint/html/index.en.html> (consulta: mayo de 2014c).

- *Euro area and national MFI interest rates (MIR): Euro area*. Frankfurt, 2014. Disponible en Internet: http://www.ecb.europa.eu/stats/money/interest/interest/html/interest_rates_U2_2014.en.html (consulta: mayo de 2014d).
- *Coefficients of cross-country variation*. Frankfurt, 2014. Disponible en Internet: <http://www.ecb.europa.eu/stats/money/interest/coeff/html/index.en.html> (consulta: mayo de 2014e).
- Banco de España. *Estadísticas. Boletín Estadístico. Economía internacional*. Madrid, 2014. Disponible en Internet: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest26.html> (consulta: septiembre de 2014).
- Barkbu, Bergljot, Jesmin Rahman y Rodrigo Valdés *et al.* «Fostering Growth in Europe Now». IMF Staff Discussion Note n.º SDN/12/07, junio 2012.
- Comisión Europea. «The euro area's growth prospects over the coming decade». En *Quarterly Report on the Euro Area* n.º 12 (4). Bruselas: European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2013.
- «European Economic Forecast. Spring 2014». *European Economy* 3, 2014a.
- *General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt. General Government Data, Time Series. Primavera 2014b*. Disponible en Internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/time_series/index_en.htm.
- *Cyclical Adjustment of Budget Balances (General Government Data). Primavera 2014c*. Disponible en Internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/adjustment/index_en.htm.
- *Annual macro-economic database (AMECO Database)*. Disponible en Internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/ (consulta: septiembre de 2014d).
- Eurostat. *European sector accounts*. Disponible en Internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sector_accounts/introduction (consulta: mayo de 2014a).
- *Exchange rates*. Disponible en Internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/exchange_rates/introduction (consulta: septiembre de 2014b).
- *International Trade*. Disponible en Internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/international_trade/introduction (consulta: mayo de 2014c).
- *Labour Force Survey*. Disponible en Internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/introduction (consulta: julio de 2014d).
- *Macroeconomic Imbalance Procedure*. Disponible en Internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/macroeconomic_imbalance_procedure/indicators (consulta: septiembre de 2014e).
- *National Accounts*. Disponible en Internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/introduction (consulta: mayo de 2014f).
- Fernández, Cristina y Pilar García. «El empleo en la UEM en 2013». *Boletín Económico*, Banco de España (abril 2014): 83-91.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). *Euro Area Policies. 2013 Article IV Consultation*. IMF Country Report n.º. 13/232, Washington DC, julio 2013.
- *World Economic Outlook Database (WEO). Abril 2014*. Washington DC, 2014. Disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx>
- Foster, Neil, Robert Stehrer y Marcel Timmer. «International fragmentation of production, trade and growth: Impacts and prospects for EU member states». *European Economy, Economic Papers* n.º 484, abril 2013.
- TCB (The Conference Board). *Total Economy Database. Enero 2014*. Nueva York, 2014.
- Van Ark, Bart, Vivian Chen, Bert Colijn, Kirsten Jaeger, Wim Overmeer y Marcel Timmer. «Recent changes in Europe's competitive landscape and medium-term perspectives: how the sources of demand and supply are shaping up». *European Economy, Economic Papers* n.º 485, abril 2013.

3

Trayectoria y perspectivas de mejora de la economía española

Tras más de un lustro de inestabilidad en el crecimiento de la economía española, por fin parecen consolidarse signos reiterados de mejora. En la segunda parte de 2013 el producto interior bruto (PIB) dejó de contraerse y, a partir de entonces, ha comenzado una recuperación moderada pero sostenida hasta el momento. Las consecuencias de aceptar que ya se ha tocado fondo son muy relevantes porque despejan las incertidumbres acerca de la duración de la recesión, aunque no necesariamente sobre la velocidad de la recuperación ni su capacidad de generar empleo.

El círculo vicioso en el que se ha visto inmersa la economía española, iniciado con la recesión de 2008, —desocupación, déficit, aumento de la deuda, elevación de la prima de riesgo, contracción fiscal, más recesión y desocupación, y así sucesivamente— puede comenzar a ser sustituido por otro en el que, desaparecida la recesión, crece la ocupación, desciende el déficit, baja la prima de riesgo, mejoran las expectativas de los

agentes y comienza a crecer la economía. Una vez en marcha ascendente, crecen los ingresos y bajan algunos gastos de las Administraciones Públicas, se reduce el déficit público, mejoran las expectativas de consumidores y empresas, sube el consumo y la inversión, y la demanda doméstica toma el relevo de la demanda exterior para consolidar la fase ascendente del ciclo.

A esta recuperación incipiente pero confirmada por la gran mayoría de organismos, han contribuido muchos factores entre los que se pueden destacar las ganancias de competitividad, la mayor viabilidad de la senda de consolidación fiscal que ha reducido drásticamente el riesgo del país, la decisiva actuación del Banco Central Europeo (BCE) que ha despejado el horizonte del euro, y las reformas estructurales que continúan apuntando hacia la obligación de flexibilizar y aumentar la eficiencia de la economía española para evitar los costes de la moneda única en tiempos de crisis.

La intensidad y duración de la recuperación, que comenzó a principios de 2014, dependerá del entorno económico europeo. La crisis ha generado un exceso de capacidad que tardará en desaparecer.

La crisis ha generado en muchos sectores de actividad un notable exceso de capacidad de los factores productivos —capital y trabajo— que probablemente ha alterado sus características y su capacidad de contribuir al crecimiento económico. Es todavía pronto para comprobar cómo han afectado la tasa de obsolescencia y el desempleo de larga duración a la maquinaria y a las características del factor trabajo. También es pronto para constatar si la recuperación llevará a España de regreso a la senda de crecimiento a largo plazo del 3% que venía manteniendo en las últimas décadas, o si en lugar de esa trayectoria la que recorrerá a partir de ahora será más bien la del 2%. Ello dependerá de muchas circunstancias pero especialmente de la productividad total de los factores (PTF), determinante en última instancia del ritmo de crecimiento a largo plazo.

Resulta pues evidente que la situación general se encuentra mejor que hace un año y previsiblemente continuará mejorando durante 2014 y 2015. Al mismo tiempo, se mantienen múltiples incertidumbres que pueden afectar al ritmo de crecimiento a medio y largo plazo: las posibles nuevas exigencias comunitarias en materia fiscal; la lentitud en el crecimiento de algunos países, principales destinatarios de nuestras exportaciones; el riesgo de deflación nacional o europea; las necesidades de nuevos saneamientos de balances en bancos y empresas no financieras; la reducción del endeudamiento de las familias; y la inevitable tentación de reducir la intensidad o aplazar las reformas estructurales tan pronto se atisben posibilidades de no incurrir en el coste electoral de su aplicación.

Con el propósito de revisar la situación española desde una perspectiva general —dejándose para capítulos posteriores el análisis de distintos problemas estructurales— este

capítulo se estructura en cinco apartados. El primero analiza la evolución reciente de los principales agregados de la economía española. El segundo se centra en el grado de utilización de la capacidad productiva, el crecimiento y la productividad. El tercero aborda la difícil corrección de los desequilibrios financieros, y el cuarto las estrategias de política económica y las perspectivas de evolución futura. Finalmente, el quinto y último apartado resume las conclusiones del capítulo.

3.1 Evolución de los principales agregados

La economía española se encuentra desde finales de 2013 en fase de recuperación, con crecimiento positivo aunque moderado, que se afianza conforme transcurre 2014. Visto con perspectiva de medio plazo y en relación con sus socios de la UE-27, el crecimiento español mostró en términos de PIB un diferencial marcadamente positivo de 2000 a 2007, seguido de dos años de caídas similares, mientras que los cuatro últimos años han presentado un diferencial de magnitud similar al de la primera etapa pero negativo, convergiendo en el segundo trimestre de 2014 (panel a del gráfico 3.1). Al partir de una tasa de crecimiento más elevada, la desaceleración inicial de la economía española fue más intensa. La primera y breve recuperación de 2010 fue menor en España, seguida de una segunda recesión en 2012 más grave. La actual recuperación, quizá porque se parte de una posición más desfavorable, parece dar muestras de ser algo más vigorosa que la del conjunto europeo. En suma, lo que se creció de más hasta 2008 se creció luego de menos, una lección a tener en cuenta para que en el futuro no solo se tenga en cuenta cuánto se crece sino cómo se crece.

GRÁFICO 3.1. Tasa de variación anual del PIB, la población, el empleo y el PIB per cápita. España y UE-27, 2000-2014
(puntos porcentuales)



Fuente: Eurostat (2014a, 2014b, 2014c).

Algo parecido a lo ocurrido con el PIB sucede con las cifras de empleo, pero con un mayor contraste (panel *c* del gráfico 3.1). Hasta 2007 la ocupación creció en España dos puntos porcentuales por encima de la UE-27 pero a partir de 2008 también se destruye mucho más empleo, en especial en las dos recesiones. Sin embargo, el comportamiento del PIB per cápita (panel *d* del gráfico 3.1), que no arroja un diferencial positivo en la etapa de expansión, sí ofrece un comportamiento más desfavorable en los últimos años (panel *d* del

gráfico 3.1), mientras que en 2014 se observa una convergencia en la tasa de variación de esta variable. La razón se encuentra en la dinámica de la población en España, muy distinta de la de la UE-27 (panel *b* del gráfico 3.1). Hasta 2011 la población española crece más rápidamente que la europea como consecuencia de la elevada inmigración de los años de expansión; en cambio, recientemente, la española ha disminuido mientras la UE-27 mantiene un moderado crecimiento, en torno al 0,2%. Esta variación en el ritmo de

3. Trayectoria y perspectivas de mejora de la economía española

crecimiento de la población española llegó a alcanzar valores negativos en 2013.

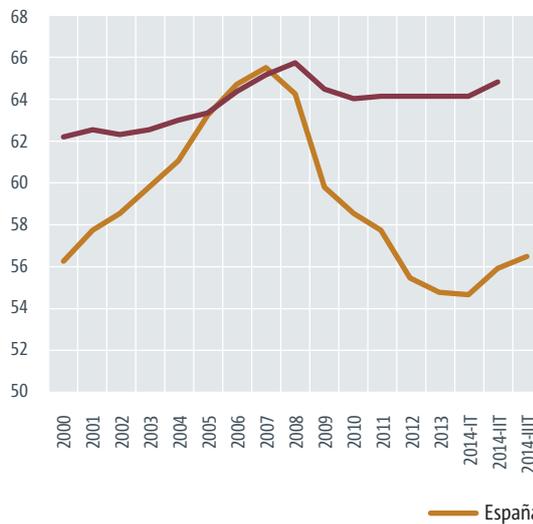
El comportamiento del mercado de trabajo continúa siendo el elemento diferencial de la economía española en comparación con el resto de la Unión Europea (UE). En los años de expansión la tasa de ocupación se aproximó a la europea reduciéndose la dife-

rencia 6 puntos porcentuales en apenas seis años, un punto por año. También la tasa de desempleo redujo su diferencial de 2,5 puntos con la UE, con lo que nuestro mercado de trabajo, por fin, ofrecía unos datos similares a los del resto de Europa (gráfico 3.2).

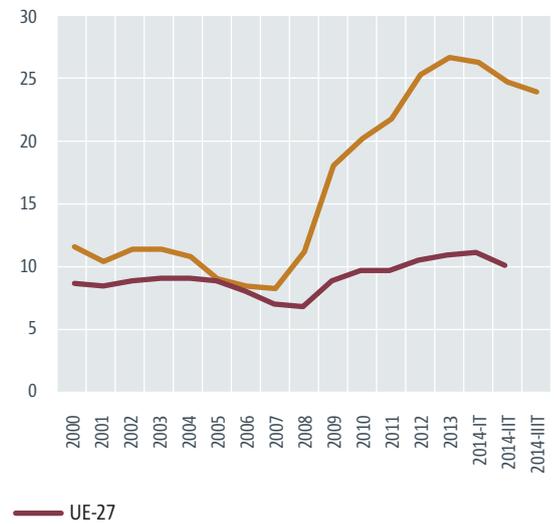
La crisis de 2009 terminó con ese acercamiento, dando paso a un período en el que

GRÁFICO 3.2. Evolución de las tasas de ocupación y de desempleo y sus determinantes. España y UE-27, 2000-2014 (puntos porcentuales)

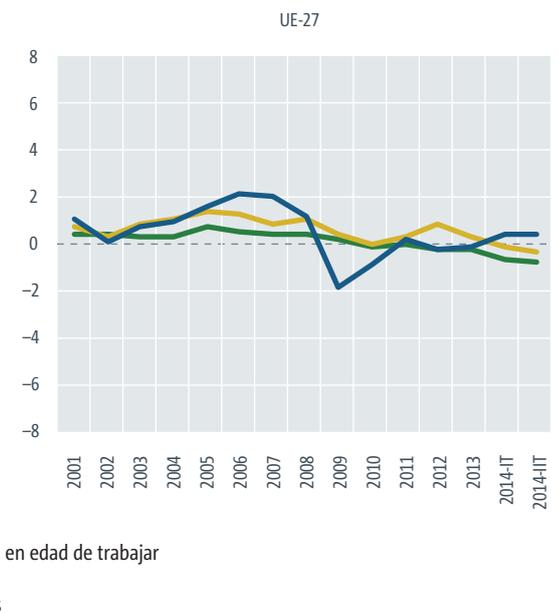
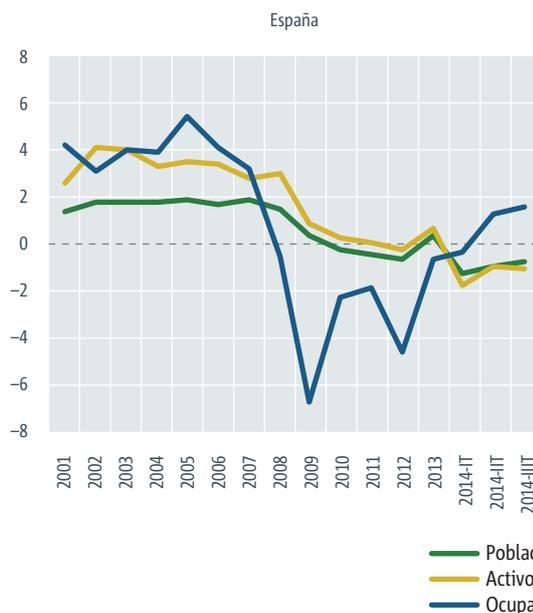
a) Tasa de ocupación



b) Tasa de paro



c) Tasa de variación anual de la población en edad de trabajar, activa y ocupada



Fuente: Eurostat (2014a) y elaboración propia.

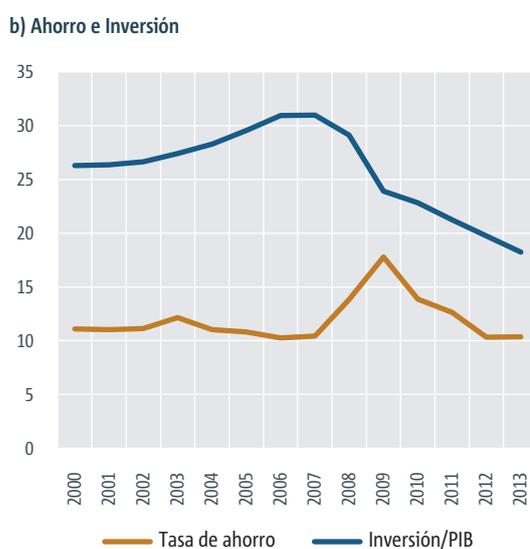
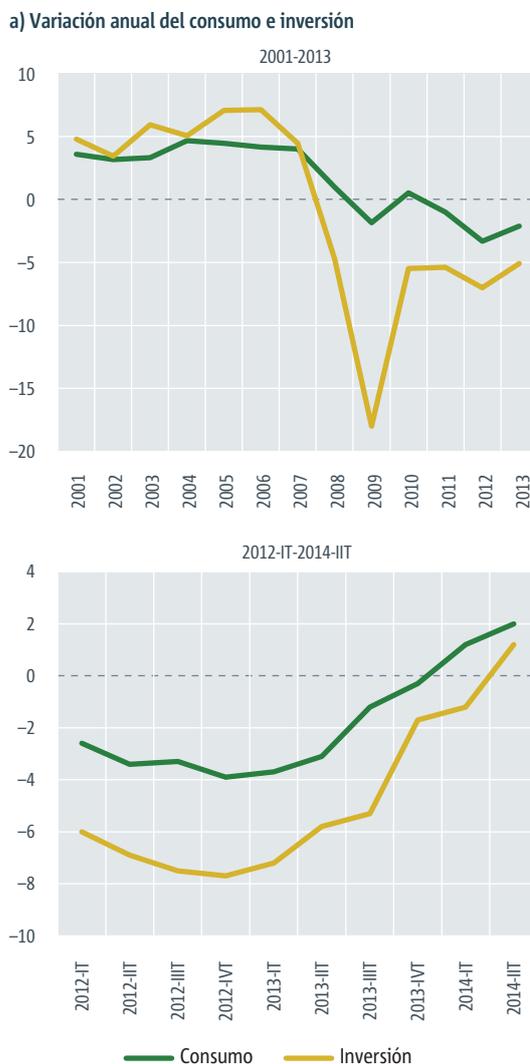
la tasa de ocupación se separó de la media europea 10 puntos porcentuales y la tasa de desempleo 15,6 puntos porcentuales, aunque han mejorado durante 2014. Lo que parecía un proceso de cambio estructural en el primer decenio de este siglo terminó siendo un episodio prolongado pero coyuntural que escondía las debilidades que la crisis puso de manifiesto.

Al comparar el comportamiento de la población en edad de trabajar, activa y ocupada, se observa que en España todas ellas crecieron de forma importante durante el período previo al inicio de la crisis. A partir de 2008 la ocupación se desplomó en dos años un 9% mientras la población activa todavía creció dos años más y, en menor medida, también lo hizo la población en edad de trabajar. A partir de 2013 la población activa comienza a descender debido fundamentalmente al cambio de signo de los flujos migratorios, que contribuyen en los últimos años en España de manera importante a frenar el desempleo.

En la UE-27 la dinámica de la población es diferente. Durante la etapa previa a la crisis, la población en edad de trabajar, activa y ocupada crecieron a tasas muy inferiores a las de España. A partir de 2008, la ocupación cayó durante dos años, hasta alcanzar el -2% en 2009, pero, como puede apreciarse, en España la crisis de ocupación es mucho más intensa y prolongada que en la UE-27.

Desde 2009 hasta 2013 los componentes de la demanda interna contribuyeron negativamente a la evolución del agregado. La inversión se desplomó (gráfico 3.3) desde una tasa positiva del 7,1% en 2006, a otra negativa del -4,7% en 2008 y del -18% en 2009. Entre 2006 y 2013 la inversión ha experimentado un descenso acumulado del -45,7%, contribuyendo de forma muy significativa a la contracción de la demanda

GRÁFICO 3.3. Variación anual del consumo y la inversión (bienes y servicios), y tasa de ahorro de los hogares e inversión sobre el PIB. España, 2000-2014 (puntos porcentuales)



Fuente: Eurostat (2014a).

3. Trayectoria y perspectivas de mejora de la economía española

agregada. El consumo desciende también, aunque de forma más moderada: cae un 1,8% en 2009 y vuelve a hacerlo desde 2011, acumulando un descenso del -7,7% desde el inicio de la crisis.

Recientemente se observa una mejora muy significativa en el comportamiento tanto del consumo como de la inversión. El primero inició 2013 con tasas de variación muy negativas (-4%) que se transformaron en una tasa positiva del 1,1% a comienzos de 2014. Con la inversión sucede algo parecido, comenzando 2013 con una tasa negativa del -7,1% que un año más tarde se situaba en el -1,1%, una cifra con posibilidades de convertirse en positiva por primera vez desde 2008.

El comportamiento de la tasa de ahorro proporciona información complementaria para interpretar esta evolución del consumo privado. Después de 2007, la tasa de ahorro de los hogares y las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) aumentó, desde el 10,4% de ese año al 13,8% en 2008 y al 17,8% en 2009, un total de 7,4 puntos porcentuales que se detraen directamente de la demanda efectiva. La mayor incertidumbre sobre el empleo y el fuerte endeudamiento de los hogares intensificaron la necesidad de ahorrar algo, pero lo que es bueno en el medio plazo para cualquier economía porque mejora el crecimiento, redujo la demanda efectiva a corto plazo y contribuyó hacer caer el nivel de actividad. A pesar de esa contracción del consumo, la caída continuada de la renta ha afectado negativamente al ahorro, conduciéndolo de nuevo a tasas del 10% de la renta de los hogares.

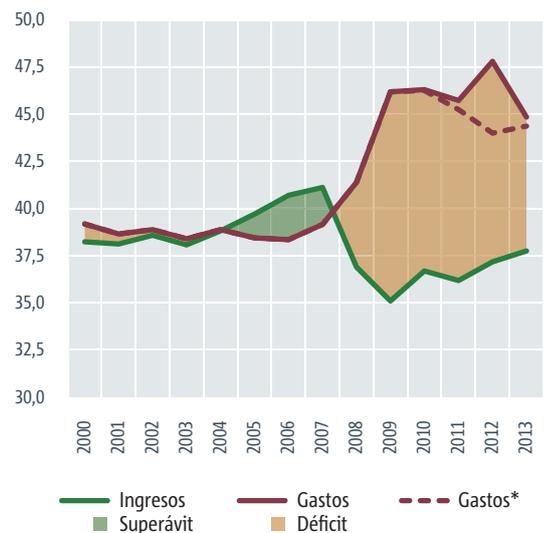
Por lo que se refiere a la inversión su evolución fue creciente e intensa durante los años de expansión, ganando peso sobre una trayectoria alcista del PIB hasta alcanzar el 31% del mismo. Desde el inicio de la crisis su peso

relativo se ha desplomado 13 puntos hasta alcanzar el 18% y cerrar la brecha con la tasa de ahorro que era del orden de 21 puntos en 2007 hasta dejarla en 8 puntos en 2013.

La evolución del déficit público (gráfico 3.4) refleja también el cambio radical que se produjo a partir de la llegada de la crisis. España había mantenido un ligero superávit público hasta 2007 que en 2008 se tornó en déficit. A partir de entonces no dejó de crecer, como porcentaje del PIB, hasta alcanzar el 11% en 2012 (véase capítulo 7). Durante el *boom*, los ingresos públicos habían crecido a ritmos muy elevados. Sin embargo, en solo dos años (2007-2009) se perdieron 6 puntos de PIB en ingresos mientras el gasto se disparaba en 7 puntos. Un desajuste que está resultando difícil corregir, aunque desde 2009 los ingresos recuperaron 2,7 puntos y el gasto ha descendido 1,8. El déficit continuaba en 2013 en el 6,6% —el 7,1% si se incluyen las pérdidas en las ayudas a instituciones financieras.

El consumo y la inversión han tomado el relevo de las exportaciones como motores de la demanda.

GRÁFICO 3.4. Evolución de los ingresos, los gastos y el déficit público. España, 2000-2014
(porcentaje del PIB)



* Gasto público de 2010 a 2013 sin incluir ayudas a instituciones financieras, en el marco de la reestructuración del sector financiero, por importe de 392 millones, 5.137 millones, 39.068 millones y 4.822 millones, respectivamente.

Fuente: IGAE (2014) e INE (2014a).

El componente exterior de la demanda agregada también ha cambiado en España a raíz de la crisis, desempeñando en estos años un papel mucho más positivo (gráfico 3.5). El déficit comercial, que llegó a situarse en un 7% del PIB en 2007, se mantuvo hasta bien entrada la crisis, 2012, año en que se tornó en superávit del 0,7%. Su evolución refleja el desequilibrio externo que se generó como consecuencia de la acelerada expansión de la economía española financiada con ahorro procedente del resto del mundo. Con la entrada en el euro se eliminó para España y otros países de la periferia europea el freno automático que representa el déficit exterior para cualquier economía en sobreexpansión, al obligarla a estabilizar y acomodar el crecimiento de una economía al de su entorno internacional.

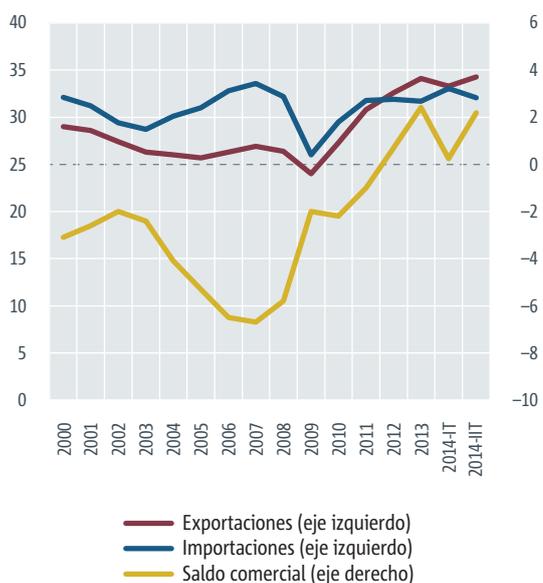
Con la excepción de 2009, año en el que se produjo un gran colapso en el comercio internacional que en nuestro caso redujo el peso de las exportaciones al 24% del PIB, éstas se recuperaron pronto y terminaron alcanzando el 34,3% en el segundo trimestre de 2014.

Las importaciones por su parte, se desplomaron con el conjunto de la economía, desde el 33,6% de 2007 hasta el 26% en 2009, para volver a crecer hasta el 32,1% en el segundo trimestre de 2014 ofreciendo señales adicionales de que la economía se estaba activando.

Las dos recesiones consecutivas que ha sufrido la economía española han mostrado movimientos de la demanda nacional y exterior en direcciones opuestas (gráfico 3.6). En ambas recesiones la demanda nacional se ha hundido sin que el comportamiento del sector exterior pudiera evitarlo. Pero la incipiente recuperación de la primera en 2010 —impulsada tímidamente por el consumo— no se consolidó, deslizándose la demanda interna a la baja por una falta de recuperación de la inversión y un ligero descenso del gasto público. En el último trimestre de 2013, en el que todavía caía ligeramente la economía española en tasa interanual (-0,2%), la contribución negativa de la demanda nacional (-0,6%) era compensada por el empuje algo menos vigoroso que en trimestres anteriores del sector exterior (0,4%). Esta situación co-

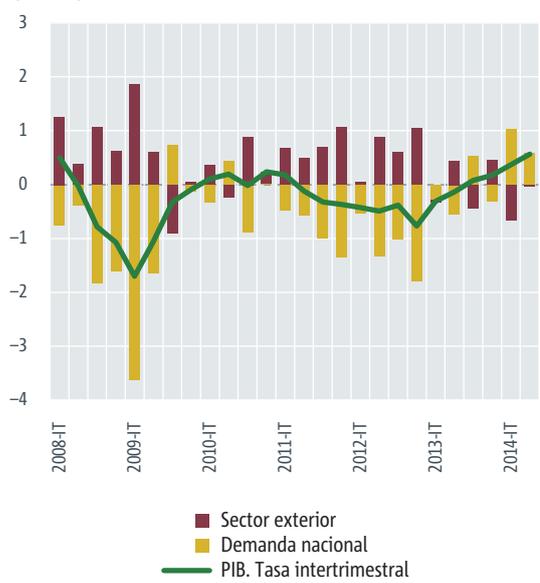
El déficit comercial del 7% del PIB en 2007 se ha convertido en superávit desde 2012.

GRÁFICO 3.5. Exportaciones e importaciones de bienes y servicios y saldo comercial. España, 2000-2014
(porcentaje del PIB)



Fuente: INE (2014a, 2104b) y elaboración propia.

GRÁFICO 3.6. Principales componentes de la demanda. Aportaciones al crecimiento del PIB. España, 2008-2014
(puntos porcentuales)



Fuente: INE (2014b) y elaboración propia.

3. Trayectoria y perspectivas de mejora de la economía española

Las dos recesiones consecutivas han mostrado comportamientos opuestos de la demanda nacional y la exterior.

mienza a cambiar en el segundo trimestre de 2014 cuando la demanda interna empieza a crecer (1,8% en tasa interanual) y la demanda exterior neta da síntomas de debilitamiento (-0,6%). En tasa intertrimestral la demanda de la economía española llevaba desde el tercer trimestre de 2013 en positivo lo que daba a entender que se aproximaba el fin de la recesión con valores trimestrales situados en el 0,1%, 0,2%, 0,4% y 0,6% hasta el segundo trimestre de 2014.

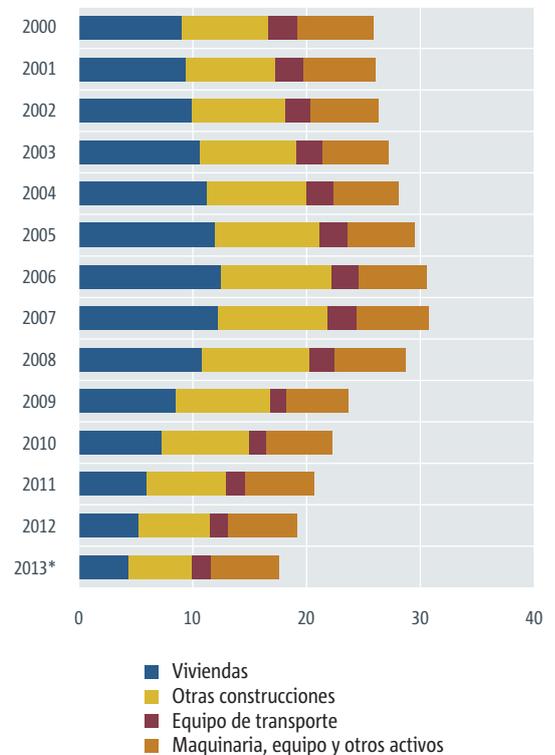
3.2 Capacidad productiva, crecimiento y productividad

La crisis ha dejado en herencia un fuerte endeudamiento de hogares, empresas y gobiernos, y un exceso de capacidad productiva que podría movilizarse de contar con demanda suficiente. Es posible que parte del capital infrautilizado haya sufrido una obsolescencia acelerada, como consecuencia de su baja utilización y de que el progreso técnico no se ha detenido en estos años de estancamiento de nuestra economía.¹

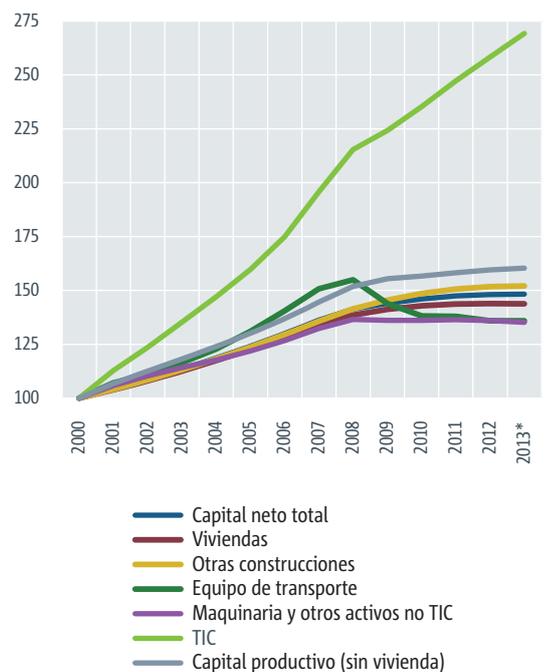
El esfuerzo inversor de la economía española llegó a superar en 2006 y 2007 el 30% del PIB (panel a del gráfico 3.7), un ritmo fortísimo para cualquier economía desarrollada, más propio de países emergentes. Dentro de la inversión, la destinada a la vivienda ocupaba un lugar preeminente, superando el 12% del PIB en los mismos años. Esta cifra es muy elevada, difícil de encontrar en cualquier economía en cualquier momento del tiempo y, si bien generaba empleo y prosperidad a corto plazo, escondía una doble vulnerabilidad a medio plazo que iba a manifestarse más tarde: reducía la productividad media de los capitales y representaba un riesgo de interrupción brusca del crecimiento, al pincharse la burbuja inmobiliaria generada.

GRÁFICO 3.7. Esfuerzo inversor por componentes y evolución del capital neto por activos y capital productivo. España, 2000-2013

a) Esfuerzo inversor por componentes (porcentaje sobre el PIB)



b) Evolución del capital neto por activos y del capital productivo (2000 = 100)



* Estimación.

Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2014) y elaboración propia.

El número anual de viviendas construidas en España alcanza en 2006 las 665.000, más que las de tres grandes economías europeas juntas, Alemania, Italia y Reino Unido. Desde 2007 se han perdido casi 8 puntos de porcentaje del PIB en inversión en vivienda, que se sitúa actualmente por debajo del 4,5%. La inversión en otras construcciones (polígonos, naves, oficinas, etc.) también ha descendido del 9,7% del PIB en 2006-2007 al 5,6% de 2013, más de cuatro puntos porcentuales. La inversión en los componentes de la formación bruta de capital se ha mostrado más estable, tanto *Equipo de transporte* como *Maquinaria, equipo y otros activos*. Aunque la primera sufre una fuerte caída en 2009 se recupera parcialmente más tarde, hasta alcanzar un nivel un 25% inferior al de la etapa de expansión. La segunda no experimentó una caída tan notable en 2009 y se recupera hasta quedar un 5% por debajo del nivel de partida.

Como es lógico, las cifras de capital de la economía muestran un comportamiento más estable que las de inversión. El capital neto total de la economía española desaceleró su crecimiento de una tasa media del 4,3% entre 2000 y 2008 a algo menos del 1% de 2009 a 2013 (panel b gráfico 3.7). En este agregado, para los mismos periodos, la vivienda desaceleró su crecimiento del 4% al 0,7% mientras que el capital productivo (sin *Vivienda*) lo hizo del 5,4% al 1,1%.² Dentro del capital productivo, el activo de *Otras construcciones* pasó de crecer al 4,3% a hacerlo al 1,5%, *Equipo de transporte* del 6% al -2,6% y *Maquinaria y otros activos no TIC* del 4,3% a -0,2%. En cambio, el comportamiento del capital TIC fue diametralmente opuesto, pues este tipo de activos acusaron el inicio de la crisis y su tasa de crecimiento medio se redujo en 2008 del 10% al 4,5%, pero ha continuado aumentando en los últimos años.

Es importante señalar que el capital neto total crece lentamente aunque la formación

bruta de capital sea elevada —menos todavía si no lo es— debido a que las amortizaciones detraen anualmente el valor de la depreciación del *stock* de capital, que en países como España es muy elevado —equivale a casi tres veces el PIB—. Así pues, si la inversión bruta se reduce mucho, la depreciación puede absorberla en su totalidad, el capital neto no crecer, o incluso decrecer. Es lo que sucede en España en el caso del capital público, en la actualidad, pues la inversión bruta ha experimentado en estos años ajustes a la baja de hasta el 70% y no cubre siquiera la depreciación, con lo que la inversión neta es negativa.

El análisis de las fuentes del crecimiento de la producción en España permite mostrar los cambios que impone la crisis desde el lado de la oferta. Se ha ido abandonando el viejo modelo de crecimiento y se ha introducido gradualmente otro basado en motores complementarios a los tradicionales. La economía española ha pasado de crecer a base de más empleo, más capital físico y más capital humano a caer empujada por la destrucción de empleo. En el período 2000-2007 la tasa de crecimiento media anual del valor añadido bruto (VAB) fue del 3,3% de los que 1,9 puntos porcentuales (57,7%) se explican por el crecimiento de las horas trabajadas, 1,5 puntos (44,6%) por el avance del capital, 0,6 puntos porcentuales (16,8%) por las mejoras en la composición educativa del trabajo y -0,6 puntos (-16,8%) por el comportamiento negativo de la *productividad total de los factores* (PTF) que mide la eficiencia con el que se emplea el conjunto de los recursos.

El período de crisis 2007-2013 muestra un perfil completamente distinto del anterior. El VAB desciende un 0,8% anual, sobrepasando ya un lustro el tiempo perdido en términos de producción. A este descenso contribuye con casi 2 puntos la pérdida de empleo me-

La inversión en Vivienda ha descendido 8 puntos porcentuales del PIB y la de Otras construcciones 4 puntos.

3. Trayectoria y perspectivas de mejora de la economía española

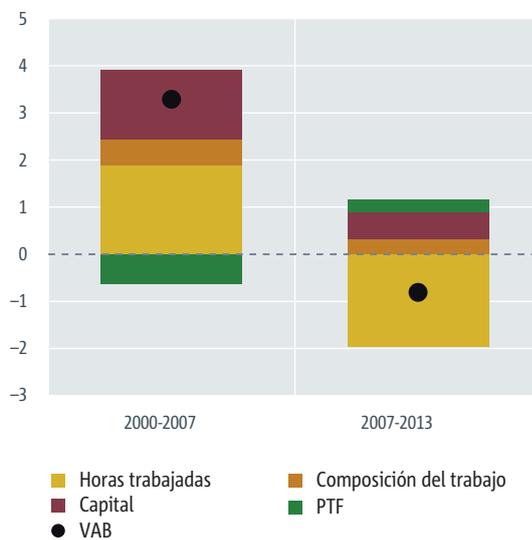
El reciente proceso de acumulación española ha sido tan intenso como poco productivo.

dido en horas de trabajo, moderando la caída del VAB el resto de los factores: una mejora de la calidad del trabajo con 0,3 puntos porcentuales, un crecimiento del capital físico de 0,6 puntos y la PTF que en este período contribuye positivamente con 0,3 puntos. La destrucción de empleo ha marcado la crisis y solo su reconstrucción consolidará la recuperación.

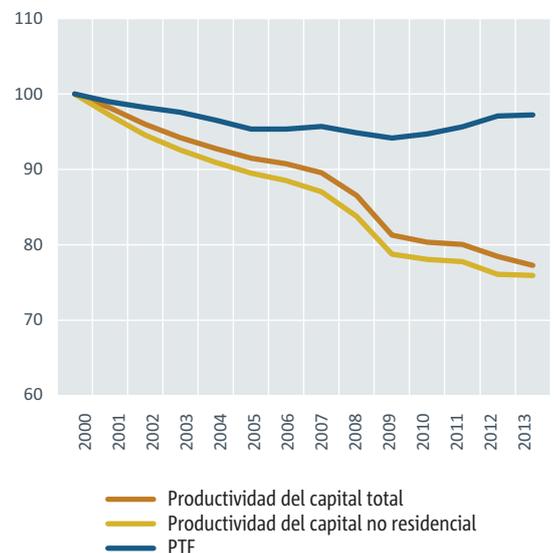
El proceso de acumulación español ha sido tan intenso como poco productivo. Si se analiza la evolución de la productividad del capital año a año desde 2000, se observa un continuado descenso, menos acusado en el caso del capital total que en el del capital no residencial (panel b del gráfico 3.8). Hasta 2007 la productividad del primero de estos capitales desciende a una tasa anual del 1,6% y en los años 2007-2009 lo

GRÁFICO 3.8. Fuentes del crecimiento de la producción. Tasas de variación. España, 2000-2007 y 2007-2013

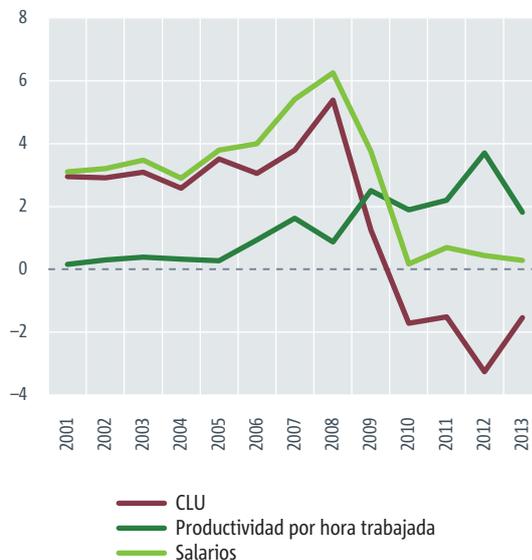
a) Fuentes del crecimiento de VAB (puntos porcentuales)



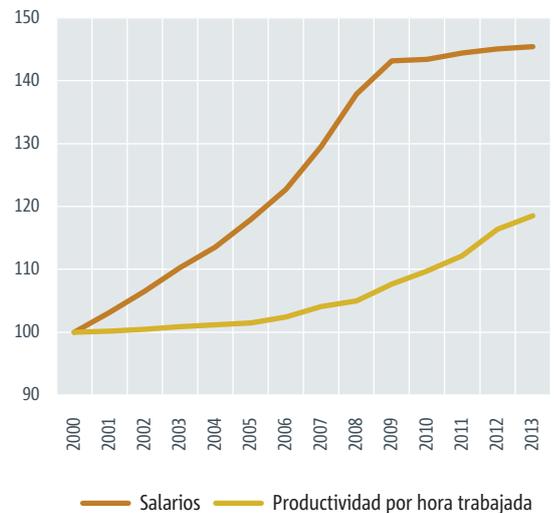
b) Productividad del capital y PTF (2000 = 100)



c) CLU, salarios y productividad del trabajo. Tasas de variación anual (puntos porcentuales)



d) Salarios y productividad del trabajo (2000 = 100)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2014), INE (2014a, 2014b), TCB (2014) y elaboración propia.

hace a una tasa todavía más elevada, del 4,7% anual. El capital productivo reduce su productividad a una tasa anual del 1,9% en el primer período y al 4,9% en el segundo, planteando graves interrogantes sobre los incentivos que han dominado los proyectos de inversión empresarial y la financiación de los mismos en estos años. En cuanto a la PTF, el descenso anual hasta 2009 es del 0,6% y su recuperación es del 0,8%, de modo que después de descender durante nueve años consecutivos, su evolución ha sido positiva en los últimos cuatro años.

La productividad aparente del trabajo determina, junto con los salarios, la evolución de los costes laborales unitarios (CLU) (panel c del gráfico 3.8). Estos últimos crecieron entre 2001 y 2009 a un ritmo anual del 3,2% y se redujeron a un ritmo del 2% anual hasta 2013. El saldo global de esa trayectoria es que terminaron en 2013 un 22,8% por encima de su nivel a comienzos del siglo.

La elevación de los CLU experimentada durante el primer período tuvo como origen el lento avance de la productividad, como se aprecia en el panel d del gráfico 3.8, en el entorno del 0,8% anual y muy por detrás del crecimiento nominal de los salarios del 4% (la tasa anual de inflación media del período, medida por el IPC, fue el 3,3%). Desde 2009 la brecha se invierte: los salarios crecen un 0,4% anual (la tasa anual de inflación media es 1,7%) mientras la productividad lo hace al 2,4%. El rápido avance de los salarios de la etapa de expansión respondió a un mercado laboral muy tenso por el lado de la demanda, con alzas salariales no justificadas por el avance de la productividad del trabajo. Desde el estallido de la crisis la destrucción de empleo cambió también la composición de la ocupación, elevando la productividad media del trabajo al tiempo que las condiciones del mercado moderaron sustancialmente el ritmo de mejora de los salarios, que caen en términos reales.

3.3 La difícil corrección de los desequilibrios financieros

La etapa de rápida expansión de la economía española se financió con un fuerte endeudamiento privado de familias y empresas, en buena parte procedente del exterior. Cuando se desató la crisis se desplomaron los ingresos públicos pero crecieron los gastos de las Administraciones Públicas y se disparó su endeudamiento. Las familias comenzaron el siglo con un endeudamiento del 46% en relación con el PIB. Este creció hasta alcanzar el máximo en 2009 —87%— y comenzó un descenso gradual hasta llegar al 78% en 2014, aproximadamente el nivel que tenía en 2005 (gráfico 3.9). Las empresas duplicaron su nivel de endeudamiento entre 2000 (76%) y 2010 (143%). A partir del máximo, la corrección ha sido de 13 puntos porcentuales y su nivel en 2014 se sitúa aproximadamente en el que presentaban en 2007. Según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) el desequilibrio financiero de las Administraciones Públicas mejoró entre 2000 y 2007 pasando del 59% al 36% del PIB. A partir de este año se elevó hasta el 99% en 2014 (2,7 veces mayor).

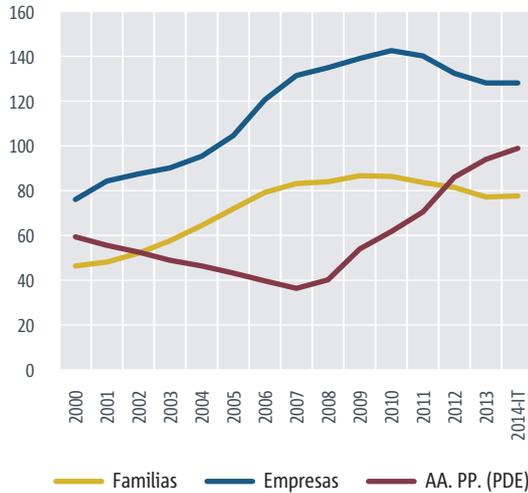
Al analizar el origen del endeudamiento de las familias, empresas y Administraciones Públicas, se observa que el peso del resto del mundo crece del 86% en 2000 al 168% en 2009, cuando se estabiliza durante tres años para comenzar a descender a partir de 2013. Este endeudamiento externo se compensa parcialmente con tenencias por españoles de activos extranjeros, dando lugar a la posición de inversión internacional que recoge el Banco de España. Al restar del endeudamiento externo los activos extranjeros en poder de los españoles se observa una disminución en los niveles de endeudamiento neto. La evolución de estos, parte del 32% del PIB en 2000 y crece hasta alcanzar el 98% del PIB en 2013. En suma, las familias deben un

Hasta 2009 los CLU suben empujados por el avance salarial. A partir de entonces caen por el avance de la productividad.

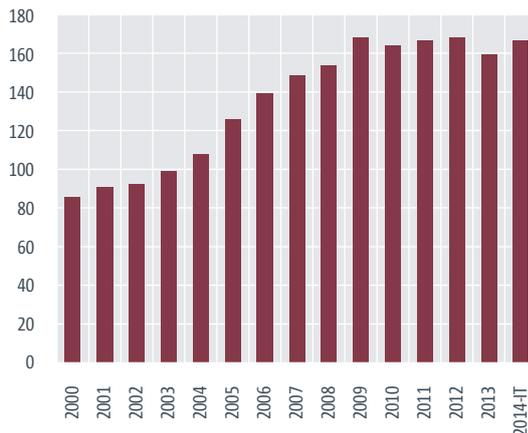
3. Trayectoria y perspectivas de mejora de la economía española

GRÁFICO 3.9. Endeudamiento de las familias, empresas, las Administraciones Públicas y externo. España, 2000-2014 (porcentaje del PIB)

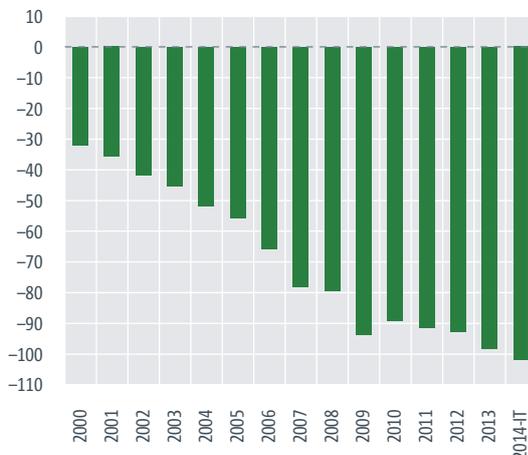
a) Endeudamiento de las familias, empresas y AA. PP. (PDE)



b) Endeudamiento externo



c) Posición de inversión internacional neta (PIIN)



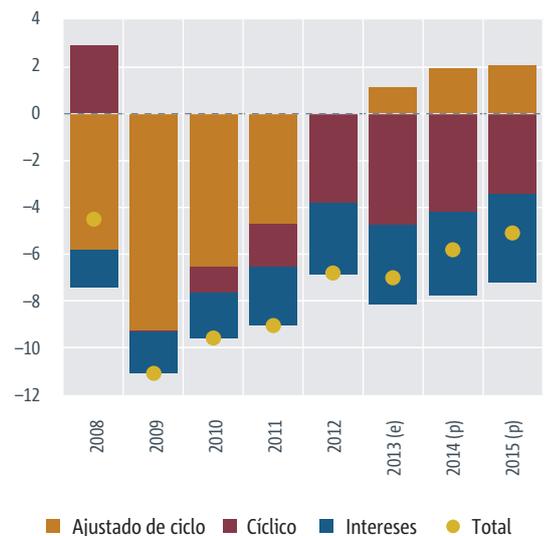
Nota: PDE (según Protocolo de Déficit Excesivo).

Fuente: Banco de España (2014a, 2014b, 2014c), INE (2014a, 2014b) y elaboración propia.

78% del PIB, las empresas un 130% —por tanto el sector privado no financiero un 208%— y las Administraciones Públicas un 94%. De ese 301,9% del PIB de deuda privada y pública, 159,7 puntos porcentuales son propiedad de extranjeros y 142,2 puntos porcentuales de residentes que, a su vez, detentan activos extranjeros por el 61,5% del PIB.

Dos factores que condicionan mucho el déficit público español son el ciclo económico y el servicio de la deuda. La cifra oficial de déficit no es un buen indicador de la política fiscal activa ya que recoge también el impacto que el ciclo económico o la prima de riesgo del país de la deuda pública pueden ejercer sobre el déficit. En el gráfico 3.10 se advierte cómo ha cambiado la composición del déficit total de las Administraciones Públicas, que se dispara desde el comienzo de la crisis hasta alcanzar el 11,1% del PIB en 2009. A partir de entonces inicia un descenso gradual aproximándose al 7% en 2013. En el gráfico se aprecia que los intereses de la deuda representan una parte creciente

GRÁFICO 3.10. Déficit público y su descomposición (ajustado de ciclo y cíclico). España, 2008-2015 (porcentaje del PIB)



(p): Previsión

Nota: Importe de las ayudas a las instituciones financieras no incluido.

Fuente: BBVA Research (2014a).

El legado de la crisis es la deuda de las familias, empresas y Administraciones Públicas que lastrará la recuperación. Tanto el ciclo económico como el servicio de la deuda condicionan la evolución del déficit público.

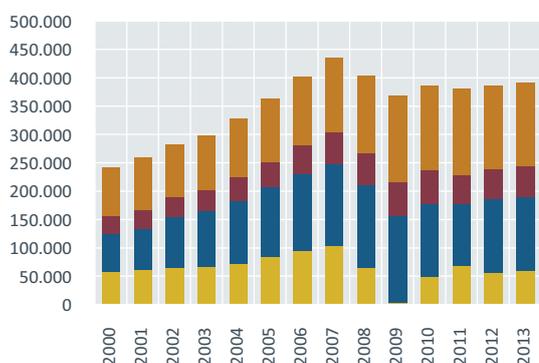
del déficit desde 2008 hasta alcanzar el 3,4% del PIB en 2013. Por otra parte, si el déficit se ajustara al ciclo e ingresos y gastos públicos se estimaran sobre la base de la economía española en equilibrio a medio plazo, se reduciría de forma significativa. De hecho, en 2012 el déficit estructural sería nulo. Es decir, que si la economía estuviera en pleno empleo, los ingresos serían suficientes para cubrir los gastos, y en 2013 habría existido superávit. Las previsiones para los años 2014 y 2015 hacen pensar en un

descenso paulatino del déficit efectivo y un superávit del saldo corregido por el ciclo. Si se produjera una reducción de la prima de riesgo de la deuda pública española —aunque queda poco margen—, los gastos financieros se reducirían aliviando los costes de financiación y reduciendo el déficit público.

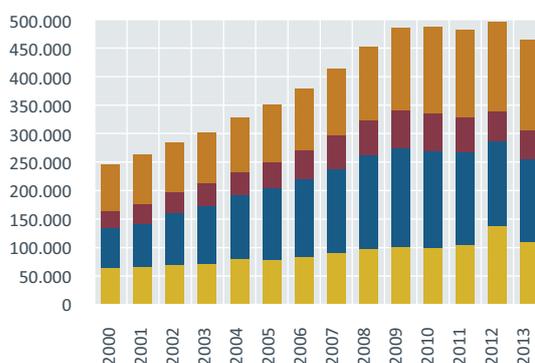
El desglose de los ingresos, gastos y déficit por administraciones ofrece una evolución diferente en cada uno de ellos (gráfico 3.11).

GRÁFICO 3.11. Distribución de ingresos, gastos consolidados, déficit y endeudamiento por administraciones. España, 2000-2013
(millones de euros)

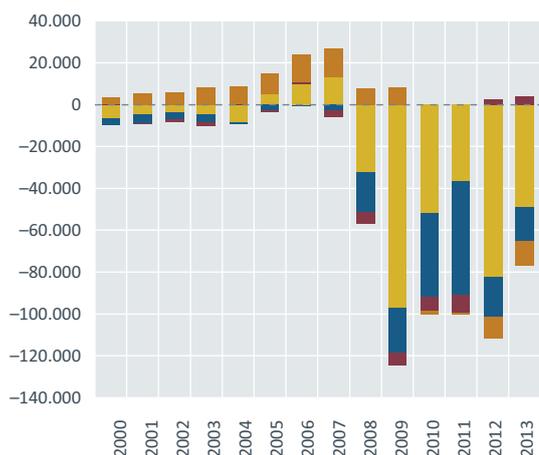
a) Ingresos consolidados



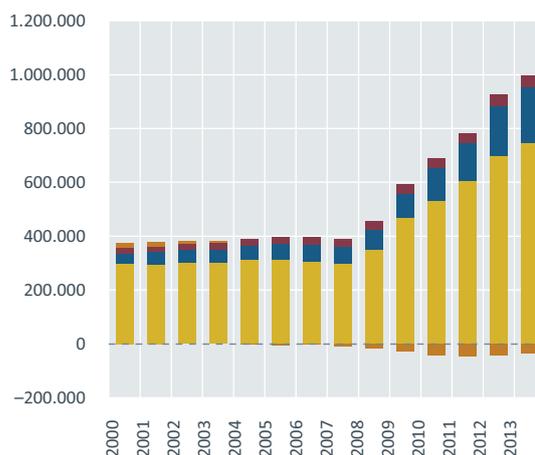
b) Gastos consolidados



c) Déficit/superávit¹



d) Deuda PDE²



■ Administración Central ■ CC. AA. ■ CC. LL. ■ Seguridad Social

¹ El dato de déficit de 2010 a 2013 incluye *ayudas a instituciones financieras*, en el marco de la reestructuración del sector financiero, por importe de 392 millones, 5.137 millones, 39.068 millones y 4.822 millones, respectivamente. Excluyendo dichas ayudas, el déficit PDE se sitúa en 100.116 millones en 2010, 94.935 millones en 2011, 70.392 millones en 2012 (datos previstos) y 67.755 millones en 2013 (datos de avance) para el total de Administraciones Públicas, y en 51.278 millones en 2010, 31.269 millones en 2011, 43.348 millones en 2012 (datos previstos) y 44.326 millones en 2013 (datos de avance) para la Administración Central.

² Dato de deuda PDE total calculado a partir de la Deuda neta de activos financieros frente a Administraciones Públicas.

Fuente: IGAE (2014), Banco de España (2014a) y elaboración propia.

La corrección de los principales desequilibrios es una condición necesaria pero no suficiente.

En materia de ingresos, el conjunto de las Administraciones Públicas no ha recuperado el nivel de 2005 mientras que el nivel de gasto no ha descendido más allá de su nivel alcanzado en 2009. En 2013 los ingresos de la Administración Central no alcanzaron su nivel en euros de 2001, y los de las comunidades autónomas los del año 2006 a pesar del crecimiento de las necesidades en las competencias que éstas gestionan. El déficit de la primera se inició en 2008, mientras que el de las comunidades autónomas se había iniciado un año antes. La Seguridad Social mantuvo el superávit hasta 2010, año en el que aparece el déficit que se ha prolongado hasta 2013. Desde el año 2008 sus ingresos han crecido 10.000 millones de euros mientras que los gastos lo han hecho tres veces más, consecuencia del impacto del descenso en la ocupación sobre las percepciones del seguro de desempleo y las prejubilaciones.

3.4 Estrategia de política económica y perspectivas

La estrategia general de política económica del Gobierno español —basada en el cumplimiento del escenario de consolidación fiscal y en el programa nacional de reformas— se ha mantenido inalterada durante el último año y, a diferencia del anterior, comienza a dar los frutos que prometía. Se ha puesto punto, y seguramente también final, a la segunda recesión sufrida durante la crisis, el PIB dejó de caer y, en el momento de escribir estas líneas, lleva cuatro trimestres —desde el tercer trimestre de 2013— con crecimientos positivos. También crece la ocupación y desciende el paro, aunque no al ritmo que sería deseable, y se ha aliviado la tensión de los mercados financieros con la caída de la prima de riesgo. Todo ello parece confirmar que existe un mayor grado de confianza en la capacidad de la economía española para

iniciar una recuperación que, aunque se prevé larga, puede terminar siendo más rápida de lo que se anticipó inicialmente.

La corrección de los principales desequilibrios acumulados por la economía española durante los últimos años —déficit exterior, déficit público, exceso de endeudamiento privado y sobreprecio generalizado de los activos— en distinto grado y a diferente ritmo, va proporcionando un escenario que hace más probable la recuperación y al mismo tiempo disminuye los riesgos latentes. Se está en tránsito de pasar de un círculo vicioso a otro virtuoso en el que, de seguir sin que se produzcan grandes perturbaciones internacionales, la economía española puede estar diciendo adiós a una gran recesión que habrá representado un decenio perdido para el crecimiento de la renta por habitante.

La base de la política económica continúa siendo la combinación de una política fiscal contractiva a corto plazo —el cumplimiento de la senda fiscal— con una política monetaria laxa y una política expansiva de oferta —mediante el impulso de las reformas estructurales— que consiguen mejorar las expectativas de recuperación. La mayor dificultad reside en que el impacto recesivo de los recortes es más inmediato que el expansivo procedente de las reformas estructurales, y que si se retrasara excesivamente la recuperación, se acabe con la esperanza de que algún día la crisis será cosa del pasado y se agote la paciencia de la ciudadanía.

Entre las reformas iniciadas en los dos últimos años se encuentran las siguientes: la reforma laboral dirigida a flexibilizar el mercado de trabajo con la finalidad de facilitar la creación de empleo; la reforma bancaria para reforzar las entidades y mejorar el flujo del crédito; el saneamiento fiscal para hacer

más competitiva la economía española concretada en una reciente propuesta limitada de reforma tributaria; la reforma del entorno competitivo con la Ley de Desindexación de la Economía Española, la Ley de Racionalización Normativa y la Ley de la Garantía de la Unidad de Mercado; la reforma administrativa que impulsa su modernización con actuaciones jurídicas y mejoras de eficiencia y racionalización; acciones de impulso de la productividad y el empleo a cofinanciar con recursos procedentes de la UE entre los que destacan 19.415 millones de euros del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), 7.581 millones de euros del Fondo Social Europeo (FSE); otras acciones de fomento de contratación de colectivos concretos, jóvenes en particular, medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial, entre otros. Para algunos, la intensidad y el alcance de estas reformas debería haber sido mayor en lo re-

ferente al mercado eléctrico; el fomento de la competencia; la reforma y modernización de las administraciones; la creación de una autoridad fiscal independiente, etc. Sin su firme y convincente implantación se perderá seguramente la oportunidad de reducir el grado de vulnerabilidad de la economía española frente a la siguiente recesión europea en la que las economías que más se perjudican son las que no cuentan con un sistema productivo flexible y competitivo.

Las perspectivas³ de la economía española para los próximos años han mejorado sustancialmente (cuadro 3.1). Si no se produce un nuevo episodio internacional que obligue a una reconsideración general de la evolución de la economía mundial, la economía española se enfrenta a una perspectiva de mejora de su crecimiento económico para los próximos años que sitúan la tasa anual en el 1,3%, 2%, 2,3% y 3% en términos reales

Hay que intensificar las reformas estructurales para dotar a España de la flexibilidad necesaria en la zona euro.

CUADRO 3.1. Perspectivas macroeconómicas. España, 2013-2017
(porcentaje)

	2013 (a)	2014 (a)	2015 (a)	2016 (p)	2017 (p)
Variación anual en puntos porcentuales					
PIB real	-1,2	1,3	2,0	2,3	3,0
PIB nominal	-0,6	1,4	2,7	3,4	4,5
Componentes del PIB real					
Gasto en consumo final nacional privado ¹	-2,3	2,0	2,1	2,3	2,8
Gasto en consumo final de las AA. PP.	-2,9	0,2	-1,0	-1,8	-1,5
Formación bruta de capital fijo (FBCF)	-3,7	1,5	4,4	4,6	6,7
Exportación de bienes y servicios	4,3	3,6	5,2	6,3	6,5
Importación de bienes y servicios	-0,5	4,4	5,0	5,8	6,3
Contribuciones al crecimiento del PIB real					
Demanda nacional final	-2,7	1,4	1,8	1,9	2,6
Saldo exterior	1,4	-0,1	0,2	0,4	0,3

¹ Incluye a los hogares y a las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH).

Nota: a: Avance de los Presupuestos Generales del Estado; p: Previsión.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (2014) y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014).

desde 2014 hasta 2017. Las informaciones posteriores a las perspectivas del Ministerio de Economía y Competitividad de abril 2014 confirman la recuperación y pueden conducir a una revisión al alza de la previsión de crecimiento por parte de las principales instituciones. La inflación prevista para el mismo período se sitúa entre el 0,5 y el 1,5%, dentro de los límites que se propone el BCE para conducir su política monetaria.

Entre los componentes de la demanda interna se espera que, de 2014 en adelante, sean las demandas de consumo privado e inversión las que muevan la economía junto con una demanda exterior neta que perderá protagonismo por el avance previsto de las importaciones que pasarán de crecer al 0,4% a hacerlo al 6,3% en 5 años. El consumo público, por el contrario, deberá retroceder todos los años hasta que las cuentas públicas se equilibren. Esta previsión no será fácil de conseguir conociendo la resistencia social frente a los recortes en componentes tales como educación, sanidad o servicios sociales y, aunque ya hayan comenzado, su intensidad probablemente se concentre en otros capítulos de gasto como la inversión en infraestructuras.

El comportamiento del sector exterior constituye una incógnita sobre su contribución al crecimiento real del PIB. El dato del primer trimestre de 2014 presenta un valor negativo originado en el repunte de las importaciones como consecuencia de la ligera recuperación del consumo y la inversión privados. Este componente depende, naturalmente, de las perspectivas de crecimiento de las economías europeas que absorben la mayor parte de nuestras exportaciones que no han evolucionado de forma tan favorable como las de España. Aun así, la mejora de expectativas sobre la evolución de nuestro país parece haber influido positivamente

en la entrada de capital internacional con el objetivo de adquirir activos financieros e inmobiliarios atraídos por unos precios que han corregido su tendencia a la baja desde el inicio de la crisis.

Las perspectivas de la recuperación de la economía sobre el mercado de trabajo son más complejas de formalizar por el impacto potencial de los cambios de naturaleza estructural que han tenido lugar en España (cuadro 3.2). Además de la reforma laboral, de efectos todavía desconocidos, pueden acumularse otros cambios derivados de la crisis en la relación entre crecimiento económico y reducción del desempleo. El paro de larga duración, la tasa de paro natural, el masivo cierre empresarial en algunos sectores, la evolución de la ocupación y la productividad pueden afectar al crecimiento mínimo necesario para que la economía genere empleo neto. Así, a lo largo de 2014 se espera que la ocupación crezca un 0,9%, con un crecimiento del PIB real del 1,2%, y que la productividad por ocupado lo haga un 0,3%. En términos de ocupados a tiempo completo, la productividad crecería el doble 0,6% y, por último, la productividad por hora trabajada lo haría en un 0,5%. Las perspectivas para los años 2015 y siguientes muestran una aceleración en la creación de empleo proporcional a la recuperación de la tendencia a largo plazo del PIB de crecer al 3%. La previsión de crecimiento de la productividad aparente del trabajo es del 0,5-0,8% anual, según el indicador que se utilice.

Las previsiones sobre la evolución del CLU se realizan restando de las elevaciones salariales las mejoras de productividad. Se prevé que los salarios crecerán inicialmente de forma moderada, pero que a partir de 2016 lo harán al 1,1% y al 1,7% en 2017, con lo que elevarán los CLU. La esperanza de que

Se puede crear empleo creciendo menos que antes. La previsión de crecimiento es dependiente de la de UE-28.

CUADRO 3.2. Perspectivas del mercado de trabajo. España, 2013-2017

	2013	2013	2014	2015	2016	2017
	(a)	(a)	(p)	(p)	(p)	(p)
	Nivel	Variación anual en puntos porcentuales				
Ocupados totales (miles de personas)	17.252,0	-3,0	0,9	1,5	1,7	2,4
Empleo equivalente a tiempo completo (miles de personas)	15.854,8	-3,4	0,6	1,2	1,5	2,3
Empleo (miles de horas trabajadas)	28.723,6	-3,0	0,7	1,6	1,8	2,2
Productividad por ocupado (miles de euros)	58,8	1,8	0,3	0,2	0,5	0,5
Productividad por ocupado a tiempo completo (miles de euros)	64,0	2,3	0,6	0,6	0,7	0,7
Productividad por hora trabajada (euros)	35,3	1,9	0,5	0,2	0,5	0,8
Remuneración por asalariado ¹ (miles de euros)	34,5	0,7	0,2	0,6	1,1	1,7
Coste laboral unitario (CLU)	-	-1,6	-0,4	0,0	0,4	1,0
Remuneración de asalariados (millones de euros)	465.778,0	-3,5	0,7	1,8	2,6	4,0
Tasa de paro (% de población activa)	-	26,1	24,9	23,3	21,7	19,8

¹ Remuneración por asalariado equivalente a tiempo completo.

Nota: Datos en términos de Contabilidad Nacional, salvo la tasa de paro. a: Avance; p: Previsión.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (2014).

el consumo privado contribuya significativamente al crecimiento de la demanda en España es compatible con una previsión de crecimiento de la remuneración de asalariados, una combinación de más empleo y mayor salario que se eleva gradualmente desde el 0,7% en 2014 al 4% en 2017. La tasa de desempleo prevista desciende desde el 24,9% en 2014 al 19,8 en 2017, 1,7 puntos porcentuales por año, y se situaría por debajo del 15% en 2020.

Uno de los elementos que más condiciona el escenario macroeconómico es la consolidación fiscal pactada con los socios europeos (cuadro 3.3). Influye, y mucho, a través de los ingresos y gastos del conjunto de las Administraciones Públicas en la evolución de la economía, al detraer renta de los consumidores y de las empresas vía impuestos, o generar capacidad de pago a través de las transferencias (pensiones) y demanda efectiva a través del gasto público en consumo (servicios públicos) o inversión (infraestruc-

turas, I+D). Las proyecciones presupuestarias más recientes muestran para los próximos años un perfil ligeramente creciente de ingresos y una caída de casi 4 puntos porcentuales del gasto hasta 2017. Estas proyecciones dependen de lo acertada que sea la previsión sobre la evolución de la economía, ya que si despega el crecimiento del PIB y la creación de empleo no solo se generan más ingresos vía tributos y cotizaciones sociales sino que se reducen las transferencias a los desempleados.

También es importante en la proyección del déficit público acertar con la hipótesis sobre el coste de la financiación de la deuda que depende de su ritmo de crecimiento, de la evolución de los tipos de interés y de la prima de riesgo, y también de la facilidad de acceso a los mercados financieros. El Gobierno de España se financió a un coste similar al de Alemania hasta febrero de 2008, pagó un punto porcentual más a partir de enero de 2009, llegó a un máximo de 6,3 puntos porcentua-

La consolidación fiscal continuará condicionando las previsiones de crecimiento de la economía española.

CUADRO 3.3. Proyecciones presupuestarias de la senda de consolidación fiscal. España, 2013-2017

	2013 (a)	2013 (a)	2014 (p)	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)
	Nivel (millones de euros)	Porcentaje del PIB				
Total ingresos	386.250	37,8	38,5	38,8	38,9	39,0
Total gastos	458.827	44,9	44,0	43,0	41,7	40,1
Intereses pagados	35.096	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8
Déficit total AA. PP.	-72.577	-7,1	-5,5	-4,2	-2,8	-1,1
Déficit total AA. PP. (sin gastos de reestructuración bancaria)	-67.755	-6,6	-5,5	-4,2	-2,8	-1,1
Déficit Administración Central	-49.148	-4,8	-3,5	-2,9	-2,2	-1,1
Déficit comunidades autónomas	-15.781	-1,5	-1,0	-0,7	-0,3	0,0
Déficit corporaciones locales	4.213	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Déficit Administraciones de Seguridad Social	-11.861	-1,2	-1,0	-0,6	-0,3	0,0

Nota: a: Avance; p: Previsión.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (2014).

les en julio de 2012 y en noviembre de 2014 la prima de riesgo se encuentra de nuevo en 1,3. El coste de la deuda pública a 10 años ha bajado en el último año 2,6 puntos. Aun así, siempre existe el riesgo de una elevación futura, aunque no inmediata, de los tipos de interés sobre todos los componentes de la demanda que retrasaría la recuperación.

La senda de consolidación fiscal propone una reducción del déficit desde el 6,6% de 2013 al 1,1% en 2017. El ritmo de reducción es de aproximadamente 1,4 puntos porcentuales de PIB por año, unos 16.000 millones de euros, el equivalente al déficit de las comunidades autónomas en 2013. Como en su origen tuvieron más que ver las dos recesiones que desplomaron los ingresos y el alza del desempleo que activó las transferencias, parece razonable pensar que su desaparición pasará por deshacer el mismo camino: la recuperación de la economía y un menor papel para el gasto público como motor de la misma.

En cuanto al peso de las diferentes Administraciones Públicas en el déficit y en el endeudamiento acumulado, los porcentajes no dejan de ser meros reflejos del sistema de financiación de cada una de aquellas (cuadro 3.4). Existen vasos comunicantes entre las cuatro grandes administraciones por las transferencias que se producen entre ellas. En 2013 el peso relativo del déficit de la Administración Central en el total fue de algo más de dos tercios (67,7%), el de las comunidades autónomas el 21,7%, la Seguridad Social el 16,3% y, por último, las corporaciones locales tuvieron un superávit equivalente al 5,8% del déficit total. Si bien desde la UE es la cifra global de déficit la que cuenta, dentro de España existe un desajuste en el sistema de financiación autonómico que discrimina gravemente a unos españoles frente a otros por el mero hecho de residir en una comunidad autónoma, discriminación que debería corregirse.

Por otra parte, se espera que el esfuerzo en la contención del gasto junto con el crecien-

A su vez la evolución de la economía afectará al cumplimiento de la consolidación fiscal.

CUADRO 3.4. Cambio en la estructura del gasto por funciones. Administraciones Públicas. España, 2013-2017

	Peso gasto 2012 PIB*	Peso gasto 2017 PIB	Variación % peso en el PIB
Servicios públicos generales	6,1	6,4	4,8
Defensa	1,0	0,8	-15,6
Orden público y seguridad	2,1	1,8	-15,1
Asuntos económicos	7,7	3,5	-54,4
Protección del medio ambiente	0,8	0,7	-17,7
Vivienda y servicios comunitarios	0,4	0,3	-27,8
Salud	6,2	5,3	-13,3
Actividades recreativas, cultura y religión	1,3	1,1	-16,8
Educación	4,5	3,9	-13,6
Protección social	17,7	16,4	-7,5
Gasto total	47,8	40,1	-15,9

* Incluye ayudas financieras.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (2014).

to acumulado previsto de 8,3% del PIB entre 2014 y 2017 permitan reducir 7,7 puntos porcentuales el peso del gasto de las Administraciones Públicas en proporción al PIB. En cuanto a la estructura de gasto por funciones las previsiones recogidas en el cuadro 3.4 estiman que en 2017 los gastos en relación con el PIB de servicios públicos generales serán los únicos que habrán subido ligeramente, mientras que Defensa, Orden público y se-

guridad, Protección del medio ambiente, Vivienda y servicios comunitarios y actividades recreativas, cultura y religión lo verán reducido en un porcentaje pequeño. Caso diferente será el descenso más pronunciado de previsión de gasto público en Asuntos económicos, Salud, Educación y Protección social que debería compensarse con ganancias de eficiencia en su gestión para evitar que se redujera la provisión de servicios públicos.

Resumen del capítulo 3

En símil sanitario, se podría decir que la economía española estuvo ingresada en la UCI en 2012, subió a planta en 2013 y ha recibido el alta para abandonar el hospital y continuar un tratamiento domiciliario que la recupere del todo. Lógicamente, la prioridad de la gravedad de los problemas a los que se enfrentaba ha marcado los tratamientos que ha ido recibiendo a lo largo de la crisis. A partir de ahora, al tiempo que su salud mejora, deberá continuarse con las reformas y con la mejora de hábitos y conductas para evitar una posible recaída en el futuro.

- En el marco general de una política monetaria europea con tipos de interés bajos y abundante liquidez en los mercados primarios y un euro fuerte, el Gobierno de España ha elegido una política económica con dos ejes. La contención fiscal para recuperar a toda costa el equilibrio financiero de las Administraciones Públicas en cumplimiento de las directrices emanadas del Consejo Europeo y una batería de actuaciones estructurales que tratan de configurar un entorno más competitivo que contribuya a mejorar la eficiencia del sistema productivo.
- Todavía resulta difícil realizar un análisis que atribuya con precisión efectos a causas pero la mejoría de la economía ya se ha constatado por los agentes económicos y las principales instituciones. Menos uniformidad de opinión existe sobre la fragilidad

de la recuperación y sobre las causas que han acelerado su llegada. Desde los que piensan que era cuestión de tiempo y que la economía se hubiera recuperado de todas formas, hasta quienes lo atribuyen a las mejoras de expectativas que produce la disciplina fiscal, a las decisiones del BCE de julio de 2012 o a que la gravedad de la crisis ha permitido efectuar reformas profundas que en circunstancias normales no habrían sido posibles.

- La crisis cambió de arriba a abajo los indicadores básicos de la economía española que pasaron de superávit a déficit público; de presupuestos públicos crecientes a menguantes; de bajo a elevado nivel de endeudamiento público; de déficit a superávit comercial; de sobreempleo a subempleo; de escasez a sobreabundancia de trabajadores cualificados; de financiación privada disponible y barata a no disponible y mucho más cara; de 0 a casi 6 puntos de prima de riesgo; de abundante cofinanciación europea a un escenario mucho más restrictivo; de banca sólida a banca asistida; de pronunciado crecimiento a descenso demográfico; de déficit de capacidad productiva instalada a exceso de capacidad; de costes laborales unitarios crecientes 2000-2009 (crecimiento salarial nominal por encima de las mejoras en productividad) a decrecientes 2009-2013; de esfuerzo inversor en I+D+i a recortes que nos alejan de la senda de convergencia con la UE.

- No es de extrañar que con tanto cambio haya habido que revisar toda la política económica española, y que la corrección de los desequilibrios tenga que provenir de nuevas estrategias. Haber dejado de caer y constatar que ha comenzado la recuperación permitirá que las empresas inviertan y generen empleo y que el empleo genere consumo hasta recuperar el papel de la demanda interna como motor central del crecimiento.
- A diferencia de otras ocasiones en las que solo se podía decir que quedaba un año menos para la recuperación, esta vez sí se puede decir que la economía está mejor que hace un año y que la sociedad, aunque no de forma generalizada, ha comenzado a notarlo. Para que la política económica funcionara era preciso que no se tardara mucho más en ver algunos frutos positivos del sacrificio exigido. Esto afortunadamente está comenzando a ocurrir.

Notas

¹ Dicho proceso de obsolescencia es solo parcialmente tenido en cuenta en las estimaciones de *stock* de capital a través de la definición del coste de uso del mismo.

² Estas tasas de crecimiento son compatibles con lo dicho anteriormente sobre la inversión: los activos menos duraderos han recuperado más

sus niveles de inversión pero se destina un porcentaje mayor a su reposición.

³ Otros organismos prevén tasas de variación del PIB real en el mismo entorno. Así, por ejemplo, el FMI (2014) estima una variación del 1,2% y 1,6% para 2014 y 2015, y BBVA Research (2014b) del 1,3% y 2,3% respectivamente.

Bibliografía

- Banco de España. *Boletín estadístico*. Disponible en internet: <http://www.bde.es/bde/es/areas/estadis/> (consulta: 9 de septiembre de 2014a).
- . *Cuentas financieras de la economía española*. Disponible en internet: <http://www.bde.es/bde/es/areas/estadis/> (consulta: 9 de septiembre de 2014b).
- . *Indicadores económicos*. Disponible en internet: <http://www.bde.es/bde/es/areas/estadis/> (consulta: 9 de septiembre de 2014c).
- BBVA Research. *Situación España*. Segundo trimestre 2014. Madrid (2014a): 39-41. Disponible en internet: https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2014/05/1405_Situacion_Espana1.pdf.
- . *Previsiones*. Disponible en internet: <https://www.bbva.com/previsiones/> (consulta: 2 de octubre de 2014b).
- Eurostat. *Employment and Unemployment (Labour Force Survey)*. Disponible en internet: <http://epp.eurostat.eco.europa.eu> (consulta: 25 de noviembre de 2014a).
- . *National Accounts*. Disponible en internet: <http://epp.eurostat.eco.europa.eu> (consulta: 9 de septiembre de 2014b).
- . *Population*. Disponible en internet: <http://epp.eurostat.eco.europa.eu> (consulta: 25 de septiembre de 2014c).
- FMI (Fondo Monetario Internacional). *World Economic Outlook, Update*. Washington DC, julio 2014.

3. Trayectoria y perspectivas de mejora de la economía española

Fundación BBVA e Ivie (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas). *El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial y sectorial (1964-2012)*. Junio de 2014. Disponible en Internet: http://www.fbbva.es/TLFU/microsites/stock09/fbbva_stock08_index.html

IGAE (Intervención General de la Administración del Estado). *Informes y cuentas económicas del sector público*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> (consulta: 7 de abril de 2014).

INE (Instituto Nacional de Estadística). *Contabilidad nacional de España*. Madrid. Disponible

en internet: <http://www.ine.es/> (consulta: 9 de septiembre de 2014^a).

— *Contabilidad nacional trimestral de España*. Madrid. Disponible en internet: <http://www.ine.es/> (consulta: 9 de septiembre de 2014b).

Ministerio de Economía y Competitividad. *Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017*. Disponible en internet: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/Estabilidad_2014_2017.pdf (consulta: 7 de mayo de 2014).

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). *Presupuestos Generales del Estado*. Madrid, 2014.

Parte II Palancas de un desarrollo inteligente

4. Estructura productiva, tamaño y productividad de las empresas
5. Inversión empresarial y financiación
6. Jóvenes y futuro: formación, empleo y productividad
7. Retos del sector público
8. Riesgo de pobreza y exclusión social
9. Retos medioambientales



4

Estructura productiva, tamaño y productividad de las empresas

Transcurridos seis años desde el inicio de la crisis, la economía española encara la recuperación con importantes retos que afectan de forma sustantiva al mundo de la empresa. Existe acuerdo generalizado en que la creación de empleo es un reto crucial para nuestra economía, pero no es suficiente con recuperar el nivel de ocupación. La forma en que se haga influirá decisivamente sobre la sostenibilidad de la recuperación y sobre nuestra vulnerabilidad frente a futuras recesiones. Una forma de blindarse a la debilidad padecida en este sentido es poner los fundamentos de un nuevo patrón de crecimiento que asegure que España se parezca más a las economías desarrolladas más eficientes. Este objetivo pasa necesariamente por la empresa, porque es en su seno donde los deseos de progreso pueden convertirse en realidad.

Sin empresas que inventen y ejecuten la ecuación que convierte los factores potenciales de producción en *inputs* productivos no es posible generar las rentas salariales y

empresariales con las que financiar el consumo y la inversión privados, ni los ingresos fiscales con los que financiar el gasto público. La necesidad que tiene España de cambiar el modelo productivo requiere que la empresa encuentre incentivos para mejorar su capacidad de generar esas rentas, porque la prosperidad del país depende de ella.

Es previsible que parte de la economía española —la principal desde el punto de vista cuantitativo— regrese a una situación parecida a la que tenía previamente a la crisis como consecuencia de la propia recuperación. Es la que se compone de sectores que se mueven con el ciclo económico y que son generadores de empleo cuando la coyuntura es buena y destructores de puestos de trabajo cuando no lo es. Estas empresas también reinventan sus procesos productivos, se adaptan a los cambios del mercado y sobreviven a base de anticipación, liderazgo y esfuerzo colectivo. Sin embargo, sus oportunidades de mejora tienen el techo de la innovación incremental y su desarrollo no

bastará para generar una nueva estructura productiva. Siendo muy importante la mejora de este conjunto de empresas por el peso que tienen en la economía, el objetivo primordial de las actuaciones de la política económica debe ir más allá, logrando que otra parte de la economía española se desarrolle *ex novo* a partir de la crisis.

El reto consiste en iniciar proyectos empresariales —por empresas nuevas o existentes— en especializaciones diferentes a las actuales, con una intensidad en el uso del conocimiento, en cualquiera de sus fases, muy superior a la actual. Desde la aplicación de la ciencia hasta la innovación organizativa o de marketing, pasando por la introducción de todo tipo de desarrollos tecnológicos. Las empresas de estos sectores emergentes deben seguir el ejemplo de las de otros países desarrollados, que han visto crecer nuevas ramas de actividad con una intensidad que les permite sustituir el empleo y la producción de las actividades que se deslocalizan a países en vías de desarrollo.

Salvo excepciones muy meritorias, la empresa española todavía no se ha hecho visible en estos nuevos sectores y, en cambio, la crisis ha mostrado un camino de no retorno a algunas de las actividades que las empresas realizaban previamente. Se trataba en muchos casos de negocios rentables pero no sostenibles ni repetibles, que fueron demasiado tentadoras para los empresarios y el capital financiero, nacional e internacional. Sin embargo, el futuro exige un nuevo modelo de empresa y de empresario, con la misma vocación e intuición pero con mucha más formación y profesionalización.¹ La gestión de la empresa se ha vuelto mucho más compleja y continuará siéndolo en el futuro, requiriendo empresarios y directivos mejor formados para ejercer con éxito su liderazgo y gestionar los riesgos existentes.

Dos importantes hándicaps de la economía española para avanzar en esta dirección son la todavía insuficiente formación empresarial y la limitada dimensión de las empresas y sus proyectos. Otro inconveniente es la especialización productiva condicionada por nuestras dotaciones de recursos y por lo que sabemos hacer. Este capítulo recopila evidencia estadística² y analítica sobre estos condicionamientos que la dimensión de la empresa y su productividad imponen sobre su futuro desde dos perspectivas: cómo pueden afectar a la velocidad de recuperación y cómo reducir estas debilidades frente a futuras crisis.

El capítulo se organiza de la siguiente forma. El apartado 4.1 revisa la trayectoria de la demografía empresarial en los últimos años, en el contexto de las principales economías de la Unión Europea (UE). El apartado 4.2 analiza la creación de empleo vinculada a la creación de empresas y el 4.3 se centra en las relaciones entre productividad, dimensión y especialización de la empresa, al que siguen unas consideraciones finales o resumen.

4.1 Demografía y densidad empresarial

En líneas generales la fotografía de la estructura dimensional de la empresa española no se ha modificado en los años de crisis y continúa mostrando un predominio de la microempresa (0-9 trabajadores) con casi un 94% de un total de 2,2 millones de empresas. La importancia de las microempresas se reduce a un 27,5% en términos de valor añadido y se sitúa en casi un 40% en cuanto a empleo (cuadro 4.1). En esta franja de dimensión empresarial se incluyen todos los autónomos sin asalariados cuyo número iguala prácticamente al del resto de empresas, y cuya importancia se ha visto reforzada en los años de crisis al utilizarse —y promoverse— el auto-

El futuro exige más vocaciones empresariales apoyadas en la formación y la profesionalización.

4. Estructura productiva, tamaño y productividad de las empresas

CUADRO 4.1. Estructura del tejido empresarial por tamaño de empresa. España, UE-27 y países de la UE-4, 2013
(distribución porcentual)

	España	UE-27	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido
N.º de empresas	2.245.856	20.658.134	2.212.738	2.522.251	3.691.599	1.626.258
Micro (0–9 trabajadores)	93,8	92,1	81,8	93,9	94,4	89,4
Pequeñas (10–49 trabajadores)	5,4	6,6	15,1	5,1	5,0	8,7
Medianas (50–249 trabajadores)	0,7	1,1	2,6	0,8	0,5	1,5
Grandes (250 y más trabajadores)	0,1	0,2	0,5	0,2	0,1	0,4
Valor añadido (millones de euros)	666.171	8.120.794	1.771.940	1.235.572	1.003.933	1.155.394
Micro (0–9 trabajadores)	27,5	21,2	15,4	26,1	29,9	18,6
Pequeñas (10–49 trabajadores)	20,6	18,3	18,6	17,2	22,0	14,9
Medianas (50–249 trabajadores)	16,7	18,3	20,2	15,0	16,4	16,3
Grandes (250 y más trabajadores)	35,2	42,2	45,8	41,8	31,8	50,2
Empleo (personas ocupadas)	10.854.400	138.764.300	27.179.000	15.868.300	15.674.500	19.012.400
Micro (0–9 trabajadores)	39,7	28,8	18,5	29,1	45,9	18,3
Pequeñas (10–49 trabajadores)	21,1	20,4	23,2	19,0	21,5	18,0
Medianas (50–249 trabajadores)	13,9	17,4	20,5	15,5	12,4	16,0
Grandes (250 y más trabajadores)	25,2	33,4	37,7	36,4	20,2	47,7

Nota: Se considera los sectores privados con excepción de la agricultura y el sector financiero.

Fuente: Comisión Europea (2013) y Eurostat (2014a).

empleo como recurso frente a la escasez de trabajo asalariado. En el siguiente escalón las pymes (pequeñas y medianas) representan conjuntamente un 6,1% del número total de empresas, un 37,4% del valor añadido y un 35,1% del empleo. Por lo tanto, tres cuartas partes del empleo se genera en estas dos categorías mientras que su importancia en valor añadido es diez puntos menor (64,8%). En cambio, la relevancia de la gran empresa en el empleo es del 25,2%, mientras que en valor añadido alcanza el 35,2%.

Según los datos internacionales de los grandes países europeos, España es, con la excepción de Italia, el país en el que la gran empresa tiene una menor importancia tanto en su contribución al valor añadido como en términos de empleo³. En el ámbito europeo y en términos de valor añadido, destaca la

importancia de la gran empresa en Alemania y Reino Unido. Estos rasgos de la estructura productiva son relevantes en un escenario de globalización económica, que ha abonado el campo para la gran empresa que desarrolla, desde su implantación, una estrategia internacional que sigue al mercado. Debajo de sus alas vuelan un buen número de empresas medianas, que se convierten en pequeñas multinacionales cuando venden en el mundo el producto o servicio en el que se especializan a través de la multinacional para la que trabajan. Así pues, las grandes empresas operan como portaviones desde los que despegan otras empresas medianas capaces de atender la demanda internacional y, en este sentido, España presenta una debilidad derivada del mayor predominio de unidades pequeñas y muy pequeñas, incapaces de aprovechar estas oportunidades.

Debe crecer la dimensión de la empresa española y el número de grandes. Esto puede favorecer el desarrollo de las pymes al abrigo de una gran multinacional.

Alternativamente a actuar como proveedor de una multinacional, la pyme puede crecer con el mercado internacional de su producto si consigue una especialización que lo permita. Aunque el mercado se estreche al especializarse en una gama reducida de productos, la demanda se ensancha desde el punto de vista geográfico si alcanza a través de la exportación, a todos los mercados internacionales. Uno de los requisitos para la internacionalización de la empresa de tamaño mediano es que decida que su presencia en los diferentes países no es fruto de la debilidad del mercado doméstico sino una decisión estratégica con voluntad de permanencia y crecimiento.

Aunque nace un número elevado de empresas, les cuesta mucho crecer.

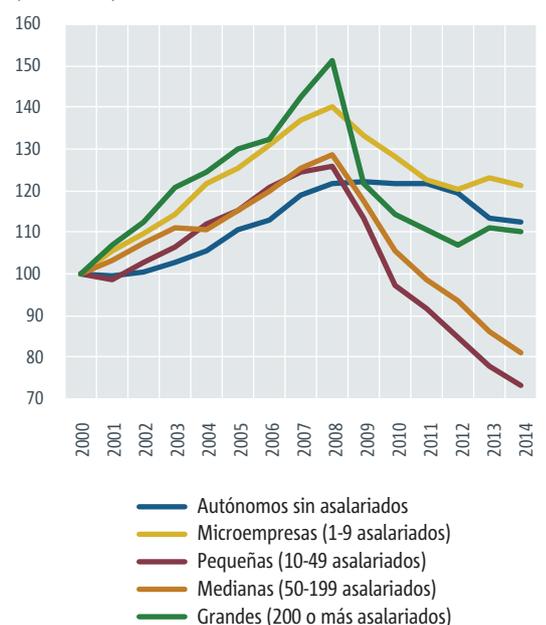
Además de la estructura empresarial por tamaños interesa observar su dinámica, tanto en el proceso de creación como de desaparición de empresas. La renovación del tejido empresarial es el resultado de la rotación de empresas y es función de las tasas de natalidad y mortalidad de las mismas que, a su vez, dependen de la coyuntura económica. Por ejemplo, en 2012 en España, un 8,2% de las empresas existentes eran nuevas del año y un 9,8% desapareció durante el mismo. Las cifras son inferiores a las del Reino Unido que tiene una mayor rotación, parecidas a las de Alemania y algo superiores a las de Italia (Eurostat 2014b).

Como es normal, la inmensa mayoría de los nacimientos son de empresas muy pequeñas, básicamente trabajadores autónomos que se dan de alta en una determinada actividad. Utilizando datos del conjunto del sector de mercado, sin incluir agricultura ni servicios financieros, de las 277.991 empresas que se crearon en España a lo largo de 2013 un 75% fueron autónomos, un 24,2% tenía entre 1-9 empleados y solo el 0,9% tenía 10 o más. Entre 2000 y 2008, creció en España el número de empresas de todos los tamaños y desde entonces se observa un pa-

norama muy preocupante para la pequeña y mediana empresa, cuyo número se sitúa un 26% y 19% respectivamente por debajo del de 2000 (gráfico 4.1). Como puede verse, la empresa que mejor resiste la crisis es la formada por un autónomo sin asalariados.

En general, el número de empresas creadas en España es muy parecido al del Reino Unido, Alemania o Italia, lo que demuestra que la natalidad empresarial española no es baja —ni la mortalidad elevada—. El caso de España no es muy diferente del resto de grandes economías europeas en que, como en todas ellas y, especialmente en Francia, predomina el autónomo como empresa de nueva creación (Eurostat 2014b). Donde se encuentran diferencias significativas con las economías europeas es en la evolución de las empresas durante los primeros años de vida, puesto que la mayoría de las españolas no gana tamaño. El autónomo en España es más un punto de llegada que en otros países, siendo muy inferior en nuestro caso el porcentaje de autónomos que se transfor-

GRÁFICO 4.1. Evolución del tejido empresarial por tamaño de empresa. España, 2000-2014
(2000 = 100)



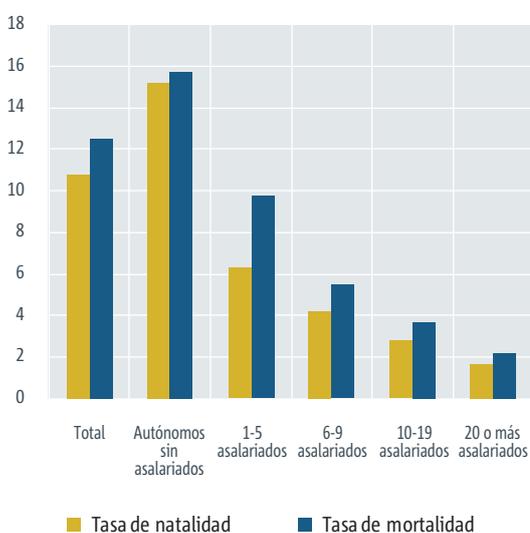
Fuente: INE (2014a).

4. Estructura productiva, tamaño y productividad de las empresas

man en microempresas o en pymes. Según Eurostat, la correspondencia entre las tasas de creación y destrucción de empresas para cada uno de los tamaños de negocio y en todos los países es muy elevada, de modo que el tamaño con el que más empresas nacen también es aquél con el que más cierran. En algunos países como Alemania las que no crecen tienden a desaparecer mientras que en Francia cierran una vez han crecido. En el caso del Reino Unido, las empresas se crean con dimensiones algo más grandes que en el resto de países.

Las tasas de natalidad y mortalidad por tamaños descienden muy significativamente en todos los países con la dimensión de la empresa. Cuanto más grande es una empresa al nacer, menor es la probabilidad de desaparecer durante el primer año de existencia. En el caso de España las tasas de mortalidad para las empresas sin asalariados eran del 15,8%, mientras que en las de 1-5 empleados era de algo más de la mitad, 9,7%, disminuyendo progresivamente con el tamaño hasta alcanzar el 2,2% en las de más de 20 empleados (gráfico 4.2).

GRÁFICO 4.2. Tasa de natalidad y mortalidad empresarial por tamaño de empresa. España, 2014 (porcentaje)



Fuente: INE (2014a).

En cuanto a las tasas de supervivencia durante los primeros años de vida de las empresas (gráfico 4.3) indican, en líneas generales, que España no es muy diferente del resto de países aunque las tasas de supervivencia son por lo general inferiores a las de Francia e Italia. La tasa de supervivencia para cada año, hasta una antigüedad de 5, es claramente creciente con el tamaño empresarial inicial, de modo que es más probable que sobreviva una empresa creada con 10 o más asalariados que una que nace sin asalariados. En España, un 73% de los autónomos sobrevive un año más tarde y esta tasa desciende hasta un 39% cinco años después. Estos porcentajes descienden del 83% al 42% en las empresas de 1-9 y de 88% al 54% en las de 10 o más. Estas tasas son inferiores a las que muestra Francia pero más elevadas que las del Reino Unido, país en el que parece más fácil tanto abrir como cerrar empresas, algo que puede deberse al menor coste incurrido en estas dos acciones.

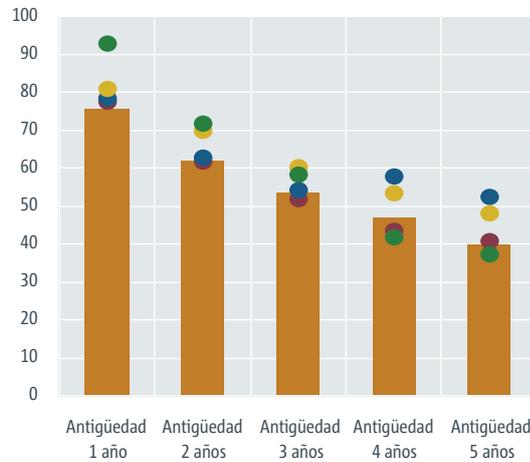
Los cambios en la estructura empresarial española por sectores durante los períodos de expansión y de crisis aparecen recogidos en el gráfico 4.4. La industria mantiene la estructura dimensional durante la etapa de expansión pero la pyme sufre especialmente la crisis. En la construcción sucede otro tanto en la primera etapa pero en la crisis, además de la pyme, cae mucho la microempresa que se refugia en el autónomo sin asalariados. En el comercio, transporte y hostelería, la pyme adquiere peso durante la expansión y lo mantiene durante la recesión, comportamiento parecido al que ofrece el resto de servicios de mercado.

El impacto de la crisis sobre la empresa española ha dependido de muchos factores,

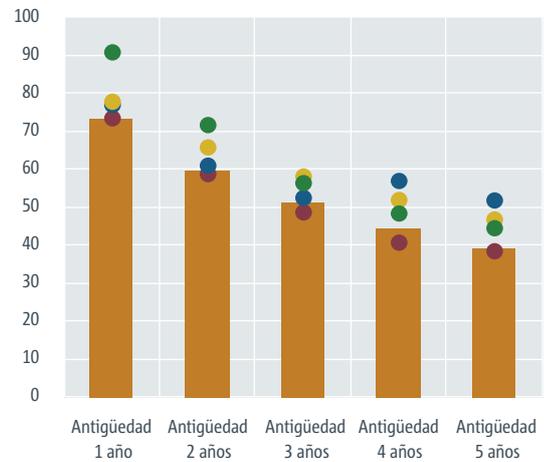
Las tasas de supervivencia en los primeros años de las empresas españolas son inferiores a las del resto de países de comparación.

GRÁFICO 4.3. Tasa de supervivencia de las empresas según antigüedad y tamaño empresarial, 2012 (porcentaje)

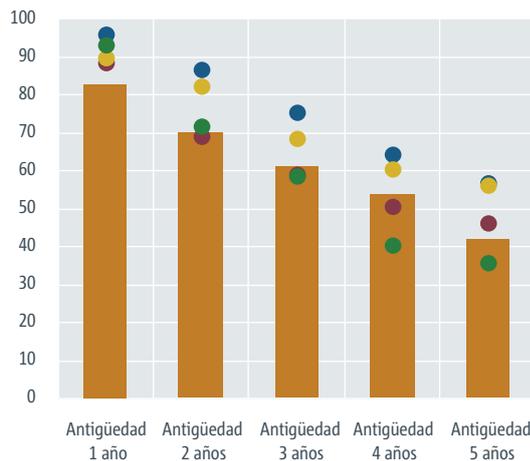
a) Total empresas



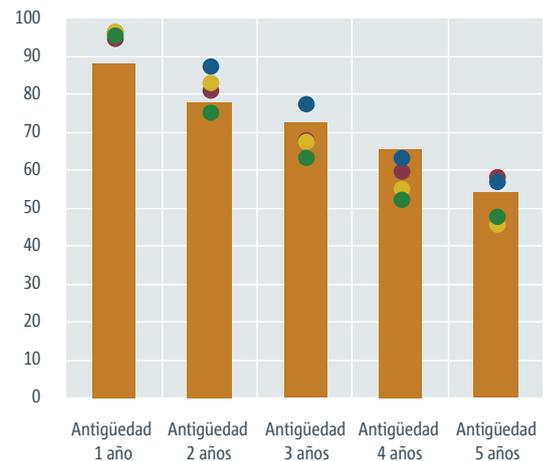
b) Sin asalariados



c) 1-9 asalariados



d) 10 o más empleados



■ España ● Alemania ● Francia ● Italia ● Reino Unido

Fuente: Eurostat (2014b) y elaboración propia.

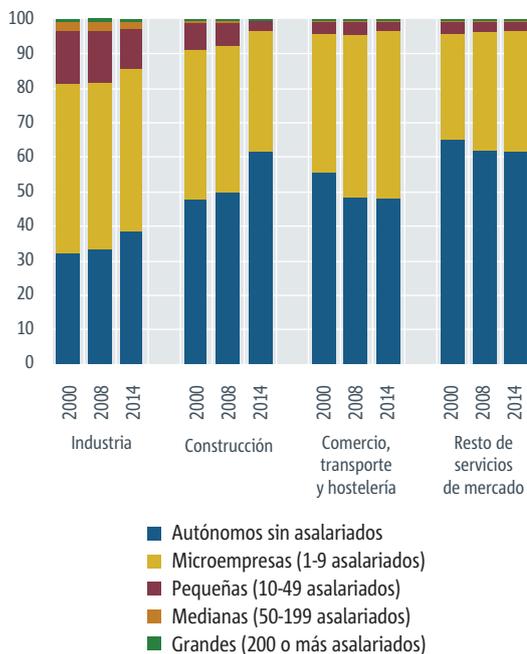
La recesión ha castigado a la pyme española.

entre otros, de su dimensión.⁴ En términos de valor añadido (gráfico 4.5) el mayor descenso se produce en las pequeñas y las medianas, por este orden. Este tipo de empresas ha visto como su actividad descendía un 27% y 24% respectivamente en el período 2008-2012, mientras que las microempresas resisten algo mejor la Gran Recesión. De nuevo el tamaño empresarial afecta de manera positiva a la forma de resistir en períodos de crisis, siendo las grandes empresas las que mejor se comportaron en estos cuatro años.

La correlación positiva entre el número de empresas y el empleo en España aparece recogida en el gráfico 4.6, pero la sensibilidad del empleo a la variación del número de empresas cambia de una fase a otra del ciclo. En el caso de la construcción (panel a) se aprecia cómo la intensidad en el crecimiento del número de empresas es mayor que en el de empleo en la fase de expansión, un 84% frente a un 57%, pero en la crisis sucede lo contrario y el número de empresas desciende un 34% mientras que el empleo lo hace en un 64%.

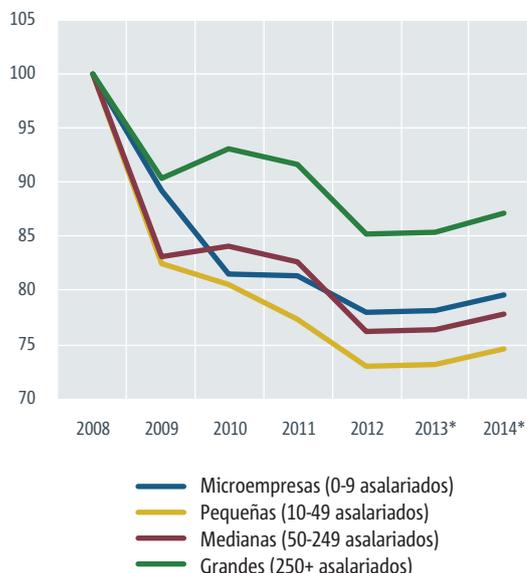
4. Estructura productiva, tamaño y productividad de las empresas

GRÁFICO 4.4. Cambios en el tejido empresarial por sectores de actividad y tamaño de empresa. España, 2000, 2008 y 2014 (distribución porcentual)



Fuente: INE (2014a) y elaboración propia.

GRÁFICO 4.5. Evolución del valor añadido por tamaño empresarial. España, 2008-2014 (2008 = 100)



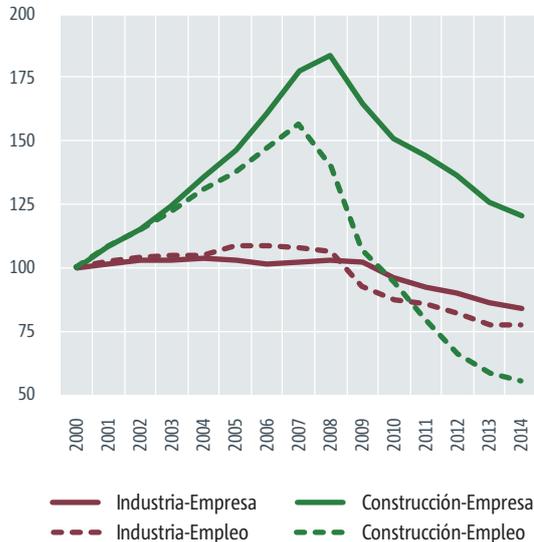
* Los datos para 2013 y 2014 son estimaciones realizadas por la Comisión Europea.

Fuente: Comisión Europea (2013).

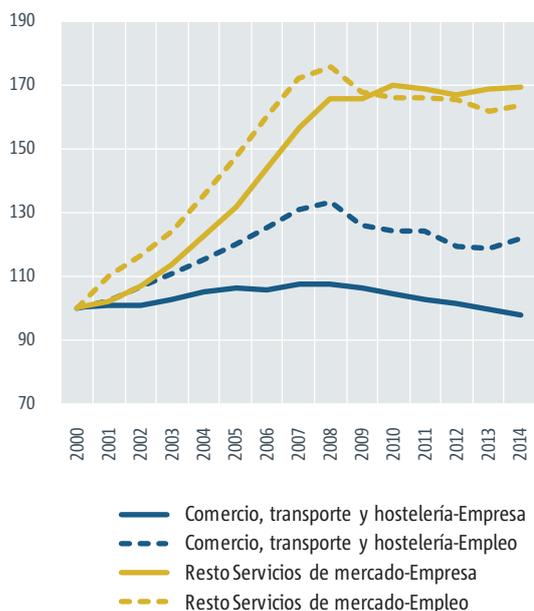
En el caso de la industria, el número de empresas es constante hasta 2009 para caer un 18% en estos últimos cinco años mientras que el empleo fluctúa ligeramente hasta

GRÁFICO 4.6. Evolución del tejido empresarial (número de empresas) y el empleo por grandes sectores de actividad. España, 2000-2014 (2000 = 100)

a) Industria y construcción



b) Servicios de mercado



Fuente: INE (2014a, 2014b) y elaboración propia.

el inicio de la crisis y desciende de forma más pronunciada que el número de empresas a partir de entonces. En los servicios de mercado se puede distinguir claramente el comportamiento del Comercio, Transporte y Hostelería —que fluctúa mucho menos en empresas y empleo— de la trayectoria del

Las empresas del sector de la construcción son las que más sufren la crisis y las de servicios las que mejor la resisten.

resto de servicios de mercado, que crece con una intensidad mucho mayor, especialmente en empleo, y, a su vez, muestra una cierta estabilidad durante el período de crisis. Con la excepción de la construcción, el empleo tendió a crecer más que el número de empresas en la fase expansiva pero ha decrecido más en los años de crisis.

4.2 Creación de empresas y creación de empleo

El peso de los ocupados en las empresas de reciente creación representa un 3,3% del total.

La intensa destrucción de puestos de trabajo desde el comienzo de la crisis con una pérdida de 3,4 millones de ocupados, suscita una gran incertidumbre sobre la capacidad de la economía española de recuperar en algún momento el máximo nivel de 20,5 millones de empleos —alcanzado en 2008— y el plazo que se tardaría en conseguirlo. El ajuste laboral experimentado en los últimos años por el sector privado, forzado por las caídas en el nivel de actividad, se ha producido a través de dos vías: la reducción de plantillas de las empresas que continúan su actividad y el cierre de empresas. De igual modo, la creación de empleo privado opera por dos vías: las nuevas contrataciones de las empresas operativas y las que se originan gracias a la creación de nuevas empresas.

Una pregunta relevante para el devenir de la ocupación es cuánto empleo generan las nuevas empresas en España y cuánto dura ese empleo, es decir, cuánto se destruye cuando las empresas cierran. El tema ha merecido la atención del gobierno, que aprobó el Real Decreto Ley de Medidas Urgentes en Materia de Refinanciación y Reestructuración de Deuda Empresarial, con el fin de mejorar la supervivencia de sociedades con una carga financiera excesiva, pero que son viables desde un punto de vista operativo. Los datos ofrecidos por Eurostat permiten estu-

diar la contribución al empleo de una nueva empresa a lo largo de sus primeros cinco años de existencia y de ese modo aproximarse a una evaluación de la contribución que cabe esperar de las nuevas empresas a la creación de puestos de trabajo. En particular, si el nuevo patrón de crecimiento que España necesita ha de apoyarse en nuevas actividades, la generación de empleo habría de estar cada vez más ligada a la creación de empresas en nuevos sectores.

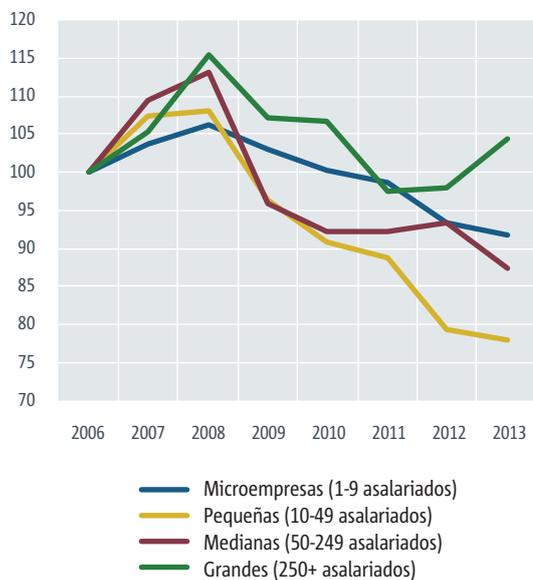
Para calibrar en España el impacto sobre el empleo total como consecuencia de la creación o cierre de empresas puede indicarse que en 2012, el peso de los ocupados en las empresas creadas en los sectores de mercado⁵ representaba el 3,3% del total, mientras que el porcentaje en el empleo de las que se cerraron ascendía a un 4,3%. No sorprende que, en un año malo económicamente, la contribución neta al empleo de la demografía empresarial fuera negativa.

Durante la crisis, la mayor parte de la variación del empleo en España se produce en las empresas existentes, siendo nuestro país el que menos empleo generó y más destruyó a través del movimiento demográfico de las empresas. Las dos vías de destrucción de empleo —reducción de los ocupados de empresas que sobreviven y cierre de empresas— han sido utilizadas en la crisis pero mientras la recontractación de trabajadores despedidos en un expediente de regulación por una empresa es posible, no lo es la pérdida de empleo que entraña un cierre empresarial.

El gráfico 4.7 muestra la variación del empleo en España en función de la dimensión de la empresa durante el período 2006-2013. A partir de 2008 en todos los tamaños de empresa se observan reducciones y su intensidad es máxima (30 puntos porcentua-

4. Estructura productiva, tamaño y productividad de las empresas

GRÁFICO 4.7. Evolución del empleo por tamaño empresarial. España, 2006-2013 (2006 = 100)



Fuente: INE (2014b) y elaboración propia.

les) en las pequeñas (10-49), descendiendo a 26 puntos porcentuales en las medianas (50-249), 15 puntos en las microempresas y 11,2 en las grandes.

Otro aspecto de interés de la dinámica empresarial y laboral lo constituye la evolución del empleo en las empresas de nueva creación. El gráfico 4.8 recoge los últimos datos ofrecidos por Eurostat que, es importante subrayarlo, se refiere a un período que incluye el tránsito de la etapa de expansión a la de crisis (2007-2012). En general, a medida que transcurren los primeros cinco primeros años de existencia de una nueva empresa, la tasa de crecimiento del empleo generado disminuye, como resultado de la creación de empleo de la empresa superviviente y la desaparición de parte de las empresas. En España, el ritmo de expansión de las empresas sin asalariados comenzó en el 20% lo que significa que, de media, uno de cada cinco autónomos que sobrevivieron contrató a un trabajador en su segundo año. Este ritmo desciende en los tres años siguientes al 16%, 12% y 11%

sucesivamente, de modo que si se dan de alta 100 autónomos en un año, considerando simultáneamente las tasas de supervivencia con las tasas de crecimiento del empleo, al cabo de cinco años quedarían 63 empleos totales, de los que 37 son autónomos supervivientes y 26 asalariados.

En la comparativa internacional España se comporta de forma parecida a la media de creación de empleo de los demás países en los casos de empresas creadas pequeñas (autónomos y con 1-4 asalariados). Los autónomos en Francia destacan por su protagonismo entre las empresas de nueva creación, creando mucho empleo en sus primeros años. En las empresas creadas con más de 4 asalariados destaca la generación de empleo en los años sucesivos en Alemania y Reino Unido frente a la reducción del empleo en el caso español (aunque es preciso recordar la importancia que tiene en estos años el ajuste laboral en España). Las empresas que nacieron relativamente grandes perdieron hasta la mitad del empleo creado al inicio, apareciendo aquí una diferencia entre el comportamiento de la nueva empresa en España y el del resto de países en los que se aprecia mayor continuidad en el crecimiento endógeno de la empresa. Según los datos de los gráficos 4.3 y 4.8, en España, el mayor tamaño de las empresas al nacer favorece su supervivencia pero no contribuye a generar más empleo, pues una parte del inicialmente generado se destruye. La particularidad de los años analizados, que incluyen dos severas recesiones, obliga a tomar esta evidencia con cautela, pero se trata de una hipótesis que merecerá la pena contrastar en una fase del ciclo diferente y en el conjunto del mismo.

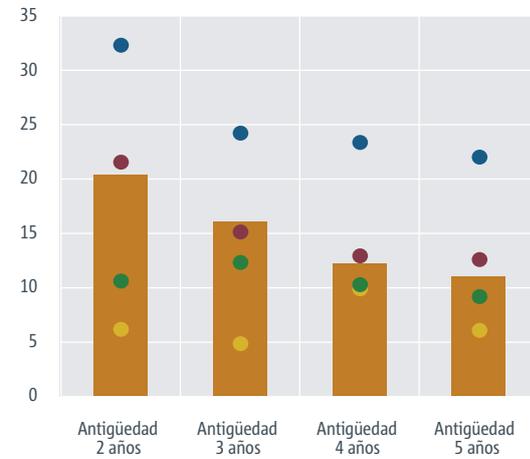
La composición del empleo de las empresas jóvenes españolas (con un año de antigüe-

Por cada 100 nuevos autónomos, cinco años después se mantienen 63 puestos de trabajo.

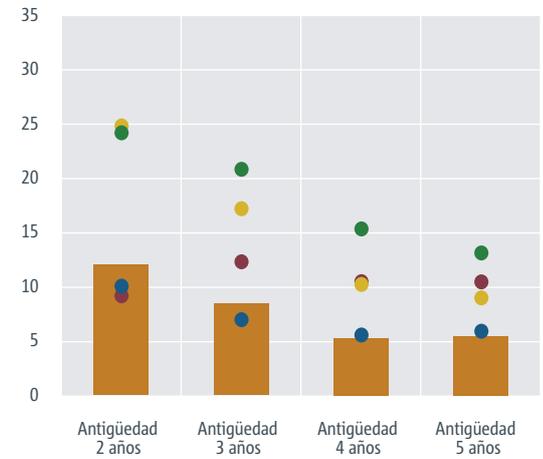
Las empresas que se crean con 10 o más empleados generan menos empleo en España que en otros países.

GRÁFICO 4.8. Tasa de crecimiento anual del empleo en las empresas supervivientes según antigüedad y tamaño, 2012 (porcentaje)

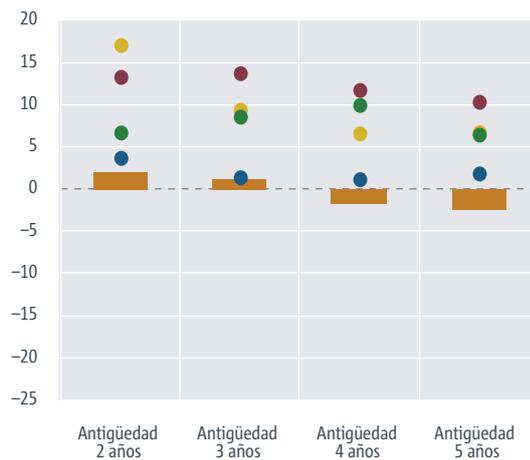
a) Sin asalariados



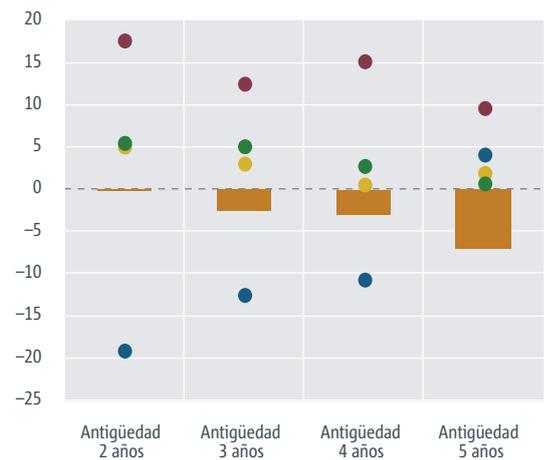
b) 1-4 empleados



c) 5-9 empleados



d) 10 o más empleados



■ España ● Alemania ● Francia ● Italia ● Reino Unido

Fuente: Eurostat (2014b) y elaboración propia.

dad) indica que los autónomos representan más de la mitad del empleo generado y las empresas creadas con 1-4 asalariados la tercera parte. El resto se divide aproximadamente por la mitad entre los dos tamaños más grandes. El protagonismo de los autónomos españoles es parecido al de Alemania, muy inferior al que tienen en Francia (82%) y muy superior al del Reino Unido (6%). En el peso de la franja de entre 1-4 trabajadores en el nuevo empleo España se sitúa en la parte baja de la comparativa internacional, solo por delante de Francia.

En el peso en la creación de empleo del intervalo entre 5-9 trabajadores, el de España es parecido al del resto de países con la excepción de Francia, y en la categoría de 10 o más empleados se aproxima al caso de Alemania y Francia, pero está muy por debajo de Reino Unido en donde la gran empresa, al nacer y durante su desarrollo, tiene una mayor importancia al concentrar casi el 25% del empleo británico.

El resultado neto de la creación de empleo asociado a la demografía empresarial de-

4. Estructura productiva, tamaño y productividad de las empresas

pende de los países y de las coyunturas macroeconómicas. Por ejemplo, según Eurostat España generó —en un año de máximo nivel de ocupación 2007— 523.000 puestos de trabajo a través de empresas de nueva creación de todos los tamaños, de los que un 42,6% —223.000— sobrevivió al primer lustro. A esta cifra hay que añadir 65.000 nuevos empleos generados por dichas empresas lo que consolida un total de 288.000 puestos de trabajo. Dicho de otro modo, por cada 100 empleos generados mediante nuevas empresas, 55 pudieron mantenerse al cabo de cinco años.

En el gráfico 4.9 puede apreciarse que la cifra total de puestos de trabajo generados desde 2007 por las nuevas empresas creadas ese año cayó todos los años hasta alcanzar en 2012 un descenso acumulado del 45%, de modo que para consolidar 100 puestos de trabajo permanentes (5 años), fue necesario crear 181 empleos. Al final de este periodo, las empresas que sobrevivieron habían aportado casi un 43% de los empleos que crearon el primer año

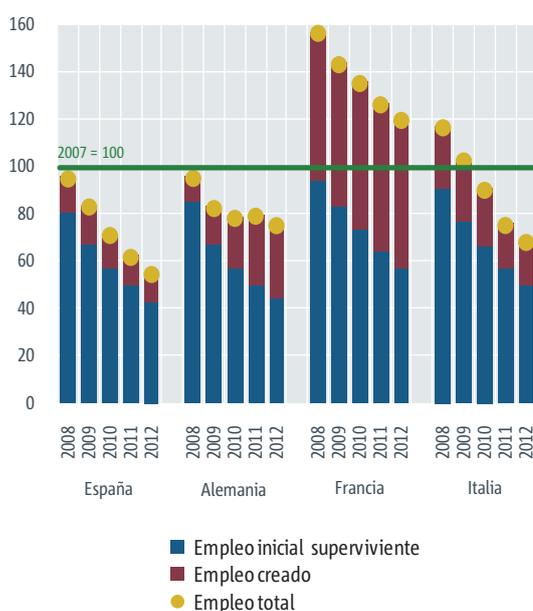
(empleo superviviente) más el empleo que se generó en las mismas posteriormente a través de nuevas contrataciones (empleo creado), cifra que ascendió a un 12,5%.

Estas cifras son algo distintas en España de las del resto de grandes economías. En Alemania, el descenso en el empleo inicial por la desaparición de empresas es similar al de España y, sin embargo, el del empleo total es mucho menor —25%— porque las empresas supervivientes crearon más empleo que en nuestro país. Italia se encuentra en una posición intermedia entre Alemania y España, y Francia es, en este punto, caso aparte puesto que la generación de empleo de las empresas creadas más que compensa la caída en el empleo inicial de las que desaparecen, que, además, es la menor porcentualmente de los cuatro países.

Por cada 100 empleos generados mediante nuevas empresas, 55 se mantienen a los 5 años.

La generación neta de empleo a través de la creación de empresas tiene un comportamiento distinto en función del tamaño inicial de la empresa. En el caso de España, de cada 100 autónomos que se daban de alta en 2007, 37 sobrevivían cinco años más tarde (empleo superviviente) y habían contratado a 26 personas (empleo creado): una tasa de permanencia del empleo del 63% (gráfico 4.10). En el caso en que la empresa creada tuviera en origen 1-4 empleos, el descenso en el empleo original era del 58% y el empleo generado del 13%, una tasa de creación de empleo total del 54%. Cuando la empresa nace con 5-9 empleados se mantiene un porcentaje más elevado del empleo original por la mayor tasa de supervivencia (52%) pero estas empresas supervivientes reducen su empleo (-6%). Por último, los puestos de trabajo que se crean en empresas de 10 o más asalariados tienden a permanecer más que los que se crean en otro tipo de empresas (56%), pero dichas empresas —de media— no generan nuevos empleos netos durante el período sino que los redu-

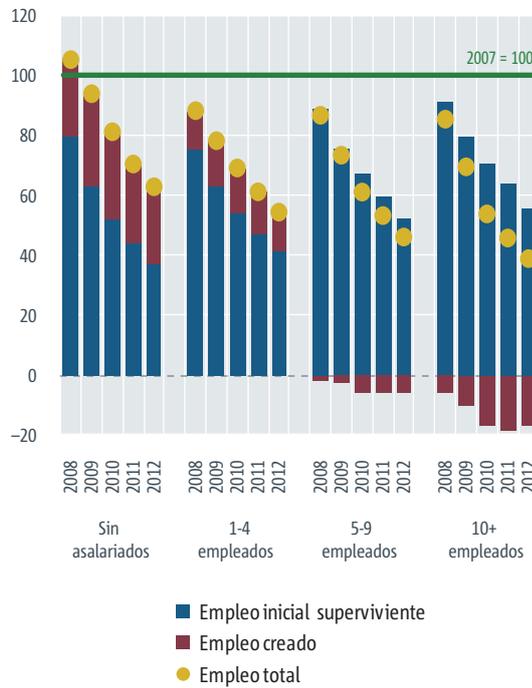
GRÁFICO 4.9. Cambios en el empleo de empresas nacidas en 2007 durante sus primeros cinco años de vida (2007 = 100)



Fuente: Eurostat (2014b) y elaboración propia.

La generación de empleo de la empresa española superviviente es muy inferior a la de Alemania y Francia.

GRÁFICO 4.10. Cambios en el empleo de empresas nacidas en 2007 durante sus primeros cinco años de vida por tamaño de empresa. España (2007 = 100)



Fuente: Eurostat (2014b) y elaboración propia.

cen (-17%) para reestructurar sus plantillas en función del nivel de actividad que exista.

Si se define una tasa de supervivencia que mida qué parte del empleo generado al crearse una empresa se mantiene cinco años más tarde, el de España en estos años fue de un 43%, porcentaje muy parecido al alemán pero muy inferior al de Italia (50%) y Francia (57%). En general, esta tasa crece con la dimensión inicial de la empresa. En cambio, la tasa de generación de empleo por empresas de nueva creación indica cuánto empleo añade la empresa superviviente al inicial, y esta tasa es del 29% en España, 38% en Italia, 70% en Alemania y 110% en Francia. Esta segunda tasa es menor cuando el tamaño inicial de la empresa aumenta (gráfico 4.10).

El cuadro 4.2 ofrece un resumen de los resultados de demografía empresarial que arro-

CUADRO 4.2. Impacto en el empleo de las nuevas empresas durante sus primeros cinco años de vida. España, 2002-2012 (personas)

	2002-2007	2007-2012	Escenario intermedio
Total empresas			
Empleo al principio del período	1.000	1.000	1.000
Empleo destruido por cese de la actividad	414,4	573,6	494,0
Variaciones de empleo de empresas supervivientes	355,3	124,7	227,5
Empleo al final del período	940,9	551,1	733,5
Autónomos			
Empleo al principio del período	1.000	1.000	1.000
Empleo destruido por cese de la actividad	515,7	629,0	572,4
Variaciones de empleo de empresas supervivientes	432,3	256,2	338,6
Empleo al final del período	916,6	651,7	779,4
Empresas de 10 y más asalariados			
Empleo al principio del período	1.000	1.000	1.000
Empleo destruido por cese de la actividad	294,7	442,8	368,8
Variaciones de empleo de empresas supervivientes	126,8	-169,4	-39,2
Empleo al final del período	832,0	387,7	592,0

Fuente: Eurostat (2014b) y elaboración propia.

4. Estructura productiva, tamaño y productividad de las empresas

jan los datos de *Structural Business Statistics* (Eurostat 2014b) para España, en dos períodos bien distintos: la etapa de expansión 2002-2007 y la que termina con la crisis 2007-2012. Para el conjunto de empresas creadas, en el período de expansión, de 1000 puestos de trabajo creados cinco años más tarde quedaban 940: 415 empleos se habían destruido por cese de actividad de la empresa pero se habían creado 355 nuevos en las empresas supervivientes. Sin embargo, en el período de recesión, de 1000 empleos creados cinco años más tarde solo quedaron 551, una cifra mucho menor: 574 habían desaparecido por cierre empresarial y se habían creado 125 nuevos en las empresas supervivientes. Estas cifras varían con la dimensión de la empresa en el momento de su creación. En el caso de los autónomos sin asalariados su capacidad de consolidar empleos es mayor que la de las empresas que nacen con más de 10 empleados —a pesar de la mayor tasa de supervivencia de estas últimas—, tanto en la etapa de expansión como en la crisis. Si se considera el conjunto de ambos períodos para perfilar la capacidad de generar empleo mediante la creación de empresas en un escenario potencial de crecimiento a largo plazo, de cada 1000 empleos iniciales sobrevivirían 780 en el caso de los autónomos y 592 en el caso de las empresas de 10 y más asalariados.

4.3 Productividad del trabajo, especialización y dimensión empresarial

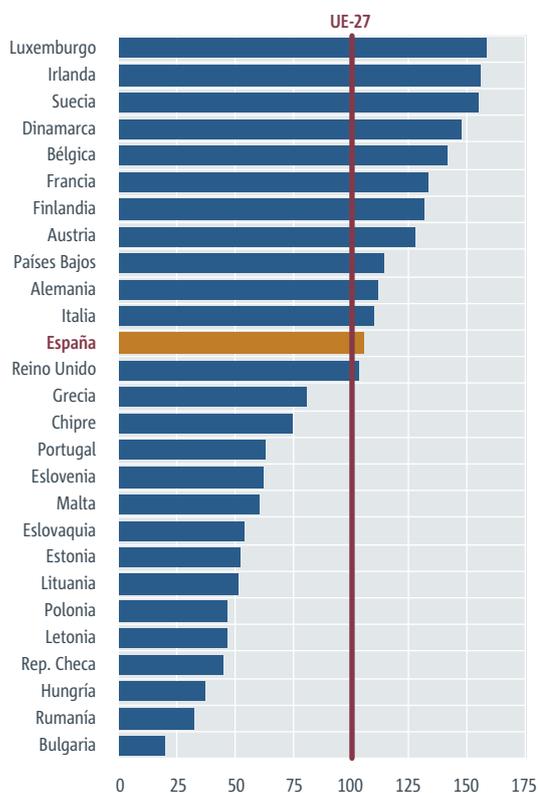
En el estudio de la productividad del sector empresarial privado excluirémos también por sus singularidades la agricultura y las empresas financieras, que por haber estado en el epicentro de la crisis darían lugar a un sesgo no deseado en el análisis.

Una primera mirada a la productividad aparente del trabajo de las empresas no financieras españolas confirma nuestros modestos registros actuales en este aspecto: ocupan el puesto número doce de la UE-27, con un valor próximo a los 46.000 euros por ocupado, un 5% por encima de la media europea (gráfico 4.11). Mientras que Reino Unido presenta unos niveles de productividad muy similares a España, Alemania e Italia están ligeramente por encima (un 5% más). Por su parte Francia destaca por ser la economía más productiva de los cuatro grandes países de la UE, siendo un 27% mayor que España.

El nivel de productividad, en términos reales, de España ha mejorado considerablemente entre 2008 y 2013. Este incremento ha sido consecuencia más del mayor ritmo de des-

Las empresas que nacen como autónomos consolidan mejor el empleo que las que nacen grandes.

GRÁFICO 4.11. Diferencias en la productividad aparente del trabajo. Países de la UE-27, 2013 (UE-27 = 100)



Fuente: Eurostat (2014a).

La productividad crece con el tamaño. Ambas características pueden ser resultado de mejoras en el capital humano y organizativo de la empresa.

trucción de empleo (-25,5%) que de la actividad económica (-7,9%). La productividad española aparente del trabajo durante la crisis ha crecido más que la del conjunto de la UE-27 y sus países más grandes derivado del fuerte proceso de reajuste de las plantillas realizado por las empresas españolas.

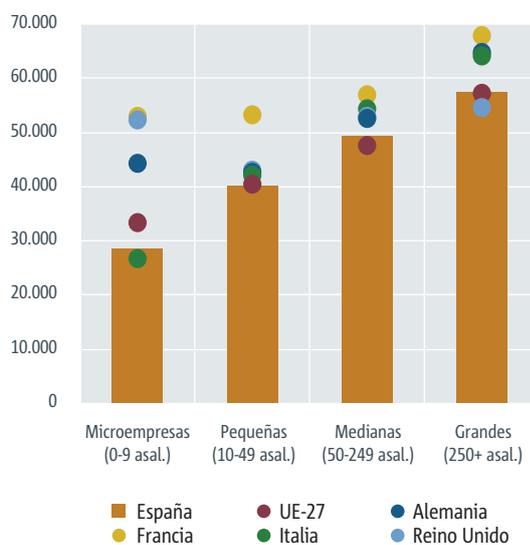
Cuando se considera la dimensión de la empresa (gráfico 4.12) se observa que la regla general, en España y en los países de comparación, es que la productividad crece con el tamaño. Tan solo se observa la excepción del Reino Unido y Alemania, que muestran un descenso de productividad al pasar de la microempresa a la empresa pequeña, más acusado en el primero de los países. Consecuentemente, una forma de mejorar la productividad de la economía española podría ser aumentar la dimensión de las empresas siempre que el mercado y la capacidad de organización lo permitan. Se observa también que, con excepciones como la de las microempresas italianas, España muestra en todos los tamaños de empresa una productividad menor que el resto de países aunque parecida a la de la media de la UE-27. Por lo

tanto, para converger con aquellos se debería aspirar a realizar mejoras de productividad en cada una de las dimensiones empresariales. Las microempresas más productivas son británicas o francesas, las pymes más productivas son francesas y las grandes son alemanas, italianas o francesas.

En un trabajo reciente Huerta y Salas (2014) analizan la relación tamaño/productividad de las empresas y atribuyen la correlación positiva entre ambas variables a otras que las causan simultáneamente: se trata de dotaciones de capital humano, la organización interna de las empresas, la confianza entre el capital y el trabajo, entre otras. Consecuentemente recomiendan actuar estructuralmente sobre estas últimas causas para mejorar la productividad de la empresa.

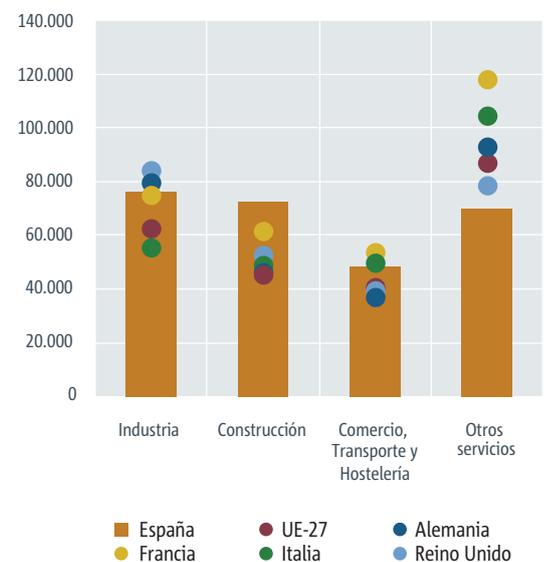
Las diferencias de productividad no solo se deben a la dimensión empresarial y dependen en gran medida del sector de actividad en el que operan las empresas (gráfico 4.13). La productividad sectorial media en España sigue una pauta similar a la europea aunque

GRÁFICO 4.12. Diferencias en la productividad aparente del trabajo por tamaño empresarial, 2013
(euros por ocupado)



Fuente: Comisión Europea (2013).

GRÁFICO 4.13. Diferencias en la productividad aparente del trabajo por grandes sectores de actividad, 2013
(euros por ocupado)



Fuente: Eurostat (2014a).

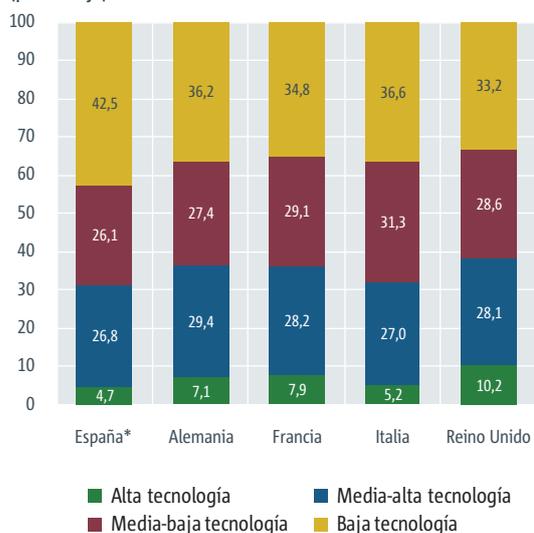
4. Estructura productiva, tamaño y productividad de las empresas

los niveles de los sectores difieren entre sí. La industria aparece como el sector más productivo seguido de la construcción, otros servicios (servicios profesionales, inmobiliarios, técnicos, científicos, TIC) y el comercio, transporte y hostelería. Sin embargo, los niveles y las diferencias intersectoriales son distintos entre países. En el sector industrial España muestra una productividad un 21% superior al conjunto de la UE-27 y un 37% por encima de Italia, pero por debajo de Reino Unido, Alemania y Francia. En la construcción España se encuentra en el primer lugar de las principales economías europeas, con una productividad superior a la UE-27, un 57%. En el comercio y hostelería España tiene un nivel similar a Italia y por encima de Alemania y Reino Unido. Sin embargo, el reto de España es mejorar su nivel de productividad en el resto de servicios de mercado, ya que se sitúa a la cola de Europa (un 20% inferior a la media de la UE-27) y un 68% por debajo de los niveles de Francia.

Una de las características que afectan directamente a la productividad sectorial es el nivel tecnológico de los sectores, de modo que la productividad media de la economía dependerá de la composición tecnológica de su estructura productiva. En general, cuanto mayor es el nivel tecnológico de un sector mayor es su nivel de productividad.⁶ Por esta razón, uno de los objetivos estratégicos de la especialización inteligente de la UE es aumentar el peso de los sectores más productivos e innovadores en la economía. Clasificando las ramas de actividad en cuatro niveles tecnológicos —alta (A), medio-alta (MA), medio-baja (MB) hasta baja (B) tecnología⁷— España ocupa el último lugar en peso relativo de los sectores de A y MA tecnología y el primero en los sectores de baja intensidad tecnológica (gráfico 4.14).

El nivel tecnológico de la industria es una característica a tener en cuenta cuando se

GRÁFICO 4.14. Estructura del empleo en la industria por niveles tecnológicos, 2013 (porcentaje)



* Los datos de España se corresponden al 2.º trimestre de 2014.

Fuente: Eurostat (2014c), INE (2014b) y elaboración propia.

analiza su comportamiento a lo largo de la crisis. En la etapa 2010-2013 la producción del conjunto de la industria española retrocedió un 3,5% anual, el mayor descenso de las cinco grandes economías europeas. En Alemania en lugar de caer creció un 2,7% anual durante el mismo período y en la UE-27 un 0,6%.

El comportamiento de la producción y el empleo de cada industria española es distinto en función de su nivel tecnológico (gráfico 4.15). El índice de producción industrial para el total de la industria española retrocedió un 23% desde 2008, pero el descenso acumulado fue del 35,4% en la industria MB, 19% en la MA, 18% en la B y 14% en la A. Se trata de un descenso preocupante que también afecta a la industria de alta y media-alta tecnología, las que más pueden apoyar un cambio necesario de patrón de crecimiento y que también se ven afectadas por el entorno de crisis, poco favorable para su expansión. A diferencia de España, Francia y Alemania ven crecer el sector de tecnología alta y el descenso experimentado por Italia

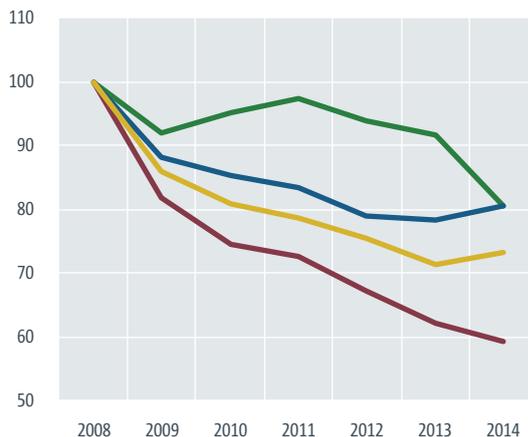
El nivel tecnológico de los sectores afecta a su productividad.

GRÁFICO 4.15. Evolución reciente de la actividad industrial por niveles tecnológicos. España, 2008-2014 (2008 = 100)

a) Índice de Producción Industrial



b) Empleo



— Alta tecnología — Media-alta tecnología
— Media-baja tecnología — Baja tecnología

Fuente: Eurostat (2014d) e INE (2014b).

España destaca por el peso elevado de los servicios de baja intensidad en conocimiento lo que lastra su productividad.

Reino Unido es de magnitud muy inferior. En general el país cuyo comportamiento más se aproxima al de España es Italia, que ve descender la producción industrial en todos los niveles tecnológicos. En términos de empleo los descensos son más pronunciados en todas las ramas —y por esta razón la productividad del trabajo aumenta en estos años—, destacando la caída de la industria MB que llega al 40%.

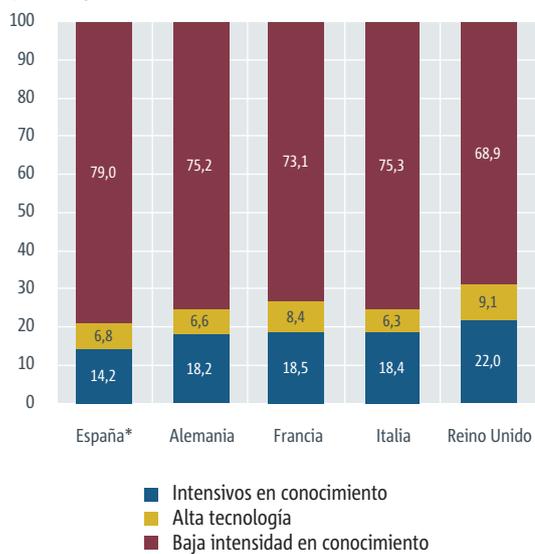
Al realizar comparaciones de productividad aparente del trabajo para cada uno de los

grandes sectores país a país se observa, en el caso de las manufacturas, que los sectores alemanes de A y MA tecnología no solo son más productivos que los correspondientes españoles, sino que tienen una mayor importancia relativa que en España. Se trata de actividades en las que tienen una mayor presencia las grandes empresas. En comparación con la industria francesa el resultado general es similar al de Alemania, pero las diferencias son menores en lo que se refiere al nivel de productividad de los sectores de tecnología MA y al peso de la gran empresa en los sectores menos tecnológicos. La comparación con Italia refleja un nivel de productividad más elevado en España —para todas las intensidades tecnológicas— con la excepción de la tecnología A, una especialización similar en función del nivel tecnológico y una mayor presencia de la gran empresa en España en todos los niveles tecnológicos. Por último, la comparación con el Reino Unido nos indica que los sectores de tecnología A son, en dicho país, casi un 50% más productivos que en España, concentran mayor peso del VAB de la economía y tienen mayor importancia relativa las empresas grandes.

Los servicios también pueden ser clasificados según la intensidad de su contenido en conocimiento y tecnología, y el gráfico 4.16 recoge la especialización productiva de los cinco países según estos criterios. España, Italia y Alemania destacan por el peso elevado de los servicios de baja intensidad en conocimiento —hostelería, turismo, servicio doméstico, etc.— con el 79%, 75,3% y 75,2% de participación en el empleo terciario, respectivamente. El peso de los servicios de alta tecnología —como las telecomunicaciones, los servicios informáticos o la I+D— es elevado en el Reino Unido y Francia y significativamente más reducido en los países restantes. Por último, el país con mayor

4. Estructura productiva, tamaño y productividad de las empresas

GRÁFICO 4.16. Estructura del empleo en los servicios de mercado por intensidad en conocimiento, 2013 (porcentaje)



* Los datos de España se corresponden al 2.º trimestre de 2014.

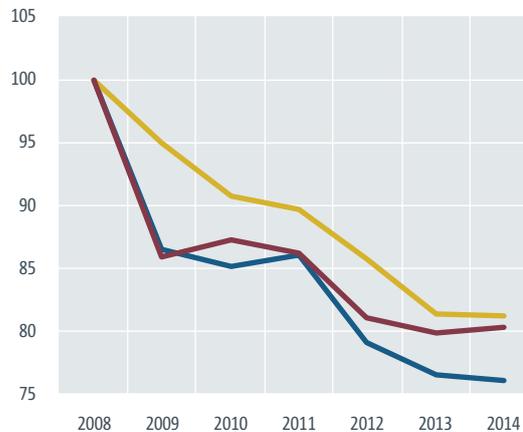
Fuente: Eurostat (2014c), INE (2014b) y elaboración propia.

presencia relativa de los servicios intensivos en conocimiento —servicios médicos, ingeniería, consultoría avanzada de empresas, etc.— es el Reino Unido, por encima del resto de países, en particular de España.

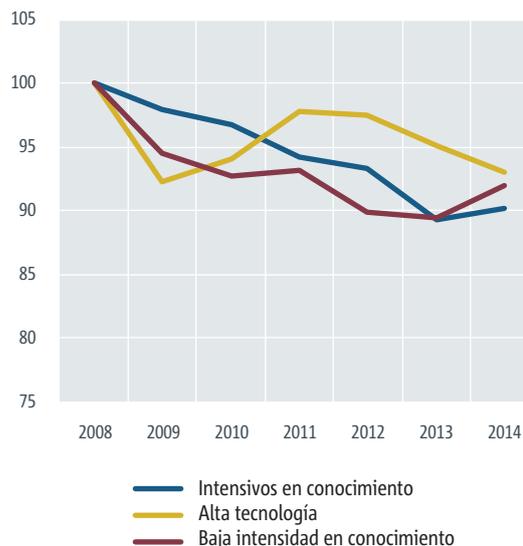
La evolución desde el inicio de la crisis de los determinantes de la productividad en los servicios según su intensidad en conocimiento y tecnología se puede analizar observando la trayectoria de la facturación y el empleo que muestra el gráfico 4.17. En el período 2008-2013, la cifra de negocios descende un 22% acumulado, siendo preocupante que los intensivos en conocimiento lo hayan hecho todavía más, un 24%. Las pérdidas de empleo en estas actividades son mucho menores que las de la facturación —un 9,2% en seis años y muy similares en los tres grupos considerados, aunque con perfil temporal algo distinto según la intensidad de conocimiento o tecnología— y muy inferiores a las observadas en la industria. Así pues, con esta combinación la productividad del trabajo en los servicios se ha comportado peor que la de la industria

GRÁFICO 4.17. Evolución reciente de la actividad en los servicios por niveles tecnológicos. España, 2008-2014 (2008 = 100)

a) Índice de cifra de negocios



b) Empleo



Fuente: Eurostat (2014d) e INE (2014b).

porque ha conservado mejor los empleos, en especial los más cualificados.

La relación entre la productividad aparente del trabajo en el sector servicios y la intensidad de su contenido en conocimiento es positiva y llega a alcanzar un factor de 3 a 1 entre la productividad del más y menos intenso en conocimiento. Esta circunstancia evidencia que si se modificara gradualmente la especialización productiva en la dirección de incorporar más conocimiento, crece-

La proporción entre la productividad de los servicios más altos y más bajos en intensidad tecnológica puede llegar a ser de 3 a 1.

ría significativamente la productividad de la economía española.

De forma similar a como se apreció que la importancia de la gran empresa puede influir en la productividad media de las manufacturas, en el caso de los servicios también es relevante considerar simultáneamente la dimensión empresarial, la productividad del trabajo y la intensidad de conocimiento. Cuando se compara España con Alemania se observa que en los servicios de alta tecnología, la productividad de las empresas alemanas es ligeramente superior a la española, aunque el peso relativo de las grandes empresas es superior en España y la especialización en servicios de alta tecnología sea muy similar en ambos países. En los servicios de elevada intensidad de conocimiento,

en los que tanto la especialización como la importancia de las grandes empresas son similares, de nuevo la productividad es superior en Alemania que en España.

La comparación con Francia arroja resultados similares a los obtenidos para Alemania. No sucede así en el caso de Italia, país con el que existen menores diferencias de productividad, especialización y presencia de la gran empresa. En el Reino Unido se observa que, a pesar de que en España tienen mayor presencia las grandes empresas, los servicios de alta tecnología son más productivos en dicho país. Los servicios intensivos en conocimiento también muestran una gran diferencia en productividad a favor de este país aunque esta vez la gran empresa tiene más importancia allí.

4. Estructura productiva, tamaño y productividad de las empresas

Resumen del capítulo 4

1. La crisis ha destruido 3,4 millones de empleos y 360.000 empresas. La intensidad, duración y alcance de la recuperación va a depender fundamentalmente de las nuevas contrataciones que realicen las empresas existentes pero también del ritmo de creación de nuevas empresas. En comparación con otros países europeos grandes, España crea un número suficiente de empresas pero un mayor porcentaje de las mismas cierra o no crece generando empleo. Nuestro tejido empresarial padece más un problema de falta de crecimiento que de natalidad o mortalidad.
 - La estructura empresarial española es bastante parecida a la de Italia pero distinta de la del resto de grandes economías de la UE, siendo más una tierra de pymes pero, sobre todo, un territorio sin suficiente presencia en PIB y empleo de la gran empresa.
 - La crisis ha modificado la estructura dimensional de la empresa española: ha crecido el peso relativo de los autónomos y han caído las pymes, mientras que la micro y la gran empresa han resistido mejor las recesiones.
 - La tasa de supervivencia de las empresas recién creadas crece con la dimensión inicial de la misma: mientras el 73% de los autónomos sobrevive un año y el 39% llega a los cinco, las empresas que nacen con 10 o más empleados aumentan esos porcentajes de supervivencia 15 puntos porcentuales respectivamente.
2. Los datos indican que la creación/cierre de empresas contribuye marginalmente a la creación/destrucción de empleo, de modo que el papel clave de la demografía empresarial es modernizar la estructura económica de España.
 - El empleo generado/destruido por creación/cierre de empresas representa en España entre un 3 y un 4% del total, pero el saldo conjunto es muy distinto según la fase del ciclo. Durante la crisis, la creación de empresas ha generado anualmente 376.000 puestos de trabajo pero los cierres han destruido 513.000.
 - Durante la expansión de cada 100 empleos generados por nuevas empresas en un año, 94 se mantenían cinco años después: 58,5 se habían mantenido desde el inicio y 35,5 habían sido creados en las empresas supervivientes. Estas cifras bajan en la crisis a 55, de los que 43 han sido mantenidos y 12 creados. Así pues, para consolidar a medio plazo un volumen mayor de ocupación es preciso crear más empresas y lograr que estas sobrevivan más y crezcan más, generando un número mayor de puestos de trabajo sostenibles.

- En España, el protagonismo de los autónomos en la generación de empleo es notable, parecido al de Italia, muy inferior al que tienen en Francia y muy superior al del Reino Unido. Las empresas creadas con 10 o más empleados sobreviven más que las más pequeñas pero destruyen un porcentaje mayor del empleo inicial, de modo que el resultado final es similar.
3. Para reducir la vulnerabilidad de la economía española frente a futuras crisis es preciso mejorar la productividad en todos los sectores de fuerte implantación y crecer en nuevos sectores, más productivos y de demanda potencial fuerte.
- La productividad aparente del trabajo sitúa a España en el puesto 12 de la UE-27, con un nivel muy similar al de Reino Unido, y ligeramente por detrás de Alemania e Italia. Sin embargo, Francia es un 27% más productivo que España.
 - En la industria España muestra una productividad un 21% superior al conjunto de la UE-27 e Italia (+37%), pero por debajo de Reino Unido, Alemania y Francia. En construcción España es la más productiva de las principales economías europeas, y en comercio y hostelería supera los niveles de Alemania y Reino Unido.
 - Cuanto mayor es el nivel tecnológico de un sector mayor es su productividad. España tiene una especialización en industrias con menor intensidad tecnológica que el resto de grandes países y además, en cada tipo de industria, la productividad es menor.
- Un objetivo debe ser mejorar la posición de las empresas españolas en los sectores de servicios intensivos en conocimiento, en los que su productividad es relativamente baja si se compara con las grandes economías de la UE. La importancia relativa de estas actividades en España es similar a la de Alemania e Italia y significativamente menor que las de Francia y el Reino Unido. En cambio, España destaca por el peso elevado de los servicios de baja intensidad en conocimiento.
4. La gran empresa multinacional puede ensanchar el mercado a las pymes y permitir su crecimiento hacia dimensiones más eficientes, mejor gestionadas y más internacionalizadas.
- La productividad crece de media con la dimensión de la empresa y un objetivo de la política económica debe ser hacer crecer la dimensión de la empresa en todos sus tramos. Lograrlo implica que más autónomos se conviertan en empresas pequeñas, más pequeñas pasen a ser medianas y un porcentaje más elevado de estas se convierta en grandes. Además, España debe aspirar a avanzar en productividad en todos los tamaños de empresa, en especial en la micro y pequeña empresa.

4. Estructura productiva, tamaño y productividad de las empresas

Notas

- ¹ Sobre la calidad de la formación del empresario y la gestión de las empresas puede verse el capítulo 7 del *Informe BBVA-Ivie 2013* (Pérez García *et al.* 2013) y el documento de trabajo de Bloom *et al.* (2013).
- ² El análisis de este capítulo se basa en la información proporcionada por Eurostat: *Annual National Accounts* para los valores totales y sectoriales y *Structural Business Statistics* para datos de demografía empresarial y los desgloses por tamaño de empresa.
- ³ Además de razones de dimensión de mercado, existen múltiples razones culturales, laborales, fiscales, financieras, administrativas, mercantiles, etc., por las que las empresas españolas prefieren, en muchos casos, no traspasar determinados umbrales de tamaño o crear nuevas sociedades para desarrollar proyectos empresariales. Sobre estas barreras al crecimiento puede leerse, entre muchos otros, a Huerta y Salas (2014) y García Posada y Mora (2013).
- ⁴ Cabe señalar que estos comentarios proceden del análisis de datos empresariales proporcionados por la *Structural Business Statistics* (Eurostat 2014b) considerando únicamente los sectores privados y excluyendo la agricultura y los servicios financieros.
- ⁵ Excepto la agricultura y los servicios financieros.
- ⁶ La comparación internacional de la rentabilidad de la empresa española por tamaños y sectores puede consultarse en el capítulo 6 del *Informe Fundación BBVA-Ivie 2012* (Pérez García *et al.* 2012).
- ⁷ Se utiliza la clasificación internacional de sectores por niveles tecnológicos y por intensidad de conocimiento (Eurostat 2014e).

Bibliografía

- Bloom, Nicholas, Erik Brynjolfsson, Lucia Foster, Ron Jarmin, Megha Patnaik, Itay Saporta-Eksten y John Van Reenen. «Management in America». Discussion Paper n.º CES 13-01, Washington: Center for Economic Studies, US Census Bureau, enero 2013.
- Comisión Europea. *Annual Report on European SMEs*. Database for the Annual report. Bruselas, 2013. Disponible en: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/index_en.htm (consulta: 11 de junio de 2014).
- Eurostat. *Annual National Accounts*. Disponible por internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/database (consulta: 2 de octubre de 2014a).
- . *Structural Business Statistics*. Disponible en internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/european_business/data/database (consulta: 20 de mayo de 2014b).
- . *Employment and unemployment* (Labour Force Survey). Disponible en internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database (consulta: 31 de julio de 2014c).
- . *Short-term business statistics*. Disponible en internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/short_term_business_statistics/data/database (consulta: 4 de julio de 2014d).
- . *Eurostat indicators of High-tech industry and Knowledge - intensive services. Annex 3 – High-tech aggregation by NACE Rev. 2. Aggregations of manufacturing based on NACE Rev. 2*. Disponible en internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/Annexes/htec_esms_an3.pdf (consulta: septiembre de 2014e).
- García Posada, Miguel y Juan S. Mora Sanguinetti. «Firm size and judicial efficacy: evidence for the new civil procedures in Spain». *Documento de Trabajo* n.º 1303, Madrid: Banco de España, 2013.
- Huerta, Emilio y Vicente Salas. *Tamaño de las empresas y productividad de la economía española. Un análisis exploratorio*. Mediterráneo

- Económico vol. 25, Almería: Fundación Cajamar, 2014.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). *Directorio Central de Empresas: explotación estadística*. Madrid. Disponible en internet: <http://www.ine.es/> (consulta: 31 de julio de 2014a).
- . *Encuesta de Población Activa*. Madrid. Disponible en internet: <http://www.ine.es/> (consulta: 31 de julio de 2014b).
- Pérez, Francisco (dir.), Francisco Alcalá, Juan Fernández de Guevara, Matilde Mas, Joaquín Maudos, Javier Quesada, Ernest Reig, Lorenzo Serrano, Eva Benages, Pilar Chorén, Vicent Cucarella, Carlos Albert, Laura Hernández, Juan Pérez, Juan C. Robledo, Jimena Salamanca, Marta Solaz y Ángel Soler. *Crecimiento y competitividad. Motores y frenos de la economía española*. Bilbao: Fundación BBVA, 2012.
- Pérez, Francisco (dir.), Francisco Alcalá, Francisco J. Goerlich, Matilde Mas, Joaquín Maudos, Javier Quesada, Ernest Reig, Lorenzo Serrano, Pilar Chorén, Vicent Cucarella, Eva Benages, Abel Fernández, Laura Hernández, Juan Pérez, Jimena Salamanca, Marta Solaz y Ángel Soler. *Crecimiento y competitividad: Los retos de la recuperación*. Bilbao: Fundación BBVA, 2013.

5

Inversión empresarial y financiación

La inversión es una variable clave porque es el flujo que alimenta el *stock* de capital necesario para el crecimiento de la capacidad productiva y es determinante en la generación de empleo representando de media el 25% del PIB de la demanda de la economía española en el período 1995-2012. Por todas estas razones, la correlación de la inversión con el crecimiento del PIB es elevada y sus determinantes (como el coste y las condiciones en el acceso a la financiación) deben ser tenidos muy en cuenta en cualquier estrategia de salida de la crisis.

De la inversión de un país, la que realizan las sociedades no financieras es la más importante, representando algo más de la mitad del total y casi el doble de la que realizan los hogares. Estos llevan a cabo principalmente inversión residencial, cuya mayor parte corresponde a la adquisición de la vivienda (v. Jiménez 2009). Además de por su volumen, la inversión empresarial es clave por los efectos que tiene por el lado de la oferta, contribuyendo a incrementar el *stock* de ca-

pital productivo y, según su composición, a conseguir ganancias de productividad.

El objetivo de este capítulo es analizar la evolución reciente de la inversión empresarial en España (inversión privada no residencial). Presta especial atención a los cambios que se han producido en las condiciones del acceso a la financiación y los cambios más recientes en la composición de la inversión desde varios puntos de vista, un asunto clave para el cambio del modelo productivo.

Se analiza en detalle la inversión extranjera, tanto directa como en cartera. La inversión directa extranjera (IDE) es un componente cuantitativamente importante del total, cuyas características diferenciales la hacen más relevante. En especial, su orientación hacia empresas más internacionalizadas, tecnológicamente más avanzadas y más intensivas en el uso de trabajo cualificado, y su papel difusor de cambios en los modelos de gestión de las empresas que se relacionan con estas como proveedoras o clientes. También tiene

interés analizar la evolución de la inversión exterior en cartera, ya que los extranjeros aportan financiación en un volumen elevado de recursos adquiriendo directamente deuda emitida por empresas españolas, o comprando deuda bancaria que de forma intermedia, acaba financiando la inversión.

La recuperación de la inversión es clave para afianzar la salida de la crisis y crear empleo, y ello exige que mejore el acceso a la financiación, sobre todo la bancaria, que es la predominante en España.

La recuperación de la inversión exige que mejore el acceso a la financiación exterior, pero sobre todo la bancaria, que es la predominante en España como consecuencia del elevado peso de las pymes y su dependencia del crédito bancario. Por este motivo, se analizará la estructura financiera de las empresas españolas y los términos y condiciones de acceso a la financiación, en comparación con otros países europeos. También se presta atención a la debilidad (escasa capacidad de hacer frente a la deuda con los ingresos netos generados) y vulnerabilidad (escasa capacidad de pago de los gastos de la deuda) financiera de muchas empresas, ya que unos elevados niveles en ambos indicadores condicionan la recuperación de la inversión.

Con estos objetivos, el capítulo se estructura de la forma siguiente. El apartado 5.1 analiza los cambios que se han producido en la estructura sectorial y por tipo de activo de la inversión empresarial como consecuencia del impacto de la crisis. El apartado 5.2 analiza monográficamente la evolución reciente de la inversión exterior en España, tanto la directa como en cartera, así como la distribución sectorial de la directa y su impacto sobre el empleo. Por la importancia de las condiciones en el acceso a la financiación como determinante del coste de uso del capital (y por tanto de la inversión), el apartado 5.3 analiza su evolución reciente en España en comparación con la zona euro, así como los cambios en la estructura financiera de las empresas. Finalmente, dado que

una elevada carga financiera de la deuda constituye una rémora para la recuperación de la inversión, el apartado 5.4 cuantifica la vulnerabilidad de las empresas españolas, comparándola con los principales países de la zona euro.

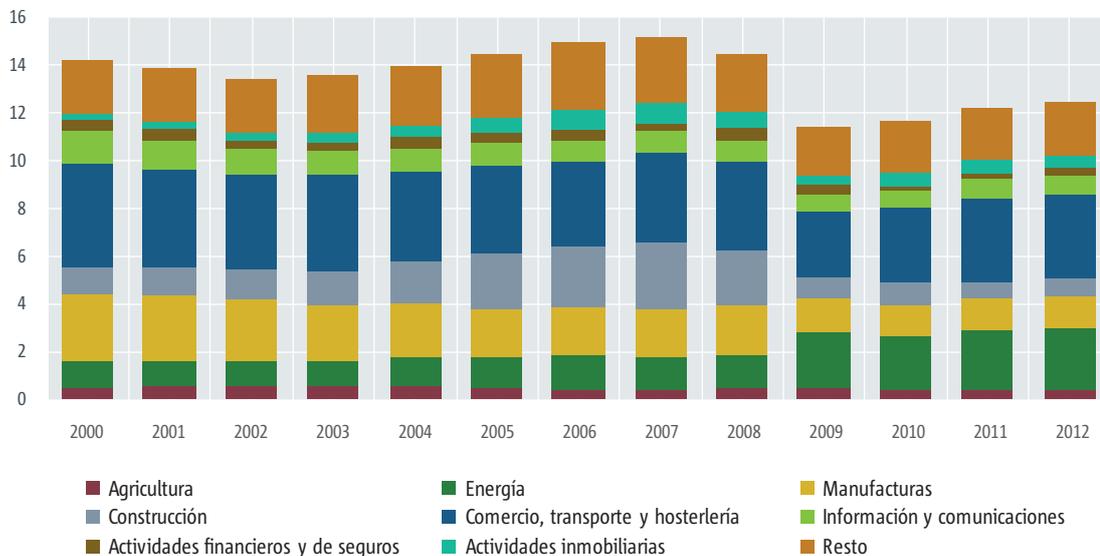
5.1 Cambios en el patrón de la inversión empresarial en España

El modelo de crecimiento en el que se apoyó la economía española durante la etapa de expansión que duró hasta finales de 2007 generó desequilibrios, en buena parte como consecuencia del excesivo peso de las actividades que giran alrededor de la construcción. Este tipo de actividades explicaron una parte importante del crecimiento y también la intensidad de la crisis posterior, en la que el 52% de la destrucción de empleo en el período 2008-2013 se atribuye al sector de la construcción.

La inversión en los sectores de construcción y actividades inmobiliarias fue la que más creció en la etapa de expansión, llegando a multiplicar por 2,5 y 3,5, respectivamente, su peso en el PIB de 2000 a 2007. Este impulso fue crucial para que la inversión total llegara a alcanzar el 30% del PIB durante el *boom*, produciendo efectos de arrastre en otros tipos de inversión como consecuencia del fuerte crecimiento de la actividad que también se manifestaron al pincharse la burbuja inmobiliaria. La inversión empresarial no residencial llegó a alcanzar un peso máximo en el PIB del 15,2% en 2007, experimentando una brusca caída hasta el 11,4% en 2009. Se ha recuperado ligeramente en los años siguientes, alcanzando en 2012 el 12,5% del PIB, un nivel claramente por debajo del valor máximo de antes de la crisis (2,7 puntos porcentuales) (gráfico 5.1).

5. Inversión empresarial y financiación

GRÁFICO 5.1. Peso de la inversión empresarial en el PIB, 2000-2012
(porcentaje)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2014), INE (2014) y elaboración propia.

El cambio en el modelo productivo se aprecia claramente en las variaciones de la distribución sectorial de la inversión, comparando la situación en el período de crecimiento (2000-2007) con el de crisis (2008-2012) (cuadro 5.1). En promedio, para los grandes sectores de actividad, durante la expansión la construcción representaba el 12,6% de la inversión de las empresas, cayendo al 8,9% en el período de crisis. La caída es más acusada si tomamos como referencia la última información disponible referida a 2012, pues la inversión del sector de la construcción cae hasta el 5,8%, menos de la tercera parte del 18,8% que alcanzó en 2007, antes del estallido de la burbuja inmobiliaria. Sin lugar a dudas, la construcción es el sector que más ha visto caer su participación en la inversión empresarial de 2007 a 2012.

La industria ha ganado peso, si bien el dato enmascara importantes diferencias que se advierten cuando desagregamos la información. Mientras las manufacturas han reducido 4,6 puntos porcentuales su peso en la inversión empresarial, la ener-

gía ha aumentado en 9,6 puntos porcentuales su participación. Es de destacar la importancia alcanzada por el sector de la energía, que ha duplicado su peso en la inversión empresarial en los dos subperíodos analizados hasta alcanzar el 20,4% en 2012.

Los servicios apenas han variado su peso, aunque el dato de 2012 muestra un aumento hasta el 59%. Las actividades inmobiliarias han aumentado su participación en la inversión total en los últimos años, representando en 2012 el 4,1%, como consecuencia de su importancia en la digestión de la burbuja inmobiliaria. No obstante, si comparamos este dato con el máximo que se alcanzó en 2007 (6%), la caída es de 1,9 puntos porcentuales. Finalmente, la agricultura, que solo representa en 2012 el 3,4% de la inversión empresarial, mantiene un peso estable alrededor del 3,7%.

Por tipo de activo (cuadro 5.2), los activos inmateriales han ganado peso en el total con relación a los materiales. Comparando los subperíodos de expansión y crisis,

La evolución de la distribución porcentual de la inversión empresarial muestra un cambio en el modelo productivo, destacando la pérdida de importancia de la inversión en construcción.

CUADRO 5.1. Distribución porcentual de la inversión empresarial por sectores, 2000-2012
(porcentaje)

	2000-2007	2008-2012	2012
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	3,66	3,71	3,37
Industria	24,99	29,96	31,72
Energía	8,33	17,89	20,38
Industrias extractivas	0,47	0,65	0,55
Energía eléctrica, gas y agua; actividades de saneamiento y gestión de residuos	7,86	17,24	19,83
Manufacturas	16,66	12,07	11,34
Industria de la alimentación, bebidas y tabaco	2,89	3,07	3,31
Industria textil, confección de prendas de vestir e industria del cuero y del calzado	0,64	0,20	0,18
Industria de la madera y del corcho, industria del papel y artes gráficas	1,90	0,89	0,81
Coquerías y refino de petróleo	0,59	1,32	1,43
Industria química; fabricación de productos farmacéuticos	1,43	1,43	1,43
Fabricación de productos de caucho y plásticos y de otros productos minerales no metálicos	2,47	1,33	1,09
Metalurgia y fabricación de productos metálicos	2,58	1,72	1,58
Fabricación de productos informáticos, eléctricos, electrónicos y ópticos	0,93	0,52	0,49
Fabricación de maquinaria y equipo n. c. o. p.	0,54	0,35	0,26
Fabricación de material de transporte	2,00	0,81	0,40
Industrias manufactureras diversas	0,70	0,42	0,36
Construcción	12,63	8,87	5,80
Comercio, transporte y hostelería	27,55	26,69	28,43
Comercio y reparación	9,83	9,23	9,73
Transporte y almacenamiento	14,22	15,42	16,48
Hostelería	3,49	2,04	2,23
Información y comunicaciones	7,41	6,23	6,45
Edición, actividades audiovisuales y de radiodifusión	1,56	1,62	1,75
Telecomunicaciones	4,96	3,59	3,69
Tecnologías de la información y otros servicios de información	0,88	1,02	1,00
Actividades financieras y de seguros	2,83	2,60	2,23
Actividades inmobiliarias	3,55	4,25	4,15
Actividades profesionales	8,18	4,57	4,01
Educación privada	1,53	2,11	2,58
Sanidad y servicios sociales privados	1,65	2,75	2,77
Otros servicios	6,03	8,26	8,49
Total inversión empresarial	100,00	100,00	100,00

Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2014), INE (2014) y elaboración propia.

5. Inversión empresarial y financiación

CUADRO 5.2. Distribución porcentual de la inversión empresarial por activos, 2000-2012 (porcentaje)

	2000-2007	2008-2012	2012
Activos materiales no residenciales	92,34	88,72	86,91
Otras construcciones	44,97	43,58	40,49
Infr. viarias	0,94	0,67	1,04
Infr. hidráulicas públicas	0,30	0,40	0,38
Infr. ferroviarias	2,15	2,71	1,95
Infr. aeroportuarias	1,33	1,20	0,73
Infr. portuarias	0,60	0,74	0,58
Otras construcciones n. c. o. p.	39,64	37,85	35,81
Equipo de transporte	16,27	12,83	12,80
Vehículos de motor	14,19	9,68	8,64
Otro material de transporte	2,08	3,16	4,16
Maquinaria, equipo y otros activos	30,39	31,40	32,78
Productos metálicos	4,91	5,05	4,96
Maquinaria y equipo mecánico	11,72	12,65	12,72
Equipo de oficina y <i>hardware</i>	3,01	2,29	2,51
Otra maquinaria y equipo	10,75	11,41	12,59
Comunicaciones	4,61	5,16	5,61
Otra maquinaria y equipo n. c. o. p.	6,13	6,25	6,98
Activos cultivados	0,72	0,91	0,83
Activos inmateriales	7,66	11,28	13,09
<i>Software</i>	6,24	9,63	11,63
Otros activos inmateriales	1,42	1,65	1,46
Total inversión empresarial	100,00	100,00	100,00

Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2014), INE (2014) y elaboración propia.

los activos inmateriales han aumentado su participación en 5,1 puntos porcentuales si comparamos la situación en 2012 con la de 2007. Es la inversión de las empresas en *software* la que explica este aumento, representando en 2012 un valor máximo del 11,6% del total, que duplica el peso existente en el año 2000.

De la inversión en activos materiales no residenciales, la parte más importante co-

rresponde a construcciones no residenciales como naves industriales o locales comerciales. Representan el 40,5% en 2012, aunque han perdido peso desde el valor máximo alcanzado en 2006 (48,4%). Por su parte, la inversión en maquinaria, equipo y otros activos ha aumentado su participación en la inversión empresarial y en los últimos años también ha vuelto a crecer en términos absolutos, siendo el único componente de la *formación bruta de ca-*

Por tipos de activos, la inversión en activos inmateriales es la que más ha ganado peso en el total, siendo la inversión de las empresas en *software* la que explica el aumento.

El peso de la IDE en España con relación al total mundial ha experimentado una tendencia decreciente desde inicios de los dos mil, situándose el *stock* en 2012 en el 2,8% del total mundial. Desde 2011, se está recuperando la IDE en España, situándose en 2013 en niveles que se acercan a los de antes de la crisis.

pital fijo (FBCF) que ha vuelto a presentar variaciones positivas, aunque se sitúa todavía por debajo del volumen de antes de la crisis. Finalmente, la inversión empresarial en equipo de transporte ha disminuido su participación en el total, hasta situarse en 2012 en el 12,8% del total.

5.2 La importancia de la inversión extranjera

Para consolidar la recuperación es necesario que vuelva a crecer la inversión, no solo la doméstica, sino también la extranjera. Esta última crea empleo a través de inversiones directas (IDE) y contribuye indirectamente a su creación aportando financiación (inversión en cartera y otras inversiones). La IDE¹ tiene una importancia cuantitativa reducida en el total² pero presenta rasgos cualitativos diferenciales relevantes por varios motivos. En primer lugar, contribuye a dinamizar determinados sectores productivos, aumentando su internacionalización y su nivel tecnológico y, de esta forma, mejora el saldo de la balanza por cuenta corriente e incrementa la competencia en la economía. Además, suele ser menos volátil que la inversión en cartera y contribuye a la transferencia de tecnología y trabajo cualificado, como confirma el reciente estudio de Rodríguez y Tello (2013) sobre el sector manufacturero español, del que se concluye que la IDE ha tenido un impacto positivo sobre la productividad de las empresas receptoras. Tercero, la inversión extranjera (tanto la directa como en cartera) refleja la mayor o menor confianza de los inversores hacia una economía, por lo que es un indicador relevante a tener en cuenta para analizar si se afianza la salida de la recesión. Finalmente, en situaciones como las actuales en las que se ha endurecido el acceso a la

financiación, la IDE cobra mayor importancia, al suplir en parte la carencia de inversión doméstica.

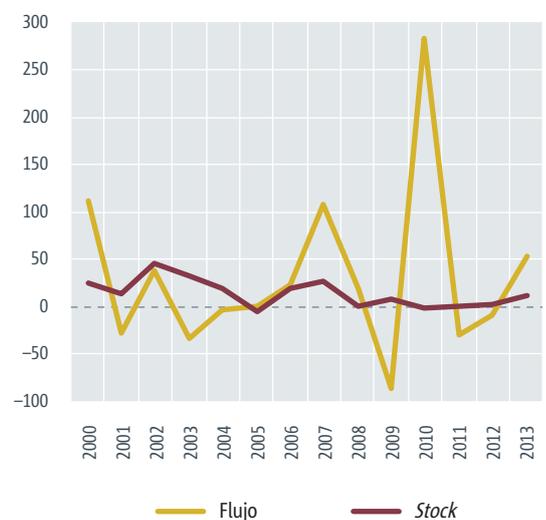
La información que aporta la Organización de las Naciones Unidas (ONU) permite analizar la evolución de la participación de España en la IDE mundial (tanto en términos de flujo como de *stock* de capital acumulado), así como la tasa de crecimiento anual de la IDE en España. El flujo de IDE en España muestra un comportamiento muy volátil, si bien la tendencia ha sido decreciente

GRÁFICO 5.2. IDE en España, 2000-2013 (porcentaje)

a) España/Total mundial en IDE interior



b) IDE en España. Tasa de variación anual



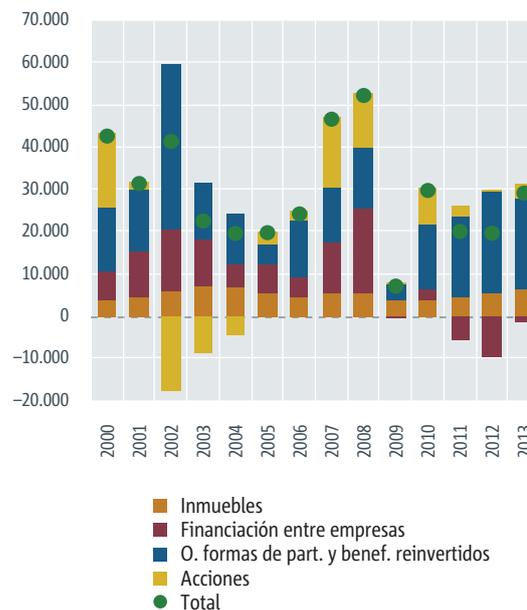
Fuente: UNCTAD (2014) y elaboración propia.

5. Inversión empresarial y financiación

desde inicios de los 2000 (gráfico 5.2). Tras llegar a representar un máximo del 6,3% del mundo en 2002, la cuota de IDE captada por España alcanzó un valor mínimo del 0,9% en 2009, justo el año en el que la crisis afectó con más intensidad a España con una caída del PIB del 3,7%. El último dato, referido a 2013, sitúa el peso de España en la IDE mundial en el 2,7%, 0,8 puntos porcentuales por encima del de 2012. En términos de *stock*, lógicamente la evolución es más estable, pero la tendencia es decreciente desde el inicio de la crisis, situándose en 2013 en el 2,8% del total mundial. No cabe duda de que en los años de crisis España no ha sido un lugar atractivo frente a otras localizaciones para la IDE mundial, pero debe señalarse que las tasas anuales de crecimiento muestran una elevada volatilidad, llegando a pasar en un solo año de un -87% a un +283%. Por tanto, esta es una magnitud en la que los cambios pueden ser muy intensos también cuando las circunstancias son favorables, y por ello es preciso valorar positivamente los que se observan recientemente.

Utilizando los datos que ofrece el Banco de España sobre la IDE, es posible analizar la evolución de los distintos componentes de la inversión extranjera, distinguiendo la inversión en forma de compra de acciones (con participación de control), otras formas de participación y beneficios reinvertidos, financiación entre empresas y adquisición de inmuebles. La IDE en forma de acciones es el componente más volátil, siendo en promedio la inversión en otro tipo de participación y reinversión de beneficios la más importante. La financiación entre empresas presenta valores negativos en los últimos años (gráfico 5.3), y la inversión directa mediante la compra de inmuebles se está recuperando desde los valores mínimos de 2009, situándose en 2013 en niveles cercanos a los de

GRÁFICO 5.3. IDE por componentes. España, 2000-2013 (millones de euros)



Fuente: Banco de España (2014a) y elaboración propia.

antes de la crisis (en concreto, 6.450 millones de euros).

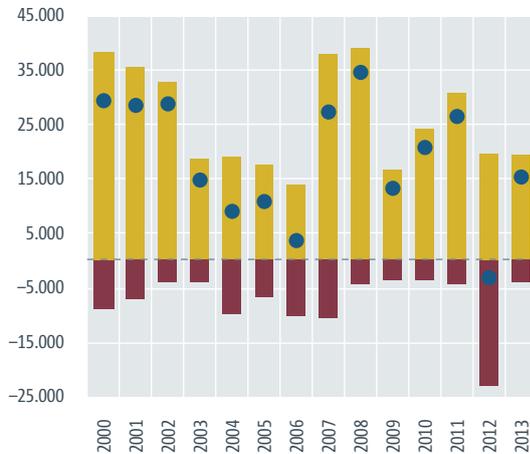
A partir de los datos de DataInVex³, el gráfico 5.4 muestra la IDE bruta, las desinversiones y, por diferencia, la inversión neta, distinguiendo la total de la productiva (inversión no-ETVE⁴). Centrando la atención en la inversión extranjera bruta productiva (que es la que genera empleo), tras los valores máximos alcanzados en 2007 y 2008, la participación extranjera en España en forma de capital experimentó una brusca caída en 2009. Tras recuperarse en 2011, en 2012 volvió a caer un 41% respecto al año anterior. El regreso de la confianza en la economía española en 2013 se ha traducido en un crecimiento del 9% de la IDE hasta alcanzar una cifra de 15.814 millones de euros. En términos netos, la evolución es similar, aunque en 2013 la recuperación de la inversión es mayor (un 36% frente a un 9% en términos brutos) como consecuencia de la caída de las desinversiones.

Se observa en el gráfico que, en promedio, no hay diferencias entre los valores de la IDE

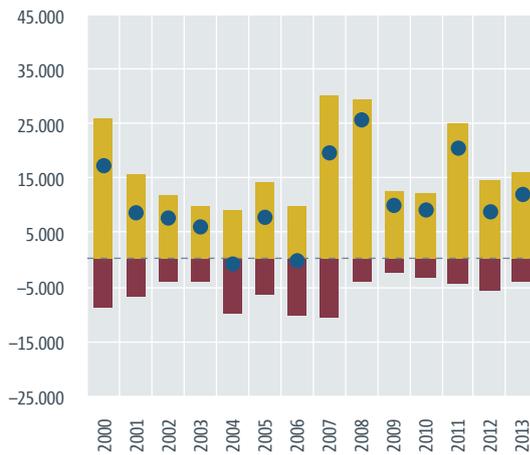
La recuperación de la confianza en la economía española se materializa en un aumento de la IDE productiva en 2013, sobre todo mediante la compra de acciones de nueva emisión y en la constitución de nuevas sociedades, que son las que mayor importancia tienen en la creación de empleo.

GRÁFICO 5.4. IDE bruta vs. neta. España, 2000-2013
(millones de euros)

a) Inversión total: ETVE¹ y no-ETVE



b) Inversión productiva²



■ Inversión bruta ■ Desinversión ● Inversión neta

¹ Empresas de tenencia de valores extranjeros.

² Inversión no-ETVE.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (2014) y elaboración propia.

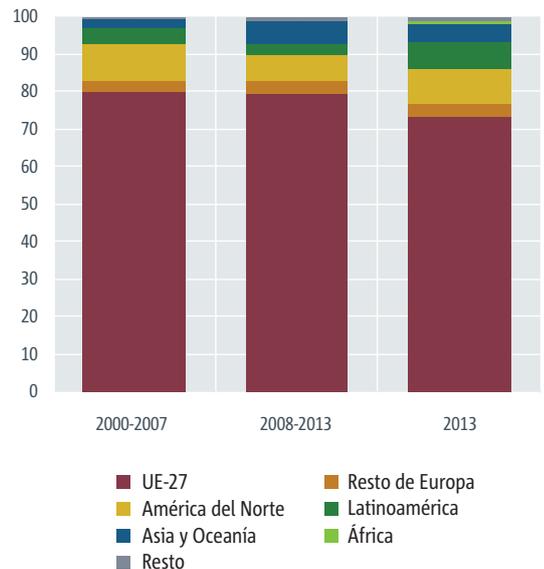
antes y durante la crisis. Este dato no es contradictorio con el que aparecía en el gráfico 5.2, reflejando una pérdida de peso de España en la IDE mundial. Este retroceso es relativo y, en un período de fuertes crecimientos de la IDE en el mundo, es compatible con un cierto mantenimiento del volumen que España capta. En todo caso, aunque deba valorarse positivamente que España haya mantenido su capacidad para atraer inversiones del exterior, la significativa pérdida de cuota

refleja sin duda una debilidad frente a las importantes oportunidades existentes en este terreno en el mundo actual.

Del aumento de la IDE productiva en 2013, una parte corresponde a la inversión en forma de compra de acciones de nueva emisión (ampliaciones de capital) y en la constitución de nuevas sociedades, que son las que mayor impacto tienen en la producción y el empleo. Este componente ha aumentado un 1,5% en 2013 y representa el 80% de la IDE productiva. El resto son inversiones en forma de compra de acciones ya existentes y suponen simplemente un cambio de titularidad, pero han aumentado un 53% en 2013.

El análisis del origen geográfico último (es decir, el propietario real de la inversión) de la IDE productiva (gráfico 5.5) muestra que en los subperíodos de expansión, 2000-2007, y crisis, 2008-2013, el peso de la UE-27 se mantiene estable en torno al 80% del total. Es de destacar la pérdida de importancia de la inversión procedente tanto de Amé-

GRÁFICO 5.5. IDE bruta en España por origen geográfico (regiones). Promedio 2000-2007, 2008-2013 y 2013
(porcentaje sobre el total IDE interior)



Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (2014) y elaboración propia.

5. Inversión empresarial y financiación

rica del Norte como de Latinoamérica, con una caída de 2,5 y 1,5 puntos porcentuales, respectivamente, que se contrarresta con el aumento de la procedente de Asia y Oceanía. No obstante, en 2013 la distribución de la IDE productiva por país último de origen muestra una pérdida de importancia relativa de la UE-27, hasta el 73,6%, mientras que la inversión procedente de Latinoamérica es la que más crece, alcanzando el 7,1% del total.

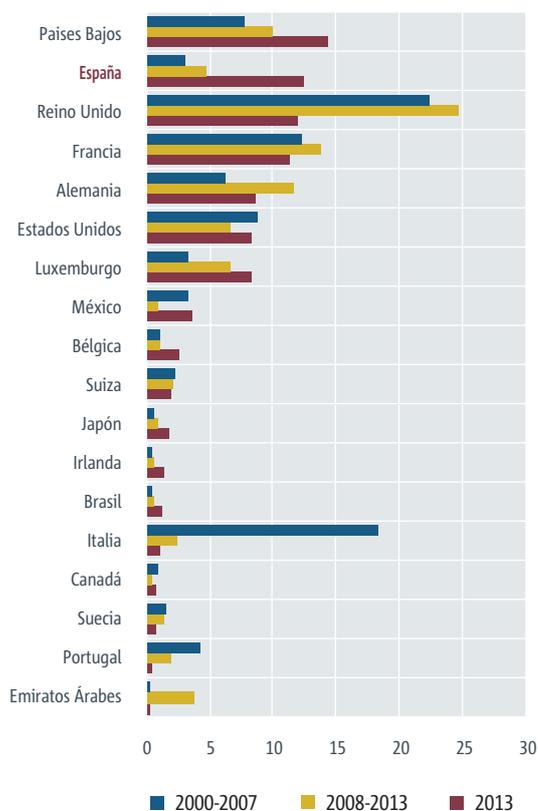
El desglose por países (gráfico 5.6) indica que el principal inversor en España en 2013 son los Países Bajos (14,2% del total), seguido de España⁵ (12,4%), Reino Unido (11,8%) y Francia (11,2%). Dentro de la UE también destacan las inversiones proce-

dentos de Alemania (8,6%) y Luxemburgo (8,1%). Fuera de Europa, Estados Unidos es el principal inversor (8,2%), seguido de México (3,5%).

Comparando los subperíodos de expansión y crisis, el rasgo más importante a destacar es la pérdida de importancia relativa de Italia como inversor en España, que ha pasado de representar el 18,7% del total en el subperíodo 2000-2007 a solo el 2,6% en el período 2008-2013. En el extremo contrario se sitúa Alemania que ha doblado su peso en el total de IDE en España, alcanzando en el superíodo de crisis el 12,2%. También destaca el aumento de la presencia de la inversión procedente de los Emiratos Árabes, aunque en 2013 ha sido marginal.

Los países de la UE aportan el 80% de la IDE en España. En 2013, los servicios concentran el 64% de esa inversión, destacando las actividades financieras y de seguros.

GRÁFICO 5.6. IDE bruta en España por origen geográfico (países). Promedio 2000-2007, 2008-2013 y 2013 (porcentaje sobre el total IDE interior)



Nota: Selección de países según volumen de inversión del período completo, 2000-2013, y ordenado según datos de 2013, de mayor a menor peso.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (2014) y elaboración propia.

La distribución sectorial de la IDE bruta productiva en España (cuadro 5.3) para los subperíodos de expansión y crisis muestra que entre los grandes sectores ha perdido importancia la energía (caída de 5,4 puntos porcentuales) y la han ganado los servicios (+4 puntos porcentuales). No obstante, un mayor desglose sectorial indica diferencias importantes en sectores terciarios como el comercio (que aumenta 10 puntos porcentuales), transportes (+6,5 puntos porcentuales) o telecomunicaciones (-15,8 puntos porcentuales).

Con datos de 2013, los servicios concentran cerca del 64% de la IDE en España, seguido en importancia por la industria manufacturera (16,7%) y la construcción (9,1%). En los servicios, el principal destinatario de la inversión son las actividades financieras y de seguros (19,9% del total), seguido de las inmobiliarias (11,3%). En las manufacturas destacan las inversiones en la fabricación de productos farmacéuticos (4,7%) y en la metalurgia (5,2%). Respecto a 2012, en 2013 destaca el aumento de la IDE en el sector del transporte y almacenamiento (se ha

CUADRO 5.3. IDE en España por sector de destino. Promedio 2000-2007, 2008-2013 y 2013
(porcentaje sobre el total IDE interior)

Sectores (CNAE-2009)		2000-2007	2008-2013	2013
01-03	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	0,33	0,31	0,34
05-09	Industrias extractivas	0,32	0,48	0,63
10-33	Industria manufacturera	17,94	17,84	16,70
10-12	Industria de la alimentación, bebidas y tabaco	3,06	2,80	1,87
13-15	Industria textil, confección y del cuero y del calzado	0,40	0,21	0,14
16-18	Industria de la madera y del papel y artes gráficas	1,05	0,51	0,14
19	Coquerías y refino de petróleo	0,13	3,27	0,00
20	Industria química	3,01	1,11	0,20
21	Fabricación de productos farmacéuticos	0,75	1,29	4,71
22-23	Fabricación de prod. de caucho y plásticos y de minerales no metálicos	5,69	2,67	1,29
24-25	Metalurgia y fabricación de productos metálicos	1,33	3,28	5,17
26	Productos informáticos, electrónicos y ópticos	0,26	0,21	0,19
27	Fabricación de material y material eléctrico	0,37	0,56	0,77
28	Fabricación de maquinaria y equipo n. c. o. p.	0,30	0,43	0,53
29-30	Fabricación de material de transporte	1,46	1,39	1,66
31-33	Fabricación de muebles e instalación de maquinaria y equipo	0,13	0,11	0,03
35	Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	17,44	12,04	4,44
36-39	Suministro de agua; act. de saneamiento y gestión de residuos	0,15	1,18	4,88
41-43	Construcción	4,66	4,98	9,10
45-99	Servicios	59,16	63,18	63,92
45-47	Comercio	6,54	17,01	5,67
49-53	Transporte y almacenamiento	1,80	8,26	6,98
55-56	Hostelería	2,06	1,21	2,38
58-60	Edición, actividades audiovisuales y de radiodifusión	2,92	1,06	0,72
61	Telecomunicaciones	22,55	6,76	2,48
62-63	Programación y consultoría	0,95	0,82	1,07
64-66	Actividades financieras y de seguros	10,86	13,29	19,85
68	Actividades inmobiliarias	4,41	6,57	11,30
69-71	Servicios empresariales	2,81	2,41	3,43
72	Investigación y desarrollo	0,05	0,09	0,08
73-75	Publicidad y estudios de mercado; otras act. profesionales, científicas y técnicas	0,82	1,09	0,32
77-82	Actividades administrativas y servicios auxiliares	2,17	1,98	2,69
84	Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria	0,00	0,00	0,00
85	Educación	0,08	0,16	0,35
86	Actividades sanitarias	0,35	0,51	0,26
87-88	Actividades de servicios sociales	0,02	0,12	0,09
90-93	Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	0,55	1,65	6,16
94-99	Otros servicios	0,21	0,18	0,08
Total		100,00	100,00	100,00

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (2014) y elaboración propia.

5. Inversión empresarial y financiación

multiplicado por 7), actividades recreativas (se multiplica por 5), las actividades inmobiliarias (aumenta un 67%) y la construcción (crece un 22%).

Para valorar en qué medida la IDE en España contribuye a la generación de empleo, DataInVex ofrece información del empleo generado en cada sector de destino y por país de origen por las empresas con capital extranjero. Se entiende como tales aquellas con sede social en España en las que los no residentes tienen al menos un 10% del capital. El cuadro 5.4 muestra que en 2012 (último año disponible) esas empresas generan un total de 1,2 millones de empleos, lo que indica que cerca del 7% de la ocupación está vinculado directamente a la inversión extranjera, siendo mayor su efecto si se consideran los empleos indirectos e inducidos por estas empresas. Con relación a 2007, la caída de la IDE que se analizó anteriormente ha dado lugar a una pérdida de empleo directo en estas empresas del 12%.

El empleo generado por las empresas con presencia significativa de capital extranjero está muy concentrado en algunos sectores. En 2012, el 63,5% del empleo generado por las empresas con capital extranjero se ubica en el sector servicios, destacando los 273.551 puestos de trabajo generados en el comercio (22,6% del total) y los 160.947 en las actividades administrativas y servicios auxiliares. En las manufacturas, las empresas con capital extranjero generan 360.379 puestos de trabajo (29,8% del total), destacando los 99.759 generados en la fabricación de material de transporte (8,2%).

En algunos sectores, un solo país explica un elevado porcentaje del empleo generado. En los sectores más importantes en términos del empleo que genera la inversión extranjera en España, en el comercio Francia

explica el 37,3%, en las actividades administrativas y servicios auxiliares Dinamarca explica el 16,6%, y en la fabricación de material de transporte es Francia el principal país generador de empleo en España (35,1% del empleo generado por las empresas con capital extranjero en el sector).

Si bien la inversión extranjera en cartera no crea empleo directo, contribuye indirectamente a su generación en la medida en la que aporta recursos para financiar tanto al sector público como privado. Es una inversión muy volátil y altamente dependiente del ciclo económico. Así, en los años de intenso crecimiento de la economía española, la inversión exterior en cartera llegó a alcanzar niveles cercanos a los 200.000 millones de euros (gráfico 5.7). En cambio, durante los años de crisis la inversión ha registrado valores negativos, siendo la fuga de capitales máxima en 2011, con 70.000 millones de euros. De 2010 a 2012, la salida de capitales fue de 158.000 millones de euros, de la que un 60% se materializa en reducciones de la deuda emitida por los bancos en poder de extranjeros. 2011 fue un año crítico en el que la fuga de capital incluso llegó al sector público, con una adquisición neta de deuda pública por parte de los extranjeros negativa, de -11.000 millones de euros.

En 2013, se ha detenido la fuga de capitales, produciéndose una inversión exterior en cartera de 31.500 millones de euros. Esta cifra enmascara comportamientos que reflejan importantes diferencias por sectores. Así, mientras que el desapalancamiento del sector de las sociedades no financieras y del sector financiero español justifica que la inversión exterior neta sea negativa (10.200 millones y 22.500 millones de euros, respectivamente), el sector público sigue endeudándose y lo hace en mejores condiciones porque ha vuelto la confianza hacia la deuda pública, con una

Frente a una fuga de capital de 158.000 millones de euros de 2010 a 2012, en 2013 se ha detenido la fuga, con una inversión exterior en cartera de 35.000 millones de euros. El regreso de la confianza hacia la deuda pública española es lo que explica este aumento.

Las empresas en las que no residentes poseen al menos un 10% del capital emplearon en 2012 a 1.209.360 personas, de las que el 63,5% corresponde al sector servicios. En algunos sectores, un solo país explica un elevado porcentaje del empleo generado.

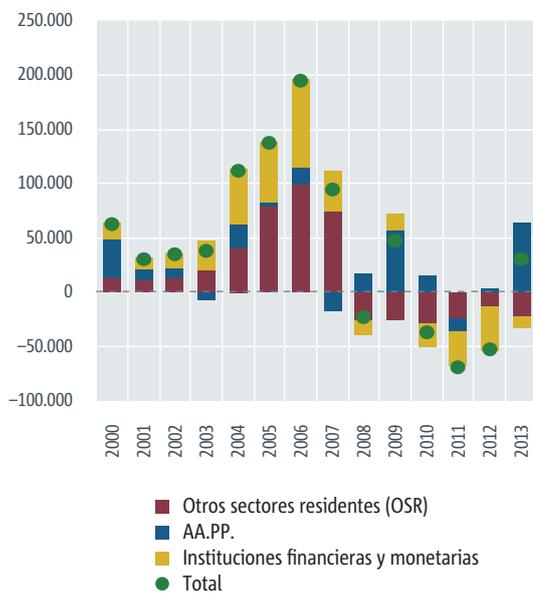
CUADRO 5.4. Empleo de las empresas con capital extranjero según sector de destino. Promedio 2007 y 2012 (número de empleos y porcentaje)

Sector	Sector (CNAE-2009)	N.º de empleo		Estructura porcentual		Principal país inversor			
		2007	2012	2007	2012	2007	2012	% sobre el empleo generado en el sector	
								2007	2012
01-03	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	3.450	4.285	0,3	0,4	Reino Unido	Reino Unido	31,4	36,5
05-09	Industrias extractivas	3.300	3.947	0,2	0,3	Israel	Israel	21,2	20,7
10-33	Industria manufacturera	448.362	360.379	32,6	29,8	Francia	Francia	22,3	19,5
10-12	Industria de la alimentación, bebidas y tabaco	48.320	44.804	3,5	3,7	EE. UU.	Países Bajos	18,6	18,0
13-15	Industria textil, confección y del cuero y del calzado	7.293	15.807	0,5	1,3	Francia	Francia	31,5	25,1
16-18	Industria de la madera y del papel y artes gráficas	19.771	14.524	1,4	1,2	EE. UU.	Reino Unido	26,9	18,1
19	Coquerías y refino de petróleo	7.363	3.024	0,5	0,3	Francia	E. Árabes	76,5	99,9
20	Industria química	34.695	31.035	2,5	2,6	EE. UU.	EE. UU.	32,4	25,7
21	Fabricación de productos farmacéuticos	25.367	22.906	1,8	1,9	EE. UU.	Alemania	27,4	22,5
22-23	Fabricación de prod. de caucho y plásticos y de minerales no metálicos	61.312	44.478	4,5	3,7	Francia	Suiza	33,9	21,4
24-25	Metalurgia y fabricación de productos metálicos	40.092	33.514	2,9	2,8	Reino Unido	Luxemburgo	24,4	36,8
26	Productos informáticos, electrónicos y ópticos	11.935	5.588	0,9	0,5	Japón	EE. UU.	34,8	28,1
27	Fabricación de material y material eléctrico	28.466	19.431	2,1	1,6	Alemania	Alemania	32,4	24,5
28	Fabricación de maquinaria y equipo n. c. o. p.	22.250	18.552	1,6	1,5	EE. UU.	EE. UU.	27,6	27,0
29-30	Fabricación de material de transporte	136.898	99.759	10,0	8,2	Francia	Francia	32,1	35,1
31-33	Fabricación de muebles e instalación de maquinaria y equipo	4.602	6.956	0,3	0,6	Francia	Reino Unido	26,2	29,2
35	Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	21.494	16.520	1,6	1,4	Italia	Italia	92,1	68,1
36-39	Suministro de agua; act. de saneamiento y gestión de residuos	3.106	9.569	0,2	0,8	España	España	37,7	81,5
41-43	Construcción	86.778	46.490	6,3	3,8	España	España	74,7	64,4
45-99	Servicios	808.868	768.171	58,8	63,5	Francia	Francia	24,7	23,6
45-47	Comercio	299.314	273.551	21,8	22,6	Francia	Francia	44,3	37,3
49-53	Transporte y almacenamiento	43.179	49.989	3,1	4,1	Reino Unido	Alemania	18,3	20,1
55-56	Hostelería	59.403	76.519	4,3	6,3	Reino Unido	Reino Unido	28,5	23,8
58-60	Edición, actividades audiovisuales y de radiodifusión	18.442	13.114	1,3	1,1	Reino Unido	Italia	22,1	20,1
61	Telecomunicaciones	12.283	15.166	0,9	1,3	Reino Unido	Reino Unido	47,8	40,1
62-63	Programación y consultoría	52.069	47.294	3,8	3,9	Francia	Francia	36,4	38,3
64-66	Actividades financieras y de seguros	43.656	41.489	3,2	3,4	Reino Unido	Francia	22,1	24,7
68	Actividades inmobiliarias	3.028	3.057	0,2	0,3	EE. UU.	Países Bajos	45,7	24,8
69-71	Servicios empresariales	20.610	23.600	1,5	2,0	Francia	Alemania	22,4	20,1
72	Investigación y desarrollo	1.978	1.402	0,1	0,1	Alemania	Reino Unido	54,8	47,4
73-75	Publicidad y estudios de mercado; otras act. profesionales, científicas y técnicas	11.823	16.493	0,9	1,4	Reino Unido	Francia	25,7	36,8
77-82	Actividades administrativas y servicios auxiliares	217.226	160.947	15,8	13,3	Países Bajos	Dinamarca	26,3	16,6
84	Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria	120	287	0,0	0,0	Dinamarca	Dinamarca	88,3	100,0
85	Educación	3.084	4.551	0,2	0,4	EE. UU.	Reino Unido	60,3	35,3
86	Actividades sanitarias	10.487	17.226	0,8	1,4	Suecia	Luxemburgo	45,2	39,9
87-88	Actividades de servicios sociales	2.861	10.891	0,2	0,9	Reino Unido	Reino Unido	64,0	37,5
90-93	Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	6.358	9.068	0,5	0,7	Reino Unido	Reino Unido	36,4	54,2
94-99	Otros servicios	2.944	3.527	0,2	0,3	Francia	Reino Unido	35,9	40,4
Total		1.375.358	1.209.360	100,0	100,0	-	-	-	-

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (2014) y elaboración propia.

5. Inversión empresarial y financiación

GRÁFICO 5.7. Inversión en cartera por sectores institucionales. España, 2000-2013
(millones de euros)



Nota: Sector residente que contrae el pasivo.

Fuente: Banco de España (2014a) y elaboración propia.

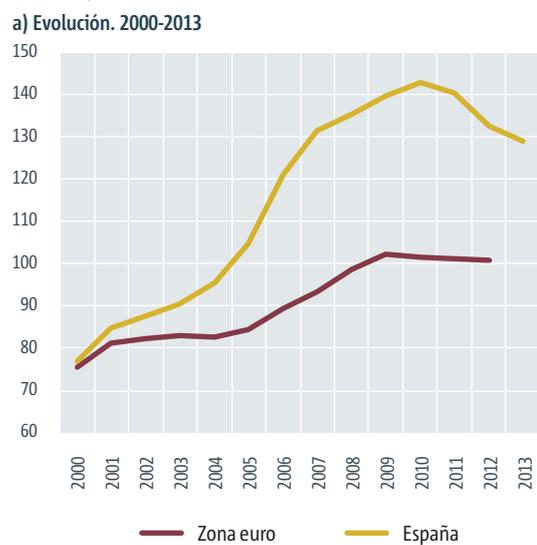
inversión extranjera en la misma de 64.000 millones de euros. De hecho, en 2013 ha aumentado 7,3 puntos porcentuales el peso de la deuda en manos de no residentes en el total de la deuda pública del Estado.

5.3 Inversión y condiciones en el acceso a la financiación

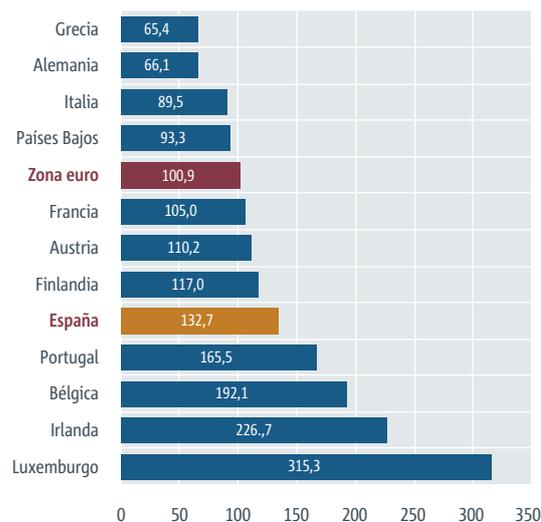
El excesivo nivel de endeudamiento que han alcanzado algunas economías las ha situado en una posición de vulnerabilidad que las tra sus posibilidades de recuperación como consecuencia del desapalancamiento que deben realizar en el futuro. En el caso de las sociedades no financieras, un elevado nivel de endeudamiento condiciona la recuperación de la inversión, en especial en las pymes porque tienen más restricciones en al acceso a la financiación ajena.

Como muestra el gráfico 5.8, de 2000 a 2010 la deuda (con coste) de las sociedades no

GRÁFICO 5.8. Deuda sociedades no financieras/PIB. España y zona euro, 2000-2013
(porcentaje)



b) Ranking, 2012



Fuente: Eurostat (2014) y Banco de España (2014b).

financieras españolas experimentó un crecimiento ininterrumpido hasta situarse en un valor máximo del 143% del PIB, lo que supone un aumento de 66 puntos porcentuales. En ese período de expansión, las empresas españolas fueron las que más aumentaron su endeudamiento de los países de la zona euro. En los años posteriores, hasta 2013, el desapalancamiento ha sido importante y la ratio se ha reducido hasta el 129%. No obstante, dicho desendeudamiento es insuficiente pues aún se sitúa 32 puntos por-

Desde que la deuda de las empresas española alcanzara un valor máximo como porcentaje del PIB en 2010, el desapalancamiento ha reducido 15 puntos porcentuales la ratio hasta situarse en 2013 en el 129%. El desendeudamiento es insuficiente y se sitúa 32 puntos porcentuales por encima de la media de la zona euro.

centuales por encima de la media de la zona euro (dato de 2012).

El impacto de la crisis se ha dejado sentir en la estructura financiera de las empresas españolas y, en consecuencia, en las fuentes de financiación de la inversión. Frente al aumento del peso de la financiación ajena en el período de expansión, de 2008 a 2013 las empresas han realizado un esfuerzo de desapalancamiento, recurriendo a los recursos propios como fuente de financiación (gráfico 5.9). En este período el peso de los recursos propios en el pasivo total de las empresas ha aumentado 8,5 puntos porcentuales, representando en la actualidad casi el 50%. La financiación bancaria, que ganó 11 puntos porcentuales en el período de expansión hasta representar algo más de la cuarta parte de la financiación total, en 2013 ha perdido peso, situándose en el 20,3%. Es de destacar el aumento de la importancia relativa de los préstamos no bancarios (principalmente préstamos entre empresas de un mismo grupo) y la pérdida de peso del crédito comercial, que representa en la actualidad (10,5%) prácticamente

la mitad del porcentaje que tuvo en el año 2000 (19,5%). En suma, el crédito bancario sigue siendo la principal fuente de financiación ajena de las empresas españolas pero los recursos propios han vuelto a situarse en porcentajes próximos a los anteriores al *boom*.

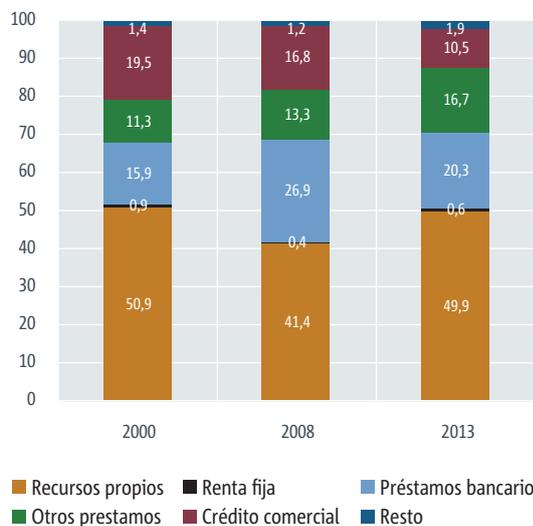
Algunas cifras muestran el importante desapalancamiento que ya han realizado las empresas españolas para corregir el excesivo endeudamiento del que partían cuando estalló la crisis. Desde sus valores máximos, la deuda de las empresas se ha reducido un 16% (328.000 millones de euros) y los recursos propios han aumentado un 18% (272.000 millones de euros).

El préstamo bancario ha caído un 27% (270.000 millones de euros) y el comercial un 46% (244.000 millones de euros). A pesar del desapalancamiento, según el Banco Central Europeo (BCE 2013), la ratio deuda con coste/PIB debería caer 15 puntos porcentuales más (unos 150.000 millones de euros) teniendo en cuenta la experiencia de otros países que han sufrido una crisis sistémica y un exceso de endeudamiento similar al español. Son cifras que hay que tener muy en cuenta de cara al futuro de la inversión, dado que el desapalancamiento que aún queda pendiente lastra las posibilidades de recuperación.

La elevada dependencia de las empresas españolas de la financiación bancaria (pesa 10 puntos porcentuales más en España que en el total de los recursos ajenos de las empresas que en la eurozona) tiene graves consecuencias sobre la inversión en un contexto de restricciones en el acceso al crédito bancario como el que ha existido en España en el período de crisis. Estas restricciones se materializan en la menor disponibilidad de financiación y unas con-

La crisis ha impactado en la estructura financiera de las empresas. En concreto, antes de la crisis, por cada euro de recursos propios había 1,4 euros de deuda. En la actualidad, la relación es 1 a 1 como consecuencia, tanto de la reducción de deuda como del aumento de los recursos propios.

GRÁFICO 5.9. Estructura financiera de las empresas españolas. 2000, 2008 y 2013 (porcentaje)

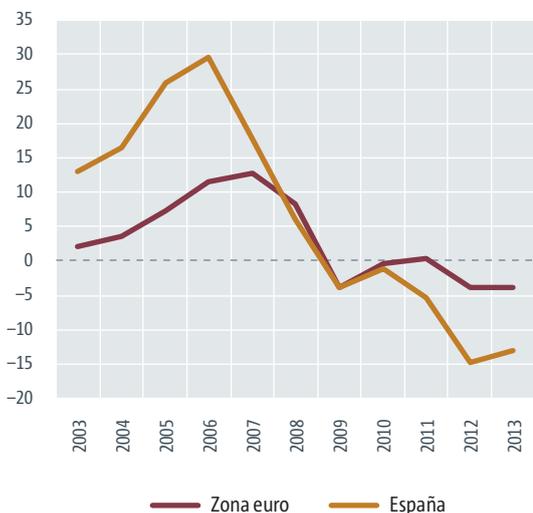


Fuente: Banco de España (2014b).

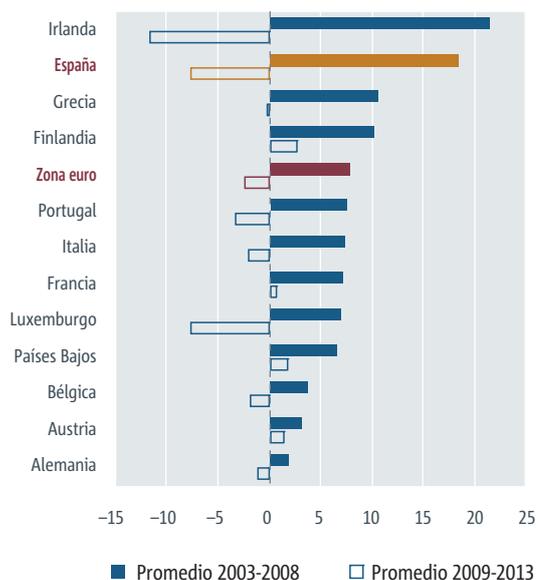
5. Inversión empresarial y financiación

GRÁFICO 5.10. Tasa anual de crecimiento del crédito de las instituciones financieras monetarias (IFM) a las sociedades no financieras. 2003-2013 (porcentaje)

a) Evolución. 2003-2013



b) Ranking



Fuente: BCE (2014a).

diciones más graves en comparación con las empresas europeas, como demuestran la información disponible sobre tipos de interés y la opinión que transmiten las empresas en la encuesta semestral que realiza el BCE.

En España la caída del crédito a las empresas ha sido mucho más intensa que en

la zona euro a partir de 2008, y el crédito ha experimentado importantes tasas de variación negativas que, no obstante, responden en parte a un mecanismo de regresión a la media (gráfico 5.10). En otras palabras, la mayor caída del crédito es lógica teniendo en cuenta que en la anterior etapa de expansión, el crédito a las empresas creció muy por encima de la media de la eurozona. España fue el segundo país de la zona euro, solo por detrás de Irlanda, en el que más creció el crédito a las empresas de 2003 (primer año disponible) a 2008, con una tasa promedio anual del 18,1%, 10,5 puntos porcentuales por encima de la eurozona. En cambio, en el período 2009-2013, España es el tercer país donde más ha caído el crédito a las empresas, con una tasa media del -7,6%, solo superada por Irlanda y Luxemburgo, y 5,5 puntos porcentuales inferior a la media europea. La mayor divergencia tuvo lugar en 2005 y 2006, años en los que el crédito bancario a las empresas creció en España 18 puntos porcentuales más que en la zona euro, llegando a ser 3,5 veces superior la tasa de crecimiento española en 2005. En cambio, en 2012 y 2013 la tasa de caída en España también es 3,5 veces superior a la media de la eurozona.

En cualquier caso, estas fuertes oscilaciones del crédito tienen consecuencias sobre la inversión, pues suelen suponer en las expansiones la financiación de proyectos que, en parte, son dudosamente viables y en las recesiones plantean dificultades a algunos nuevos proyectos que lo serían en condiciones financieras normales.

Lo relevante de cara a la recuperación de la inversión no es tanto la evolución del *stock* vivo de crédito (que debe caer como consecuencia del necesario proceso de desalancamiento que deben de realizar las em-

España es uno de los países de la eurozona donde más ha caído el crédito en los años de crisis. En la interpretación de esta mayor caída hay que tener en cuenta que en la anterior etapa de expansión, España fue el segundo país donde más creció el crédito.

presas que todavía hoy tienen un elevado nivel de deuda), sino la disponibilidad de crédito que financie nuevos proyectos de inversión. El Banco de España ofrece información del crédito a nuevas operaciones, aunque incluye en el concepto de nuevas operaciones las refinanciaciones. No obstante, con los nuevos criterios de clasificación del crédito refinanciado del Banco de España, la serie empieza a reflejar en los últimos meses la evolución del verdadero *nuevo crédito*.

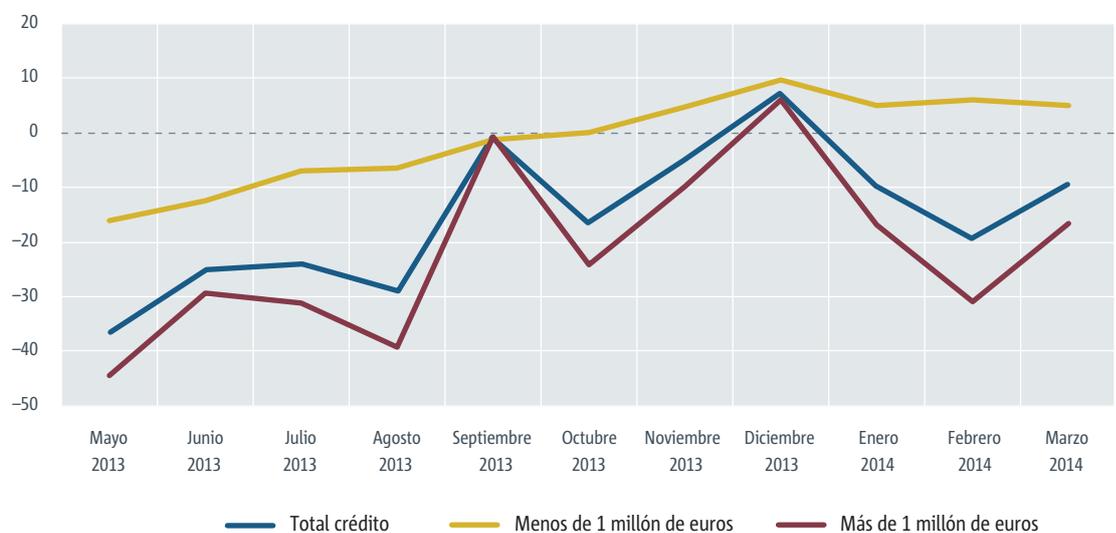
Lo relevante para la recuperación de la inversión empresarial es que haya nuevo crédito. Desde finales de 2013, se está recuperando el de menos de un millón de euros, pero sigue en elevadas tasas negativas el de mayor importe.

El gráfico 5.11 contiene tanto el volumen de los nuevos créditos concedidos a las sociedades no financieras como la tasa de crecimiento interanual desde mayo de 2013 (que es cuando el Banco de España ha cambiado los criterios de clasificación de los préstamos refinanciados), distinguiendo entre las operaciones de menos y de más de un millón de euros. En el primer caso, desde mayo de 2013 se está recuperando el crédito, con un aumento del valor del nuevo crédito desde octubre de 2013, situándose en el 5,1% la tasa de crecimiento en marzo de 2014. La situación es dia-

metralmente distinta en los préstamos de mayor importe ya que, salvo una tasa de crecimiento interanual positiva puntual en diciembre de 2013, en el resto de meses desde mayo de 2013 la tasa es negativa, situándose en el -16,7% en marzo de 2014. Para el total del nuevo crédito, todavía no se puede hablar de recuperación, pues en 2014 las tasas de crecimiento interanuales siguen en valores negativos, dado que del total de operaciones, en torno al 65% corresponden a créditos de más de un millón de euros que son los que presentan tasas de crecimiento negativas de elevada magnitud.

Además de los problemas que las empresas tienen en lo que a disponibilidad de crédito se refiere, las restricciones también se materializan en las condiciones de la financiación, sobre todo en el caso de las pymes. Así, la diferencia entre el tipo de interés que paga una empresa española y el promedio de la zona euro por un préstamo de menos de un millón de euros es en la actualidad 128 puntos básicos superior, llegando la diferencia a 206

GRÁFICO 5.11. Tasa de crecimiento interanual del crédito a nuevas operaciones de las entidades de crédito a las sociedades no financieras. Mayo 2013-marzo 2014 (porcentaje)

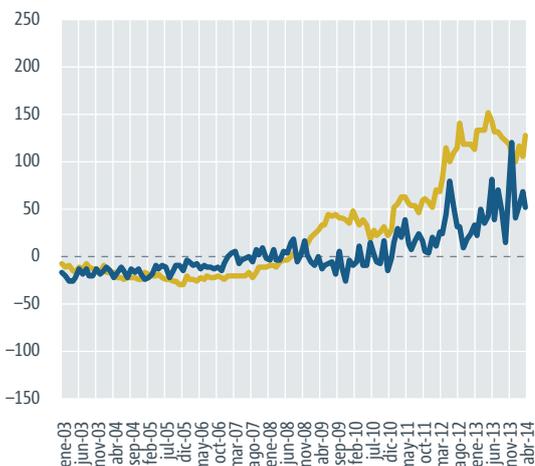


Fuente: Banco de España (2014c).

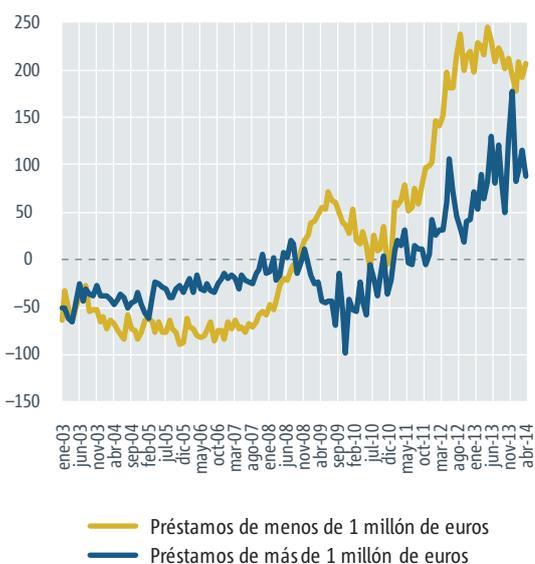
5. Inversión empresarial y financiación

GRÁFICO 5.12. Diferencia entre el tipo de interés de préstamo a empresas entre España, zona euro y Alemania. Enero 2003-marzo 2014 (puntos básicos)

a) España-Zona euro



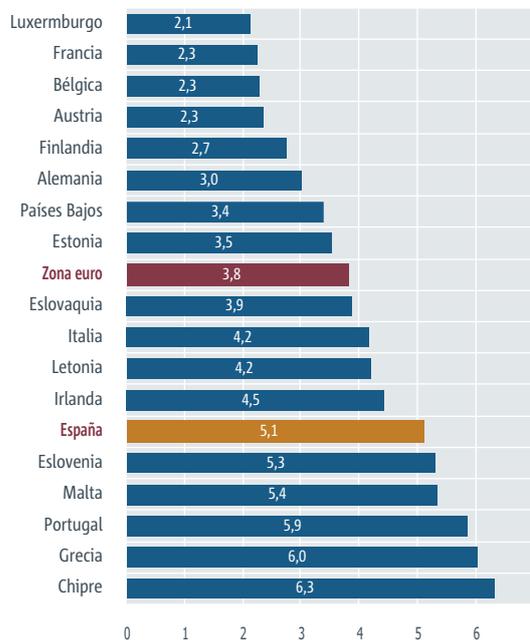
b) España-Alemania



Fuente: BCE (2014b).

puntos básicos con relación a Alemania (gráfico 5.12). Esta situación contrasta por completo con la que tuvo lugar hasta finales de 2008, ya que en los años anteriores a esa fecha el tipo de interés en España era inferior al de la zona euro y al de Alemania. En cambio, desde mediados de 2012 la diferencia supera los 100 puntos básicos con respecto a la eurozona, siendo la diferencia mayor con respecto a

GRÁFICO 5.13. Tipo de interés de un préstamo de menos de 1 millón de euros a las sociedades no financieras, marzo 2014 (porcentaje)



Fuente: BCE (2014b).

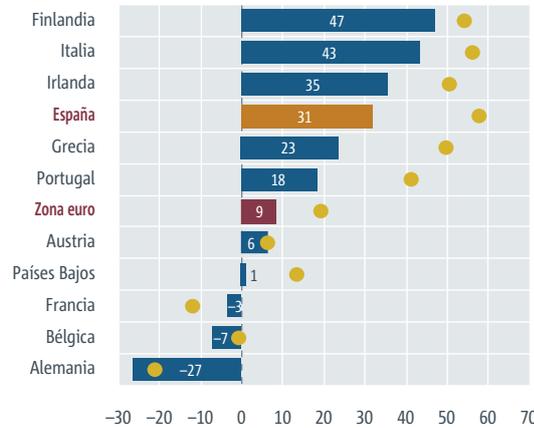
Alemania. En los préstamos de más de un millón de euros, la diferencia en el tipo de interés entre España y la zona euro o Alemania es mucho más reducida, en la actualidad de 52 y 87 puntos básicos, respectivamente.

Además de soportar un mayor coste en la financiación (gráfico 5.13), las empresas españolas también salen mal paradas en la comparación internacional en el resto de condiciones de la financiación (gráfico 5.14). Así, en los gastos financieros distintos a los intereses pagados (como las comisiones bancarias), la última encuesta del BCE muestra que las pymes españolas los han visto aumentar en mayor medida que las pymes de la eurozona. Esa diferencia negativa para las pymes también se aprecia en comparación con las grandes empresas. Unas y otras —pero especialmente las pymes— han visto aumentar en mayor medida la exigencia de garantías a la hora de solicitar un préstamo bancario.

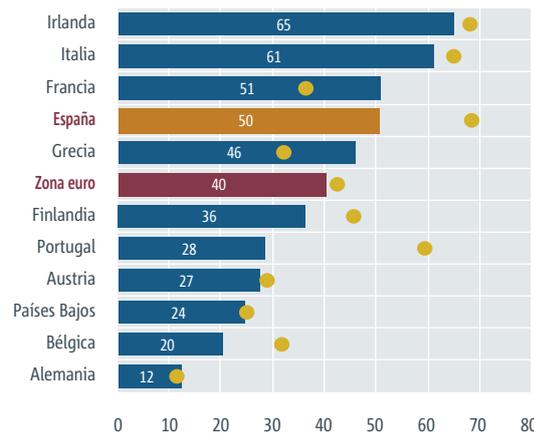
Las empresas españolas soportan un coste del crédito bancario superior a las de la zona euro. Si bien una parte del sobreprecio es imputable a los fundamentos de la economía, otra parte no despreciable se explica por la fragmentación del mercado financiero europeo.

GRÁFICO 5.14. Diferencia entre el porcentaje de empresas que opina que han aumentado los costes financieros o la exigencia de garantías y el que opina que ha disminuido (puntos porcentuales)

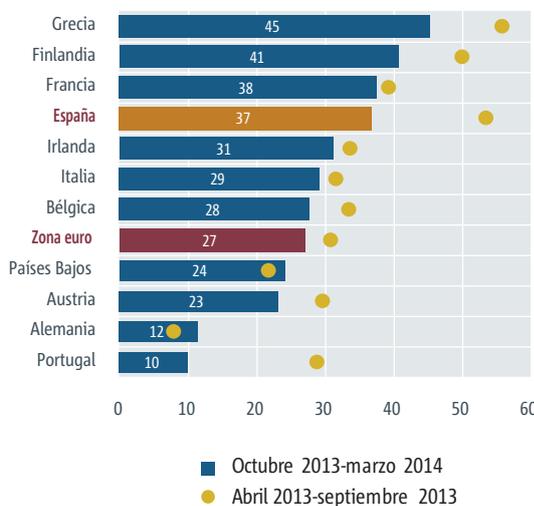
a) Nivel de los tipos de interés



b) Nivel de costes distintos a intereses



c) Requerimientos de garantías



Fuente: BCE (2014c).

La reducida rentabilidad de las empresas españolas es el principal motivo que justifica su mayor vulnerabilidad financiera. En 2012, tenían que destinar el 44% de sus ingresos netos a pagar gastos financieros.

5.4 Endeudamiento y vulnerabilidad financiera

Un elevado endeudamiento hace a las empresas vulnerables ante un deterioro de las condiciones de acceso a la financiación, y supone además un problema potencial para los bancos que han concentrado elevados riesgos en las empresas al hacer más probable el aumento de la morosidad. En esa situación es muy difícil que se recupere la inversión empresarial, siendo necesario no solo que se reduzca el endeudamiento sino que mejoren los márgenes empresariales para reducir la debilidad (aumentando la capacidad de devolver la deuda con los resultados de la empresa) y la vulnerabilidad (aumentando la capacidad de hacer frente a los gastos financieros con el margen empresarial) financieras.

La vulnerabilidad asociada al endeudamiento tiene que ver con el coste de la deuda en comparación con la capacidad de generar resultados con los que hacer frente a ese coste. El elevado endeudamiento puede ser problemático si la empresa no tiene margen suficiente para hacer frente a los gastos financieros, siendo la situación dramática en aquellas empresas en las que esos gastos superan sus ingresos netos antes de impuestos.

El gráfico 5.15 representa el porcentaje de los ingresos netos (EBIT + ingresos financieros) que una empresa destina a hacer frente al coste de la deuda (gastos financieros), siendo en consecuencia un indicador de carga de la deuda. La evolución temporal de este indicador en las empresas españolas muestra que con el inicio de la crisis se ha producido un aumento de la vulnerabilidad financiera que sigue siendo elevada. En 2012 las empresas tienen que destinar el 44% del margen neto a gastos financieros, duplicando el porcentaje con relación a los años 2004-2006. En 2012, la vulnerabilidad financiera de las empresas españolas

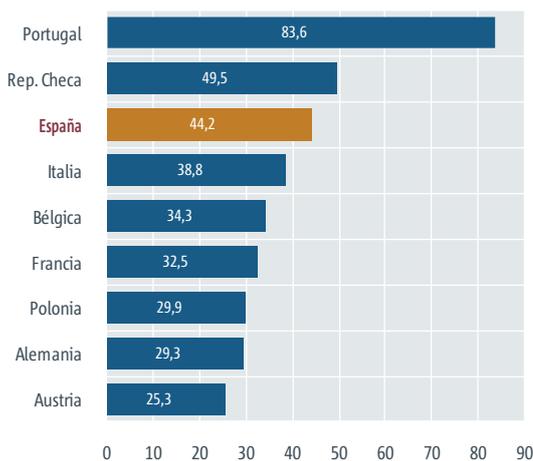
5. Inversión empresarial y financiación

GRÁFICO 5.15. Carga de la deuda empresarial [gastos financieros/(EBIT + ingresos financieros)], 2000-2012 (porcentaje)

a) Evolución. España



b) Ranking, 2012



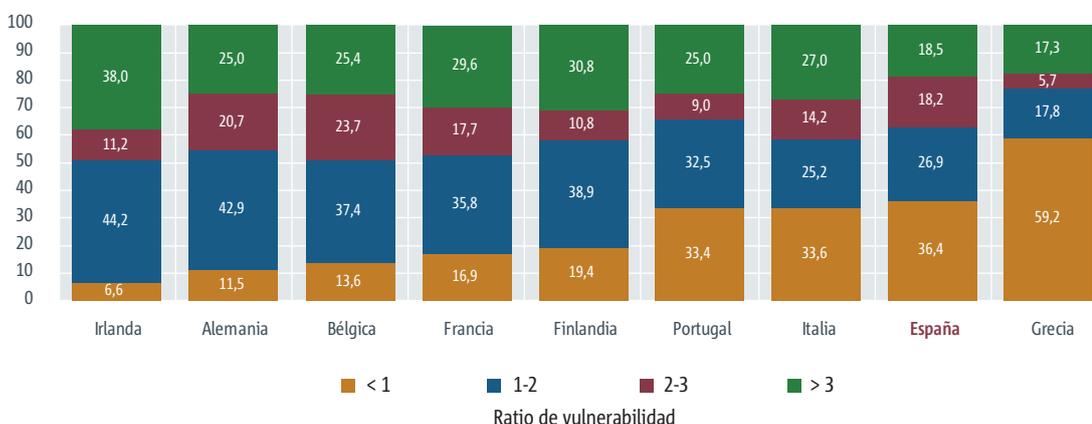
Fuente: BACH (2014).

supera ampliamente los niveles de Alemania (29,3%) o Francia (32,5%), siendo las empresas portuguesas las más vulnerables (83,6%).⁶

Del total de la deuda empresarial, ¿qué porcentaje está en manos de estas empresas vulnerables? La respuesta a esta pregunta la ofrece el gráfico 5.16 que contiene la distribución porcentual de la deuda empresarial para distintos niveles de vulnerabilidad según la ratio (EBIT + ingresos financieros)/gastos financieros. Obviamente, la situación de mayor vulnerabilidad tiene lugar cuando una empresa no tiene ingresos netos suficientes para cubrir sus gastos financieros, es decir, cuando la ratio es menor que 1. En España, las empresas que están en esa preocupante situación poseen el 36,4% del total de la deuda empresarial, porcentaje solo superado por Grecia (59,2%). De hecho, de los países de la zona euro para los que se dispone de una muestra representativa de empresas, España ocupa el segundo lugar del ranking, con un porcentaje de deuda en empresas vulnerables que triplica a Alemania (11,5%) y duplica a Francia. Es llamativo el caso de Irlanda ya que aunque sus empresas tienen elevados niveles de endeudamiento, la recuperación de márgenes las ha alejado de la vulnerabilidad.⁷

Las empresas españolas financieramente más vulnerables poseen el 36% del total de la deuda empresarial, porcentaje solo superado por Grecia y muy por encima del de Alemania o Francia.

GRÁFICO 5.16. Porcentaje de deuda empresarial en poder de empresas según la ratio de vulnerabilidad (EBIT + ingresos financieros/gastos financieros), 2011 (porcentaje)



Fuente: Amadeus (Bureau van Dijk 2014) y elaboración propia.

Resumen del capítulo 5

- La inversión es una variable clave para la recuperación de la economía ya que es uno de los determinantes más importantes de la generación de empleo y del aumento de la capacidad productiva. La distribución sectorial y por activos de la inversión empresarial determinarán el modelo productivo de los próximos años.
- La crisis ha supuesto un cambio en la composición sectorial de la inversión, siendo de destacar la caída del sector de la construcción y el aumento de la realizada por las actividades relacionadas con la generación de energía.
- Por activos, se ha producido un desplome de la inversión inmobiliaria y también durante varios años de la inversión en maquinaria y equipos, que recientemente ha comenzado a recuperarse. En estos años ha seguido aumentando, en cambio, la inversión en activos inmateriales y en concreto en *software*, en consonancia con el avance de la sociedad del conocimiento.
- La inversión directa extranjera (IDE) en España es una pieza clave para la recuperación, ya que además de crear empleo, contribuye a aumentar la productividad e internacionalización de las empresas. La IDE ha oscilado durante la crisis pero, en promedio, no ha descendido respecto al período precedente. Pese a ello, dado que la IDE mundial crece, la cuota captada por España ha descendido en estos años, mostrando una limitada capacidad de aprovechar las oportunidades actuales.
- La inversión extranjera en cartera también es importante para la financiación a las empresas. La crisis trajo consigo una fuga de capitales pero, afortunadamente, 2013 ha supuesto un punto de inflexión y ha regresado la confianza de los inversores extranjeros.
- El acelerado crecimiento de la deuda empresarial que tuvo lugar en la anterior etapa de expansión ha dado paso a un nuevo escenario de despalancamiento que ya se ha traducido en una reducción de la ratio deuda (con coste)/PIB de 15 puntos porcentuales desde su valor máximo, aunque en 2013 la ratio todavía es casi 30 puntos porcentuales superior a la de las empresas de la zona euro. Por tanto, el despalancamiento que queda pendiente va a ser una rémora para la recuperación de la inversión.
- Dadas las dificultades de las empresas en el acceso a la financiación, en los años de crisis las empresas españolas han alterado su estructura de capital, reduciendo su ratio de endeudamiento (recursos ajenos/propios). Además de reducir un 16% el volumen de deuda, han aumentado sus recursos propios un 18%, mejorando por tanto su solvencia.
- Dada la importancia que la inversión empresarial tiene para afianzar la in-

5. Inversión empresarial y financiación

ciente recuperación de la economía española, es necesario que mejoren las condiciones de su financiación, sobre todo la bancaria, por la importancia que tiene en España y con especial intensidad en las pymes.

- Las pymes españolas soportan un coste de la financiación bancaria muy superior a las de la zona euro, lo que disminuye la rentabilidad de potenciales proyectos de inversión. Además, han visto aumentar en mayor medida los costes de la financiación distintos al tipo de interés y la exigencia de garantías por parte de los bancos.
- Puesto que el coste de uso del capital es uno de los determinantes de la inversión y depende del tipo de interés de la financiación, es prioritario que se reduzca el tipo de interés de los

préstamos a las empresas, lo que exige un avance más rápido de la Unión Bancaria para luchar contra la actual fragmentación del mercado financiero europeo.

- El problema de las empresas españolas no es solo su mayor nivel de endeudamiento, sino sobre todo su vulnerabilidad financiera, entendiendo como tal la capacidad de hacer frente al coste de la deuda con sus márgenes. La deuda empresarial que está en manos de las más vulnerables representa en España el 36,4%, porcentaje solo superado por Grecia y que triplica el de Alemania y duplica el de Francia. La recuperación de márgenes es fundamental para reducir la vulnerabilidad financiera de las empresas españolas y mejorar las perspectivas de crecimiento de su inversión.

Notas

¹ Se considera IDE cuando la inversión tiene voluntad de permanencia y le permite al inversor adquirir influencia en la gestión de una empresa. En la práctica se supone que esas dos condiciones se satisfacen cuando el inversor alcanza al menos un 10 por 100 del poder de voto en la empresa.

² En promedio, de 2000 a 2012, la IDE en España representa el 13% del total de la FBCF.

³ Los datos que ofrece el Ministerio de Economía y Competitividad en la base de datos DataInvex difieren de los del Banco de España por varios motivos: a) los datos de Balanza de Pagos del Banco de España incluyen la reinversión de beneficios, la inversión de particulares en inmuebles y los flujos de financiación entre empresas relacionadas. Todas estas partidas no están incluidas en los de DataInvex;

b) DataInvex contabiliza la inversión de una sola vez en el momento de formalizarse la operación, es decir de acuerdo con el principio del devengo. En cambio, en la balanza de pagos se contabiliza la inversión a medida que se producen los pagos e ingresos; c) en la balanza de pagos no se diferencian las operaciones de inversión en función de su naturaleza (ETVE y no-ETVE); d) hay diferencias en la asignación geográfica y sectorial de la inversión. El Banco de España utiliza siempre el país y sector de primera contrapartida, mientras que el Ministerio también ofrece la del último inversor; e) la balanza de pagos solo recoge transacciones netas, mientras que DataInvex recoge valores brutos y desinversiones, obteniéndose por diferencia los valores netos.

⁴ La inversión de las entidades de tenencia de valores extranjeros (ETVE) se considera no productiva ya que su única finalidad es recalar en España para reducir la factura fiscal. Las ETVE son sociedades instrumentales que gozan de un régimen fiscal ventajoso.

⁵ La inversión exterior correspondiente a España se explica por el hecho de que hay inversión procedente del exterior cuyo titular último es un residente en España.

⁶ Véase un análisis más detallado en Maudos y Fernández de Guevara (2014).

⁷ Estos porcentajes, si bien son parecidos a los que estimó el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su informe de estabilidad financiera de octubre de 2013, no son exactamente los mismos como consecuencia de las diferencias en la muestra de empresas utilizadas. Nuestro análisis abarca más países de los contemplados por el FMI.

Bibliografía

Bureau van Dijk. Amadeus. *Database of Financial Information*. 2014.

BACH (Bank for the Accounts of Companies Harmonised). Disponible en internet: <http://www.bach.banque-france.fr/> (consulta: mayo de 2014).

BCE (Banco Central Europeo). «Corporate finance and economic recovery in the euro area». Occasional Paper Series n.º 151. Frankfurt, agosto 2013.

—. *Balance of monetary financial institutions*. Frankfurt, 2014a.

—. *MFI interest rates*. Frankfurt, 2014b.

—. *Survey on the access to finance of SMEs in the euro area*. Frankfurt, 2014c.

Banco de España. *Boletín Económico*. Madrid, 2014a.

—. *Cuentas financieras de la economía española*. Disponible en internet: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/ccff/cfcap2.html> (consulta: mayo de 2014b).

—. *Boletín Estadístico*. Madrid, 2014c.

Eurostat. *Financial accounts*. Disponible en internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sector_accounts/data/database (consulta: mayo de 2014).

Fernández de Guevara, Juan, Robert Inklaar y Joaquín Maudos. «The impact of the financial crisis on financial integration and investment in the European Union». En *Investment and Investment Finance in Europe*. Capítulo 7, Luxemburgo: Banco Europeo de Inversiones (2013): 207-240.

Fundación BBVA e Ivie. *El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial y sectorial (1964-2011)*. Disponible por Internet: [http://www.fbbva.es/TLFU/microsites/stock09/fbbva_stock08_index.html_\(consulta: mayo de 2014\)](http://www.fbbva.es/TLFU/microsites/stock09/fbbva_stock08_index.html_(consulta: mayo de 2014)).

INE (Instituto Nacional de Estadística). *Contabilidad Nacional de España. Serie contable 2000-2012*. Disponible por internet: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft35%2Fp008&file=inebase&L=0> (consulta: mayo de 2014).

Jiménez, Noelia. «Una visión desagregada de la evolución cíclica de la inversión en la UE». En *Boletín Económico* 105, Banco de España (2009): 105-115.

Maudos, Joaquín y Juan Fernández de Guevara. *El endeudamiento de las empresas españolas en el contexto europeo: El impacto de la crisis*. Bilbao: Fundación BBVA, de próxima aparición, 2014.

Ministerio de Economía y Competitividad. *Data-Invex*. Madrid, 2014

Rodríguez, Antonio y Patry Tello. «El impacto de la inversión exterior directa sobre la productividad y el empleo del sector manufacturero español (2001-2010)». *Boletín Económico* 105, Banco de España (2014): 105-115.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan*. Nueva York y Ginebra, 2014.

6

Jóvenes y futuro: formación, empleo y productividad

En España, el esfuerzo colectivo de las Administraciones Públicas, las familias y los propios estudiantes durante las últimas décadas ha extendido el acceso a los estudios, incluidos los más elevados, de un modo nunca antes conocido. Las generaciones más jóvenes muestran niveles completados de formación por encima de los alcanzados por sus padres y apenas concebibles por sus abuelos. Todo ello debería haber desembocado en un presente y apuntar a un futuro caracterizado por una inserción más fácil en el mercado de trabajo, mejores puestos de trabajo y salarios más elevados para las nuevas generaciones. Sin embargo, la crisis económica ha ensombrecido extraordinariamente las perspectivas de los jóvenes españoles. Pese a los síntomas de mejoría evidenciados durante los últimos trimestres, las tasas de paro de los jóvenes de 30 a 34 años rondan el 26% y crecen para las cohortes de menos edad, hasta llegar al 70% para los menores de 20 años.

El desempleo afecta en mayor o menor medida a todos los jóvenes cualquiera que sea

su nivel de formación, aunque esta tienda ciertamente a moderar la intensidad del problema. Baste señalar que las tasas de paro de los jóvenes de 25 a 29 años superan el 50% en el caso de los que no han completado la enseñanza obligatoria y, aunque caen con el nivel de estudios, son de más del 26% en el caso de los graduados con estudios superiores.

Los grandes avances en los niveles crecientes de educación formal van de la mano en España, por tanto, de grandes problemas de empleabilidad que se manifiestan incluso entre los jóvenes mejor formados. Además, aunque se consiga encontrar empleo, en una parte sustancial de los casos se trata de puestos de trabajo cuyas ocupaciones no exigen niveles tan elevados de formación. El elevado desajuste entre la cualificación requerida por el empleo y la poseída por el trabajador es una de las características duraderas del mercado de trabajo español, que no ha disminuido precisamente en estos años.

La gravedad de la situación se acentúa por el hecho de que conforme se prolonga el período de tiempo que un trabajador permanece desempleado va disminuyendo su propia empleabilidad y la probabilidad de salir de esa situación. A ello contribuye que conocimientos y competencias corren el riesgo de ir perdiéndose y quedando obsoletas por la falta de uso. También influyen en esa dirección la carencia de formación adicional en el puesto de trabajo, el progreso técnico y el efecto conjunto del declive de algunas ramas de actividades, importantes en el pasado pero que son sustituidas por nuevos sectores que requieren otros tipos de cualificación.

La prolongación en el tiempo de una situación caracterizada por el paro juvenil masivo y de larga duración no es socialmente aceptable y constituye un gravísimo problema para nuestro país. Las herramientas para prevenir que la enfermedad que representa ese escenario se haga crónica pasan por la intensificación y el aumento de la eficiencia de políticas activas mucho más ambiciosas que las desarrolladas hasta ahora, que ofrezcan a los jóvenes nuevas y continuas oportunidades de formación que realmente mejoren su empleabilidad.

No es la primera vez que una generación de jóvenes españoles se enfrenta a condiciones enormemente adversas para encontrar empleo. A mediados de los ochenta la tasa de paro de los menores de 20 años llegó a superar el 57% y a mediados de los noventa se mantuvo continuamente por encima del 50% durante cuatro años. En ambos casos España y sus jóvenes fueron capaces de salir adelante y es de esperar que también lo hagan en esta tercera ocasión. Pero sería bueno conseguirlo de la manera más rápida y eficaz posible, aprovechando esta oportunidad para evitar que haya una cuarta vez en un futuro cercano. Esto exige considerar

a fondo la interacción entre sistema educativo, mercado de trabajo y tejido productivo, es decir, las especiales características que el triángulo formación, empleo y productividad presenta en nuestro país.

Con el propósito de analizar estos problemas, este capítulo se organiza en cinco apartados. En el primero se abordan los problemas y retos de la formación en nuestro país en los sucesivos niveles de enseñanza, desde la obligatoria a la superior. El segundo se ocupa de la no siempre feliz relación entre educación y mercado de trabajo en términos de inserción laboral y desajustes de cualificación en el puesto de trabajo. La mejorable relación entre formación y productividad se examina en el tercer apartado, prestando especial atención al efecto salarial de los niveles educativos, pero teniendo presente el nivel real de competencias básicas asociadas a los mismos. El apartado cuatro ofrece estimaciones que ilustran el orden de magnitud del impacto que cabe esperar en los problemas a consecuencia de las mejoras que deberían impulsarse. Finalmente se resumen las principales conclusiones.

6.1 Educación y formación: problemas y retos

La reciente encuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre competencias de la población adulta (PIAAC)¹ permite evaluar los niveles alcanzados por la población española actual en dos competencias básicas cruciales como son la comprensión lectora y las matemáticas. La encuesta permite realizar comparaciones homogéneas con la situación de otros países desarrollados a partir de puntuaciones que pueden ir de 0 a 500. Las estimaciones para el caso español se basan en una muestra de

Una vez más una generación de jóvenes españoles se ve abocada a la falta de empleo. También ahora saldrá adelante, pero a un ritmo que dependerá del éxito en conjugar un funcionamiento más armónico entre sistema educativo, mercado de trabajo y empresa.

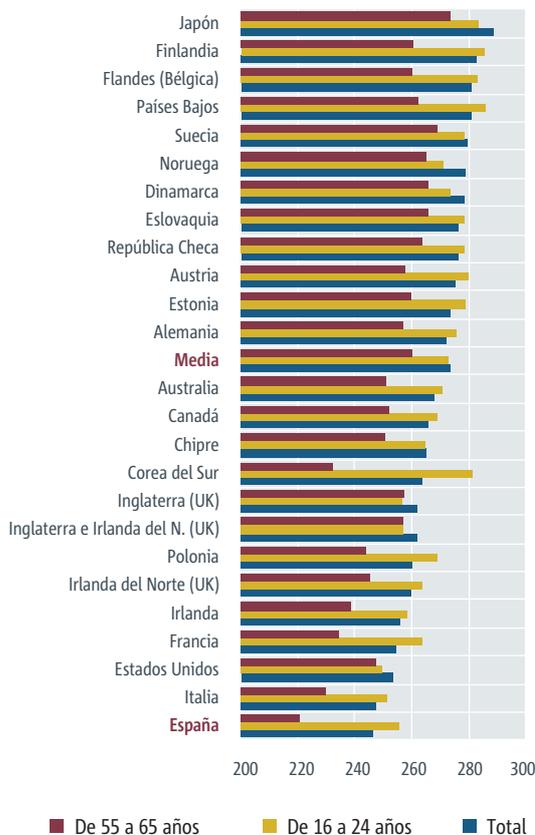
6. Jóvenes y futuro: formación, empleo y productividad

6.055 individuos. Hay que precisar que PIAAC valora la capacidad para enfrentarse a situaciones de la vida real (incluida la laboral) y no meros conocimientos teóricos de tipo académico. Se trata de un tipo de información que reviste gran interés y que, utilizada con la necesaria prudencia, resulta muy útil ya que hasta ahora se carecía de ella para España.

España ocupa una posición retrasada respecto al resto de países participantes en matemáticas, situándose en el último lugar (gráfico 6.1). La puntuación de España (246) es la más baja de los países participantes, significativamente menor que la media de la OCDE (269) y, especialmente, que la de Japón (288) o Finlandia (282). La puntuación media obtenida por los adultos en España correspondería al nivel 2 de la escala PIAAC de matemáticas, que establece seis niveles de rendimiento que van del inferior, nivel 1 (menor rendimiento), hasta el nivel 5 (máximo rendimiento). Con un nivel 2 un adulto medio en España puede realizar cálculos con números decimales hasta de dos cifras y operar con porcentajes y fracciones, realizar medidas simples y representarlas, así como interpretar correctamente datos y estadísticas sencillas que vengan expresados en textos, tablas o gráficos.

Algo similar sucede en cuanto a la comprensión lectora, en la que la puntuación de España (252) solo supera a la de Italia y queda significativamente por debajo de la media de la OCDE (273) por no hablar de países como Japón (296) o Finlandia (288). En promedio, un adulto en España puede realizar con soltura tareas de nivel 2, es decir, puede relacionar texto e información y realizar inferencias a bajo nivel, integrar fragmentos de información, comparar y contrastar información y acceder a diferentes partes de un documento para obtener e identificar información requerida.

GRÁFICO 6.1. Puntuación en PIAAC en matemáticas por grupo de edad. Comparación internacional, 2012

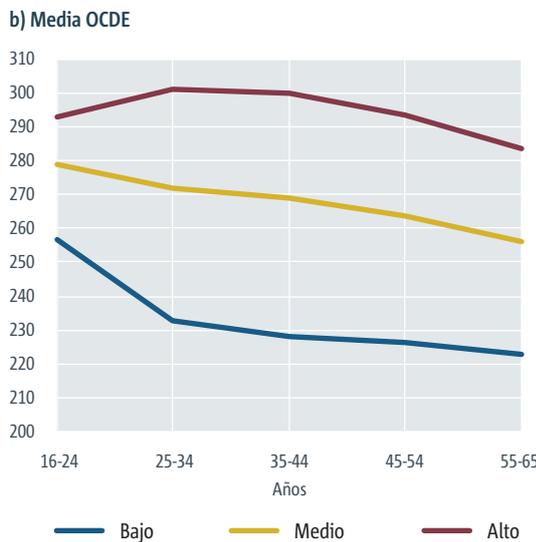
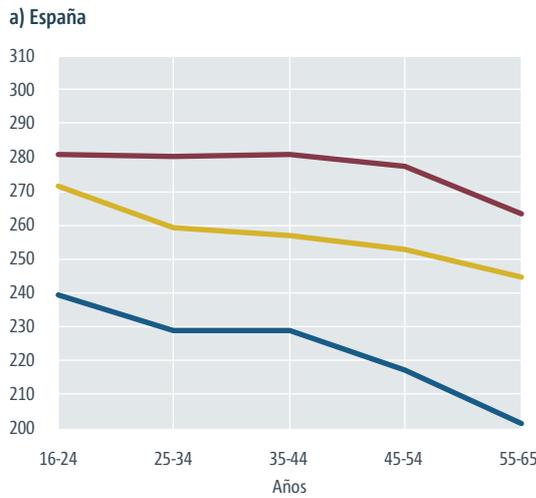


UK: Reino Unido.

Fuente: OCDE (2013) y elaboración propia.

En parte esa situación hay que asociarla a los niveles de estudios completados por la población en cada país y es evidente que en España las puntuaciones son mayores cuanto más elevado es el nivel educativo del individuo (gráfico 6.2). Las personas que tienen como máximo estudios obligatorios (nivel bajo) muestran las puntuaciones más bajas mientras que las más altas corresponden a las personas con estudios superiores (nivel alto) y aquellos con estudios de secundaria posobligatoria (nivel medio) se sitúan en una posición intermedia. El mismo patrón se observa en el resto de países desarrollados que han participado en PIAAC. Por otra parte, las puntuaciones tienden a descender dentro de cada nivel educativo con la edad a partir de cierto momento, aunque esa disminución es más tardía para los colectivos

GRÁFICO 6.2. Puntuación en PIAAC en matemáticas por nivel educativo y grupo de edad, 2012

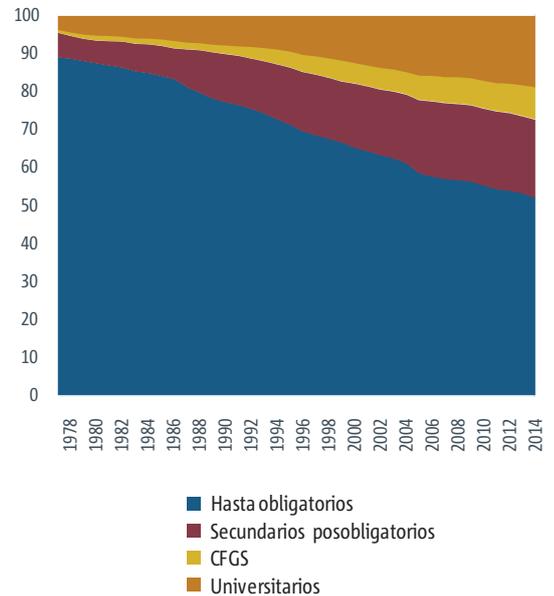


Fuente: OCDE (2013) y elaboración propia.

con mayor nivel de estudios. El mismo tipo de resultados se obtienen en el indicador de comprensión lectora.

Los niveles de estudios completados por la población muestran en España una tendencia clara a la mejora durante las últimas décadas, que ha continuado con vigor incluso tras el inicio de la crisis, como indica la evolución educativa de la población en edad de trabajar, los mayores de 16 años (gráfico 6.3). El peso de la población carente de estudios posobligatorios, circunstancia que en la actualidad se valora como de abandono tem-

GRÁFICO 6.3. Composición de la población en edad de trabajar por niveles educativos, 1977-tercer trimestre 2014 (porcentaje)



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE, varios años) y elaboración propia.

prano de la educación, descendiendo del 63,2% en 2002 al 52% y lleva camino de pasar a ser minoritaria en pocos años. Tras ese proceso se encuentra el aumento de los estudios de bachillerato (del 12,2% en 2002 al 13,1%) y especialmente de los estudios de formación profesional, bien de tipo medio (del 5% en 2002 al 7,4%) bien de tipo superior (del 5,7% en 2002 al 8,5%). Mientras el peso del bachillerato se estanca con la crisis económica (13,4% en 2007), con los estudios de formación profesional continúa la progresión (en 2007 eran del 6,5% y del 6,9% respectivamente). También los estudios universitarios (una vía natural para quienes optan por el bachillerato) aumentan su peso, en especial los de ciclo largo que pasan de suponer el 7,3% en 2002 al 11,7% en 2014, tras un crecimiento que persiste incluso en los años de crisis. Más modesto es el aumento de los graduados universitarios de ciclo corto (del 6,5% al 7,2%, porcentaje similar al registrado en 2007).

Ese mayor acceso a niveles educativos cada vez más elevados ha permitido una

La actual generación de jóvenes españoles muestra los mayores niveles de estudios completados de la historia, pero a igualdad de estudios sus niveles de competencias son menores que en otros países desarrollados.

6. Jóvenes y futuro: formación, empleo y productividad

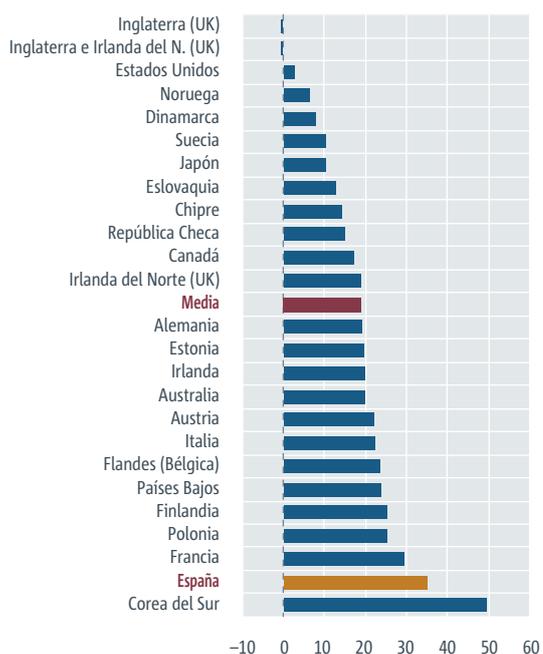
mejora sustancial de las competencias de la población española. La mejora experimentada por España al comparar las competencias de la población de 16 a 24 años con las de las personas de entre 55 y 65 años es una de las mayores. Ascende a 35 puntos en los índices PIAAC, por detrás solo de Corea del Sur, muy por encima de la media de la OCDE y a gran distancia de lo que sucede en casos como los de algunos países nórdicos, Estados Unidos o Inglaterra, que realizaron sus mejoras educativas mucho antes (gráfico 6.4). Así, si se analizan las diferencias entre España y la media de la OCDE se observa que las diferencias de niveles de estudios cada vez son menos relevantes. En el caso de la cohorte de 55 a 64 años, de los 32,1 puntos de desfase del índice PIAAC respecto a la media de la OCDE, el 42%, 13,6 puntos pueden atribuirse a ese factor, mientras que el resto, 18,6 puntos, estarían asociados a un menor nivel de competencias en España a

igualdad de nivel de estudios terminados. Sin embargo, en el caso de la cohorte de 16 a 24 años, de los 16,2 puntos de desfase, solo el 21%, 3,4 puntos, correspondrían a unos menores niveles estudios de la población española, mientras que el 79%, 12,7 puntos, se deberían a un menor nivel de competencias en España a igualdad de nivel de estudios terminados.

Pese a esa mejora a lo largo del tiempo, los jóvenes españoles muestran pues un nivel de competencias bajo en comparación con otros países. Así, en el caso de las matemáticas los jóvenes de 16 a 24 años continúan por detrás de la mayoría de países desarrollados participantes en PIAAC, aunque superan los resultados de Italia y Estados Unidos (gráfico 6.1). Esta situación resulta inquietante porque la información más reciente respecto al nivel de competencias de los jóvenes en el momento de terminar la enseñanza obligatoria ofrece la misma imagen. Los resultados de la oleada más reciente del estudio PISA, aparecidos a finales de 2013, vuelven a situar a nuestros estudiantes de 15 años por detrás de los de la mayoría de países desarrollados (gráfico 6.5). Esto indica que las perspectivas de progresos adicionales y una mayor convergencia con otros países más avanzados en esta materia parecen complicadas si todo sigue igual. Además de ofrecer oportunidades educativas, es preciso prestar toda la atención al aprovechamiento que se realiza de las mismas y los resultados obtenidos del aprendizaje.

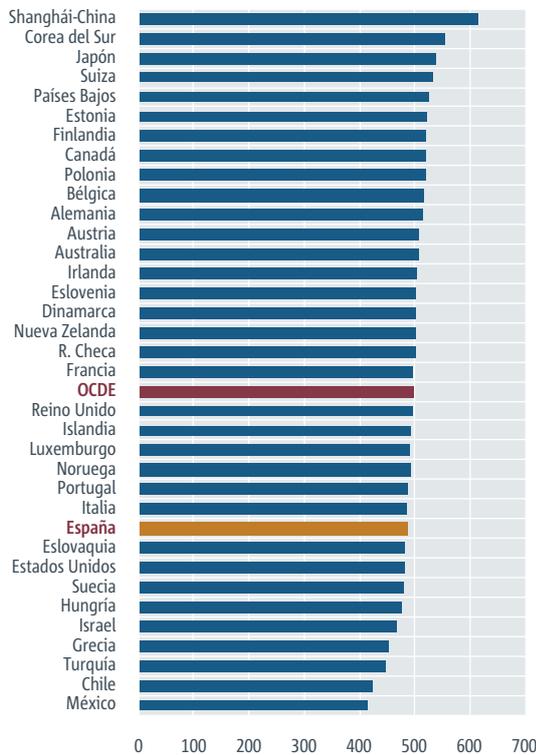
A esos preocupantes resultados en términos del rendimiento de la enseñanza obligatoria hay que añadir las elevadas tasas de abandono educativo temprano. Una parte sustancial de los jóvenes abandonan sus estudios sin llegar a completar ningún tipo de enseñanza posobligatoria

GRÁFICO 6.4. Puntuación en PIAAC en matemáticas. Diferencia entre la cohorte más joven y la de mayor edad. Comparación internacional, 2012 (porcentaje)



Fuente: OCDE (2013) y elaboración propia.

GRÁFICO 6.5. Puntuación en PISA en matemáticas. Comparación internacional, 2012

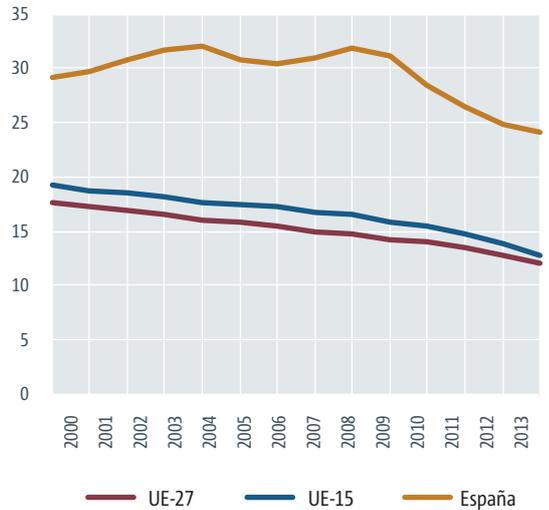


Fuente: OCDE (2014) y elaboración propia.

(gráfico 6.6). La situación reciente muestra una clara mejora en comparación con lo que sucedía antes de la crisis económica, pero las tasas de abandono siguen siendo mucho mayores que las habituales en otros países de nuestro entorno. En España todavía un 24,1% de los jóvenes ni han completado estudios posobligatorios ni están estudiando, una tasa que dobla la media de la UE-27 situada en el 12%.

Esto contribuye a que parte de la población tenga una composición educativa retrasada en comparación con otros países desarrollados (gráfico 6.7). Aunque el porcentaje de personas con estudios superiores es mayor del 30% y perfectamente comparable al de otros países de nuestro entorno, se observa una escasez relativa de individuos con estudios secundarios posobligatorios. En España no suponen ni la cuarta parte del total, mientras que en el resto

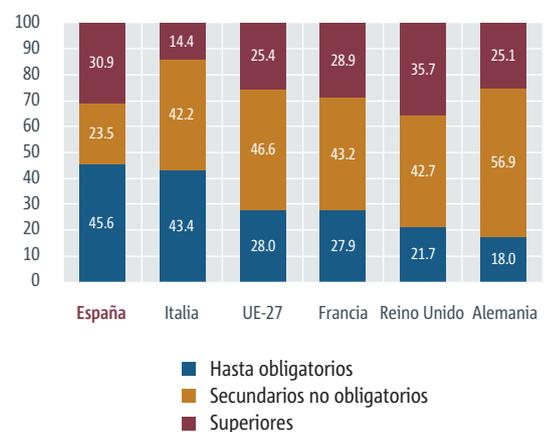
GRÁFICO 6.6. Evolución de la tasa de abandono temprano educativo. España y UE, 2000-2013. (porcentaje)



Fuente: Eurostat (2014a).

de países representan más del 40%. Por el contrario, las personas con estudios obligatorios o menos son el grupo principal, representando casi el 46% del total, algo muy distinto de lo que sucede en otros países. Todo ello tiene implicaciones en términos de empleabilidad, inserción laboral y problemas de desajuste entre el puesto de trabajo y el nivel educativo del trabajador, no solo por sobreeducación sino también por infracualificación. La corrección de esa

GRÁFICO 6.7. Composición de la población por niveles educativos. Comparación internacional, 2013 (porcentaje)



Fuente: Eurostat (2014a).

6. Jóvenes y futuro: formación, empleo y productividad

situación será difícil de conseguir mientras persistan diferencias de tasas de abandono educativo como las señaladas.

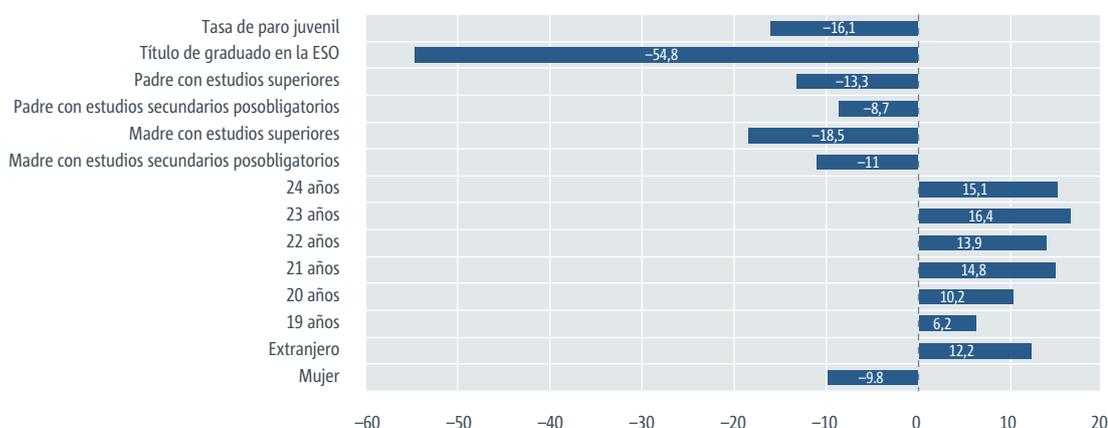
La probabilidad de que un joven abandone sus estudios prematuramente en España depende de características personales y familiares, pero también de características del entorno y relativas a la propia experiencia formativa del individuo (gráfico 6.8). La variable más decisiva es el grado de éxito en los niveles obligatorios de enseñanza —en concreto haber obtenido el título de graduado en la ESO— y, por tanto, la reducción del fracaso escolar y la calidad de la enseñanza obligatoria son aspectos clave para disminuir el abandono temprano. Por otra parte, aspectos relativos a la familia, como los socioeconómicos o un mayor nivel educativo de los padres, contribuyen a reducir la probabilidad de abandono. Finalmente, la situación económica general resulta muy relevante en el caso español: a mayor riesgo de desempleo, menor probabilidad de abandono. La mayor parte de la reducción de abandono producida durante la crisis puede ser atribuida precisamente a este último

factor. Del mismo modo que el empleo fácil y abundante previo a la crisis estimulaba el abandono, la falta de expectativas de empleo hace que más jóvenes decidan continuar sus estudios ante esa falta de alternativas laborales.

Esos problemas relativos a los bajos niveles de competencias de la enseñanza obligatoria y el elevado abandono temprano tienen continuación en los niveles posobligatorios de enseñanza. Así, en el caso de la secundaria posobligatoria, tanto si se trata de bachillerato como de estudios de formación profesional (gráfico 6.9), los datos de PIAAC indican que los niveles de competencias básicas son más bajos en España que en muchos otros países desarrollados. Especialmente preocupante resulta que esto siga sucediendo entre las cohortes más jóvenes. Así, la puntuación en matemáticas de los jóvenes de 16 a 29 años en formación profesional (250) queda muy lejos de la de países como Japón (288) o Suecia (283). En el caso de los estudios de bachillerato, España (269) está también a gran distancia de los Países Bajos (312) o Finlandia (309).

España continúa mostrando una composición educativa retrasada frente a otros países asociada al elevado abandono temprano de la educación y la consiguiente escasez relativa de personas con estudios posobligatorios de tipo medio.

GRÁFICO 6.8. Determinantes del abandono educativo temprano entre 2007 y 2012. España (porcentaje)

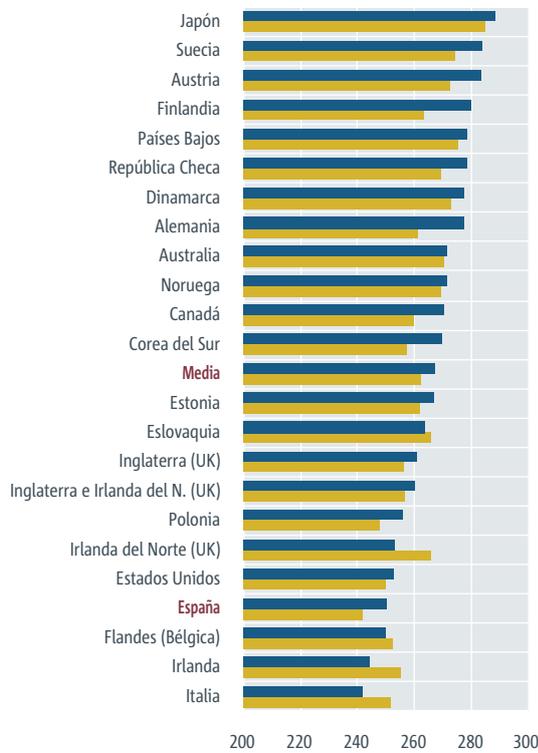


Nota: Resultado de probit, efectos marginales sobre la probabilidad de abandonar. El individuo de referencia del modelo probit estimado corresponde a un joven de sexo masculino, residente en Madrid, español, de 18 años de edad y cuyos padres tienen en ambos casos estudios obligatorios como máximo. Todos los resultados son significativos al 1%.

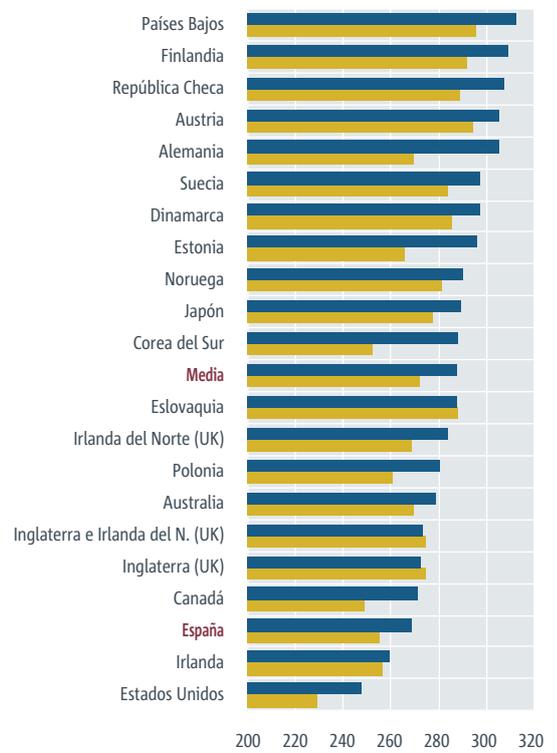
Fuente: Serrano, Soler y Hernández (2013), Encuesta de Población Activa (INE, varios años) y elaboración propia.

GRÁFICO 6.9. Puntuación en PIAAC en matemáticas. Población con estudios secundarios posobligatorios por grupo de edad. Comparación internacional, 2012

a) CFGM



b) Bachillerato



■ De 16 a 29 años ■ De 30 a 65 años

Fuente: OCDE (2013) y elaboración propia.

Los problemas comienzan en la enseñanza obligatoria y persisten en la educación secundaria posobligatoria y la superior. Como resultado de todo ello en promedio las competencias básicas de un joven universitario español no son mayores que de las de un joven con bachillerato en otros países avanzados.

En el caso de los estudios universitarios (gráfico 6.10), España ocupa la última posición entre los países participantes para los jóvenes menores de 30 años. En realidad, su nivel de competencias en matemáticas (283) no es mayor que el correspondiente a jóvenes con estudios de secundaria posobligatoria en bastantes países y se sitúa por debajo de la media de la OCDE para los jóvenes con bachillerato.

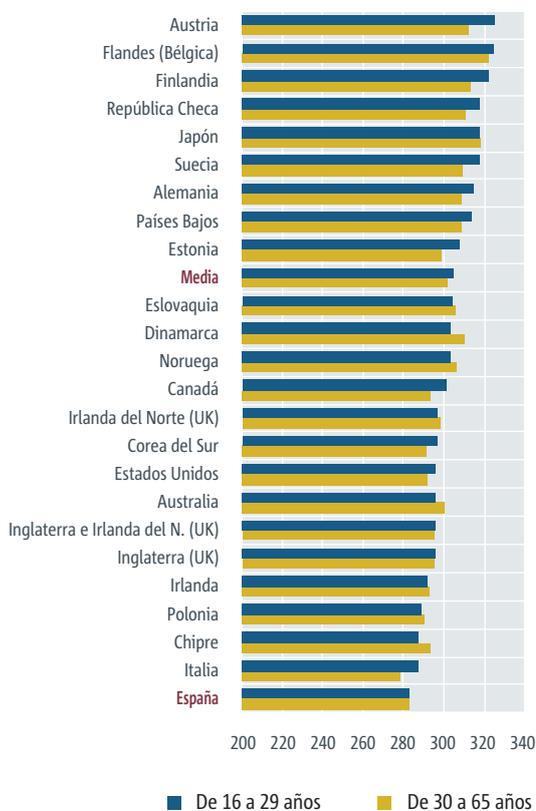
Ciertamente, a la enseñanza posobligatoria y especialmente la universitaria le corresponde aportar competencias y conocimientos que van mucho más allá de competencias básicas en matemáticas o comprensión lectora. Por consiguiente, una situación como la descrita supone un motivo grave de preocupación acerca del rendimiento de los niveles de enseñanza posobligatorios

en España pues limita la empleabilidad de los egresados, frena la productividad de las empresas y reduce la competitividad de la economía española. Las consecuencias son mayores dificultades para encontrar empleo, salarios más bajos, menor crecimiento y peores niveles de vida.

Junto a lo anterior, resulta especialmente preocupante que la intensidad con que los parados realizan algún tipo de formación sea mucho más baja precisamente en el caso de las personas con mayores carencias formativas. La proporción entre los parados con menores niveles de estudios es una tercera parte de la vigente entre los que tienen estudios superiores (gráfico 6.11). Además, no ha crecido en comparación con la situación anterior a la crisis, siendo incluso algo más baja en el caso de los parados de larga

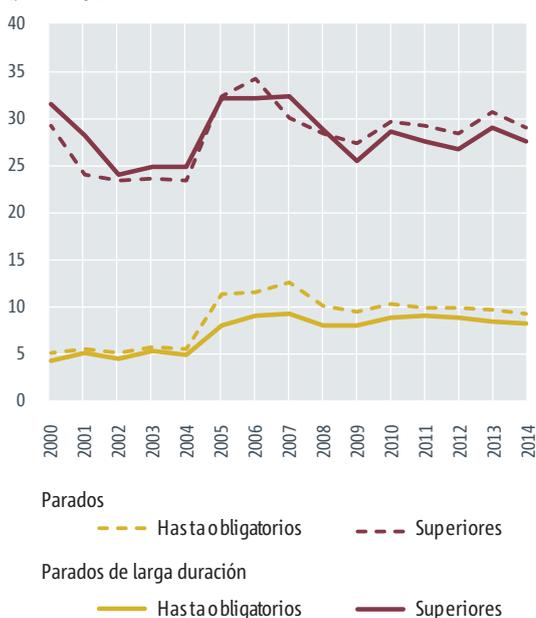
6. Jóvenes y futuro: formación, empleo y productividad

GRÁFICO 6.10. Puntuación en PIAAC en matemáticas. Población con estudios universitarios por grupo de edad. Comparación internacional, 2012



Fuente: OCDE (2013) y elaboración propia.

GRÁFICO 6.11. Parados que realizan formación continua según duración de desempleo y nivel de estudios terminado, 2000-tercer trimestre 2014 (porcentaje)



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE, varios años) y elaboración propia.

duración que en el resto, lo que indica que la respuesta dada a la situación existente no está siendo la adecuada.

6.2 Formación e inserción laboral

Los problemas relacionados con el proceso formativo tienen mucha importancia por la relevancia del capital humano para una adecuada inserción en el mercado de trabajo. Una mayor dotación de capital humano aumenta la productividad del trabajador convirtiéndolo en un candidato más atractivo para las empresas, en especial para ocupar los mejores empleos, caracterizados por requerir mayores niveles de cualificación y ofrecer mejores salarios y condiciones laborales. Pero estos efectos del capital humano se asocian no solo a su componente formal —nivel de estudios— sino real— competencias. Esta mayor empleabilidad tiene dos claras implicaciones en términos de la relación con su situación laboral.

Las carencias formativas dificultan la inserción laboral de los jóvenes. Un mayor nivel de estudios favorece la probabilidad de ser activo y de estar empleado, pero en distinta medida según las competencias efectivas que esa formación aporta.

En primer lugar, cuanto mayor es la formación de la persona mayor es el coste de oportunidad que tiene para ella no participar en el mercado de trabajo. En realidad, aunque pueda haber también otros motivos, la formación se ha adquirido a menudo con la vista puesta en un posterior uso profesional de la misma y cabe esperar que la formación esté asociada con una mayor predisposición a participar en el mercado de trabajo. En segundo lugar, esa mayor empleabilidad tendría que manifestarse en un efecto positivo sobre la probabilidad de empleo, reduciendo el riesgo de caer o permanecer en el paro. A continuación se examinan con mayor detalle ambas cuestiones para el caso español a partir de la información de PIAAC, que permite considerar el problema no solo teniendo en cuenta la importancia de los ni-

veles de educación formal cursados sino la formación o competencias adquiridos.

La información más reciente confirma que la formación es un factor que influye en la propia decisión de participar o no en el mercado de trabajo. Así lo muestra el análisis de los determinantes personales de ser activo (gráfico 6.12). Todo lo demás constante, ser mujer supone 13 puntos porcentuales menos de probabilidad de ser activo, mientras que ser inmigrante la aumenta en algo más de 2 puntos. Por otra parte, esa probabilidad crece con la edad y la experiencia, aumentando sustancialmente a partir de los 25 años, para mantenerse hasta edades ya cercanas a la jubilación en las que va reduciéndose. Al margen de todas esas influencias, los aspectos relativos a la formación educativa son muy significativos tanto en su dimensión más cuantitativa (años de formación) como en la cualitativa (calidad).

La probabilidad de participar en el mercado de trabajo crece continuamente con el nivel de estudios completado. Todo lo

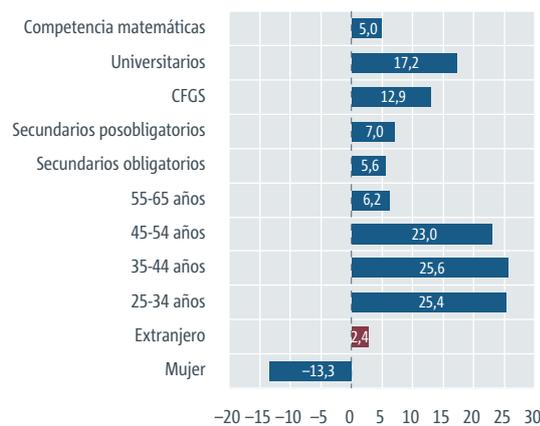
demás constante, y en comparación con alguien sin estudios obligatorios, tener secundaria obligatoria supone ya 5,6 puntos porcentuales más de probabilidad de ser activo, diferencia que llega hasta los 17,2 puntos en el caso de tener estudios universitarios. Sin embargo, la cantidad de enseñanza completada no es el único aspecto relevante de la formación, ni debería serlo. Todo lo demás constante, incluido el nivel educativo, la probabilidad de ser activo resulta significativamente mayor cuanto más elevado es el nivel alcanzado de competencias básicas. Así, para un mismo nivel educativo, pasar del nivel más bajo de competencias en matemáticas a uno de los niveles superiores supone 12 puntos porcentuales más de probabilidad de ser activo.

Esto es, la participación en el mercado de trabajo responde de modo positivo a la formación, de modo que crece con la cantidad de educación (más años de escolarización) de la población, pero la intensidad de esa respuesta aumenta sustancialmente según lo efectiva que sea la formación, aumentando asimismo en función de la calidad de la educación y, en definitiva, los conocimientos y competencias adquiridos a través de la misma.

Por otra parte, la formación también resulta decisiva en el éxito de la inserción laboral de las personas que optan por participar en el mercado de trabajo. La probabilidad de empleo (gráfico 6.13) depende de múltiples factores, muchos de los cuales tienen que ver con la propia situación que atraviesa la economía o la legislación e instituciones laborales. Si el análisis se centra en el impacto de las características personales de los individuos, los resultados indican que, todo lo demás constante, el género no resulta significativo, mientras que ser inmigrante reduce la probabilidad de estar ocupado en cerca de 5 puntos porcentuales. Por otra parte,

A igualdad de nivel de estudios completados la probabilidad de empleo varía en 20 puntos porcentuales según el nivel de competencias de la persona.

GRÁFICO 6.12. Determinantes de ser activo. España, 2012 (porcentaje)

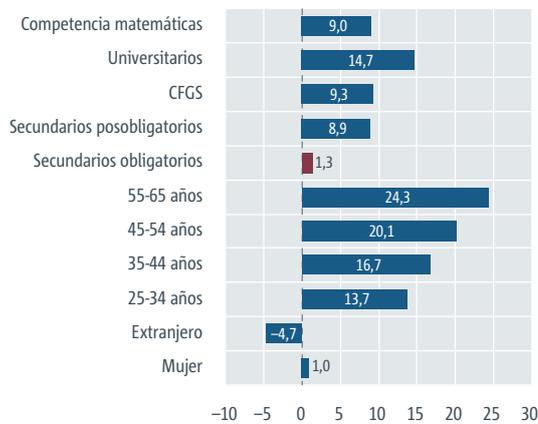


Nota: Resultado de probit, efectos marginales sobre la probabilidad de ser activo, el efecto de la competencia matemática corresponde a 100 puntos más. El individuo de referencia del modelo probit estimado corresponde a un joven de sexo masculino, español, de 16 a 24 años de edad, sin pareja y sin hijos, cuyo máximo nivel de estudios es primarios. En color rojo los valores no significativos.

Fuente: Hernández y Serrano (2013), OCDE (2013) y elaboración propia.

6. Jóvenes y futuro: formación, empleo y productividad

GRÁFICO 6.13. Determinantes de estar ocupado. España, 2012 (porcentaje)



Nota: Resultado de probit, efectos marginales sobre la probabilidad de ser activo, el efecto de la competencia matemática corresponde a 100 puntos más. El individuo de referencia del modelo probit estimado corresponde a un joven de sexo masculino, español, de 16 a 24 años de edad, sin pareja y sin hijos, cuyo máximo nivel de estudios es primarios. En color rojo los valores no significativos.

Fuente: Hernández y Serrano (2013), OCDE (2013) y elaboración propia.

esa probabilidad crece de modo sustancial y sistemático con la edad y la experiencia de la persona.

Por lo que respecta a la formación, no parece que existan diferencias significativas entre haber completado la enseñanza obligatoria o no haberlo hecho, todo lo demás constante. Sin embargo, los estudios posobligatorios suponen una mejora significativa de la situación. La probabilidad de estar ocupado aumenta 9 puntos porcentuales si se ha completado algún tipo de secundaria posobligatoria. En el caso de haber completado estudios universitarios el aumento es prácticamente de 15 puntos porcentuales. Un mayor nivel educativo contribuye a encontrar empleo y, especialmente, a mantener el empleo tal y como ha quedado demostrado durante la actual crisis.

Por otra parte, la formación también influye de modo significativo a través de sus aspectos más cualitativos. Individuos con características personales semejantes y un mismo nivel de estudios completados tie-

nen distintas probabilidades de empleo según su nivel de competencias básicas. La diferencia entre alcanzar los niveles superiores de competencias matemáticas o situarse en el nivel más bajo se sitúa en los 20 puntos porcentuales de probabilidad de estar ocupado.

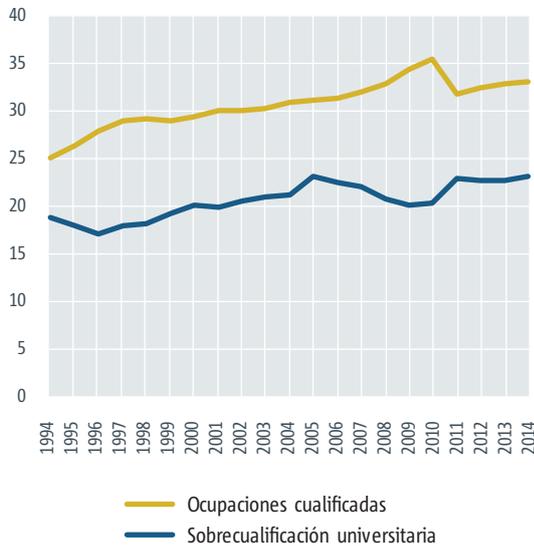
Como ya sucedía en el caso de la participación en el mercado de trabajo, también el éxito de la inserción laboral está ligado a una mayor y mejor formación. Completar estudios más avanzados reduce el riesgo de desempleo, pero lo hace en la medida en que eso corresponde a mayores niveles de competencias y conocimientos. Es destacable que el efecto de las competencias sea mayor en términos de probabilidad de empleo que en términos de mera participación en el mercado laboral, indicando que su papel es clave sobre todo para lograr una mejor inserción laboral.

La inserción está también condicionada por el mayor o menor ajuste entre las competencias de los individuos y las exigidas por los puestos de trabajo. En este sentido son muy relevantes las características de la estructura productiva y el tejido empresarial, pues ambos afectan al tipo de ocupaciones a desempeñar. Hay que señalar que el proceso de desarrollo español ha ido de la mano, lógicamente, de una importancia creciente de las ocupaciones cualificadas. La tendencia es creciente en el porcentaje de empleos en las ocupaciones correspondientes a directores y gerentes; técnicos y profesionales científicos; y técnicos y profesionales de apoyo (grupos 1-3 de la clasificación de ocupaciones), hasta suponer casi un tercio del total en la actualidad (gráfico 6.14).

Se trata de ocupaciones que requieren mayor cualificación y son las propias de las per-

La estructura productiva continúa transformándose paulatinamente hacia ocupaciones más cualificadas. Pese a ello persisten niveles elevados de desajuste entre la ocupación desarrollada y el nivel de estudios completados del trabajador.

GRÁFICO 6.14. Evolución de las ocupaciones cualificadas y la sobrecualificación universitaria. España, 1994-tercer trimestre 2014 (porcentaje)



Nota: En 2011 se produce un cambio metodológico en la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO).

Fuente: Encuesta de la Población Activa (INE, varios años) y elaboración propia.

sonas con estudios superiores. Un adecuado ajuste requeriría que las personas con esa formación ocupasen ese tipo de puestos y, simétricamente, que esas ocupaciones las desarrollasen personas con esa formación. Ese doble ajuste mejoraría la eficiencia y aumentaría la productividad, permitiendo aprovechar adecuadamente la inversión realizada en capital humano. Sin embargo, en España muchos universitarios ocupan puestos de trabajo para los que están sobrecualificados.

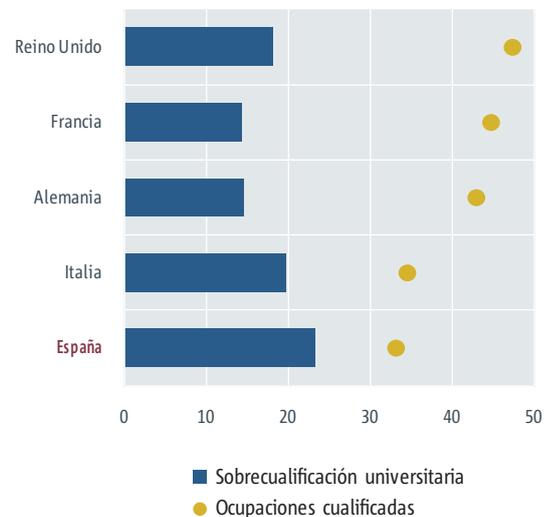
Pese a la mejora en el perfil de los puestos comentada, la particular especialización productiva española y la escasez relativa de grandes empresas contribuyen a que el peso de las ocupaciones cualificadas, a pesar de su crecimiento, sea reducido en comparación con otras economías de nuestro entorno (gráfico 6.15). Así, en el resto de grandes economías de la UE ese porcentaje es mayor que en España,

acercándose al 50% en el caso del Reino Unido (UK).

La escasez relativa de puestos de trabajo que requieren alta cualificación y el aumento de la población con estudios superiores se combinan en el caso español para generar elevados niveles de sobrecualificación, esto es, situaciones en las que personas con altos niveles de estudios completados ocupan puestos de trabajo que requieren una menor formación. En la actualidad casi uno de cada cuatro trabajadores con estudios universitarios está en una ocupación para la que bastaría un menor nivel de estudios (gráfico 6.14). En comparación con otros países (gráfico 6.15) ese problema resulta especialmente intenso en España. En Francia o Alemania el problema afecta a menos del 15% de los trabajadores con estudios universitarios.

En cualquier caso hay que recordar que los niveles de competencias básicas de bastantes universitarios españoles, como hemos visto anteriormente, no difieren de los correspondientes a los estudios de secundaria

GRÁFICO 6.15. Ocupaciones cualificadas y sobrecualificación universitaria. Comparación internacional, 2012 (porcentaje)



Fuente: Eurostat (2014) y elaboración propia.

6. Jóvenes y futuro: formación, empleo y productividad

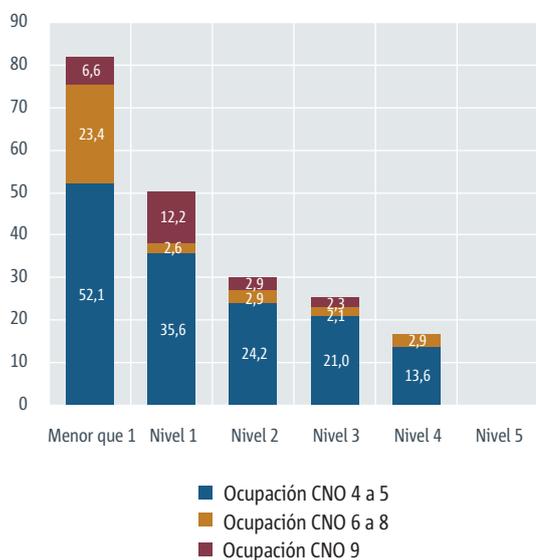
posobligatoria en otros países avanzados. Como consecuencia de ello, parte de la aparente sobrecualificación no sería tal sino que reflejaría un nivel de competencias inferior al que cabría esperar de los estudios superiores. En realidad, los porcentajes de sobrecualificación aparente de los universitarios españoles varían ampliamente según su nivel de competencias básicas (gráfico 6.16). Es muy elevado entre los universitarios que tienen su titulación pero en realidad poseen niveles muy bajos de competencias y prácticamente inexistente entre los que alcanzan el máximo nivel de competencias. La mitad de los universitarios aparentemente sobrecualificados no alcanza el nivel 3 de competencias PIAAC y el 94% no alcanza el nivel 4 de competencias PIAAC. Si se considerara solo los titulados que poseen niveles eleva-

dos de competencias, la valoración de cuánta sobrecualificación se padece se reduciría sustancialmente.

El reciente Observatorio de Innovación en el Empleo (OIE), dirigido a titulados y empresas, permite profundizar en el análisis del desajuste de las competencias en España, confirmando la difícil inserción laboral de los jóvenes y las carencias prácticas a las que se enfrentan en el proceso de búsqueda de empleo. Sus resultados señalan que el 80% de los universitarios tendría en este momento bajas expectativas de ejercer su profesión en España, especialmente si se trata de titulados en el área de Humanidades. Además, la mayoría señala no estar suficientemente formado precisamente en las herramientas básicas para encontrar empleo.

Sin embargo, una gran parte de los aparentes problemas de sobrecualificación de los universitarios corresponde a situaciones en las que los niveles de competencias básicas no se corresponden con los que cabría esperar de ese tipo de estudios.

GRÁFICO 6.16. Porcentaje de universitarios según nivel de competencias en matemáticas que están en ocupaciones que no requieren formación superior. España, 2012



Nota: Grupos ocupacionales CNO: 0: Fuerzas armadas; 1: Dirección de las empresas y de las Administraciones Públicas; 2: Técnicos y profesionales científicos e intelectuales; 3: Técnicos y profesionales de apoyo; 4: Empleados de tipo administrativo; 5: Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores de los comercios; 6: Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca; 7: Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras, la construcción, y la minería, excepto los operadores de instalaciones y maquinaria; 8: Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores; 9: Trabajadores no cualificados.

Fuente: OCDE (2013) y elaboración propia.

Otro aspecto que queda de manifiesto es el desajuste entre las competencias adquiridas con la formación y las demandadas por las empresas. La mayoría de estas señalan que la formación que han recibido los estudiantes no ha sido completa (solo el 40% se pronuncian en sentido afirmativo), aunque este dato conviene matizarlo porque, por otro lado, el 49% de las empresas admite que los perfiles que buscan son demasiado exigentes. Esa opinión desfavorable se basa en deficiencias apreciadas por las empresas en cuanto a los conocimientos específicos, la experiencia y las competencias transversales de los titulados (iniciativa, motivación, trabajo en equipo, capacidad de resolución de conflictos, de negociación, de hablar en público y habilidades directivas).

Respecto a los conocimientos específicos, el mayor déficit se apreciaría en los idiomas. El 75% de las empresas considera que los titulados siguen sin estar bien formados en ese aspecto, en parte por no estar la enseñanza de idiomas enfocada al mundo labo-

ral. La percepción es más positiva en otros ámbitos como la informática, respecto a la que solo el 34% de las empresas mantiene una opinión semejante. En cuanto a la experiencia, el 71% de las empresas opina que los titulados no reciben buena formación en prácticas en empresas, pese a que el 71% de los universitarios y el 98% de los estudiantes de FP indican que ya las realizan. Las mayores carencias respecto a otros países en este ámbito agravan los problemas en el caso español, pues el retraso en la incorporación al trabajo dificulta la adquisición de complementos formativos clave adicionales a los del sistema educativo.

Finalmente, el 69% cree que los universitarios no están bien formados en habilidades y capacidades como las técnicas de comunicación, habilidades directivas o técnicas de negociación. Sin embargo, casi la mitad de las empresas no considera que la formación en ese tipo de habilidades corresponda a la Universidad, al contrario de lo que sucede con los conocimientos específicos. Pese a ello, solo 3 de cada 10 empresas manifiestan tener programas o formación específica para recién titulados que se han incorporado a la empresa y solo 2 de cada 10 tienen programas *trainee*, principalmente las grandes empresas.

Todos estos resultados apuntan a la existencia de deficiencias y carencias reales de la formación que ofrece el sistema educativo, pero también carencias asociadas a la desconexión y la falta de comunicación de este con la empresa que reflejan el relativo desconocimiento por parte de cada uno de esos ámbitos de lo que está pasando efectivamente en el otro. Finalmente, también ponen de manifiesto la débil contribución de la empresa española en la mayoría de los casos para complementar la formación, especialmente en aquellos aspectos que le co-

rresponderían de modo natural. Este último problema está ligado a la relativa escasez de la gran empresa en nuestro tejido productivo y al perfil formativo bajo de muchos de los empresarios que toman las decisiones, lo que limita, en ocasiones, su sensibilidad por estos asuntos.

6.3 Formación y productividad

Los problemas comentados tienen efectos negativos sobre la situación laboral de los afectados, ya que reducen el rendimiento de su formación en términos salariales, pero también sobre la productividad de las empresas y de la economía. Así, en el caso español parece haber existido durante la última expansión económica una divergencia entre la acumulación de más cantidad de enseñanza, la evolución de las dotaciones reales de capital humano y el aprovechamiento productivo del mismo.

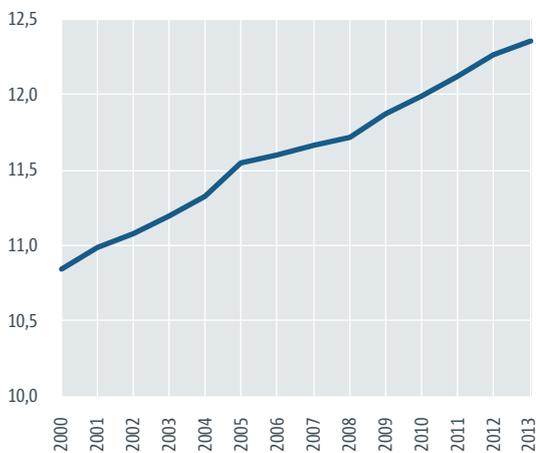
Los niveles de estudios completados por los trabajadores no dejaron de crecer entre 2000 y 2007, un 14% en términos de años medios (panel *a* del gráfico 6.17). Sin embargo, otros indicadores de capital humano que incorporan la valoración que el mercado de trabajo hace de cada tipo de trabajador ofrecen una imagen bien distinta. El valor económico del capital humano per cápita tiene en cuenta características como el sexo, el nivel educativo y la edad y, partiendo de los salarios relativos de mercado en función de las posibles combinaciones de esos factores, valora cada tipo de trabajador en términos de su equivalencia con los trabajadores varones jóvenes, sin experiencia y sin formación educativa. Ese indicador (panel *b* del gráfico 6.17) registró un descenso del 7% durante el período de fuerte expansión previo a la crisis actual. Por tanto, los mayores niveles medios de estudios

Las empresas perciben todavía desajustes importantes entre la formación que demandan y la aportada por el sistema educativo. Pero a menudo se trata de habilidades que corresponden a la propia empresa y que en demasiados casos no reciben la atención específica necesaria.

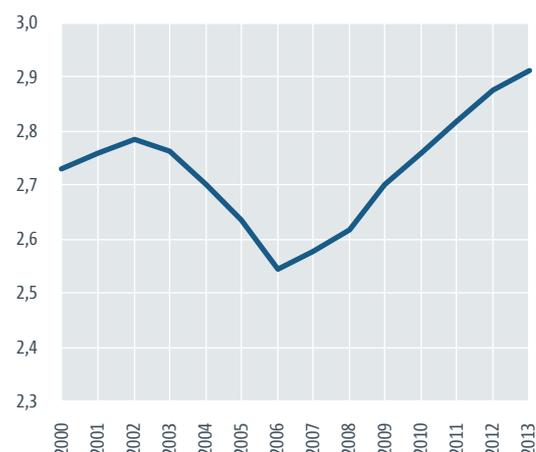
6. Jóvenes y futuro: formación, empleo y productividad

GRÁFICO 6.17. Evolución de los años medios de estudio y del valor económico de la población ocupada en España, 2000-2013

a) Años medios de estudio



b) Valor económico per cápita



Fuente: Serrano y Soler (2014).

completados por los trabajadores fueron de la mano de un descenso de su capital humano per cápita desde el punto de vista de las empresas. Se trata de un fenómeno que se corresponde con la deficiente evolución de la productividad de la economía española durante ese período.

La crisis ha supuesto un cambio radical en esa tendencia del capital humano. Así, desde 2007 el indicador de valor económico del capital humano per cápita de los ocupados ha crecido un 13% hasta situarse en niveles máximos en términos históricos. Ese creci-

miento acumulado supera ampliamente el incremento observado en los años medios de estudios de la población ocupada, situado en el 6%, llegando a doblarlo. Esta nueva fase resulta de nuevo coherente con el comportamiento de las tasas de crecimiento de la productividad del trabajo, que ha cobrado un renovado vigor durante la crisis de la mano, desgraciadamente, de un fuerte ajuste en el empleo. Se puede hablar, por tanto, de un período de desvalorización del capital humano y de abandono de la educación durante la expansión que finaliza con la crisis que da paso a una nueva época en la que se valora más el capital humano y la formación.

También en este ámbito de los salarios y la productividad, los problemas ya comentados respecto al proceso educativo desempeñan un importante papel. Los aspectos relacionados con la formación influyen de modo poderoso en los salarios obtenidos por los trabajadores aunque otras características personales, como la nacionalidad o el género, también resulten significativas (gráfico 6.18). Así, siendo todo lo demás

Tras la escasa valoración relativa del capital humano característica del período de expansión previo a la crisis, en la actualidad la formación del trabajador y su uso productivo cobran mayor importancia para las empresas.

GRÁFICO 6.18. Determinantes de los salarios. España, 2012 (porcentaje)



Nota: Resultado regresión donde la variable dependiente es el logaritmo del salario, el efecto de la competencia matemática corresponde a 100 puntos más. El individuo de referencia corresponde a un hombre español cuyo máximo nivel de estudios es primarios. En color rojo los valores no significativos.

Fuente: Hernández y Serrano (2013), OCDE (2013) y elaboración propia.

constante, ser extranjero supondría un 10% menos de salario y ser mujer prácticamente un 13% menos. Mayor relevancia tiene el nivel de estudios completado, pues tomando como referencia a un trabajador sin estudios obligatorios, tener secundaria obligatoria no supone un cambio demasiado sustancial. Sin embargo, haber completado estudios posobligatorios o ciclos formativos de grado superior (CFGS) supone incrementar entre una quinta y una cuarta parte los salarios, *ceteris paribus*. El máximo efecto corresponde a los estudios universitarios, a los que se asocia un incremento medio de los salarios del 56%. La cantidad de enseñanza completada no es tampoco en este caso el único aspecto relevante de la formación. Todo lo demás constante, incluido el nivel educativo, el salario es significativamente mayor cuanto mayor es el nivel de competencias básicas alcanzado. Un aumento de 100 puntos en competencia matemática supondría un 16% más de salario. Así, para un mismo nivel educativo, pasar del nivel más bajo de competencias en matemáticas a uno de los niveles elevados supondría un aumento adicional de más de un 20% en los salarios.

La productividad del trabajo se beneficia del nivel de formación del trabajador, pero ese efecto depende de la calidad de la misma y del nivel de competencias que comporta. Es necesario que más y mejor educación vayan de la mano.

En resumen, los salarios y la productividad aumentan con la cantidad de educación completada (más años de escolarización), pero la magnitud de ese incremento resulta más o menos intensa según lo efectiva que sea la formación. En otras palabras, los salarios dependen también de los conocimientos y competencias efectivamente logradas. De hecho, los efectos estimados de los niveles educativos cuando se incluyen también las variables de competencias resultan menores —entre una quinta y una sexta parte— que los obtenidos cuando éstas no se tienen en cuenta.

6.4 Mirando hacia adelante: problemas y perspectivas

Desde el punto de vista individual, la formación educativa es un elemento clave que afecta tanto a la propia inserción laboral como a los resultados laborales en aspectos tan relevantes como el empleo o el salario del trabajador. Desde un punto de vista social, resulta igualmente fundamental por su influencia sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, la magnitud de los problemas de desempleo, los niveles de productividad y, en suma, la capacidad de lograr mayores niveles de bienestar a la vez que se reducen los riesgos de exclusión social. Pero cuando se valora el papel de la formación es importante tener en cuenta que importan tanto la cantidad de educación —títulos alcanzados— como la calidad —conocimientos y habilidades adquiridos—.

Lo anterior es especialmente aplicable en el caso de los jóvenes. En unos casos acceden por vez primera al mercado de trabajo tras terminar sus estudios, carentes de experiencia laboral y de formación específica adquirida en el puesto de trabajo. En otros, las dotaciones en esos otros tipos de capital humano que deberían complementar y dar valor a la educación formal recibida en el sistema de enseñanza resultan escasas en general, en parte porque el sistema productivo, las actividades de formación para el empleo y el perfil de las empresas no funcionan adecuadamente en el desempeño de sus tareas formativas. Los efectos de la persistente crisis económica española agravan aún más esa situación, al reducir la probabilidad de encontrar trabajo e incrementar la duración de los períodos de desempleo.

Existe amplio margen para mejorar si se corrigen algunos de los problemas indicados,

6. Jóvenes y futuro: formación, empleo y productividad

y los problemas no dejan de ser también una oportunidad. Para valorar ese potencial, con todas las cautelas necesarias, se pueden tratar de cuantificar los efectos que tendrían avances en algunos de esos problemas.

Como se ha visto, tomando el resto de características personales como dadas, incluido el nivel de estudios completados, una mejora en el rendimiento educativo que suponga un mayor nivel de competencias favorece la participación en el mercado de trabajo, la probabilidad de empleo y la productividad. A su vez, una mayor participación y la experiencia laboral favorecen el mantenimiento y la mejora de las competencias, al propiciar el uso de las mismas. Si esas mejoras llevasen los niveles medios españoles de competencias a los valores correspondientes a Finlandia, el aumento estimado de la tasa de actividad sería de 1,8 puntos porcentuales, la caída estimada de la tasa de paro sería de 3,1 puntos y la productividad y los salarios aumentarían 5,5 puntos.

Los efectos serían más intensos si esa mejora del rendimiento educativo fuese acompañada por avances adicionales en los niveles de estudios completados. Así, reducir los elevados niveles de abandono temprano, gracias a sus efectos positivos sobre la formación, también supondría mejoras en esos tres ámbitos. Por mantener la misma referencia, si la tasa de abandono temprano de los estudios descendiese a niveles como los existentes en Finlandia, inferiores al 10%, la tasa de actividad podría crecer en torno a 1,2 puntos, la tasa de paro descender 1,6 puntos y la productividad aumentar 8 puntos.

Avances en el resto de aspectos problemáticos señalados en este capítulo también permitirían mejorar la situación laboral y reducir así mismo el riesgo de exclusión social. La formación, por tanto, va a continuar siendo decisiva en el futuro. Cabe preguntarse, no obstante, si

la demanda de trabajo se va a dirigir también en ese mismo sentido, y en la respuesta se deben distinguir dos aspectos: volumen de empleo generado y perfil del mismo. En cuanto al volumen de empleo, dependerá de la tendencia de crecimiento que se logre consolidar y la contribución a la misma del factor trabajo, pero parece claro que el empleo neto que se cree será, casi exclusivamente, cualificado.

Las últimas proyecciones de European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop) para España en su escenario base acerca de las oportunidades de empleo para la próxima década, hasta el año 2025, incluidas las debidas a jubilaciones, estiman un total de algo más de 8,8 millones de puestos de trabajo, de los cuales más de un 58%, casi 5,2 millones, corresponderán a trabajadores muy cualificados (estudios superiores) y casi el 40%, 3,5 millones, a trabajadores con cualificación media (estudios secundarios posobligatorios). Para los trabajadores menos cualificados (estudios obligatorios o menos) apenas habría nuevas oportunidades (el aumento neto previsto es de 0,13 millones). La población ocupada empezaría a crecer en 2014 y continuaría haciéndolo de modo sostenido hasta 2025, último año considerado.

Estas estimaciones cuantitativas han de considerarse con la debida precaución, pero indican que las ganancias potenciales —individuales y colectivas— asociadas a mejorar todo lo relativo a la formación son sustanciales. También indican que una parte muy importante de los problemas laborales dependen del estado del ciclo económico y de las características estructurales de tipo empresarial, económico, social e institucional comentadas en otros capítulos de este Informe. Progresar en el ámbito educativo es necesario e importante, pero no será suficiente para despejar totalmente el oscuro panorama laboral al que se enfrentan los jóvenes españoles como resultado de la crisis.

Hay que aprovechar el círculo virtuoso entre formación e inserción laboral. Cuantas más competencias efectivas aporte la formación, mejor será la inserción. Cuanto mejor sea la inserción y más se usen las competencias en el trabajo, más se verán reforzadas estas.

Las previsiones indican que durante el próximo decenio existirán amplias oportunidades de empleo, pero concentradas casi exclusivamente en las personas con estudios secundarios posobligatorios y, sobre todo, estudios superiores.

Resumen del capítulo 6

- El análisis conjunto de sistema educativo, mercado de trabajo y tejido productivo ofrece una imagen con luces y sombras que en conjunto resulta inquietante. Por otra parte, existen oportunidades de mejora si se corrigen algunos de los problemas observados.
- Se ha realizado un gran esfuerzo de inversión en capital humano, materializado en la constante mejora de los niveles educativos de las nuevas generaciones. Ese esfuerzo es valioso, ya que tiene efectos positivos en la inserción laboral de los individuos, propiciando una participación más activa en el mercado de trabajo, aumentando la probabilidad de empleo e impulsando la productividad y los salarios.
- Sin embargo, la evidencia disponible muestra problemas en los tres ámbitos considerados (sistema educativo, mercado de trabajo y tejido productivo) y, además, pone de manifiesto una deficiente interrelación entre ellos que dificulta la mejora de resultados.
- Existen problemas generalizados de rendimiento que afectan a la enseñanza obligatoria, los diferentes tipos de enseñanza secundaria pos-obligatoria y la educación superior. Los jóvenes españoles, al completar cada uno de esos niveles de estudios, muestran un déficit de competencias básicas en comparación con otros países desarrollados. A ello hay que añadir que un porcentaje demasiado elevado de los mismos abandonan de modo prematuro la educación y que los parados con bajos niveles de estudios realizan menos esfuerzos formativos que los parados mejor situados en ese aspecto.
- Esas carencias reducen significativamente el potencial de los estudios completados para mejorar la probabilidad de estar ocupado, algo a lo que también contribuye una estructura productiva poco especializada, relativamente, en ocupaciones cualificadas, que son las que requieren elevados niveles de formación en los que estos pueden aprovecharse de modo más productivo. Los desajustes entre las competencias de los titulados y las demandadas por las empresas son un problema adicional, al que se une un insuficiente esfuerzo formativo específico por parte de las empresas españolas, consecuencia de su falta de tamaño en comparación con otros países y del perfil educativo bajo de muchos empresarios.
- Los bajos niveles de competencias logrados en los distintos niveles de estudios completados, explican parte de los desajustes entre niveles de estudios y puestos de trabajo, que resulta ser, en parte, más aparente que real. Las menores competencias acaban reflejándose en que la educación formal no termina de generar la productividad que cabría esperar, las-

6. Jóvenes y futuro: formación, empleo y productividad

trando la capacidad de competir de la economía española y reduciendo los salarios.

- La solución a los problemas laborales de los jóvenes españoles, y también de los que no lo son tanto, han de venir en gran medida a través de más y, sobre todo, mejor formación. Es necesario un esfuerzo adicional en políticas activas eficaces que incrementen la empleabilidad de los parados, a través de los complementos de formación imprescindibles. El esfuerzo debe hacerse especialmente con los que corren un mayor riesgo de exclusión laboral y social, debido a la duración de su desempleo, sus mayores
- carencias formativas o a la mayor pérdida de relevancia productiva de su capital humano.
- Ese esfuerzo solo tiene sentido si la formación aporta aumento de las competencias del individuo, haciéndolo más capaz y, por ello, más empleable. El papel del sistema educativo es esencial en esa tarea, pero debe serlo también el de las empresas, resultando en cualquier caso fundamental una relación más próxima y familiar entre esos dos mundos que, hoy por hoy y, pese a los avances registrados, todavía parecen mirarse con cierta distancia, cuando no recelo.

Nota

¹ *Programme for the International Assessment of Adult Competencies.*

Bibliografía

- Eurostat. *Early leavers from education and training by sex and labour status.* Disponible en: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_14&lang=en (consulta: noviembre de 2014a).
- . *Population, aged 15 to 74 years, by sex, age and highest level of education attained.* Disponible en: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_pgaed&lang=en (consulta: noviembre de 2014b).
- Hernández, Laura y Lorenzo Serrano. «Efectos económicos de la educación en España: una aproximación con datos PIAAC». En Instituto Nacional de Evaluación Educativa, ed. *PIAAC. Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de la población adulta.* Capítulo 3 (2013): 66-88. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/piaac/piaacvol2.pdf?documentId=0901e72b8187670b>.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). *Encuesta de Población Activa. Explotación de los microdatos anonimizados.* Madrid, varios años.
- INEE (Instituto Nacional de Evaluación Educativa). *PIAAC. Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de la población adulta. Análisis secundario.* Volumen I, Madrid, 2013. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/piaac/piaac2012.pdf?documentId=0901e72b8181d500>.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*. París: OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>
- . *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do*. Vol. I *Student Performance in Mathematics, Reading and Science*. Edición revisada, París: PISA, OECD Publishing, febrero 2014. DOI: 10.1787/9789264208780-en.
- OIE (Observatorio de Innovación en el Empleo). *Informe OIE sobre jóvenes y mercado laboral: el camino del aula a la empresa*. Disponible en: http://www.oie.es/wp-content/uploads/2014/02/oie_estudio.pdf.
- Serrano, Lorenzo y Ángel Soler. *Dotaciones de capital humano 1964-2013: 50 años de mejoras educativas y transformaciones productivas*. Valencia: Fundación Bancaja-Ivie, 2014. Disponible en: <http://www.ivie.es/es/informes/2014-1-dotaciones-de-capital-humano-1964-2013-50-anos-de-mejoras-educativas-y-transformaciones-productivas.php>
- Serrano, Lorenzo, Ángel Soler y Laura Hernández. «El abandono educativo temprano: análisis del caso español». Documento de Trabajo, Madrid: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2013. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/documentos-de-trabajo/abandono-educativo-temprano-2.pdf?documentId=0901e72b818e38f4>

7

Retos del sector público

Las actuaciones públicas centran muchas de las críticas dirigidas en los últimos años a las instituciones, con frecuencia motivadas por cambios impulsados por la crisis pero con orígenes previos a la misma. Pese a que las reformas son imprescindibles en muchos casos para solucionar problemas de diverso orden, son vistas con desconfianza y percibidas como revisiones a la baja del *contrato social* previo entre el gobierno y los ciudadanos.

Los cambios en sector público español (SPE) son tantos y el debate está tan marcado por las ideologías y un horizonte político de corto plazo que resulta difícil identificar un marco general que dé sentido a las propuestas. Por esto, y porque muchas de las reformas apenas ofrecen resultados claros, no parecen ayudar a recuperar el aprecio por las instituciones. Más bien al contrario, van acompañadas de una evolución preocupante de la confianza en políticos, gobiernos y resto de instituciones públicas.

El SPE se enfrenta a desafíos en seis ámbitos: a) su sostenibilidad financiera a medio plazo; b) la definición de su tamaño y estructura organizativa, tanto en niveles de gobierno como en modalidades de prestación de los servicios; c) la eficacia y eficiencia de las actuaciones, en especial en servicios públicos fundamentales como la sanidad y la educación; d) la transparencia informativa y el control de los resultados de las políticas, en particular en lo que se refiere a la contribución de las actuaciones públicas a la redistribución de la renta y la igualdad de oportunidades; e) la calidad, cantidad y efectos de las regulaciones que marcan el terreno de juego a los agentes privados, en especial a las empresas, y sus implicaciones para el crecimiento, el empleo, la seguridad jurídica y la protección medioambiental; f) las causas del deficiente funcionamiento del sistema fiscal, tanto en generación de recursos como en el reparto de las cargas tributarias.

El análisis detallado de todos estos temas requiere mucho más espacio que el disponi-

La carga financiera actual de la deuda pública representa el 3,5% del PIB y el 7,6% del presupuesto de gasto de las Administraciones Públicas, y seguirá pesando significativamente a medio plazo aunque se consiga corregir pronto el déficit.

ble en este capítulo, pero en él se ofrece un marco de referencia para abordar los debates mencionados. El primer apartado contempla tres aspectos básicos del debate sobre el sector público durante la crisis: su sostenibilidad financiera, dimensión y organización. El segundo apartado estudia los resultados de las principales actuaciones públicas —protección social, sanidad y educación— desde la perspectiva de la eficiencia y la equidad, y los problemas asociados a la falta de información y transparencia en los criterios de actuación y las carencias en cuanto a evaluación y control de las políticas. El tercero considera la situación de los ingresos públicos, las razones que justifican una reforma fiscal en profundidad y las características que debería reunir. Finalmente se presentan de forma resumida las conclusiones.

7.1 Dimensiones de la crisis del sector público

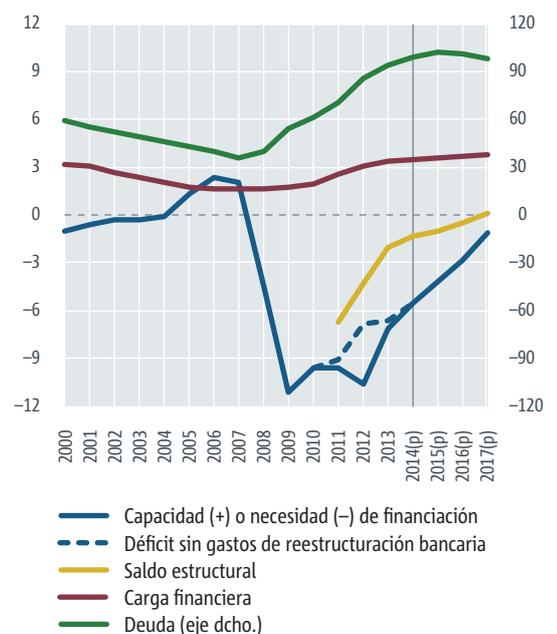
El sector público ocupa un lugar central en la grave crisis que padece España, pese a sus limitadas responsabilidades en el desencadenamiento de la misma, habiéndose puesto de manifiesto las limitaciones de los gobiernos para responder eficazmente a los problemas de los ciudadanos y empresas, desempeñar satisfactoriamente muchas de sus funciones y cumplir las promesas realizadas. Esta realidad se ha hecho patente en forma de dificultades financieras, subidas de impuestos, ajustes de gasto y, en general, revisión de compromisos con los ciudadanos. Las consecuencias han sido expectativas defraudadas y pérdida de confianza en las instituciones, críticas a la dimensión del sector público —por exceso y por defecto, según el punto de vista— y la estructura del Estado —en particular al papel y dimensión de los gobiernos autonómicos—, así como una creciente tensión social y política.

Tensiones financieras y ajustes fiscales

Los indicadores del gráfico 7.1 permiten comprobar las enormes necesidades de financiación de las Administraciones Públicas en estos años, equivalentes a casi un 25% del gasto público y el 10% del PIB entre 2009 y 2012. Como consecuencia de ello se ha producido un crecimiento sustancial de la ratio deuda/PIB, duplicada en solo un quinquenio, alcanzándose el 100%. El aumento de la carga financiera de la deuda ha supuesto perder lo avanzado durante los años de expansión posteriores a la entrada en el euro, para volver a situarla cerca del 3,5% del PIB.

Según las previsiones del Programa de Estabilidad 2014-2017 presentado por el gobierno, en los próximos años se espera lograr una sustancial corrección del déficit oficial y la eliminación de un déficit estructural que a principio de la

GRÁFICO 7.1. Evolución del déficit, la deuda y la carga financiera de las Administraciones Públicas, 2000-2013 y previsiones 2014-2017 (porcentaje del PIB)



p: Previsión

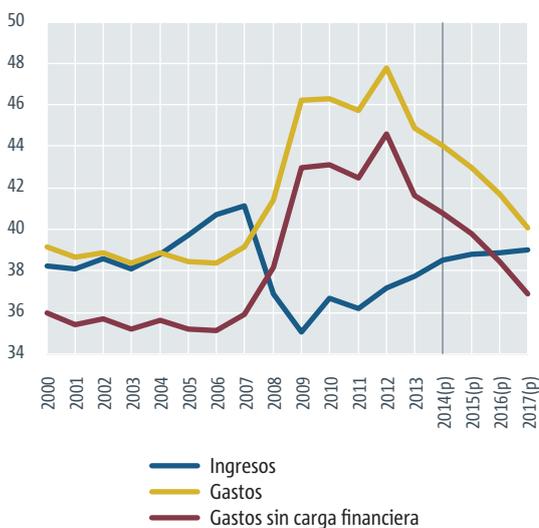
Fuente: Banco de España (2014) y Ministerio de Economía y Competitividad (2012, 2013, 2014).

7. Retos del sector público

crisis llegó a ser importante. No obstante esos avances, en 2017 apenas se habrá podido reducir la ratio deuda/PIB y la carga financiera será mayor que la actual, alcanzando cifras similares a las de las prestaciones por desempleo. Estos datos indican que los efectos de los desequilibrios financieros públicos van a ser muy duraderos, permaneciendo después de que los saldos negativos sean efectivamente frenados.

El gráfico 7.2 muestra la trayectoria de gastos e ingresos de la que se derivaron los déficits y la vía que prevé el gobierno para reconducirlos. La crisis puso fin a una etapa de equilibrio presupuestario y superávits *primarios* —el gasto incluía una significativa carga financiera de la deuda— que concluye con un breve superávit *oficial* en 2006 y 2007, asociado al *boom* y acompañado de déficits *estructurales*. En los años siguientes los ingresos públicos se desploman mucho más que en el resto de países —pasando del 41,1% del PIB en 2007 al 35,1% en 2009— mientras los gastos aumentan con fuerza —del 39,2% del PIB al 46,2%—, generándose enormes necesidades de financiación anuales, superiores al 10% del PIB entre 2009 y 2012.

GRÁFICO 7.2. Evolución de los ingresos y gastos de las Administraciones Públicas, 2000-2013 y previsiones 2014-2017 (porcentaje del PIB)



p: Previsión

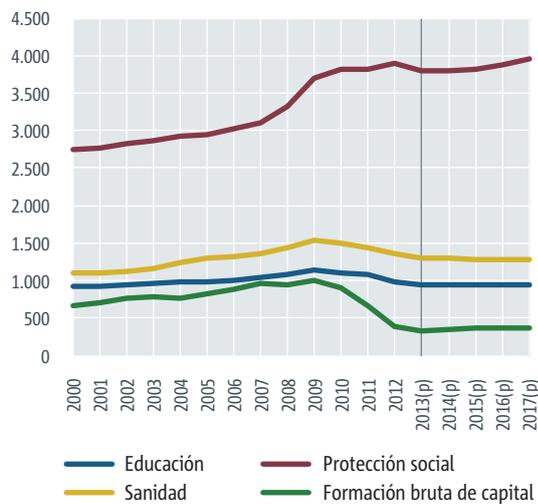
Fuente: IGAE (2014c) y Ministerio de Economía y Competitividad (2014).

Las trayectorias de ingresos y gastos indican retrasos en la corrección de los desajustes y dificultades para lograrlo. Tras el hundimiento de la recaudación, las revisiones al alza de los tipos de los principales impuestos han ofrecido limitados resultados recaudatorios al combinarse con un hundimiento de las bases tributarias (renta, consumo, riqueza). En los gastos, cuatro factores han contribuido a dificultar su contención: el impulso de la crisis a unos gastos de protección social —pensiones, desempleo— que ya presentaban una tendencia expansiva previa por efecto del envejecimiento; los gastos derivados de la reestructuración bancaria (gráfico 7.1); la creciente carga financiera del endeudamiento público, a pesar de la contención de tipos de interés; y la dificultad de reducir el volumen de gastos en sanidad y educación, servicios con mucha inercia en su funcionamiento.

Las previsiones para el período 2014-2017 ilustran la estrategia diseñada por el gobierno para corregir el déficit: un incremento de la presión fiscal efectiva para devolverla a los niveles de hace una década y, sobre todo, en un cambio de la tendencia creciente del gasto público en el PIB, para reducirlo del 48% al 40% anterior a la crisis. Ese objetivo sitúa el gasto público neto de cargas financieras en un 37% del PIB, un punto por encima de la cifra de principios de siglo, e implica retroceder el peso en el PIB —y los niveles de gasto real por habitante— de algunos servicios básicos. Las medidas adoptadas para conseguirlo han tensionado la atmósfera social, en especial en el ámbito de actuación de las comunidades autónomas, responsables de la educación y la sanidad, cuyo gasto se ha de reducir. El gráfico 7.3 ofrece información sobre la evolución pasada y prevista del gasto en protección social, sanidad, educación e inversión pública. Todas las partidas se expresan en euros reales per cápita, como aproximación al volumen real de servicios ofrecidos, confirmando los ajustes

Cuatro factores dificultan la contención del gasto: la carga financiera de la deuda, los gastos crecientes en protección social, el coste de la reestructuración bancaria y la inercia del gasto en sanidad y educación.

GRÁFICO 7.3. Evolución del gasto público real per cápita en las principales funciones, 2000-2012 y previsiones 2013-2017 (euros de 2008 per cápita)



p: Previsión

Fuente: INE (2014e), IGAE (2014a) y Ministerio de Economía y Competitividad (2014).

comentados, de particular intensidad en el caso de la formación de capital.

La excepción a la contención del gasto se produce en protección social, marcada por el gasto en pensiones, dependencia y desempleo. En los años de crisis, las jubilaciones —incluidas las anticipadas—, el importe creciente de la pensión media y el paro son causas directas de un aumento del 25% del gasto real por habitante en esta función. El objetivo para 2017 es frenar esta expansión pero no revertir la tendencia, esperándose al final del período que la protección social absorba el 41% del gasto público y 16,4 puntos del PIB.

En las décadas siguientes continuará previsiblemente el aumento de los gastos asociados al envejecimiento, derivados de la creciente longevidad. Ese incremento era probable antes de la crisis pero unas peores perspectivas de crecimiento agravan la amenaza financiera que representa y obliga a tomar medidas para reducir la carga del sistema de pensiones, por dos vías: retraso de la edad de jubilación y endurecimiento de las condi-

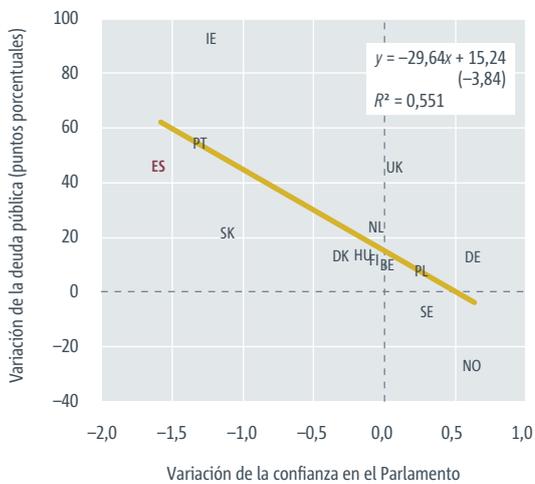
ciones que determinan la ratio pensión/cotización. Así pues, en este ámbito la tendencia de los gastos públicos es expansiva pero va acompañada de una revisión a la baja de las expectativas sobre las pensiones públicas a percibir. Este cambio ha impactado en buena parte de la población laboral, añadiendo incertidumbre al futuro de la Seguridad Social que, desde 2010, ha tenido déficits, obligando a recurrir al fondo de reserva.

El resto de funciones de gasto sí han flexionado a la baja. En sanidad y educación —gestionadas prácticamente en su totalidad por las comunidades autónomas— el gasto real por habitante se ha reducido, en especial desde 2012. Se prevé que esa tendencia se mantenga hasta 2017 y el gasto real per cápita en sanidad se sitúe aproximadamente en el nivel de los años 2004-2005 y el de educación en el de 2001-2002. Por último, se constata que la trayectoria de la formación bruta de capital público es fuertemente procíclica y, tras un intenso *boom*, se reduce un 68% entre 2009 y 2013, siendo la previsión que se mantenga en niveles bajos hasta 2017.

Los datos anteriores muestran un sector público financieramente estresado, obligado a corregir desequilibrios, subir impuestos y reducir gastos en partidas que afectan a la confianza de la población en las promesas y compromisos gubernamentales y, en general, políticos. La reacción de los ciudadanos se refleja en la caída de los indicadores de confianza en las instituciones que reflejan las encuestas, más intensa en los países en que las tensiones laborales, económicas y financieras han aumentado significativamente —a la vista del incremento de los ratios de desempleo y deuda/PIB— y han obligado a ajustes más severos. En ellos el retroceso de la confianza ha sido mayor, encontrándose España en una posición extremadamente negativa desde este punto de vista¹ (gráfico 7.4).

7. Retos del sector público

GRÁFICO 7.4. Variación de la deuda pública y de la confianza en el Parlamento, 2006-2012
(porcentaje del PIB y grado de confianza en escala 0-10)



Fuente: European Social Survey (2012) y Eurostat (2014a).

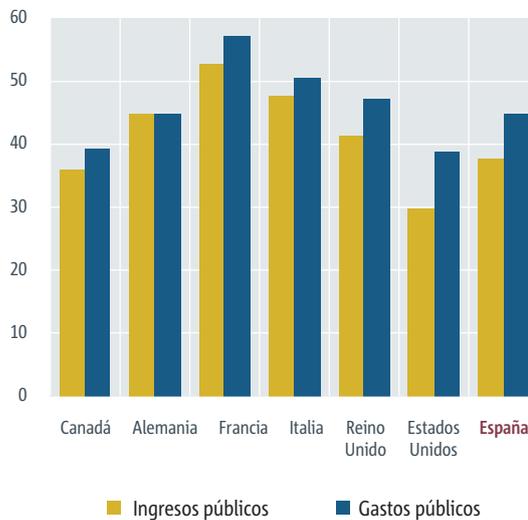
Tamaño y organización del sector público

Una de las implicaciones de esta pérdida de confianza es la intensificación del debate sobre la dimensión y configuración del SPE, reforzado en estos años en tres direcciones: a) cuál es el tamaño deseable para cuando se recupere el equilibrio fiscal; b) hasta qué punto los desequilibrios financieros están asociados a la descentralización; y c) cuál es la combinación público-privada preferible para la financiación y producción de los servicios.

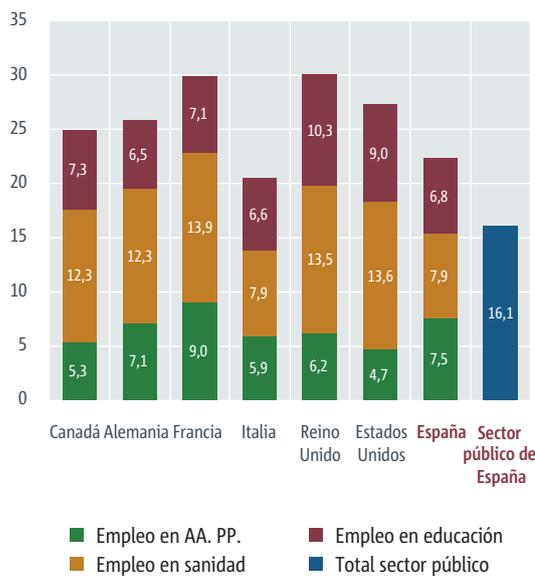
Las respuestas a estas cuestiones dependen mucho de las preferencias políticas pero, más allá de las mismas, es útil constatar que los sectores públicos están organizados de forma muy diversa en los países más desarrollados. Pese a ello sus diferencias de dimensión no son tan sustanciales como algunos creen. El panel a del gráfico 7.5 indica que el gasto público español tiene un peso en el PIB similar al de Alemania, algo mayor que el de Estados Unidos y Canadá y menor que el de Francia, Italia y Reino Unido. Todos estos países, salvo Alemania, tienen ingresos públicos menores que sus gastos, sien-

GRÁFICO 7.5. Dimensión del SPE. Perspectiva comparada con los principales países, 2013

a) Ingresos y gastos públicos como porcentaje del PIB



b) Empleo en la Administración Pública, sanidad y educación como porcentaje del empleo total, 2013



Nota: Los datos de gastos e ingresos públicos para Canadá y Estados Unidos son de 2012.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (varios años), INE (2014a), OCDE (2014c), Eurostat (2014a), Statistics Canada (2014) y Bureau of Labour Statistics (2014).

do el déficit español el segundo mayor en términos relativos, tras Estados Unidos.

El panel b del gráfico 7.5 muestra el peso en el empleo total del relacionado con los servicios públicos, incluyendo los ocupados

En comparación con otros países desarrollados, el sector público español no está sobredimensionado.

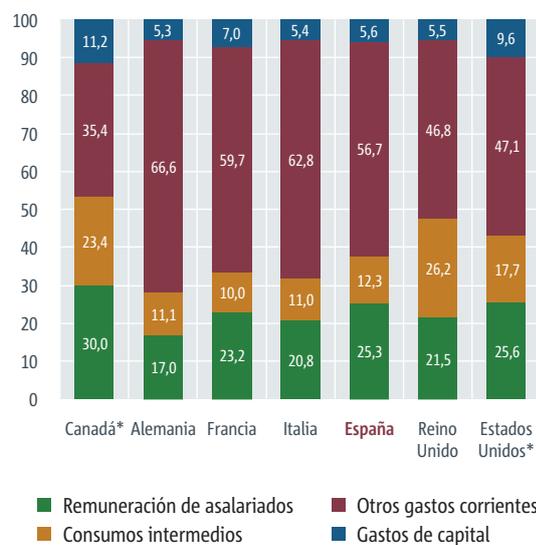
administrativos y de servicios generales, los de educación y de sanidad.² En España, estas actividades representan el 22,2% del empleo total, un porcentaje menor que el de la mayoría de países, debido en especial al menor número de empleos en educación y sanidad, tanto públicos como privados. Si se consideran los datos oficiales más recientes, el peso en España del empleo estrictamente público en este conjunto de actividades representaba a principios de 2014 el 16,1% de la ocupación total. Este porcentaje es apenas un tercio del peso del gasto público en el PIB (panel a del gráfico 7.5) y la diferencia se debe a que solo una parte pequeña del gasto público se dedica a producir servicios directamente. El resto es gasto redistributivo —apenas emplea a personas— o productivo pero dedicado a comprar bienes y servicios al sector privado, generándose allí los empleos.

El gráfico 7.6 confirma esta visión mostrando que la remuneración de los asalariados públicos (profesores, personal sanitario, jueces, fuerzas de seguridad, administradores) re-

presenta entre el 20 y el 25% del presupuesto total. El resto del gasto público se dirige al sector privado, por distintas vías: compra de bienes y servicios intermedios (suministros, finales (servicios educativos y sanitarios concertados) y transferencias monetarias a las familias (prestaciones sociales). También es significativo, pero menor, el porcentaje dedicado a gastos de capital (formación bruta de capital fijo y transferencias de capital).

España dedica a remunerar a los asalariados públicos un porcentaje mayor de su gasto público que el resto de países europeos considerados, similar al de Estados Unidos y menor que Canadá. Las compras de consumos intermedios suelen ser mayores en los países en los que los gastos de personal también lo son, reflejando más producción pública directa de servicios. En cambio, el resto de gastos corrientes aumenta —sucede sobre todo en Alemania— cuando los gastos se concentran en transferencias de protección social y en la colaboración público-privada en la producción de los servicios.

GRÁFICO 7.6. Estructura del gasto público por principales capítulos. Comparación internacional, 2013 (porcentaje)



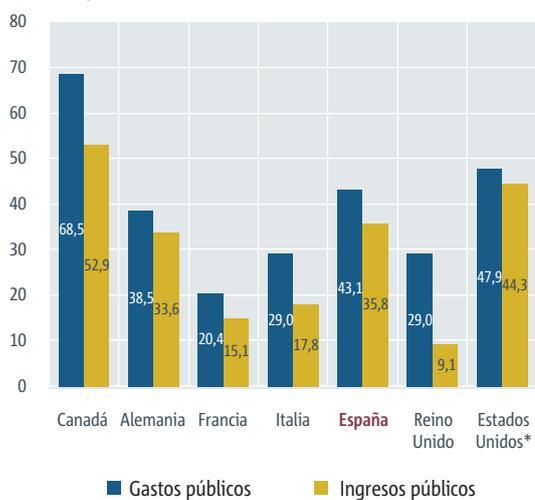
*Para estos países los datos son del 2012.

Fuente: ODCE (2014c).

Debido a la sustancial descentralización llevada a cabo, el peso del gasto de las comunidades autónomas y corporaciones locales es mayor que el de los gobiernos subcentrales de los países europeos considerados (gráfico 7.7) —incluida Alemania, un país federal— aunque menor que el de Estados Unidos y Canadá. Los gobiernos subcentrales tienen en todos los casos un peso menor en los ingresos públicos totales que en los gastos, existiendo un desequilibrio *vertical* que requiere transferencias de nivelación desde los gobiernos centrales. Estas transferencias ponen de manifiesto tanto limitaciones de la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos subcentrales como la del papel de las mismas cuando existen —como en Canadá o España— compromisos de solidaridad interterritorial explícitos.

7. Retos del sector público

GRÁFICO 7.7. Peso de los gobiernos subcentrales en gastos e ingresos públicos. Comparación internacional, 2013 (porcentaje)



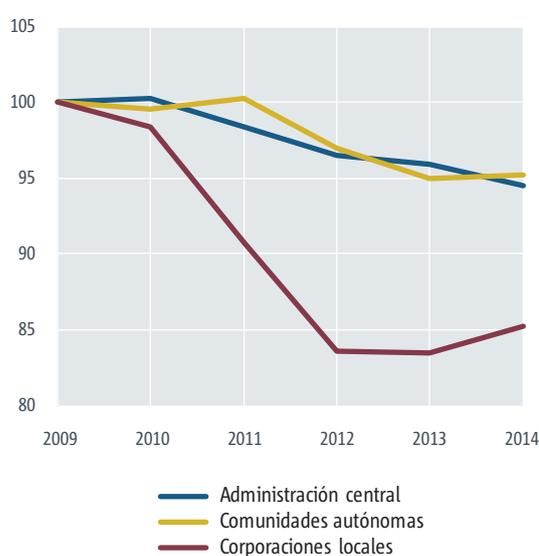
* Para este país los datos son del 2012.

Fuente: ODCE (2014c).

Una de las características de la descentralización en España es que una parte muy importante del gasto público en prestación de servicios se realiza por parte de comunidades autónomas y corporaciones locales. Por eso su peso en el empleo público alcanza el 80% del total y estas administraciones son las que más han soportado las tensiones de los ajustes de empleo de los últimos años (gráfico 7.8). Estos han alcanzado aproximadamente a 194.000 empleados públicos y han sido proporcionalmente más intensos en las corporaciones locales. La reducción se ha concentrado en un 50% en las corporaciones locales y en un 33% en las comunidades autónomas, en particular en el personal sanitario —con una reducción cercana a 28.500 empleados— y en el educativo —más de 30.000—.

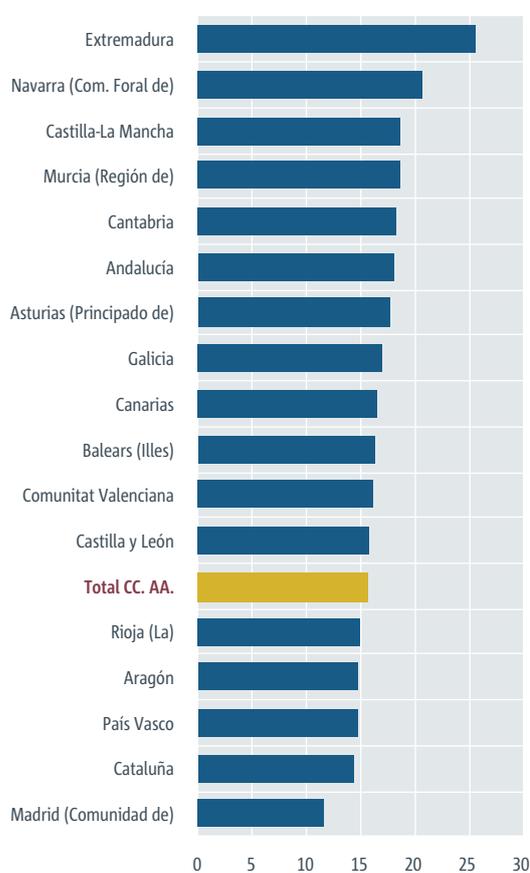
El volumen relativo de gastos, la estructura de los mismos y el peso del empleo público no son similares en las distintas regiones españolas, debido tanto al ejercicio de la autonomía por las comunidades autónomas como a trayectorias muy distintas en el despliegue territorial del Estado, sorprendentemente dispares en el pasado. El gráfico 7.9

GRÁFICO 7.8. Evolución del personal al servicio de las Administraciones Públicas, 2009-2014 (índice 2009 = 100)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (varios años).

GRÁFICO 7.9. Peso del gasto público autonómico en el PIB, 2013 (porcentaje)



Fuente: INE (2014b), IGAE (2014d) y elaboración propia.

España es el país europeo más descentralizado, con la peculiaridad de que los gobiernos subcentrales asumen la prestación de los principales servicios públicos y, por tanto, han soportado las mayores tensiones de los recientes ajustes de empleo y gasto públicos.

El peso relativo del sector público en cada comunidad autónoma es dispar y los gastos autonómicos también presentan diferente composición.

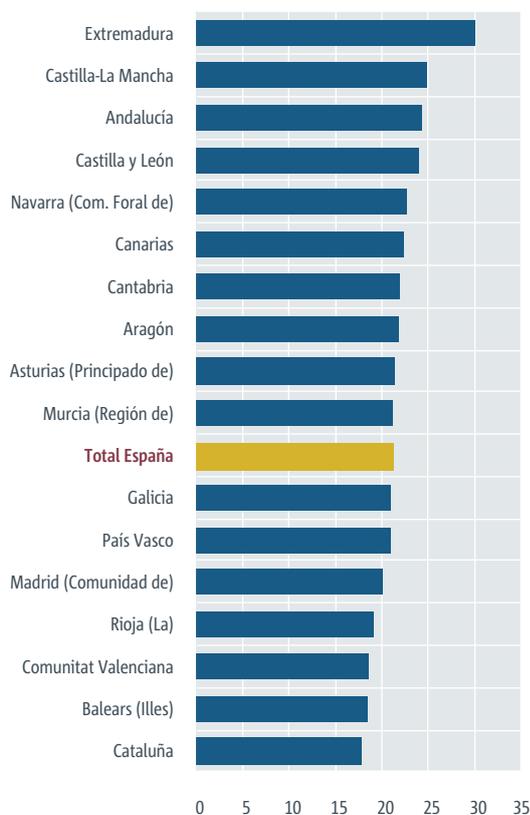
muestra el peso del gasto público autonómico en el PIB y el gráfico 7.10 el empleo público de todas las Administraciones en el empleo total en cada comunidad. Es inmediato apreciar el amplio abanico de valores de ambos indicadores. En el gasto de las comunidades autónomas el rango de variación va del 25,5% de Extremadura al 11,5% de la Comunidad de Madrid, y en el del empleo público total del 30,1% de Extremadura al 17,9% de Cataluña. Estos porcentajes se ven influidos por el gasto de las Administraciones Públicas en cada territorio y por el nivel de renta y empleo, pero advierten que alcanzar una dimensión del sector público en España como la que propone el Programa de Estabilidad en todas las comunidades autónomas sig-

nificará reducirla en un lugar e incrementarla en otro.

Un caso particular de estas importantes diferencias de tamaño del sector público es el de las administraciones autonómicas (gráfico 7.11), cuyos niveles de ingresos y gastos por habitante presentan diferencias superiores al 60 %. Tras esa diversidad se encuentra, fundamentalmente, las ventajas de financiación del régimen foral y el respeto al *statu quo* en los modelos de financiación que deciden la distribución de recursos entre las comunidades de régimen común³.

Las diferencias entre comunidades no son solo de niveles de gastos sino de compo-

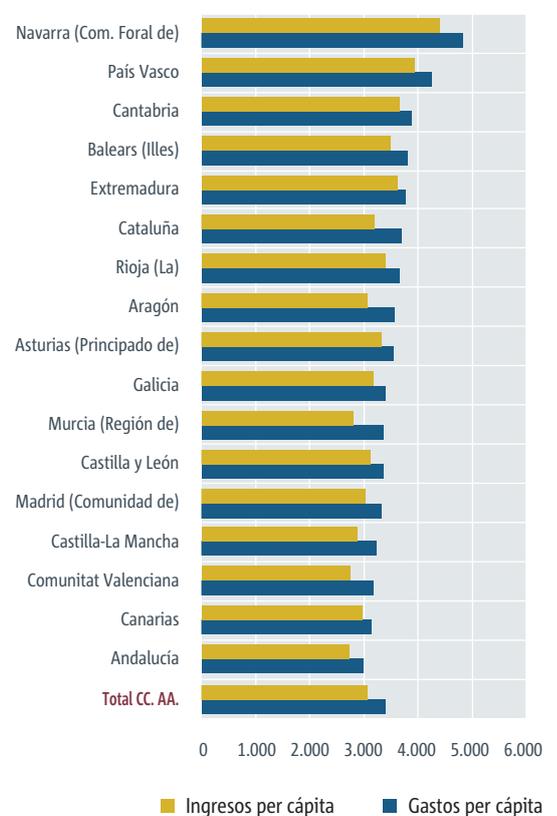
GRÁFICO 7.10. Peso del empleo público sobre el total, 2012 (porcentaje)



Nota: Como empleo público se incluye: Administración Pública y defensa; seguridad social obligatoria; educación; actividades sanitarias y de servicios sociales.

Fuente: INE (2014b).

GRÁFICO 7.11. Ingresos y gastos por habitante de las comunidades autónomas, 2013 (euros per cápita)



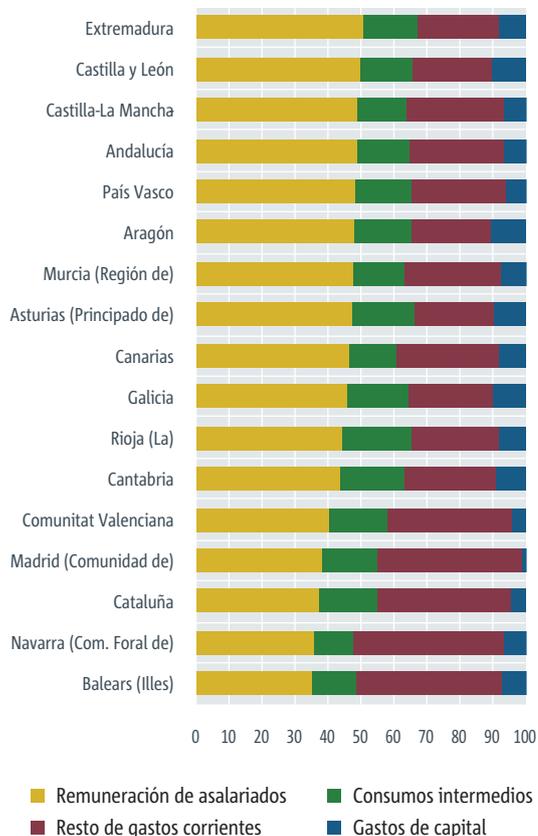
Nota: En la Comunidad Foral de Navarra ha sido restada la aportación al Estado, tanto de los ingresos como de los gastos.

Fuente: IGAE (2014d).

7. Retos del sector público

sición de los mismos y reflejan distintas opciones en la producción de los servicios públicos bajo su responsabilidad, sobre todo en salud, educación y servicios sociales. Estas actividades son intensivas en empleo y allí donde su producción es en mayor medida pública aumenta el peso de la remuneración a los asalariados y los consumos intermedios. En cambio, cuando se apoya más en la concertación con el sector privado gana peso la partida *resto de gastos corrientes*. Por la importancia de esta segunda opción sobresalen Illes Balears, Comunidad Foral de Navarra, Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana; en ellas el peso de los pagos a los empleados públicos es inferior en cerca de diez puntos porcentuales a los de Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León o Andalucía (gráfico 7.12).

GRÁFICO 7.12. Composición del gasto público autonómico, 2013 (porcentaje)



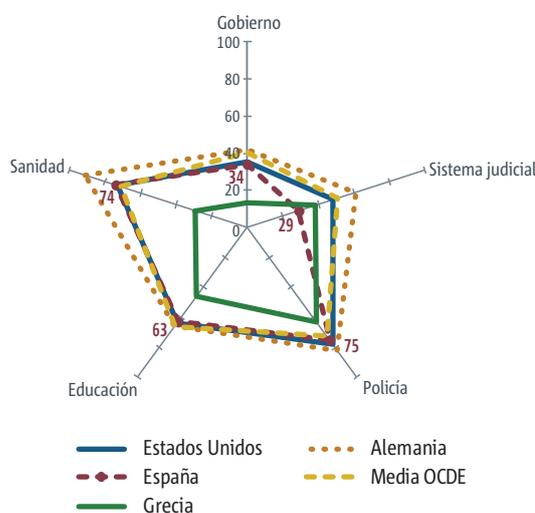
Fuente: IGAE (2014d) y elaboración propia.

7.2 Eficiencia y equidad de las actuaciones públicas

El volumen, las características y la calidad de los servicios pueden ser distintos entre comunidades debido a sus recursos y opciones organizativas, y también por la eficiencia o la equidad de la gestión pública. En este sentido debe señalarse que los servicios públicos de salud, educación y seguridad merecen en muchos países una valoración más positiva de los ciudadanos que el gobierno o el sistema judicial (gráfico 7.13). España se sitúa en niveles de satisfacción próximos a la media de la OCDE y a los de Estados Unidos en estos servicios fundamentales, mientras la confianza en el gobierno y, sobre todo, en el sistema judicial alcanza niveles muy inferiores. En estos resultados influyen tanto elementos objetivos como otros subjetivos, que refuerzan su importancia por las carencias que España padece en materia de evaluación de políticas, transparencia en los procedimientos y control de los resultados.

En España el sistema judicial y el gobierno reciben una mala valoración de los ciudadanos.

GRÁFICO 7.13. Confianza y satisfacción en instituciones y servicios públicos, 2012



Fuente: OCDE (2013a).

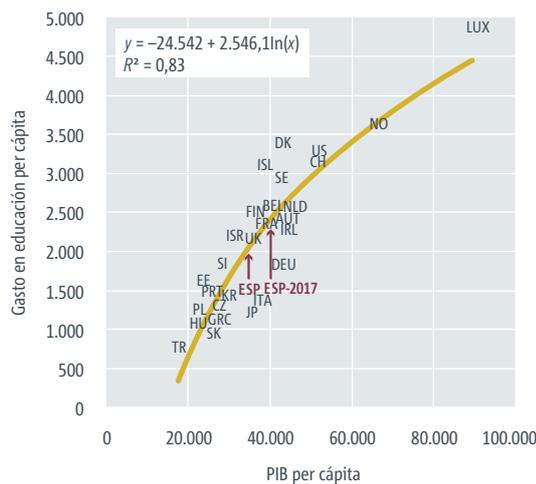
En comparación con otros países los recursos dedicados a educación y sanidad son menores.

Suficiencia y eficiencia

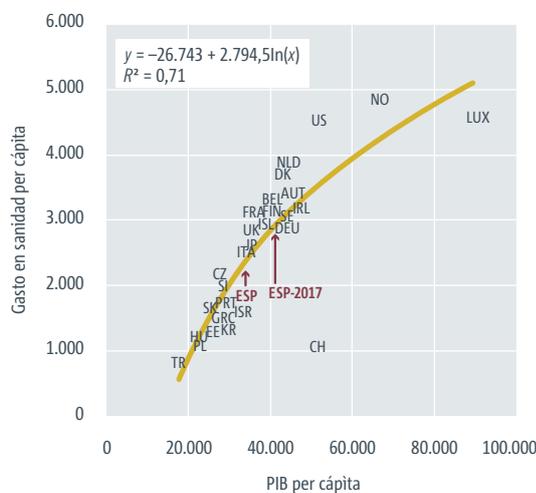
Una valoración de la eficacia y la eficiencia de los servicios requiere considerar el gasto realizado y también sus resultados, pero estos son difíciles de conocer dado el pobre desarrollo de las prácticas de evaluación de políticas públicas en España, pese a la existencia de agencias dedicadas a esta cuestión desde hace años. No obstante, en educación y sanidad existen indicadores que permiten comparaciones interesantes con otros países.

GRÁFICO 7.14. Gasto en educación y sanidad por habitante y nivel de renta. Comparación internacional, 2012 (dólares PPA)

a) Gasto en educación per cápita y nivel de renta



b) Gasto en sanidad per cápita y nivel de renta

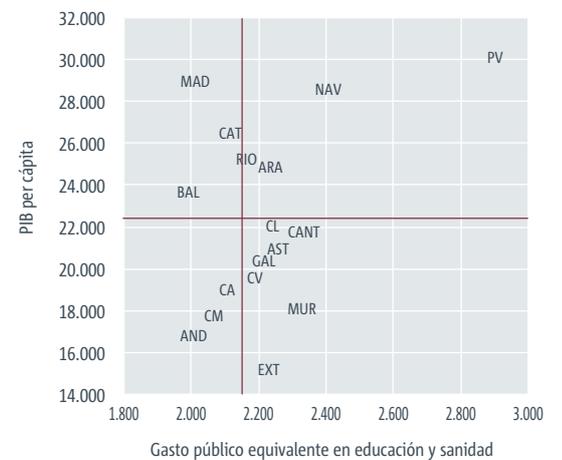


Fuente: OCDE (2013a), Ministerio de Economía y Competitividad (2014) y elaboración propia.

En lo que se refiere al gasto por habitante, en el caso de sanidad se encuentra prácticamente sobre la línea de tendencia internacional cuando se tiene en cuenta el nivel de renta (panel *b* del gráfico 7.14), mientras que el de educación se sitúa ligeramente por debajo (panel *a* del gráfico 7.14). Esta última desviación será más acentuada en 2017 si se cumplen las previsiones del Programa de Estabilidad, de modo que podría hablarse de un problema de insuficiencia de recursos en estos servicios fundamentales y estaría más justificado afirmarlo en el ámbito de la educación. No obstante, esta valoración del promedio español obliga a recordar las importantes diferencias entre comunidades, incluso entre aquellas que tienen similares niveles de renta (gráfico 7.15). Tras la casuística observada se encuentran, sobre todo, los muy distintos recursos por habitante de las comunidades autónomas, pero también sus costes unitarios de prestación de los servicios, opciones organizativas y prioridades de gasto.

La cantidad y calidad de los servicios recibidos no dependen solo del gasto sino de la

GRÁFICO 7.15. Gasto equivalente de las comunidades autónomas en sanidad y educación en proporción del PIB, 2012 (euros per cápita)



Nota: El gasto equivalente se ha calculado teniendo en cuenta las características de edad de la población a efectos de los servicios sanitarios y educativos.

Fuente: IGAE (2014b), INE (2014a) y elaboración propia.

7. Retos del sector público

GRÁFICO 7.16. Esperanza de vida al nacer en relación con el gasto público per cápita en salud, 2011

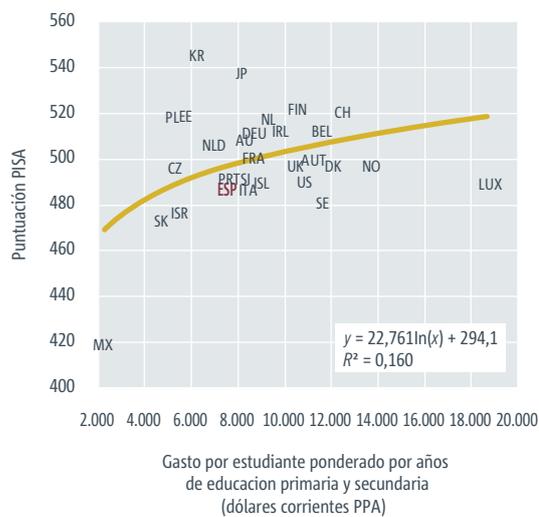


Fuente: OCDE (2014b) y elaboración propia.

eficiencia con la que se prestan, un asunto al que se puede realizar aproximaciones objetivas y subjetivas. En salud los resultados dependen de muchas circunstancias además de los recursos y decisiones públicas, pero no parecen justificar las críticas generales al funcionamiento de la sanidad pública: la esperanza de vida de la población sitúa a España en una posición favorable en relación con el gasto sanitario (gráfico 7.16). Esa misma impresión favorable se deriva de las encuestas del CIS, que en porcentajes superiores al 80 reflejan satisfacción con los servicios de medicina general y especializada, tanto antes de la llegada de la crisis como en la actualidad.

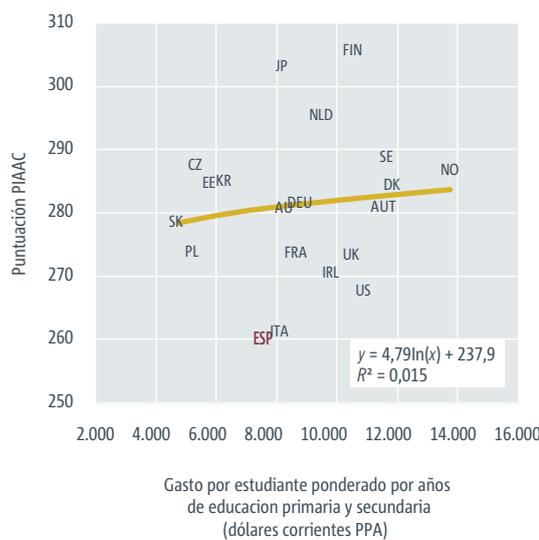
Los resultados educativos son mucho menos favorables, desde cualquier punto de vista. Medidos por los niveles de competencias en lectura y matemáticas de los jóvenes que finalizan la educación obligatoria (Informes PISA) y de los adultos con estudios superiores están próximas a las de quienes poseen estudios medios en otros países y las de las personas con secundaria posobligatoria superan por poco a los niveles básicos de otros países. Esta valoración negativa de los resultados educativos concuerda con las encuestas del CIS, que indican insatisfacción mayoritaria

GRÁFICO 7.17. Comprensión lingüística y matemática en el Informe PISA, 2012



Fuente: OCDE (2014a) y elaboración propia.

GRÁFICO 7.18. Comprensión lingüística y matemática en adultos de 25 a 34 años según Informe PIAAC, 2012



Fuente: OCDE (2014a) y elaboración propia.

públicos y financiados con recursos colectivos. En los niveles educativos posobligatorios, las competencias de los adultos con estudios superiores están próximas a las de quienes poseen estudios medios en otros países y las de las personas con secundaria posobligatoria superan por poco a los niveles básicos de otros países. Esta valoración negativa de los resultados educativos concuerda con las encuestas del CIS, que indican insatisfacción mayoritaria

Los resultados educativos hacen pensar que también existen ineficiencias en la prestación estos servicios.

y una valoración retrospectiva negativa, tanto de la situación al principio de la crisis como hace una década.

Equidad y redistribución

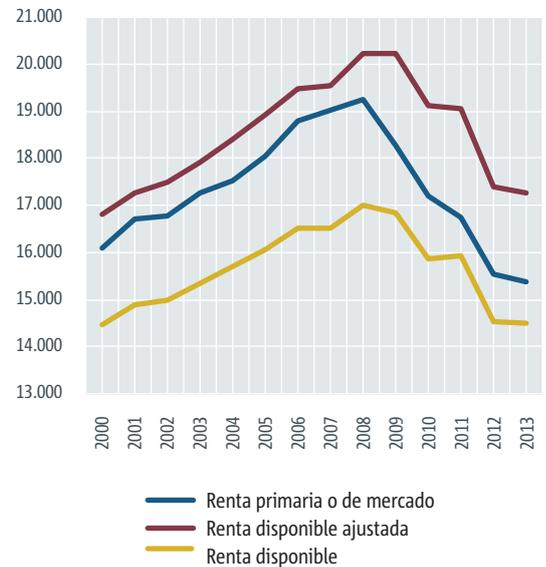
Muchas actuaciones públicas tienen como finalidad la equidad y, por ello, es importante considerar sus efectos sobre la desigualdad. Así sucede con la progresividad del sistema fiscal —que se analiza posteriormente— y las políticas de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y la sanidad. Lo mismo ocurre con parte de los gastos en pensiones o con la protección al desempleo, y la dependencia, resultantes de políticas orientadas a compartir colectivamente el riesgo de deterioro de una vida digna que puede ser ocasionado por el envejecimiento o la falta de trabajo.

En estos años de crisis, los ajustes a los que se ha enfrentado el sector público han obligado a reducir las prestaciones en muchos ámbitos, con consecuencias directas sobre la percepción de la población del logro de los objetivos de equidad. Sin embargo, es importante distinguir entre retrocesos en los servicios y retrocesos en la contribución de los servicios a corrección de las desigualdades. Para diferenciar ambas cuestiones es necesario medir la evolución de la desigualdad en la renta de los hogares generada por los mercados (renta primaria) y la reducción de la misma tras el pago de impuestos directos y la obtención de transferencias públicas tanto monetarias (renta disponible) como en especie, recibidas al utilizar servicios educativos y sanitarios cuasi gratuitos (renta disponible ajustada). El panel *a* del gráfico 7.19 muestra que los hogares españoles mejoran sus recursos cuando se consideran todas estas actuaciones públicas y que la importancia relativa de las mismas crece desde

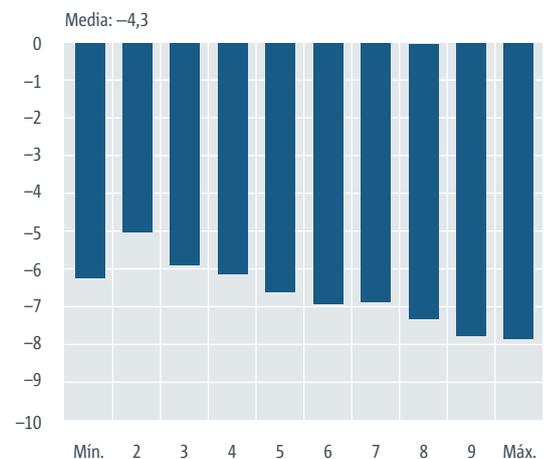
Durante la crisis ha caído la renta media disponible efectiva de los hogares y se han agravado las desigualdades, pese haber ganado peso las actuaciones públicas redistributivas.

GRÁFICO 7.19. Evolución de la renta disponible

a) Efectos redistributivos de las actuaciones públicas, 2000-2013 (euros per cápita)



b) Variaciones acumuladas en la renta disponible del hogar simulaciones del efecto de las medidas de saneamiento fiscal para España, 2008-2012 (porcentaje de la renta disponible del hogar)



Fuente: INE (2014b) y elaboración propia y FMI (2014).

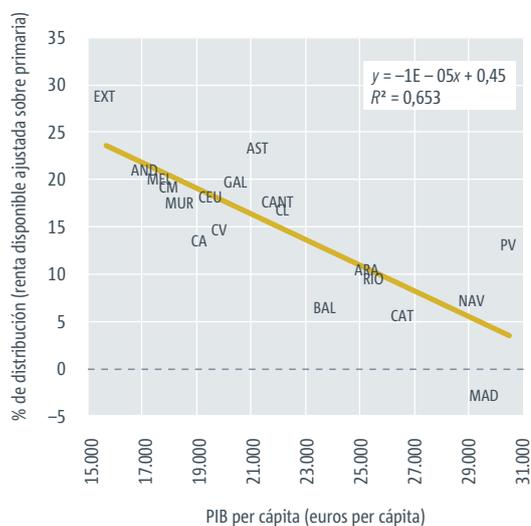
que comenzó la crisis, pero el sector público no ha evitado la caída de la renta media disponible efectiva. Además, la desigualdad de rentas se ha incrementado debido a que las posiciones de las familias en los mercados, en particular el de trabajo, se han hecho menos igualitarias. Las actuaciones públicas han mitigado este incremento de la desigualdad mediante cambios en sus políticas impositivas y de transferencias que han re-

7. Retos del sector público

percudido por lo general en mayor medida sobre los niveles de ingresos mayores (panel *b* del gráfico 7.19), pero también impactado sobre los más bajos. El resultado global ha sido que la renta disponible ha caído y se ha hecho, pese a todo, más desigual en estos años.

Al valorar el efecto de las actuaciones públicas es necesario insistir en que la potencia de las mismas es muy variable entre territorios. El porcentaje que representa el incremento de la renta disponible ajustada de los hogares sobre las rentas de mercado oscila entre el 29% de Extremadura y el -3% de Madrid (gráfico 7.20). Este rango de valores refleja diferentes niveles medios de renta y su distribución dentro de cada comunidad, pero también dispares ingresos y gastos públicos regionales. El nivel medio de renta explica las dos terceras partes de la nivelación llevada a cabo por las Administraciones Públicas, pero en algunas comunidades el efecto corrector es mayor que el que correspondería a su renta (Extremadura, Asturias, País Vasco) mientras en otras es menor (Madrid, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana).

GRÁFICO 7.20. Porcentaje de redistribución en cada comunidad autónoma y renta per cápita, 2011



Fuente: INE (2014a, 2014b, 2014e) y elaboración propia.

Resultados de las regulaciones y transparencia

Otro asunto relevante es el de los costes y efectos de las funciones reguladoras de los gobiernos y la transparencia de sus actuaciones. Las normas definen el terreno de juego de los agentes privados en función de objetivos diversos que las autoridades establecen teniendo en cuenta el interés general, pero generan cargas administrativas para empresas y particulares y pueden ser aplicadas de manera equitativa o discriminatoria. Los resultados efectivos de las regulaciones dependen de todos estos aspectos de las mismas.

Distintos estudios internacionales señalan que España realiza regulaciones excesivas que imponen elevadas cargas administrativas y ofrecen resultados pobres en relación con objetivos generales como el fomento del empleo y el crecimiento, la seguridad jurídica, la protección medioambiental o la transparencia.

En comparación con muchos países desarrollados, España es un país en el que es más costoso iniciar una actividad empresarial, pero también desarrollarla, resolver las incidencias o finalizarla. Los indicadores internacionales sobre las facilidades para hacer negocios nos sitúan en posiciones retrasadas, en particular en lo que se refiere a los requisitos para crear empresas (cuadro 7.1). Las regulaciones son abundantes —y se han incrementado con la descentralización— pero, además, en muchos casos no existe evidencia de que sirvan realmente a los objetivos declarados en los preámbulos de las leyes. Un ejemplo de esta proliferación de normativas es el ámbito fiscal, en el que el número de páginas de regulaciones ha crecido un 33% entre 1999 y 2012. Los especialistas consideran que el sistema tribu-

La excesiva regulación administrativa en España entorpece el desarrollo de las empresas, la generación de empleo y el crecimiento.

CUADRO 7.1. Trámites burocráticos en la apertura de un negocio y en el procedimiento de quiebra

	Apertura de un negocio					Resolución de incidencias			
	Procedimientos (n.º)	Tiempo (días)	Costo (% de ingreso per cápita)	Requisito de capital mínimo pagado (% de ingreso per cápita)	Ranking de 189 países	Tiempo (años)	Costo (% de los bienes)	Tasa de recuperación (centavos por dólar)	Ranking de 189 países
OCDE	5,0	11,1	3,6	10,4	–	1,7	9,0	70,6	–
Alemania	9,0	14,5	4,7	0,0	111	1,2	8,0	82,9	13
Canadá	1,0	5,0	0,4	0,0	2	0,8	7,0	87,3	9
España	10,0	23,0	4,7	13,4	142	1,5	11,0	72,3	22
EE. UU.	6,0	5,0	1,5	0,0	20	1,5	7,0	81,5	17
Francia	5,0	6,5	0,9	0,0	41	1,9	9,0	48,3	46
Italia	6,0	6,0	14,2	9,8	90	1,8	22,0	62,7	33
Reino Unido	6,0	12,0	0,3	0,0	28	1,0	6,0	88,6	7

Fuente: Banco Mundial (2014).

El sistema tributario incluye innumerables normas, exenciones y desgravaciones de dudosa eficacia, que reducen los ingresos públicos y generan desconfianza en la equidad del sistema.

tario está plagado de normas, exenciones y desgravaciones cuya eficacia en relación con los objetivos no está probada. El 90% de estos profesionales opina que el sistema fiscal se ha hecho más complejo debido fundamentalmente a tres causas: la modificación continua de la normativa, su deficiente redacción y la cambiante interpretación de la misma por la administración (v. Durán y Esteller 2013).

La complejidad de las regulaciones es en ocasiones inevitable por la necesidad de que respondan a múltiples problemas de una economía y una sociedad que son, asimismo, complejas. Pero, en ese contexto, existen riesgos de que las normas y los criterios con los que las administraciones las aplican —incluida las judiciales— resulten oscuras e imprevisibles, y de dudosa eficacia en relación con las finalidades que las justificarían. El resultado de todo ello es la desconfianza. Por consiguiente, se requiere un esfuerzo continuado de simplificación y clarificación de las regulaciones, apoyado

en la evaluación rigurosa de las políticas y sus resultados y una apuesta decidida por la transparencia en las actuaciones públicas. España ha sido señalada repetidamente por los organismos internacionales por sus carencias en todos estos aspectos, habiéndose puesto de relieve en estos años sus consecuencias negativas sobre la confianza interna y externa en las instituciones.

7.3 Reforma fiscal

Los desequilibrios financieros que padece España se derivan en buena medida de los ingresos públicos. En 2008 y 2009 se produjeron fuertes caídas de la recaudación que solo se han recuperado parcialmente mediante subidas de tipos impositivos. Pese a ello los ingresos de 2013 se situaban un 14,5% por debajo de los de 2007 (cuadro 7.2) y la presión fiscal efectiva es una de las más bajas de la UE, aproximadamente del 33% frente a una media de casi el 41%. Paralelamente, el sistema tributario padece desde hace tiempo otros

7. Retos del sector público

CUADRO 7.2. Evolución de la recaudación de impuestos y del PIB nominal
(millones de euros)

	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variación 2007-2013
Impuestos sobre los productos	64.228	110.336	94.212	78.820	94.917	89.057	88.492	94.318	-14,5%
Impuestos corrientes sobre la renta	61.766	132.447	110.890	98.159	97.082	98.483	102.037	100.967	-23,8%
Cotizaciones sociales	81.146	136.752	143.104	140.144	140.265	139.453	133.845	130.438	-4,6%
Impuestos sobre el capital	2.489	5.352	4.849	4.318	4.234	3.896	3.826	5.036	-5,9%
Otros impuestos	10.382	16.143	17.266	16.215	17.420	18.194	22.985	22.736	40,8%
Total	220.011	401.030	370.321	337.656	353.918	349.083	351.185	353.495	-11,9%
PIB nominal	629.907	1.053.161	1.087.788	1.046.894	1.045.620	1.046.327	1.029.002	1.022.988	-2,9%
Presión fiscal (% del PIB)	34,3	37,3	33,1	30,9	32,5	32,2	32,9	33,1	-11,3%

Nota: Los impuestos sobre los productos incluyen impuestos tales como el IVA, Impuestos especiales o el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Los impuestos corrientes sobre la renta incluyen impuestos como el IRPF, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre la renta de no residentes e Impuesto sobre el Patrimonio. Los impuestos sobre el capital incluyen impuestos como Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones o el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos. Otros impuestos comprenden otros impuestos sobre la producción y otros impuestos corrientes.

Fuente: IGAE (2014c), Ministerio de Economía y Competitividad (2014) y elaboración propia.

problemas: complejidad, amplia ocultación de bases imponibles, discrepancia relevante entre tipos teóricos y efectivos, discutible distribución de las cargas desde la perspectiva de la equidad y pobres resultados en el fomento del crecimiento, la competitividad y la lucha contra el fraude. Muchos de estos rasgos del sistema tributario inciden negativamente en la valoración de los ciudadanos acerca de su equidad, y numerosos expertos coinciden en la necesidad de abordar una reforma amplia y profunda, que contemple conjuntamente —y con horizonte de largo plazo— los múltiples objetivos e instrumentos del sistema (véase Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español [2014] y *Papeles de Economía Española* [2014]).

La primera característica del sistema fiscal español es su escasa capacidad recaudatoria en relación con los tipos nominales

de gravamen de los principales impuestos —IRPF e IVA—, elevados en comparación con otros países. Este resultado se deriva de la enorme diversidad de exenciones y deducciones en la base y en la cuota; de la existencia de tipos reducidos que afectan a muchos productos en el IVA; de los sistemas singulares de estimación de las bases tributarias para autónomos y pymes; y de la ocultación de bases para defraudar. En consecuencia, aunque los tipos teóricos del IVA pueden ser similares a los de otros países europeos y los tipos máximos del IRPF se encuentren entre los más elevados, los tipos efectivos de estos impuestos sitúan a España en niveles bajos en relación con las correspondientes bases tributarias.

La importancia del conjunto de exenciones y deducciones es enorme, como atestiguan

los datos del cuadro 7.3. Según los Presupuestos Generales del Estado de 2014, solo en esta administración los beneficios fiscales ascendían a 38.360 millones de euros, el 36% de un presupuesto de ingresos tributarios de 107.000 millones. En las comunidades autónomas de régimen común el BOE recoge beneficios por 29.700 millones de euros, un 26% de sus presupuestos de ingresos. Así, sin tener en cuenta a las comunidades forales y a las corporaciones locales, son más de 68.000 millones de euros en el conjunto de Administraciones.

La distribución de dichos beneficios por impuestos es muy reveladora. En el IVA el efec-

to de las exenciones y tipos reducido y superreducido representa el 61% de los ingresos presupuestados para este tributo y el 43% del total de beneficios fiscales estimados. En el IRPF los beneficios se concentran en las reducciones de bases imponibles por rendimientos del trabajo, tributación conjunta y aportaciones a sistemas de previsión social, así como a deducciones en la cuota por inversión en vivienda habitual. En total representan el 38% de los ingresos estimados de este tributo y el 40,4% de los beneficios fiscales totales. En el Impuesto sobre Sociedades los beneficios se asocian a los tipos reducidos, las deducciones por inversión de beneficios de las pymes y los incentivos a la

CUADRO 7.3. Presupuesto de ingresos tributarios y beneficios fiscales, 2014

	Presupuestos de ingresos (millones de euros)	Beneficios fiscales (millones de euros)	Estructura de beneficios fiscales (porcentaje)	Beneficios fiscales sobre presupuesto de ingresos (porcentaje)	Beneficios fiscales respecto al déficit público previsto de las AA. PP. (porcentaje)
Presupuestos Generales del Estado	107.413	38.360	100,0	35,7	67,0
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	41.276	15.514	76,6	37,6	27,1
Impuesto sobre Sociedades	22.327	3.310	16,4	14,8	5,8
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	1.690	1.410	7,0	83,4	2,5
Fiscalidad medioambiental y otros ingresos (1)	2.336	13	0,1	0,6	0,0
Impuestos directos	67.629	20.247	52,8	29,9	35,4
Impuesto sobre el Valor Añadido	27.122	16.628	92,2	61,3	29,1
Impuestos Especiales	7.763	827	4,6	10,6	1,4
Tráfico Exterior, Impuesto sobre las Primas de Seguros y otros ingresos	2.803	584	3,2	20,8	1,0
Impuestos indirectos	37.688	18.039	47,0	47,9	31,5
Tasas y otros ingresos tributarios (2)	2.096	74	0,2	3,5	0,1
Presupuestos de las CC. AA. de régimen común	115.357	29.700	100,0	25,7	51,9

(1) Incluye los restantes conceptos del Capítulo I presupuestario, con la salvedad de las cuotas de derechos pasivos.

(2) Comprende los ingresos del Capítulo III presupuestario por tasas, recargo de apremio, intereses de demora, multas y sanciones.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014) y BOE (2014).

7. Retos del sector público

inversión y actividades de I+D, representando el 15% de los ingresos esperados de este impuesto y el 8,6% de los beneficios fiscales totales.

Los beneficios fiscales resultan pues decisivos para la presión fiscal efectiva de los tributos sobre sus correspondientes bases y las diferencias que se observan entre países. En el gráfico 7.21 se advierte que la principal diferencia de España con otros países se produce en la imposición sobre el consumo (IVA e impuestos especiales), pues la distancia a la media europea ponderada es de 6 puntos porcentuales. Este rasgo del sistema fiscal español ha provocado que la UE y otras instancias internacionales hayan recomendado un incremento de los tipos efectivos sobre el consumo, con tres finalidades: incrementar la recaudación para contribuir al equilibrio de las cuentas públicas; dejar espacio para una rebaja de las cotizaciones sociales que contribuiría a mejorar la competitividad exterior y facilitar el empleo, al rebajar los costes del trabajo; y reforzar los objetivos medioambientales de la imposición. Estos cambios podrían afectar al consumo de productos con tipos de IVA reducidos e incre-

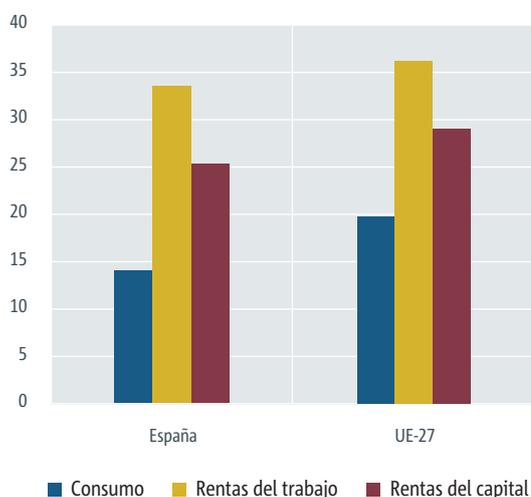
mentar la presión fiscal sobre los escalones de renta más bajos y también sobre el resto de contribuyentes que los consumen. El gobierno teme también los riesgos recaudatorios de un desplazamiento de la presión fiscal de las cotizaciones a los impuestos sobre el consumo, porque introduce incertidumbre en una de las fuentes de ingresos más estables en estos años (cuadro 7.2).

El tipo impositivo sobre las rentas del trabajo se encuentra próximo a la media europea, aunque por debajo de los países de referencia, excepto Reino Unido. En España, Alemania e Italia los tipos efectivos sobre el trabajo —IRPF y cotizaciones sociales— son superiores a los del capital —IRPF e impuesto sobre sociedades—, debido a la presión a la baja que ejerce sobre los tipos que gravan los capitales su creciente movilidad y la competencia fiscal que de ello se deriva, y también a los beneficios fiscales que reciben el ahorro y sus rendimientos. En el conjunto de la UE la diferencia promedio de los tipos implícitos sobre el trabajo y el capital alcanza los 6 puntos porcentuales y en España es del 3%. Una consecuencia de ello y de las singularidades que reducen la tributación efectiva de pymes y autónomos —con mucho peso en España— es que la imposición directa se concentra más en las rentas del trabajo que en las del capital lo que justificaría el peso de cada factor en la renta nacional y los mayores niveles medios de ingresos de los perceptores de estas últimas. Se trata de algo que sucede en otros países (gráfico 7.22) pero que en España tiene lugar de manera más acusada.

El papel central del trabajo en la imposición sobre la renta y la importancia creciente de la imposición indirecta pone en duda, para parte de la opinión pública, la progresividad de la fiscalidad que soportan los hogares. Asimismo, con frecuencia los especialistas

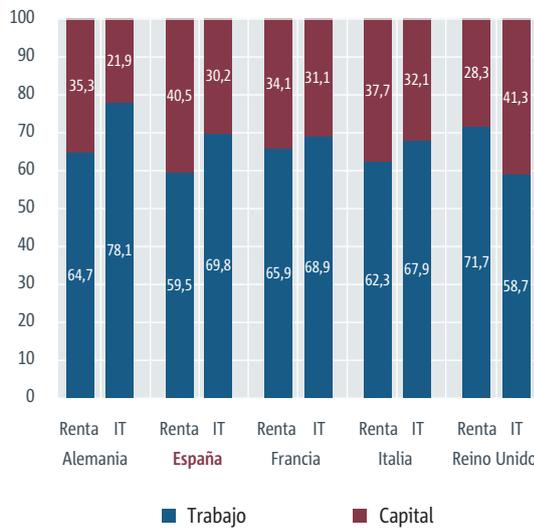
Los beneficios fiscales existentes en España explican gran parte de la menor presión fiscal efectiva que en otros países.

GRÁFICO 7.21. Presión fiscal sobre las rentas del trabajo y del capital, y sobre el consumo. España y UE-27, 2012 (porcentaje)



Fuente: Eurostat (2014b).

GRÁFICO 7.22. Distribución de renta y de ingresos tributarios (IT) procedentes del trabajo y del capital, 2012 (porcentaje)



Fuente: Eurostat (2014a, 2014b).

El sistema fiscal español es progresivo en su conjunto, gracias al efecto del IRPF. Sin embargo, existen notables diferencias entre contribuyentes con similares niveles de renta debido a las numerosas exenciones y deducciones, y al fraude.

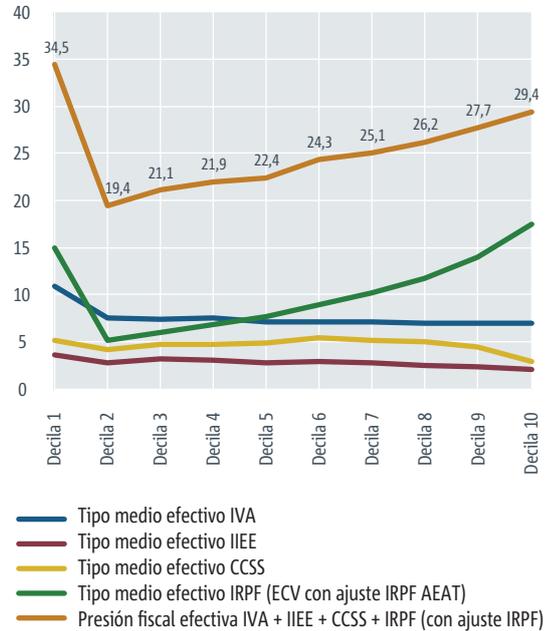
consideran que el resultado del sistema fiscal simplemente es proporcional, de modo que cada contribuyente acaba aportando en proporción a sus ingresos, pero los datos disponibles no confirman este punto de vista. El sistema es progresivo y en este resultado es clave el IRPF, pues la imposición sobre el consumo y las cotizaciones sociales sí resultan proporcionales a la renta⁴ (panel a del gráfico 7.23). El grupo de hogares más pobre representa una anomalía⁵, pero en general la presión fiscal media crece con la renta, pasando en 2011 —último año disponible— del 19,4% soportado por la segunda decila al 29,4% de la décima. Esa diferencia se explica en su totalidad por el IRPF, cuya diferencia de presión entre los escalones citados era de 12,3 puntos porcentuales.⁶

La necesidad de reforma fiscal y sus objetivos

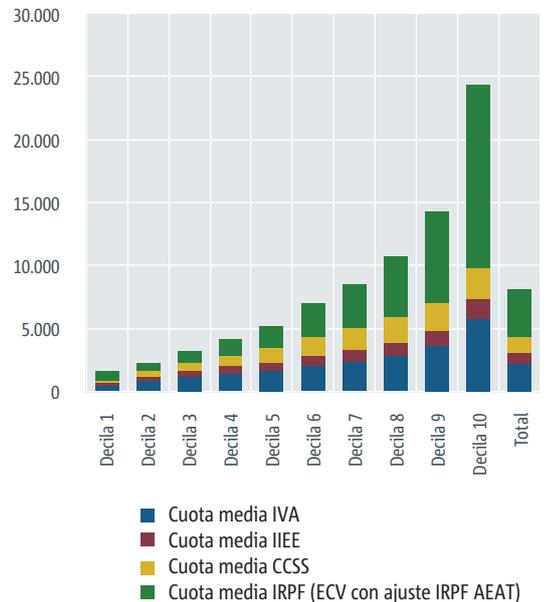
La grave situación de los ingresos públicos en España —y en todo el ámbito de la OCDE— ha impulsado el debate político y numerosos estudios destacan la importancia de que los

GRÁFICO 7.23. Distribución de la carga tributaria por niveles de renta, 2011 (según ECV 2012)

a) Tipos medios efectivos y presión fiscal efectiva (porcentaje sobre la renta bruta del hogar)



b) Carga fiscal media de los hogares españoles por figuras impositivas (con ajuste IRPF s/AEAT) (euros pagados por hogar)



ECV: Encuesta de Condiciones de Vida

Fuente: Onrubia y Rodado (2014).

sistemas fiscales sean eficientes en relación con sus objetivos recaudatorios y económicos, a la vez que justos a los ojos de los contribuyentes. Estos objetivos parecen alejados

7. Retos del sector público

de la actual realidad española e inspiran —en diferentes proporciones— las propuestas de reforma de organismos internacionales y expertos, entre las que existe amplia coincidencia de recomendaciones.

El sistema fiscal español plantea, en primer lugar, problemas de capacidad recaudatoria y una distribución de las cargas sobre las distintas bases discutible desde la perspectiva del crecimiento y de la sostenibilidad financiera y medioambiental. También suscita dudas su equidad pese a ser progresivo en general, porque puede serlo para unos contribuyentes y no para otros con similares niveles de renta, debido a su mucha casuística de exenciones y deducciones y por el elevado nivel de fraude, que deslegitima la progresividad existente entre quienes pagan. Asimismo, el sistema tributario padece las consecuencias de su complejidad excesiva —acentuada con la descentralización— que representa costes fiscales elevados para muchos y beneficios fiscales para otros de discutible justificación.

Como consecuencia de todo ello, al ciudadano español le resulta demasiado difícil conocer por qué, cuánto o a quién debe pagar, y valorar la contribución del conjunto del sistema tributario al logro de los objetivos públicos. En el diseño y la práctica fiscal española faltan claridad y pedagogía, dos características que deben tenerse presentes al proponer cambios de rumbo y cuya ausencia hace que la percepción de los tributos sea peor de lo que justifican sus defectos.

Lograr mejoras en relación con todos estos problemas requiere tomar medidas para que los ingresos contribuyan significativamente a la recuperación del equilibrio financiero del sector público, eligiéndolas de modo que no perjudiquen —y si es posible refuercen— la frágil recuperación. Desde ambos puntos de vista es clave ampliar sustancial-

mente las bases impositivas de los grandes impuestos, para incrementar los ingresos mediante tipos relativamente bajos que suavicen los costes de asignación del sistema impositivo y sus efectos negativos sobre el consumo. Para avanzar en esa dirección existen dos vías: la reducción decidida de beneficios fiscales asociados a exenciones y deducciones y una lucha contra el fraude mucho más intensa y eficaz. Este combate debe abordarse con expectativas financieras realistas, sin esperar más ingresos de los que puede dar —reducir el fraude al nivel medio de la UE proporcionaría unos 23.000 millones de euros—, pero teniendo en cuenta el valor que eliminar el fraude tendría también para recuperar la confianza en las instituciones. Además, ese esfuerzo debe ir acompañado por otro para que los impuestos sean perceptibles por los ciudadanos y el destino de los mismos conocido. El envío de un resumen claro del IRPF pagado o el desglose en los precios de los productos del IVA constituyen ejemplos de cómo fomentar la percepción del esfuerzo realizado al pagar los impuestos. La evaluación de muchas más políticas que hasta ahora, la transparencia en la contratación y gestión públicas, y la rendición sistemática de cuentas pueden y deben contribuir también a legitimar la recaudación.

En el refuerzo de la capacidad recaudatoria, la reforma del IRPF debe centrarse en simplificar el cálculo de los rendimientos gravados, revisando la idoneidad de los métodos e incentivos existentes y la oportunidad de las deducciones, reformando en su totalidad la estimación objetiva por módulos que no está justificada en la actualidad. En el IVA, la mitad del consumo no se llega a gravar como consecuencia de exenciones, tipos reducidos y regímenes especiales, de modo que una revisión en profundidad de los criterios puede generar un aumento recauda-

La reforma fiscal debería incorporar transparencia en su diseño y pedagogía en su exposición, una reducción importante de beneficios fiscales y una decidida lucha contra el fraude.

torio importante, que permita bajar el tipo general de este impuesto o las cotizaciones sociales.

En cuanto a los efectos de la configuración de los impuestos sobre el crecimiento del empleo y de las empresas, el actual peso de las cotizaciones sociales no resulta más progresivo que la imposición sobre el consumo, pero eleva el coste del trabajo en un país cuya principal fuente de desigualdad es el desempleo. Por otra parte, la crisis ha puesto de manifiesto que el impuesto sobre sociedades fomenta el endeudamiento de las empresas desincentivando la utilización de fondos propios. Equiparar la fiscalidad de la financiación propia y ajena y revisar los beneficios fiscales de las sociedades de reducida dimensión eliminaría obstáculos al necesario crecimiento de las empresas, permitiendo reducir el tipo nominal de este impuesto para mejorar el atractivo fiscal de la inversión internacional, con escaso coste recaudatorio.

Con relación a la progresividad, se basa fundamentalmente en el IRPF y opera en mayor medida a través de las rentas del trabajo, un hecho que debe ser revisado contemplan-

do todas las dimensiones del problema —la deseable incentivación fiscal del ahorro, la doble imposición sobre el capital en sociedades y personas, la movilidad de los capitales, la tributación de las rentas mixtas de trabajo y capital— y no con objetivos de corto plazo o mensajes populistas. Desde esa misma perspectiva se debe considerar la conveniencia de eliminar o no el impuesto sobre patrimonio —genera una recaudación reducida mientras sus costes de gestión son elevados y su aportación a la progresividad del conjunto del sistema fiscal dudosa, pero ofrece información relevante y responde a una lógica más universal de la imposición sobre la riqueza que la centrada en los bienes inmuebles (IBI)— y cómo armonizar el impuesto sobre sucesiones y donaciones cedido a las comunidades autónomas para evitar la competencia fiscal existente entre territorios. En todo caso, estas dimensiones de la reforma fiscal relacionadas con la progresividad no deben ignorar que la renuncia a objetivos de corrección de la creciente desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza constituye un riesgo para la legitimación del Estado social en las sociedades avanzadas.⁷

Resumen del capítulo 7

El sector público español padece problemas que condicionan su funcionamiento y su capacidad de responder a las demandas sociales y las necesidades económicas del país. Los retos se concentran en tres ámbitos: contribuir a la recuperación del crecimiento y el empleo, garantizar el acceso a unos servicios públicos de calidad y reducir el riesgo de exclusión social. El diagnóstico de este capítulo conduce a las siguientes conclusiones:

- El principal problema del sector público no es su tamaño, sino un desajuste amplio y prolongado entre ingresos y gastos, así como una baja eficacia y equidad de algunas de sus actuaciones.
- La descentralización española es similar a la de países federales avanzados. Sin embargo, la actual distribución de recursos entre niveles de gobierno y las diferencias de financiación por habitante entre comunidades reclaman reformas que reduzcan la permanente tensión y permitan prestar más atención a la eficiencia.
- Recuperar el equilibrio financiero requiere capacidad de generar ingresos públicos mediante una reforma fiscal amplia, profunda y equilibrada. La presión fiscal efectiva en España es una de las más bajas de la UE, por lo que la reforma debe orientarse al afloramiento de bases imponibles hoy desfiscalizadas y a la reducción sustancial de beneficios fiscales de discutible justificación.
- El reparto de las cargas tributarias en España no es el mejor para favorecer el crecimiento, la competitividad y el empleo. Se apoya menos en el consumo que en otros países de nuestro entorno y más en las rentas de los factores productivos –en especial las del trabajo, a través de las cotizaciones sociales–. La distribución de cargas fiscales resultante es progresiva, pero encarece el coste del trabajo y dificulta el empleo. El diseño del sistema fiscal no debe ignorar esta tensión entre el objetivo redistributivo de los tributos y su influencia en el empleo y el crecimiento.
- La progresividad no recae por igual sobre las rentas de los factores. Los gravámenes que recaen sobre los capitales tributan a tipos efectivos menores que los del trabajo al resultar favorecidos por la presión que se deriva de la movilidad de los capitales y el objetivo de fomentar el ahorro a largo plazo. Como las rentas del capital aumentan su importancia con el nivel de ingresos, la carga de la progresividad se concentra en las rentas del trabajo y las clases medias. Las demandas de mayor presión fiscal sobre las grandes fortunas no pueden responderse de espaldas a las exigencias de la competitividad internacional, pero tampoco ignorando los riesgos para la legitimación de las instituciones.
- Las mayores sombras sobre la progresividad fiscal existente las proyectan el elevado fraude y la casuística de bene-

ficios fiscales. Sin una acción decidida y continuada para reducir la elusión y el fraude fiscal será imposible mejorar la capacidad recaudatoria, la equidad en el reparto de las cargas y la confianza en el sistema tributario.

- Los mayores problemas del gasto público son el crecimiento de los gastos asociados al envejecimiento —pensiones, sanidad y dependencia— y el decrecimiento durante la crisis de las inversiones en capital humano e infraestructuras. El mantenimiento de ambas trayectorias puede tener graves implicaciones sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas y el patrón de crecimiento económico.
- El sector público español reduce con sus actuaciones la desigualdad que generan los mercados, pero no la elimina ni evita los efectos negativos que la crisis ha tenido sobre el nivel de ingresos y la desigualdad.
- En los servicios educativos y sanitarios el sector público ofrece amplias coberturas a través de diversas modalidades de provisión pública o pri-

vada, que tienen distinto peso en las distintas comunidades. Ambos servicios se han visto tensionados por los ajustes de gasto de los últimos años.

- Clarificar los efectos de los ajustes es importante, ya que no existe valoración precisa de las implicaciones que la tensión financiera ha tenido sobre los niveles de prestación de los servicios o su calidad, ni si estos se han mantenido gracias a mejoras en la eficiencia.
- La evidencia indica que en las instituciones educativas existen problemas serios de resultados, algo que no sucede con tanta intensidad en el ámbito de la salud.
- Las reformas del sector público han de tener presente que su tamaño y estructura es muy desigual entre territorios. La escasa justificación de esta desigualdad es causa de tensión permanente entre los gobiernos autonómicos y el gobierno central que, agravada en los últimos años por la necesidad de abordar ajustes fiscales importantes, desvía la atención de las necesarias mejoras de la eficiencia y la equidad.

Notas

¹ El gráfico muestra la relación entre el incremento de la deuda pública y la confianza en el Parlamento, pero es igualmente negativa en el caso del gobierno y también si se considera el incremento del desempleo. Para un análisis de las relaciones entre crisis y los indicadores de capital social puede verse Fernández de Guevara, Pérez García y Serrano (2014).

² En los datos de empleo en sanidad y educación no es posible disponer de una comparación

internacional que descomponga qué parte es empleo público y cuál empleo privado financiado con fondos públicos o con fondos privados. Se trata de países en los que la financiación de estos servicios es mayoritariamente pública, pero la proporción es diversa (menor en Estados Unidos) y opera por diferentes vías. En el caso español existen fuentes oficiales sobre empleo público —Registro Central de Personal— que permiten ofrecer datos más preci-

7. Retos del sector público

sos, y que se añaden en la última columna del gráfico 7.5.

³ Véase un análisis reciente del problema en De la Fuente (2014).

⁴ Las cotizaciones sociales tienen un tipo efectivo ligeramente decreciente en los mayores escalones de renta debido al efecto de los límites superiores de las bases de cotización y al menor peso de las rentas de trabajo en las decilas superiores de ingresos.

⁵ Los tipos medios de la primera decila, formada por los hogares más pobres, resultan muy elevados debidos, en parte, a las limitaciones de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) para estimar con fiabilidad los ingresos de estos hogares.

⁶ El veinte por ciento de los hogares más ricos concentra el 43% de la renta bruta y el 47% de las cuotas impositivas, y su peso en las rentas netas de impuestos baja hasta el 41%. En cambio, el veinte por ciento más pobre representa solo el 5% de la renta de los hogares, sus cuotas impositivas ascienden al 2,5% y su participación en la renta neta asciende al 5,2%. La distribución de la renta de los hogares tras el pago de impuestos no es muy diferente de la inicial —el índice de Gini pasa de 0,37 a 0,35— y el efecto redistributivo de las actuaciones públicas depende más de lo que sucede por el lado del gasto público.

⁷ Véase Piketty (2014) y la bibliografía reciente allí citada.

Bibliografía

- Banco de España. *Boletín Estadístico*. Publicación *online* disponible en internet: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest.html> (consulta: julio de 2014).
- Banco Mundial. *World Bank Open Data*. Disponible en internet: <http://data.worldbank.org/> (consulta: julio de 2014).
- BOE (Boletín Oficial de Estado). *Memorias de beneficios fiscales de los presupuestos de las comunidades autónomas*. Madrid, 2014.
- Bureau of Labor Statistics (2014). *Labor Force Statistics of the Current Populations Survey*. US Department of Labor. Disponible en internet: http://www.bls.gov/cps/cps_over.htm (consulta: julio de 2014).
- Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español. *Informe*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, febrero 2014. Disponible en internet: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>.
- De la Fuente, Ángel. «Las finanzas autonómicas en 2013 y entre 2003 y 2013». Documento de Trabajo BBVA Research n.º 14/17, mayo 2014.
- De la Fuente, Ángel, Ramón Barberán y Ezequiel Uriel. «Un sistema de cuentas públicas territorializadas para España. Metodología y resultados para 2011». Estudios sobre la Economía Española n.º EEE2014-03, Madrid: Fedea, 2014.
- Domínguez Barrero, Félix, Julio López Laborda y Fernando Rodrigo Sauco. «'El hueco que deja el diablo': Una estimación del fraude en el IRPF con microdatos tributarios». Estudios sobre la Economía Española n.º EEE2014-01, Madrid: Fedea, 2014.
- Durán Cabré, José M.ª y Alejandro Esteller Moré, dirs. Por una verdadera reforma fiscal. Barcelona: Ariel (Ariel Economía), 2013.
- . «La imposición sobre la riqueza en España». *Papeles de Economía Española* 139 (2014): 2-20.
- ESS (European Social Survey). ESS Round 6: European Social Survey Round 6 Data (2012). Data file edition 2.0. Norwegian Social Science Data Services, Norway – Data Archive and distributor of ESS data, 2012.
- Eurostat. *National Accounts*. Disponible en internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/introduction (consulta: julio de 2014).
- . *Taxation Trends in European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway*. Eurostat Statistical Books, Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2014.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). *Fiscal policy and income inequality*. IMF Policy Paper, Washington DC, enero 2014.

- IGAE (Intervención General de la Administración del Estado): *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Informe anual*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx> (consulta: julio de 2014a).
- *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector Comunidades Autónomas (COFOG). Informe anual*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmcomunidadesautonomas/Paginas/iacofog.aspx> (consulta: julio de 2014b).
 - *Contabilidad nacional. Operaciones no financieras. Total sector AA PP y subsectores. Informe anual*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx> (consulta: julio de 2014c).
 - *Contabilidad nacional. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional (S.1312) y detalle por comunidades*. Disponible en internet: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmcomunidadesautonomas/Paginas/ianofinancierasCA.aspx> (consulta: julio de 2014d).
- INE (Instituto Nacional de Estadística). *Contabilidad Nacional de España*. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t35/p008/&file=inebase> (consulta: julio de 2014a).
- *Contabilidad Regional de España*. Disponible en internet: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft35%2Fp010&file=inebase&> (consulta: julio de 2014b).
 - *Encuesta de Población Activa*. Disponible en internet: http://www.ine.es/inebaseDYN/epa30308/epa_inicio.htm (consulta: julio de 2014c).
 - *Índice de Precios de Consumo*. Disponible en internet: <http://www.ine.es/ss/Satellite?L=0&c=Page&cid=1254735893337&p=1254735893337&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayOut> (consulta: julio de 2014d).
- Cifras de Población. Disponible en internet: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifras-pob.htm [consulta: julio de 2014e].
- Ministerio de Economía y Competitividad. *Programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2015*. Madrid, 2012.
- *Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016*. Madrid, 2013.
 - *Programa de Estabilidad del Reino de España 2014-2017*. Madrid, 2014.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: *Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal*. Madrid, varios años.
- *Memoria de Beneficios Fiscales, Presupuestos Generales del Estado*. Madrid, 2014.
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos). *Government at a Glance 2013*. París: OECD Publishing, 2013a.
- *Fiscal federalism 2014: Making decentralisation work*. París: OECD Publishing, 2013b.
 - *Pensions at a glance 2013: OECD and G20 indicators*. París: OECD Publishing, 2013c.
 - *Education Statistics*. Disponible en internet: <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics> (consulta: julio de 2014a).
 - *Health Statistics*. Disponible en internet: <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics> (consulta: julio de 2014b).
 - *National Accounts*. Disponible en internet: <http://www.oecd.org/std/> (consulta: julio de 2014c).
- OCDE-Korea Institut of Public Finance. *Measuring fiscal decentralisation: Concepts and policies*. OECD Fiscal Federalism Studies, París: OECD Publishing, 2013.
- Onrubia, Jorge y María Carmen Rodado. *Presión fiscal en España. Análisis de la presión fiscal por niveles de renta en España, 2009-2011*. Oxfam-Intermón, mayo 2014.
- Piketty, Thomas. *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press, 2014.
- Statistics Canada. *Labour Force Survey, June 2014*. Disponible en internet: <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/140711/dq140711a-eng.htm> (consulta: julio de 2014).
- Zabalza, Antoni. «Retos actuales de la Hacienda Pública española». *Papeles de Economía Española* 139 (2014): 2-20.

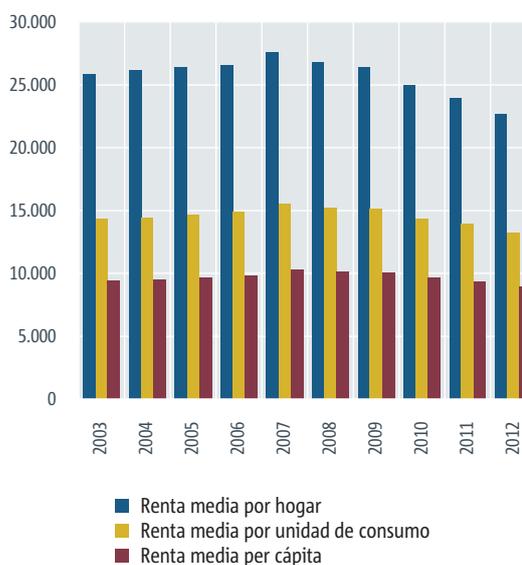
8 Riesgo de pobreza y exclusión social

La profunda crisis económica que irrumpió en la sociedad española en 2007 ha generado un importante cambio de tendencia en lo que a distribución de la renta se refiere. Nuestro país no había seguido la tendencia al aumento de las desigualdades observada en muchos países desarrollados (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE] 2008, 2011), pero esta excepción a la regla queda truncada a finales de la primera década del siglo XXI. La virulencia de la crisis ha hecho que seamos uno de los países donde las desigualdades han crecido más en los últimos años (OCDE 2013, 2014).

Tras un largo período de crecimiento sostenido, la renta disponible de las familias alcanzó su máximo en 2007, para iniciar un descenso que todavía no ha terminado. Según los últimos datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), la renta disponible por hogar disminuyó un 17,8% en términos reales entre 2007 y 2012,¹ situándose en este último año un 12,3% por debajo del nivel existente en 2003 (gráfico 8.1). Así pues,

la crisis ha hecho retroceder los ingresos de los hogares españoles más de una década. Idéntica tendencia se observa en la renta per cápita, o en las unidades de consumo, diseñadas para ajustar las necesidades del hogar según su diferente estructura y composición. La caída en el período 2007-2012

GRÁFICO 8.1. Renta disponible, 2003-2012
(euros constantes de 2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (INE, varios años).

es de un 13,3% en el primer caso y de un 14,8% en el segundo, resultando algo más suavizada que la disminución de la renta por hogar debido a la ligera reducción del tamaño medio del hogar, que pasa de 2,75 miembros en 2004 a 2,57 en 2012.

Este capítulo examina la evolución de la situación de los estratos más desfavorecidos de la sociedad antes y después de 2007. Tras esta breve introducción, el resto del capítulo se estructura como sigue. El apartado 8.1 expone los rasgos generales de la distribución de la renta disponible en estos años. El apartado 8.2 presenta el esquema analítico utilizado para evaluar la situación de los grupos de renta más bajos de la sociedad, siguiendo el criterio apuntado en la estrategia *Europa 2020* (Eurostat 2013), que advierte de la importancia de lograr un *crecimiento incluyente* y de reducir la pobreza y la exclusión social en la actual década. Para hacer operativo ese punto de vista, se ha diseñado un marco de análisis comparable a nivel europeo, que se sustenta sobre 3 dimensiones, consideradas en los apartados 8.3, 8.4 y 8.5. El apartado 8.6 contempla los resultados de forma conjunta. Finalmente se expone un resumen de las conclusiones.

8.1 Caída y concentración de la renta de los hogares

La caída en el nivel de vida en los últimos años ha sido importante, pero no se ha producido de forma uniforme en todos los hogares. El índice de Gini, que toma el valor 0 cuando la renta está uniformemente distribuida y 100 cuando está concentrada en un solo individuo, o la ratio S80/S20, que muestra el porcentaje de renta del que disfruta el 20% más rico de la sociedad frente al 20% más pobre (Goerlich y Villar 2009), muestran

una tendencia inequívocamente creciente desde 2007 (gráfico 8.2).²

Resulta más intuitivo que el cambio en el índice de Gini, la evolución del porcentaje de renta correspondiente a los extremos de la distribución en los últimos años (gráficos 8.2 y 8.3). Si en 2003 el 20% más pobre de la población disfrutaba solo del 7,3% de renta, dicha participación decrece al 6,8% en 2007 y hasta el 5,5% en 2012.

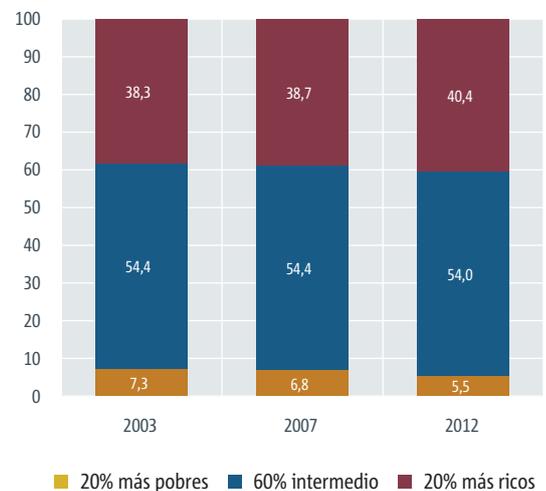
GRÁFICO 8.2. Indicadores de desigualdad, 2003-2012



Nota: Distribución de la renta equivalente.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (INE, varios años).

GRÁFICO 8.3. Distribución de la renta por unidad de consumo. España, 2003, 2007 y 2012 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (INE, varios años).

8. Riesgo de pobreza y exclusión social

La caída entre 2003 y 2007 muestra que, incluso en los años de bonanza, algunos grupos de población no consiguieron disfrutar totalmente de las ganancias de dicho crecimiento. Obsérvese que la renta media de este estrato de población permanece prácticamente constante entre 2003 y 2007, para caer de forma importante con posterioridad, al combinarse la caída de la renta general con su pérdida de peso relativo en la misma. Por el contrario, el 20% más rico de la sociedad mantuvo prácticamente su participación relativa hasta el inicio de la crisis, aumentando por tanto su renta media, pero ha visto incrementar 2 puntos porcentuales su participación en la renta entre 2007 y 2012, frenando gracias a ello la caída en su renta media.

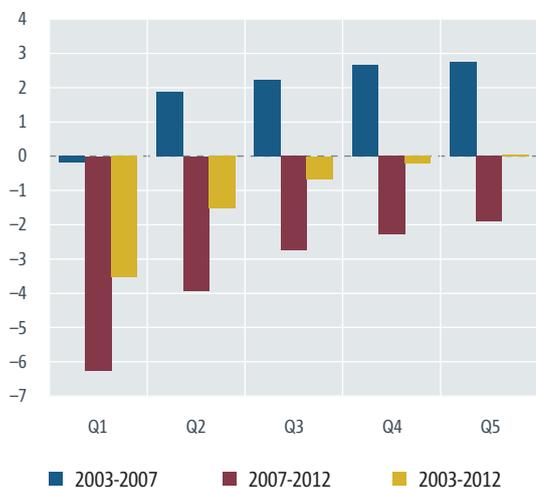
Una visión complementaria de los niveles de la proporción de la evolución de los valores medios de la renta por habitante, por quintiles (gráfico 8.4). Durante el período 2003-2007 el crecimiento en los niveles medios de renta per cápita fue generalizado, con excepción del primer quintil, que en promedio no sufrió alteraciones de importancia. Por el contrario el resto de la distribución disfrutó de las mejoras derivadas del fuerte crecimiento experimentado por la economía. Durante el período re-

cesivo, 2007-2012, todos los quintiles de renta experimentaron disminuciones de sus valores medios, pero esta disminución es menor conforme avanzamos en los niveles de renta, siendo de una importancia mucho mayor en el primer quintil. Considerando el conjunto del período, 2003-2012, mientras para el conjunto de la población se observa una caída en los niveles medios de renta per cápita (gráfico 8.1), para el último quintil, el 20% más rico de la población, presenta un estancamiento. En cambio, los valores medios de la renta per cápita de los dos primeros quintiles, en especial el 20% más pobre de la sociedad, experimentan disminuciones en su nivel de vida de consideración, cercanos a un tercio del inicial.

Lo que este breve panorama indica es que el impacto de la crisis ha sido muy asimétrico y los estratos de renta inferiores han salido mucho más perjudicados que los superiores. Estos últimos, con una mayor capacidad de recuperación, han acabado no solo por mantener, sino mejorar, sus posiciones respecto a los años anteriores al inicio de la crisis.

Debe advertirse que estamos analizando la renta disponible, es decir, la situación de los hogares tras el pago de impuestos directos y el cobro de subvenciones. En realidad, sin las políticas públicas de transferencias, especialmente el mantenimiento del sistema de pensiones y el seguro de desempleo, los efectos de la crisis hubieran sido mucho más devastadores, tanto en lo que se refiere a las caídas de los niveles de renta como al reparto de las mismas. Ahora bien, los datos ofrecidos indican que las políticas públicas no han evitado ni las caídas de renta disponible ni el aumento de la desigualdad. Esto ha sido así no debido principalmente a las políticas restrictivas y de consolidación fiscal (v. capítulo 7) sino debido sobre todo a la limitada capacidad del sector público de compensar los enormes impactos que el desempleo ha representado sobre muchas familias, en especial sobre aquellas en

GRÁFICO 8.4. Variación promedio anual de la renta disponible per cápita por subperíodos y quintiles de renta (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (INE, varios años).

las que se concentra el trabajo menos cualificado. En otras palabras, una parte importante del crecimiento en la desigualdad puede rastrearse con nitidez en la evolución de las distintas posiciones en el mercado de trabajo (Pérez García *et al.* 2013, cap. 8), un problema que no es de esperar que mejore a corto plazo y que obliga a considerar pobreza y paro duradero como dos asuntos estrechamente conectados en España.

8.2 Pobreza y exclusión social como forma extrema de desigualdad

La pobreza puede ser vista como una forma extrema de desigualdad con efectos potencialmente duraderos. La pobreza conduce a la exclusión social y ambas afectan directamente a las vidas de los ciudadanos, limitando sus posibilidades actuales y futuras de alcanzar un nivel de bienestar acorde con el desarrollo del país en el que viven. La pobreza y la exclusión social afectan a la salud y a los resultados educativos de los ciudadanos y, por ello, es más fácil que se convierta en duradera, es decir, induce mayores riesgos de pobreza en el futuro. Sin adecuadas políticas de protección social, y de igualdad de oportunidades educativas y sanitarias, el riesgo de pobreza se transmite incluso de generación en generación, e induce mayor desigualdad y oportunidades perdidas, tanto de bienestar individual como colectivo. Por ello, los aspectos distributivos del crecimiento o la adecuada distribución de las cargas en períodos de recesión son asuntos muy relevantes para la sostenibilidad social del desarrollo, como reconocen muchos análisis del bienestar, en especial los que destacan que no se trata solo de crecer, sino de hacerlo de forma inclusiva (Stiglitz, Sen y Fitoussi 2009; Stiglitz 2012).

La Unión Europea (UE) lleva tiempo subrayando la importancia de la reducción de la pobreza y la exclusión social, pero con resultados limita-

dos también en este ámbito. Ya en el año 2000 (Comisión de la Comunidades Europeas 2000) la Comisión Europea se propuso reducir al 10%, para el año 2010, el número de personas que viven bajo el umbral de pobreza, un objetivo tan olvidado como incumplido. En dicho año la pobreza monetaria se situaba para la UE en torno al 16%, según las propias estimaciones de Eurostat, no muy lejos del valor existente a comienzos del presente siglo. Sin embargo, en medio de una profunda crisis económica que afectaba de forma muy grave a diversos países de la UE, la Comisión Europea (2010a) volvió sobre la cuestión y estableció una meta mucho más ambiciosa. La estrategia *Europa 2020* enfatiza un crecimiento *inteligente, sostenible e inclusivo*, en este último aspecto se fija como objetivo sacar del riesgo de pobreza y exclusión social a 20 millones de europeos para el año 2020. En España esa meta se traduce en reducir la magnitud del riesgo de pobreza y exclusión social en alrededor de 1,5 millones de personas (Comisión Europea 2014). En la actualidad, según las últimas cifras de Eurostat, 12,6 millones se encuentran en esa situación en nuestro país.

Objetivos cuantitativos tan definidos requieren de un instrumental muy preciso de medición, por lo que las instituciones europeas han desarrollado indicadores con los que monitorizar el progreso hacia los objetivos propuestos. Siendo la pobreza y la exclusión social un fenómeno complejo y multidimensional se seleccionaron tres dimensiones de interés: la *pobreza monetaria*, según la cual son *pobres* aquellos cuyos ingresos, después de transferencias sociales e impuestos directos, no alcanzan un determinado umbral; la *carencia material severa*, que considera *pobres* a aquellas personas que no pueden acceder a determinados bienes o servicios; y la *falta de acceso al trabajo*, que identifica como *pobres* a quienes viven en hogares en los que las personas en edad de trabajar no lo hacen, o lo hacen con muy baja intensidad. La construcción de estos indicadores se describe brevemente en el recuadro siguiente.

La pobreza puede ser vista como una forma extrema de desigualdad. Es un fenómeno complejo y multidimensional, cuya medición requiere adherirse a un instrumental preciso y algunas convenciones generalmente aceptadas.

Medición de la pobreza y la exclusión social en la estrategia *Europa 2020*

La pobreza y la exclusión social son fenómenos complejos y multidimensionales; afectan gravemente a los individuos que los padecen porque limitan sus posibilidades actuales y futuras, y en consecuencia les impide, con frecuencia, salir de su situación. Es lo que se llama la *trampa de la pobreza*, de forma que esta tiende a perdurar en el tiempo.

Con la intención de evitar este círculo vicioso y promover un crecimiento inclusivo, que llegue a todos los ciudadanos, la estrategia de la Comisión Europea, *Europa 2020*, estableció en 2010 un ambicioso plan que fijaba, entre otros objetivos, el de sacar del riesgo de pobreza y exclusión social a 20 millones de ciudadanos. Este objetivo global es posteriormente desagregado en objetivos nacionales.

Un objetivo tan concreto debe ir acompañado, necesariamente, de un instrumental cuantitativo preciso que permita su seguimiento y evaluación.

El indicador objetivo utilizado por la Unión Europea con el que evaluar la reducción de la pobreza y la exclusión social es la denominada *tasa de riesgo de pobreza o exclusión social*, y comprende *tres dimensiones* que conviene examinar por separado, antes de agregarlas en un solo indicador.

1. Riesgo de pobreza

El concepto más común de pobreza se asocia normalmente a la escasez de recursos monetarios, es decir, a la falta de ingresos para satisfacer las necesidades básicas o llevar una vida digna en el contexto de la sociedad en la que vive la persona. En las sociedades desarrolladas esta idea de pobreza monetaria es relativa, en el sentido de que entende-

mos que alguien es pobre cuando su situación, en términos de ingresos, está muy por debajo del estándar del país o región en el que vive. De esta forma la pobreza relativa depende del nivel de vida de la sociedad de referencia.

La *tasa de riesgo de pobreza* se mide de la siguiente forma. A partir de la mediana de la distribución de la renta disponible equivalente, es decir el valor de renta que divide la población en dos partes, los que tienen menos de ese valor y los que tienen más. Se fija el umbral de pobreza en el 60% de la mediana. Todos los hogares cuya renta es inferior a ese umbral son clasificados como pobres, y el porcentaje de población en dichos hogares, respecto al conjunto de la población, constituye la tasa de riesgo de pobreza.

Debe observarse que este umbral se calcula con la distribución de cada año, de forma que si el crecimiento se distribuyera proporcionalmente entre todos los ciudadanos no observaríamos variaciones en la tasa de riesgo de pobreza.

2. Carencia material severa

No solo la pobreza monetaria forma parte de la exclusión social, es posible sufrir privaciones materiales que no son adecuadamente captadas por el indicador de riesgo de pobreza.

Eurostat considera los siguientes 9 indicadores de privación material:

- No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
- No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.

- No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada los meses de invierno
- No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos
- Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de agua, gas, electricidad, comunidad,...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
- No puede permitirse disponer de un automóvil
- No puede permitirse disponer de teléfono
- No puede permitirse disponer de un televisor en color
- No puede permitirse disponer de una lavadora

Y entiende que un hogar está en situación de *carencia material severa* si sufre privación material en al menos 4 indicadores de esta lista.

Puesto que esta es una lista acordada a nivel Europeo, y que los 3 últimos indicadores no tienen una elevada incidencia en la sociedad española, el INE, en el análisis individualizado de los indicadores, sustituye estos por el siguiente que es más ilustrativo para nuestro país:

- No puede permitirse disponer de un ordenador personal

3. Baja intensidad en el trabajo

La escasez de oportunidades de empleo es la tercera dimensión considerada por Eurostat para la medición de la exclusión social. En las sociedades actuales las rentas salariales constituyen la mayor parte de los ingresos familiares, por lo que el acceso al trabajo es fundamental, tanto en lo que se refiere a la percepción de rentas, como en lo que se

refiere a otras oportunidades de mejorar las propias competencias y de aprendizaje permanente a lo largo de la vida activa.

El indicador *personas que viven en hogares con baja intensidad en el trabajo* se define como el conjunto de personas que residen en hogares con una intensidad de trabajo inferior al 20%.

La *intensidad de trabajo de un hogar* se define como la ratio entre el total de meses que las personas del hogar en edad de trabajar han estado efectivamente trabajando, respecto al total de meses que teóricamente podrían haberlo hecho.

Se consideran personas en edad de trabajar los que tienen al menos 18 años y menos de 60, con exclusión de los estudiantes en el grupo de edad entre 18 y 24 años. Los hogares compuestos únicamente de menores de 18 años, estudiantes menores de 25 y adultos de al menos 60 años son excluidos del indicador.

4. Indicador objetivo: tasa de riesgo de pobreza o exclusión social

A partir de las 3 dimensiones anteriores: (i) pobreza monetaria, (ii) carencia material severa, y (iii) baja intensidad en el trabajo, se construye el indicador objetivo, la *tasa de riesgo de pobreza o exclusión social*, que es el utilizado para monitorizar la estrategia de lucha contra la pobreza y exclusión social de la Europa 2020.

Una persona se dice que está en riesgo de pobreza o exclusión social si está en algunas de las tres condiciones definidas por los indicadores anteriores, es decir si está en riesgo de pobreza monetaria, en situación de carencia material severa o vive en un hogar con baja intensidad de trabajo. Por tanto, con que esté en una sola de estas tres situaciones se le clasifica como pobre. En términos de tasa se define como la proporción de población en riesgo de pobreza o exclusión social sobre el total de la población.

8. Riesgo de pobreza y exclusión social

El esquema para la medición de la pobreza y la exclusión social diseñado por la estrategia *Europa 2020* no es el único posible, ni siquiera es necesariamente el mejor en términos de dimensiones o indicadores. Pero tiene la virtud de proporcionar un marco común con los países de nuestro entorno, por lo que lo seguiremos en lo que resta del capítulo, complementado con algunas modificaciones de interés para adecuarlo más fielmente a la realidad española.

8.3 Pobreza monetaria: la falta de recursos económicos

La *pobreza monetaria* es la acepción del concepto más utilizada y hace referencia a la escasez de recursos monetarios, teniendo en cuenta tanto los ingresos del trabajo o del capital (patrimonio) como las transferencias sociales monetarias y los impuestos

directos. La determinación de qué hogares son pobres exige fijar un umbral monetario, de forma que los hogares que no lo alcanzan serán considerados como pobres. Convencionalmente ese límite se fija en el 60% de la mediana de la distribución de la renta per cápita *equivalente*, es decir, ajustada por las necesidades y estructura del hogar. La población que no alcanza este umbral es la población pobre y su porcentaje respecto a la población total es la *tasa de riesgo de pobreza*. Para tener una idea de los niveles de renta que determinan la población pobre, y puesto que esta depende de la composición del hogar, el cuadro 8.1 ofrece el valor de la mediana de dicha distribución y la línea de pobreza para diferentes hogares tipo, todo ello en euros constantes de 2011.³ Los hogares que no alcancen estos niveles de renta disponible se consideran pobres, y en consecuencia son pobres todas las personas que residen en ellos.

CUADRO 8.1. Línea de pobreza según la estructura del hogar (euros constantes de 2011)

Año	Línea de pobreza de un hogar formado por:					
	Mediana	1 adulto	1 adulto y 1 niño	2 adultos	2 adultos y 1 niño	2 adultos y 2 niños
2004	12.759	7.656	9.952	11.483	13.780	16.077
2005	12.536	7.521	9.778	11.282	13.539	15.795
2006	12.920	7.752	10.077	11.628	13.953	16.279
2007	13.051	7.831	10.180	11.746	14.095	16.445
2008	13.767	8.260	10.738	12.390	14.868	17.347
2009	13.468	8.081	10.505	12.121	14.545	16.969
2010	13.307	7.984	10.379	11.976	14.371	16.766
2011	12.507	7.504	9.756	11.257	13.508	15.759
2012	11.971	7.182	9.337	10.774	12.928	15.083
2013	11.433	6.860	8.918	10.290	12.348	14.405

Nota: El año hace referencia al de la encuesta, los ingresos se refieren al periodo anterior. Mediana de la distribución de la renta disponible equivalente.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (INE, varios años).

La pobreza monetaria requiere fijar un umbral que determina la población pobre: línea de pobreza. Por convención, este es el 60% de la mediana de la distribución del ingreso equivalente, y varía con la estructura familiar.

En el cuadro se observa que la línea de pobreza depende del nivel de renta del país, y por tanto cambia en el tiempo. En España el umbral de pobreza era mayor en los años de crecimiento y es menor en la actualidad. Por tanto, al tratarse de una medida relativa, una persona o un hogar cuya renta es constante a lo largo del tiempo pueden ser considerados pobres en un momento y no en otro. En todo caso, hay que señalar que al haberse reducido la renta durante la crisis, para quedar por debajo de ese umbral ahora es necesario tener menos ingresos que antes. Conviene recordar esta circunstancia más restrictiva para valorar la gravedad de que, pese a ello, la tasa de pobreza haya aumentado, como se verá.

Definida la línea de pobreza, el cuadro 8.2 muestra, en su primera columna, la tasa de riesgo de pobreza durante el período 2004-2013. La pobreza se mantuvo estable en los años anteriores a la crisis, en valores en torno del 20%, pero desde 2009 comienza

a crecer hasta porcentajes en torno del 22%, lo que representa en términos absolutos algo más de 10 millones de pobres.

Una forma alternativa de examinar la evolución de la pobreza es fijar la línea de pobreza en el 60% de la mediana de un año concreto, cuyo nivel de vida tomamos como base. Las otras dos tasas de pobreza del cuadro 8.2 responden a esta idea. Si fijamos la línea de pobreza respecto a la distribución de 2003, el crecimiento de la renta previo a la crisis hace disminuir la pobreza en esos años, pero desde 2008 sucede lo contrario: entre 2008 y 2013 la tasa de pobreza crece en más de 9 puntos porcentuales, y por cada punto se añaden a la bolsa de pobreza unas 450.000 personas. En total, más de 4 millones de personas pasan a ser consideradas pobres, una magnitud comparable al incremento en el volumen de desempleo durante la crisis. Según esta segunda estimación algo más de 1 de cada 4 personas estaría en riesgo de pobreza en 2013.

CUADRO 8.2. Indicadores de pobreza monetaria, 2004-2013 (porcentaje)

Año	Línea de pobreza variable anualmente		Línea de pobreza fija en 2003		Línea de pobreza fija en 2007	
	Tasa de riesgo de pobreza	Gap de renta	Tasa de riesgo de pobreza	Gap de renta	Tasa de riesgo de pobreza	Gap de renta
2004	20,1	31,1	20,1	31,1	23,4	31,6
2005	20,1	32,1	20,8	32,2	24,6	32,0
2006	20,3	32,8	19,8	32,8	23,5	32,4
2007	19,7	33,0	18,6	33,4	22,2	32,7
2008	20,8	34,7	17,5	35,7	20,8	34,7
2009	20,1	42,5	17,8	44,7	21,2	41,6
2010	21,4	43,9	19,8	44,9	22,8	43,0
2011	22,2	41,2	22,8	41,2	26,3	40,0
2012	22,2	40,7	24,9	39,8	28,0	39,7
2013*	21,9	42,8	26,7	41,1	30,6	39,9

* Datos provisionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (INE, varios años).

8. Riesgo de pobreza y exclusión social

La misma tendencia se observa si fijamos la línea de pobreza respecto a la distribución de 2007, año en que la renta per cápita es más alta. Las tasas de pobreza son ahora siempre mayores —llegan al 30,6%— porque el umbral que la define es más elevado, y la tendencia de crecimiento de la pobreza todavía se acentúa más.

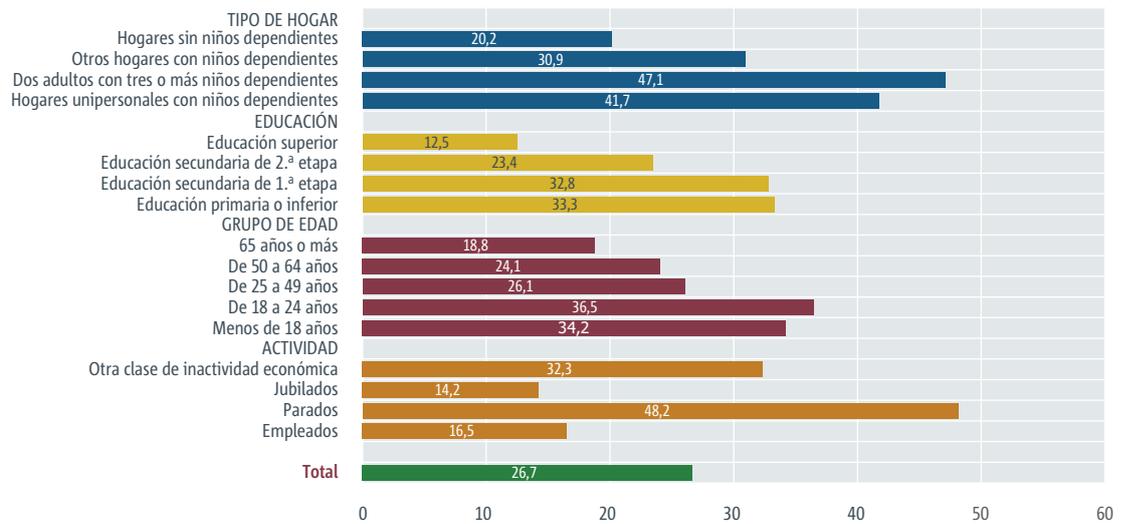
Pero no solo es relevante conocer el volumen de población afectada por la pobreza, sino también su intensidad (Sen 1976). El *gap* de renta mide la distancia, en términos relativos, de la renta media de los pobres respecto a la línea de pobreza. Un *gap* de renta del 30% nos indica que la renta media de los pobres se sitúa un 30% por debajo de la línea de pobreza. Este estadístico se ofrece también en el cuadro 8.2 para las diferentes líneas de pobreza consideradas y la conclusión que se desprende del mismo es independiente de la línea de pobreza y muy contundente: los años de recesión no solo han aumentado la pobreza, sino también su intensidad. El *gap* de renta se sitúa en 2013 unos 10 puntos porcentuales por encima de su nivel en 2004, o lo que es lo mismo, la renta media de los pobres ha caído, en promedio, unos 10 puntos porcentuales respecto a la línea de pobreza. Se trata de otra forma de apreciar el alcance del mayor descenso de las rentas en la parte baja de la distribución que se observaba en el gráfico 8.4. A pesar de lo preocupante que resulta que los pobres sean cada vez más pobres, el volumen de recursos que habría que destinar para sacarlos de su pobreza no es excesivamente elevado. Utilizando la línea de pobreza fijada en 2003, en esa fecha se hubieran necesitado unas transferencias del 4% de los no pobres para llevar la renta de los pobres a la línea de pobreza, un porcentaje que crece hasta algo más del 6% al final del período.

Una forma alternativa de examinar la intensidad en el crecimiento de la pobreza consiste en examinar no solo la renta media de los pobres sino el número de pobres que se localizan a cada distancia a la línea de pobreza. Por ejemplo, podemos examinar, manteniendo la distribución de 2003 como referencia, cuantos pobres se sitúan entre el 40% de la mediana en la distribución de ingresos y la línea de pobreza, y cuantos se sitúan por debajo de ese 40%, un volumen de ingresos realmente reducido. Al hacer este ejercicio se observa que en 2004 el 62,7% de las personas pobres se situaban entre el 40% y el 60% de la mediana, pero que este porcentaje disminuye hasta el 50% en 2013; por el contrario el 37,3% de los pobres se situaba en 2004 por debajo del 40% de la mediana, porcentaje que sube hasta el 50% en 2013. Estas sencillas cifras corroboran el crecimiento en volumen e intensidad del fenómeno de la pobreza durante la crisis económica.

La pobreza no se distribuye uniformemente entre los diversos grupos que conforman la sociedad, sino que se encuentra muy localizada en determinados colectivos. Utilizando la distribución de 2003 como referencia para la línea de pobreza, el gráfico 8.5 muestra la tasa de riesgo de pobreza en 2013 según diversas particiones de la sociedad. Atendiendo al tipo de hogar, las familias monoparentales y las familias numerosas son las más afectadas, con tasas de riesgo de pobreza que superan, en ambos casos, el 40%; en cambio, los hogares sin niños dependientes son los únicos cuyas tasas de pobreza se sitúan por debajo de la media. No se trata solo de un problema de tamaño familiar —que al crecer resta recursos a cada uno de sus miembros—, sino también de que la falta de programas sociales de atención infantil impide a los padres sin recursos un mayor acceso al mercado de trabajo.

Si la línea de pobreza varía con los ingresos del año corriente, el crecimiento observado en la pobreza monetaria tras la crisis económica es moderado, pero si anclamos la pobreza en un año anterior a la crisis económica, 2003, entonces el incremento en la pobreza monetaria es muy sustancial.

GRÁFICO 8.5. Tasas de pobreza según relación con la actividad, grupo de edad, nivel de estudios y tipo de hogar, 2013 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (INE, varios años).

Observamos también que un bajo nivel educativo implica un mayor riesgo de pobreza monetaria, una forma alternativa de examinar los rendimientos del capital humano. La tasa de riesgo de pobreza disminuye de forma continuada con una mayor formación. En 2013, mientras la tasa de riesgo de pobreza para personas con educación superior se situaba en el 12,5%, para aquellos con menor nivel educativo superaba el 30%. Ciertamente, favorecer la educación es una forma de luchar contra el riesgo de pobreza en el medio y largo plazo.

Los niños y jóvenes (hasta los 24 años) son más vulnerables. Uno de cada tres está en riesgo de pobreza monetaria. Por el contrario, los mayores de 65 años se sitúan muy por debajo de la tasa de riesgo de pobreza del conjunto de la población. Esta situación ha cambiado drásticamente respecto al inicio del período, cuando las menores tasas de riesgo de pobreza se observaban en los grupos de edad entre los 25 y los 64 años, y las mayores entre los de 65 años y más. Para este último grupo alcanzaban el 30% en 2004, cuando la tasa agregada de riesgo de pobreza se situaba en el 20%.

Atendiendo al nivel de actividad, la mayor tasa de riesgo de pobreza se observa, como es lógico, entre los parados, para los que está próxima al 50%. Este es el colectivo más vulnerable en todos los años, pero ha aumentado su tasa en más de 10 puntos porcentuales desde 2004. Por el contrario, los colectivos que menor tasa de riesgo de pobreza presentan, en ambos casos por debajo de la media, son los empleados y los jubilados. El grupo de empleados engloba dos categorías muy heterogéneas, empleados a tiempo completo, con una tasa de riesgo de pobreza inferior al 15%, y empleados a tiempo parcial, con una tasa del 26% en 2013. Es el fenómeno de los *working poor*: los empleados han visto crecer su tasa de riesgo de pobreza con la crisis, debido tanto a la caída en las rentas salariales como al efecto del trabajo a tiempo parcial.

En cambio, los jubilados la han visto decrecer en más de 10 puntos porcentuales desde 2004, cuando se situaba cerca del 25%, casi 5 puntos por encima de la tasa agregada en dicho año. Sin duda, esta mejora de su situación está relacionada tanto con el mantenimiento de las pensiones y el aumento del importe medio de las mismas durante la crisis.

La pobreza no afecta a todos los colectivos por igual. Parados, jóvenes y familias con niños son los más vulnerables.

8. Riesgo de pobreza y exclusión social

Los resultados enfatizan pues la importancia del acceso al mercado de trabajo, en el corto plazo, y a la educación, en el medio plazo, como forma de luchar contra la pobreza; un resultado que, como veremos, se mantiene en análisis posteriores.

8.4 Privación material: carencias en necesidades básicas

La escasez de recursos económicos es solo una dimensión de la pobreza. Si bien es cierto que con abundantes recursos monetarios es posible satisfacer gran parte de las necesidades básicas, no lo es menos que por encima del 60% de la mediana en la distribución de la renta no está garantizado que todas las necesidades básicas puedan ser satisfechas. El concepto de *privación material* vuelve su mirada hacia este tipo de pobreza de carácter más absoluto, y examina hasta

qué punto la población tiene acceso a unos bienes materiales considerados esenciales.

Decidir qué aspectos deben considerarse esenciales al evaluar las carencias materiales de un hogar es controvertido, pues depende de criterios culturales y ambientales del nivel de desarrollo alcanzado por la sociedad y del grupo social de referencia del propio hogar. La estrategia *Europa 2020* contempla una lista de 9 conceptos para examinar si los hogares son capaces de satisfacer sus necesidades en los aspectos considerados. A partir de esos conceptos se construye un indicador sintético que considera *pobre* el hogar si padece privaciones en cuatro o más de ellos (v. recuadro págs. 193-194).

El cuadro 8.3 muestra, en sus primeras columnas, el porcentaje de población que no puede satisfacer dos de las necesidades consideradas que presentan la mayor tasa de incidencia entre la población: 1) no poder salir

CUADRO 8.3. Indicadores de carencia material, 2004-2013 (porcentaje)

Año	Personas en hogares que no puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año	Personas en hogares que no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos	Índice de carencia material: estrategia <i>Europa 2020</i>	Índice de carencia material: INE
2004	45,1	39,6	4,8	18,6
2005	42,5	34,5	4,1	15,4
2006	40,5	32,5	4,1	15,7
2007	37,9	30,8	3,5	13,3
2008	36,2	29,9	3,6	13,4
2009	42,0	36,5	4,5	15,7
2010	42,7	38,7	4,9	16,7
2011	40,9	37,6	4,5	14,6
2012	46,6	42,1	5,8	17,9
2013*	48,0	42,1	6,2	18,3

* 2013 es provisional.

Nota: Para una descripción de los indicadores véase el recuadro en págs. 193-194.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (INE, varios años).

La privación material considera la imposibilidad de satisfacer ciertas necesidades básicas de acuerdo con el nivel de vida de la sociedad. Los resultados son sensibles a la lista de privaciones y a su número para considerar que un hogar presenta privación material, pero la tendencia al alza de esta dimensión de la pobreza desde 2007 es inequívoca.

de vacaciones al menos una semana al año y 2) no tener capacidad para afrontar gastos imprevistos. El porcentaje de población que presenta carencias en estos dos conceptos nunca baja del 30%, incluso en años de bonanza económica. La evolución temporal de estas tasas es similar a las de pobreza monetaria, y si durante los años de crecimiento la población afectada por estas carencias bajó en unos 10 puntos porcentuales en ambos casos, con el inicio de la crisis presenta una tendencia creciente, superando en 2013 el 40% en ambos casos, lo que en términos absolutos representa alrededor de 20 millones de personas.

El indicador de carencia material de la estrategia *Europa 2020* considera que un hogar sufre *privación material severa* cuando presenta carencias en al menos 4 conceptos de la lista de 9. Este indicador sintético es, obviamente, más exigente al combinar varios criterios. Por ello, aunque presenta una evolución tendencial similar, su nivel es mucho más bajo, moviéndose entre el 3,5% y el 6,2% (cuadro 8.3). En este caso, el efecto de la crisis ha elevado en casi tres puntos porcentuales la incidencia en la carencia material de la población, lo que representa un incremento porcentual del 77%.

Un indicador de pobreza material más ajustado a la realidad española, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), reduce la lista de carencias a 7 y sustituyendo 3 de las consideradas en Europa, que apenas tienen incidencia en nuestra sociedad, por una con algo más de peso. El INE considera que un hogar sufre privación material severa cuando presenta carencia en al menos 3 conceptos de dicha lista. En este caso el indicador se mueve entre el 13,3% y el 18,3%, de modo que la incidencia de la crisis ha provocado un incremento de 5 puntos porcentuales entre 2007 y 2012, lo que equivale a pasar de unos

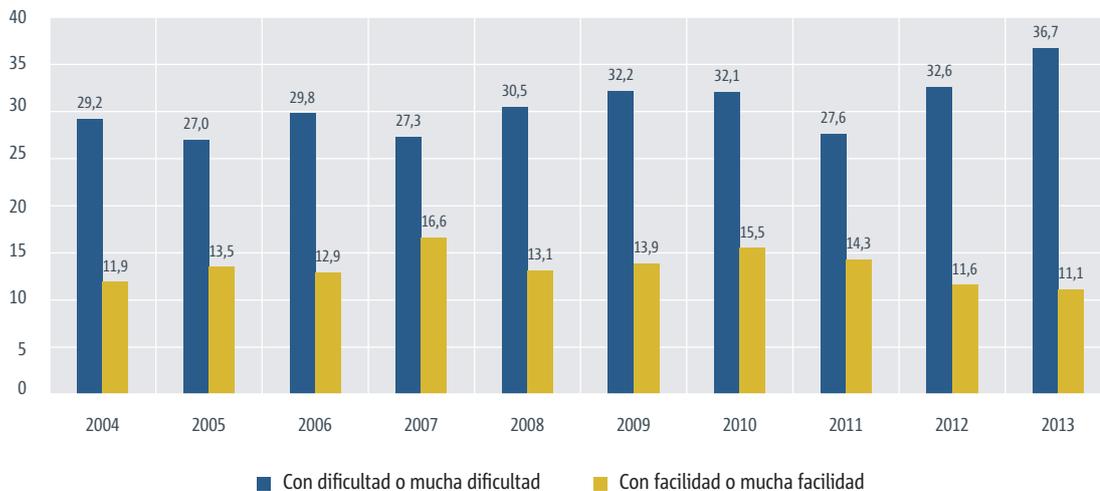
6 millones de personas con carencia material severa a algo más de 8 millones.⁴

Los anteriores resultados evidencian la sensibilidad de los mismos a los conceptos contemplados y los criterios seguidos al construir los indicadores sintéticos. La consecuencia de ello es que es deseable proceder con prudencia al extraer conclusiones de los mismos y ser transparente en el significado de los porcentajes. Una tercera forma, bastante fácil de interpretar y complementaria de las anteriores a la hora de valorar los problemas de los hogares, es considerar el porcentaje de los mismos que declara tener importantes dificultades para llegar a fin de mes. Más de un tercio de los hogares (36,7%) se encuentran en esta situación en 2013, habiéndose incrementado el porcentaje en 10 puntos porcentuales desde 2007; en cambio, solo una décima parte de los mismos manifiesta llegar a fin de mes con facilidad, un porcentaje también claramente inferior al del final del *boom* (gráfico 8.6).

Al igual que sucede con la pobreza monetaria, la carencia material no se distribuye uniformemente entre los diferentes hogares y vuelve a estar localizada en los mismos colectivos que sobresalían en el gráfico 8.5, aunque las discrepancias entre grupos son ahora menos agudas. Utilizando el indicador de carencia material severa basado en la lista del INE, el gráfico 8.7 muestra las tasas de carencia material según las mismas particiones que hemos considerado con anterioridad. Atendiendo al tipo de hogar, las familias monoparentales y las familias numerosas son de nuevo las más afectadas, y más de 1 de cada 4 personas que habitan en este tipo de hogares se ven afectada por carencia material severa; y solo los hogares sin niños dependientes se sitúan por debajo de la media, con una tasa de carencia material de cerca del 15%.

8. Riesgo de pobreza y exclusión social

GRÁFICO 8.6. Hogares según su dificultad para llegar a fin de mes, 2004-2013
(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (INE, varios años).

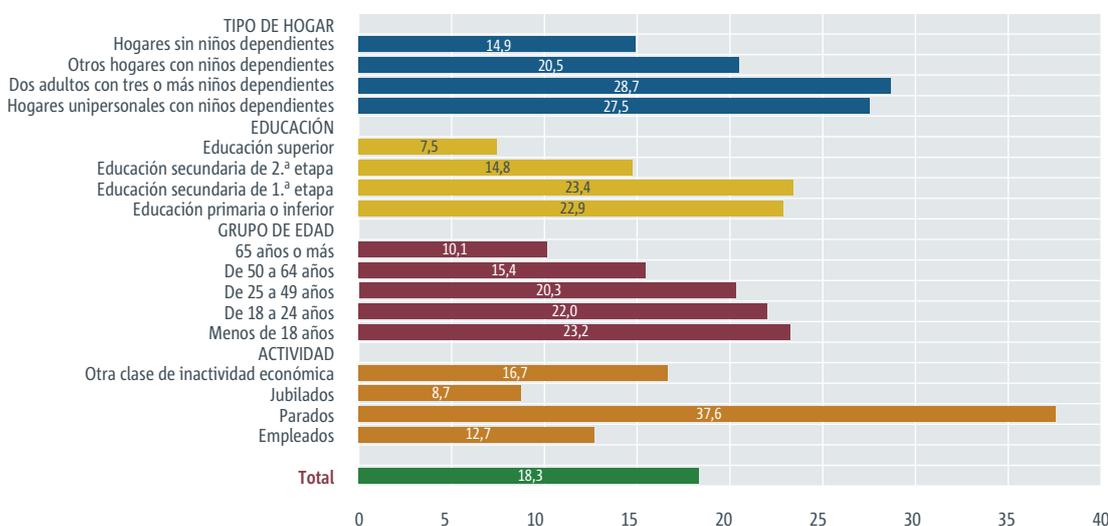
En cuanto al nivel educativo, son las personas con menor nivel formativo las que presentan mayores tasas de carencia material, ligeramente por encima del 20% en 2013. En cambio, la tasa de carencia material severa para personas con educación superior se situaba en el 7,5%.

La carencia material presenta un marcado perfil con la edad, similar al de la pobreza monetaria. Niños y jóvenes (hasta los 24 años) son los más afectados; con tasas ligeramente

por encima del 20% y no muy lejos de las experimentadas por el grupo de edad entre los 25 y los 49 años. En cambio, el grupo de edad con menor tasa de carencia material son los mayores de 65 años, una situación que se observa también el resto de años que, en parte, se debe a que algunos de los conceptos considerados no constituyen necesidades para muchas personas de este grupo de edad.

Atendiendo al nivel de actividad, el único grupo que presenta mayores tasas de carencia

GRÁFICO 8.7. Tasa de carencia material según relación con la actividad, grupo de edad, nivel de estudios y tipo de hogar, 2013
(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (INE, varios años).

La falta de acceso al trabajo es la tercera dimensión de la pobreza considerada en la estrategia *Europa 2020*. Al igual que sucede con las otras dimensiones, esta forma de pobreza ha crecido enormemente con la crisis, y su evolución ha ido paralela a la tasa de paro.

material que el promedio son los parados, superiores al 35%, mientras que el resto de grupos se sitúan por debajo del 17%. Este colectivo no ha experimentado grandes cambios durante dicho período, confirmando que la falta de acceso al mercado laboral y la dificultad para satisfacer necesidades básicas se suelen presentar de forma conjunta. Por la razón opuesta, el grupo de los empleados padece una tasa de carencia material inferior al promedio en 5 puntos porcentuales, situación que tampoco ha experimentado cambios drásticos durante el período. La menor tasa de carencia material la presentan los jubilados, en los que, por la misma razón que para el grupo de edad de más de 65 años, es posible que algunos de los conceptos considerados no sean representativos de sus necesidades.

Los resultados sobre carencia material son pues, en gran medida, coincidentes con los obtenidos para la pobreza monetaria, y como veremos al final del capítulo, una parte importante de la población afectada por un tipo de pobreza también lo es por la otra. Los resultados enfatizan, de nuevo, la importancia de acceder al trabajo para evitar la pobreza —y de la creación de empleo para luchar contra la misma—, lo que nos conduce a la tercera aproximación a una medición multidimensional de la pobreza.

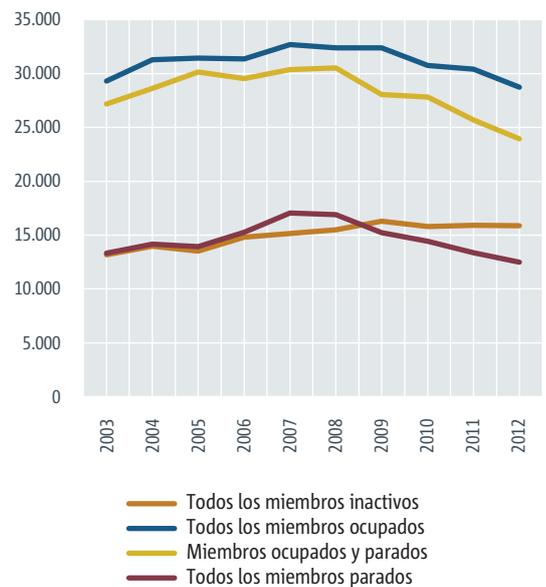
8.5 Baja intensidad en el acceso al trabajo

La falta de oportunidades de trabajo está detrás de la adversa evolución reciente de nuestra sociedad en términos de distribución de la renta, pobreza y exclusión social, como reflejan las estadísticas anteriores. La tasa de paro pasó de un 8,3% en 2007 a un 26,4% en 2013, con la merma que ello significa para muchos ingresos familiares. Además, la tasa de desempleo de larga duración pasó de un 2% a

un 15,2% en el mismo período, lo que pone el énfasis en la intensidad de las dificultades por las que están pasando numerosos hogares, en parte de los cuales las prestaciones de desempleo han finalizado o se han reducido. En la actualidad, en España existen más de 3,6 millones de hogares que dependen de rentas mínimas inferiores a los 7.000 euros (en términos de la distribución per cápita equivalente).

La renta media de un hogar con todos sus miembros activos en paro es menos de la mitad de la renta media de un hogar con todos sus miembros activos ocupados (gráfico 8.8). Salvo para los hogares en los que todos sus miembros son inactivos, básicamente constituidos por jubilados, la renta media del resto de hogares presenta el perfil ya descrito en el gráfico 8.1, pero la intensidad de la caída desde el inicio de la crisis es claramente más acusada en aquellos hogares que tienen a alguno de sus miembros en paro. En cambio, los hogares con todos sus miembros inactivos, aunque su nivel de ingresos es bajo, presentan una tendencia creciente en la renta media incluso en los años

GRÁFICO 8.8. Renta media del hogar según el nivel de actividad, 2003-2012 (euros de 2011)



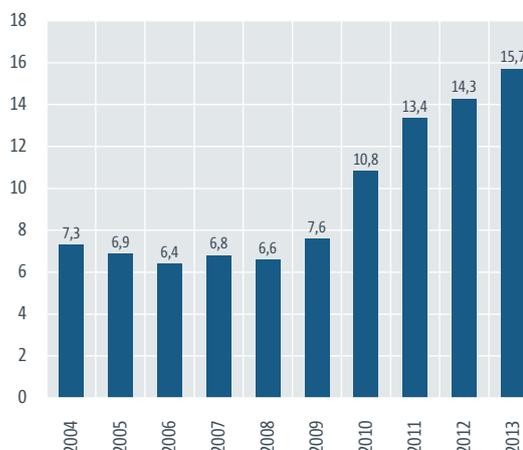
Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (INE, varios años).

8. Riesgo de pobreza y exclusión social

de crisis, que indica que están formados en general por personas jubiladas, que quedan fuera de los avatares del mercado de trabajo y cuyos ingresos dependen de un sistema de pensiones que en estos años ha pagado sus prestaciones con normalidad.⁵ De hecho, se ha producido un crecimiento continuado de la pensión media en términos reales (gráfico 8.9), mientras la prestación media por desempleo presenta una tendencia decreciente desde 2009 que, unido al incremento en el volumen de desempleados, explica la caída en la renta media de los hogares con personas desocupadas.

Uno de los indicadores de la estrategia *Europa 2020* considera un hogar en riesgo de pobreza si presenta una intensidad de trabajo inferior al 20%, entendiendo por tal que las personas en edad de trabajar del hogar trabajan efectivamente menos de la quinta parte de su potencial (v. recuadro págs. 193-194). España ha sido uno de los países de la UE que peor comportamiento ha tenido en este indicador (Eurostat 2013), que se ha más que duplicado desde el inicio de la crisis (gráfico 8.10), y presenta una tendencia similar, aunque menos acusada, que la tasa de

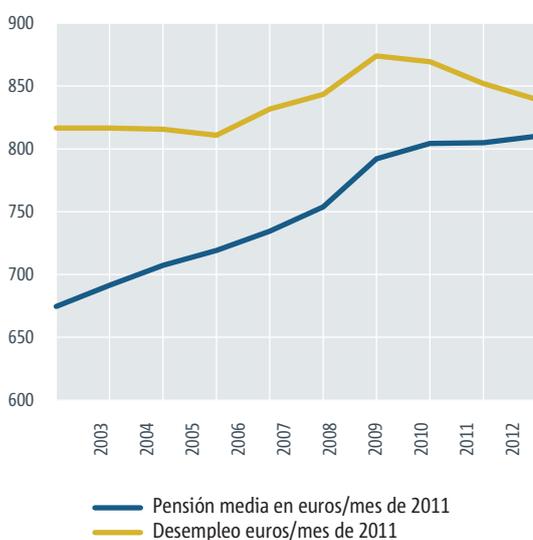
GRÁFICO 8.10. Personas residentes en hogares con baja intensidad de trabajo, 2004-2013
(porcentaje sobre la población entre 0 y 59 años)



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (INE, varios años).

desempleo de larga duración. Los hogares más afectados por la baja intensidad en el trabajo son los unipersonales con niños dependientes, cuya tasa alcanza el 27% en 2013. También las personas con menor nivel educativo, con una tasa del 36%, pues la falta de cualificación condiciona el acceso a un mercado de trabajo restringido en las actuales condiciones, lo que a su vez determina la pobreza monetaria y la privación material.

GRÁFICO 8.9. Evolución de la pensión media y de la prestación por desempleo media. España, 2003-2012
(euros de 2011)



Fuente: INE (2014c) y elaboración propia.

8.6 Riesgo de pobreza y exclusión social: Combinando dimensiones

Para determinar la población en riesgo de pobreza o exclusión social la estrategia *Europa 2020* considera que es suficiente ser clasificado como *pobre* en una de las tres dimensiones consideradas. Así pues, una persona puede sufrir carencias en más de una dimensión pero solo se cuenta una vez en el cálculo del indicador agregado. Siguiendo este criterio, la población en riesgo de pobreza y exclusión social en España supera el 28% del total en 2013, lo que representa algo más de 13 millones de personas (cuadro 8.4). Como era de esperar, su volumen y la tasa son crecientes, aunque a

CUADRO 8.4. Indicadores de población en riesgo de pobreza o exclusión social, 2004-2013

	Estrategia Europa 2020		Indicador modificado	
	Población (millones de habitantes)	Porcentaje	Población (millones de habitantes)	Porcentaje
2004	9,9	25,0	13,5	33,9
2005	10,4	24,3	13,6	31,7
2006	10,5	24,0	13,2	30,4
2007	10,4	23,3	12,6	28,3
2008	11,1	24,5	12,7	27,9
2009	11,2	24,5	13,6	29,6
2010	12,3	26,7	14,8	32,1
2011	12,8	27,7	15,2	32,9
2012	13,1	28,2	16,7	36,1
2013	13,2	28,4	17,2	37,1

Nota: El indicador modificado considera una línea de pobreza fijada en el 60% de la mediana de la distribución equivalente del ingreso per cápita en 2003 y la lista de conceptos del INE en carencia material severa.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (INE, varios años).

ritmos diferentes porque la población total ha cambiado significativamente en esta década.

Sin embargo, ya hemos observado que este indicador considera un nivel de vida variable al medir la pobreza monetaria que puede distorsionar los resultados en períodos de recesión prolongada como el actual y, según el INE, no se ajusta totalmente a nuestra realidad en lo que a carencia material se refiere. Si consideramos un nivel de vida constante para la pobreza monetaria, fijado en 2003, y la lista de conceptos utilizada por el INE para la medición de la carencia material severa, obtenemos resultados sustancialmente diferentes. Por una parte, pese a que en términos del nivel de vida de principios del siglo XXI el crecimiento experimentado por la economía española tuvo efectos beneficiosos sobre la pobreza, reduciéndose el indicador en 6 puntos porcentuales, este se situaba ya en el punto álgido del ciclo económico en niveles tan elevados como el que el indicador previo presentaba para 2013 (28%), de modo que la población considerada

en riesgo de pobreza o exclusión social no era inferior a los 12 millones de personas. Según este criterio, más estricto, en 2013 el problema afectaba a 17,2 millones de personas, más de un tercio de la población, el 37%.

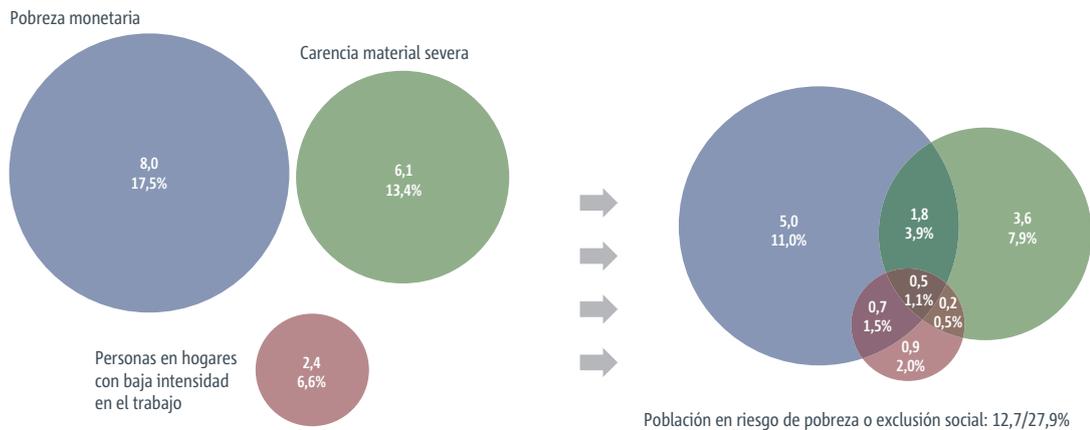
Resulta explicativo descomponer el indicador agregado en sus dimensiones para el caso del indicador modificado de riesgo de pobreza y exclusión social del INE, que muestra el cuadro 8.4. Con la ayuda de los esquemas 8.1 y 8.2⁶ se advierte que en los dos años presentados la pobreza monetaria es la forma más extendida de privación y la que más influye en el indicador agregado. Esta es seguida por la carencia material severa y, finalmente, por la baja intensidad en el trabajo. Pese a que esta ha ganado relevancia en los últimos años, en 2013 su impacto continúa situándose por debajo de la carencia material severa.

Las intersecciones de las subpoblaciones que padecen cada tipo de pobreza han experimentado importantes alteraciones desde el inicio

Un indicador que combine las 3 dimensiones de pobreza, y considere pobre a alguien que lo sea en alguna de ellas, presenta una importante tendencia creciente desde 2008, y sitúa la población pobre en 2013 en los 17 millones de personas. El núcleo de la población más desfavorecida, que es pobre desde las tres perspectivas, asciende a 2,3 millones de personas.

8. Riesgo de pobreza y exclusión social

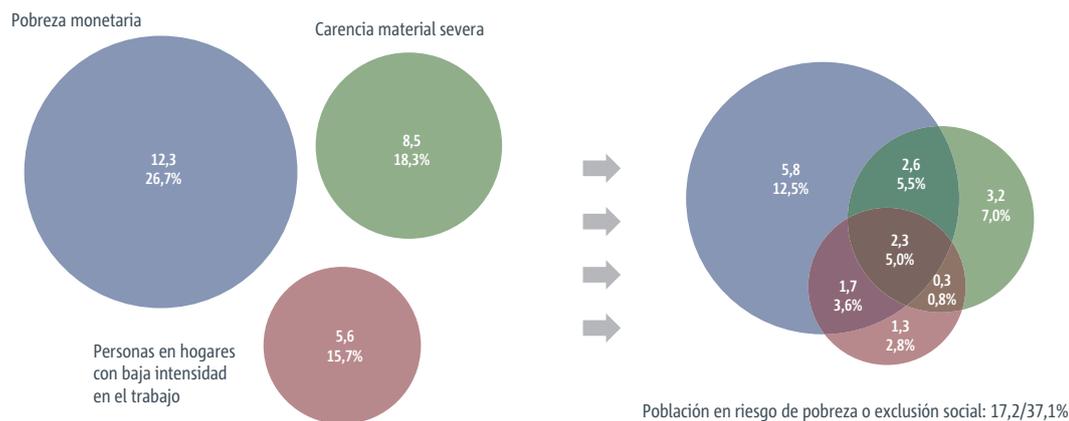
ESQUEMA 8.1. Agregación de indicadores: Población en riesgo de pobreza o exclusión social en 2008
(millones de personas y porcentaje)



Nota: La suma de los porcentajes de las personas en hogares con baja intensidad en el trabajo no suma el porcentaje agregado porque en este indicador no se incluye el colectivo de 60 años o más.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV.

ESQUEMA 8.2. Agregación de indicadores: Población en riesgo de pobreza o exclusión social en 2013
(millones de personas y porcentaje)



Nota: La suma de los porcentajes de las personas en hogares con baja intensidad en el trabajo no suma el porcentaje agregado porque en este indicador no se incluye el colectivo de 60 años o más.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV.

de la crisis. En 2008 la cuarta parte de la población en riesgo de pobreza o exclusión social estaba afectada por más de una dimensión, aunque solo medio millón (el 4%) sufría los tres tipos de pobreza. En 2013 el porcentaje de población afectada por más de una dimensión de pobreza había crecido hasta el 40%, y los afectados por los tres tipos alcanzaban los 2,3 millones de personas (un 14% del total de población en riesgo de pobreza o exclusión social).

Estas cifras nos alertan de que no solo crece la extensión del fenómeno de la pobreza

o la exclusión social durante la crisis, sino también del incremento en su intensidad para un grupo cada vez mayor de personas, pues los hogares que son pobres desde todas las perspectivas consideradas han pasado de incluir a 0,5 millones de miembros a 2,3 millones. Este 5% de la población se encuentra en la posición de mayor debilidad y se enfrenta a riesgos más inequívocos de exclusión social, por los que debería ser objetivo prioritario de las políticas de lucha contra la pobreza y de las estrategias de desarrollo incluyentes.

Resumen del capítulo 8

- La Comisión Europea, en su estrategia *Europa 2020*, ha establecido el objetivo de reducir la población en riesgo de pobreza y exclusión social en 20 millones de personas para el año 2020. Este objetivo se ha traducido en objetivos nacionales, pero la evolución económica de los años recientes hace dudar de las posibilidades de alcanzarlo, en particular en España. La crisis económica ha incrementado el riesgo de pobreza y exclusión durante los últimos años en nuestro país, y aunque las políticas públicas han paliado sus efectos, no han impedido la caída de la renta disponible ni el mayor impacto de los problemas sobre los grupos sociales más débiles.
- Todos los indicadores muestran un importante empeoramiento de la renta disponible del promedio de las familias desde los inicios de la crisis, estrechamente asociado a la pérdida de millones de empleos. Dada la causa principal, estos desequilibrios parecen lejos de suavizarse sustancialmente en un futuro cercano, pero en el caso de prolongarse la situación pueden provocar una fractura social. España es uno de los países que peor comportamiento ha tenido en términos de incremento de la desigualdad, la pobreza y el desempleo de los países de su entorno (OCDE 2013, 2014; Eurostat 2013).
- Los indicadores de pobreza de la estrategia *Europa 2020* no dejan lugar a dudas del empeoramiento de la situación en los últimos años, aunque la valoración cuantitativa de la magnitud de la pobreza es muy sensible a los supuestos utilizados en su cálculo. Cuando se utilizan indicadores como el que se define considerando los ingresos por debajo de un 60% de la renta mediana, no debe olvidarse que se trata de indicadores relativos. No obstante, la mediana se ha reducido con la crisis, de modo que la menor renta actual hace el criterio menos exigente que el considerado antes de la crisis y, pese a ello, el porcentaje de pobres ha aumentado.
- La consideración de una lista de privaciones definida por la Comisión Europea o por el INE también indica que existen bolsas importantes de población en riesgo de pobreza. En 2013, la pobreza monetaria alcanza a más de la quinta parte de la población, la carencia material severa a un 18% y las personas que viven en hogares con baja intensidad en el empleo son casi el 16% de la población menor de los 60 años.
- Cuando se considera la población que se encuentra en 2013 en al menos uno de los indicadores carenciales, en conjunto asciende al 37% del total, 10 puntos porcentuales más que en 2008, cuando la crisis hizo su aparición. Si se considera el grupo que padece carencias simultáneamente según los tres criterios contemplados, el porcentaje es del 5%, lo que equivale a un núcleo de 2,3 millones

8. Riesgo de pobreza y exclusión social

de personas que padecen múltiples riesgos de pobreza y exclusión social.

- La pobreza no ha afectado a todos los grupos sociales por igual. Desempleados, jóvenes y personas con bajo nivel educativo son los más vulnerables. También los hogares unifamiliares con hijos a su cargo, y las familias numerosas se han visto afectadas en mayor medida.
- En este contexto, una mejora de la situación requiere, sobre todo, una reactivación importante del mercado de trabajo, lo que no sucederá sin que la economía se recupere. Pero esta es una condición necesaria, no suficiente. Además, los beneficios de ese crecimiento deberán alcanzar a esos grupos más desfavorecidos, lo que será más difícil si no se eliminan los obstáculos que les impiden participar. Por ello, a corto plazo, mientras el crecimiento llega y sus beneficios alcanzan a las capas más desfavorecidas, los subsidios públicos que atiendan a los hogares más desfavorecidos y a la infancia son imprescindibles y también lo son las políticas de formación especialmente dirigidas a los parados con menores estudios y de más larga duración.
- La reactivación del mercado de trabajo se enfrenta a dos amenazas que pueden tener efectos adversos sobre la distribución. Primero, la competencia de las economías emergentes, la globalización, que empuja a la deflación salarial para mantener la competitividad en los mercados internacionales. Segundo, el rápido avance de las nuevas tecnologías, que aumenta la demanda de trabajo cualificado en detrimento del no cualificado, amenazando salarios y empleos de los trabajadores menos preparados. Por ello, a medio plazo, el aumento de las competencias formativas en relación a las nuevas tecnologías y la educación, y los procesos de aprendizaje a lo largo de la vida, jugarán un papel fundamental en la lucha contra la pobreza. Ello requerirá un cambio de paradigma en las políticas económicas, cuyo punto de partida deberá ser más el nivel de vida y el bienestar de los individuos, y no solo las trayectorias de los grandes agregados macroeconómicos (Atkinson 2013).

Notas

¹ Las magnitudes monetarias procedentes de encuestas han sido deflactadas por el índice de precios al consumo (IPC) y son todas en términos reales de 2011.

² Los índices de desigualdad y pobreza monetaria que aparecen en las secciones siguientes toman como base de cálculo la distribución de la renta equivalente, es decir, ajustada por las diferentes necesidades del hogar en términos de las unida-

des de consumo calculadas según la escala modificada de la OCDE, aunque consideran al individuo como perceptor de dicha renta equivalente.

³ Los ingresos de las ECV consideradas en este trabajo se han obtenido mediante entrevista personal, el cambio metodológico introducido por el INE en la obtención de ingresos a partir de la ECV 2013, en la que los componentes de ingresos han pasado a recogerse a partir de registros admi-

nistrativos indica que los ingresos obtenidos mediante entrevista personal están infravalorados en el entorno de un 17% respecto a cuando proceden de fuentes administrativas (INE 2014).

⁴ La diferente magnitud entre el indicador de carencia material severa de la estrategia *Europa 2020* y de la lista considerada por el INE se debe, tanto a la lista de indicadores de carencia material en sí misma como al umbral considerado, 4 en la estrategia *Europa 2020* y 3 en el caso de la lista del INE; pero sobre todo a este último factor.

⁵ Este resultado no se mantiene para la renta per cápita; en este caso la renta de los hogares en

los que todos sus miembros son inactivos es superior a la renta per cápita de los hogares con todos sus miembros activos parados, dado que el tamaño del hogar de los primeros, del orden de 1,5 personas, es notablemente más reducido que el de los segundos, del orden de 2,6 personas.

⁶ Aunque el volumen de población en riesgo de pobreza o exclusión social mostrado en la descomposición de los esquemas 8.1 y 8.2 es muy diferente para ambos indicadores, el de la estrategia *Europa 2020* y el modificado del cuadro 8.4, sus variaciones en importancia relativa son similares.

Bibliografía

- Atkinson, Anthony B. «Ensuring social inclusion in changing labour and capital markets». Economic Paper n.º 481, Fellowship initiative. The future of EMU. European Economy Series, abril 2013.
- Comisión Europea. «European Council conclusions 17 June 2010». EUCO n.º 13/10, Bruselas, 2010a.
- . «Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth». Comunicación de la Comisión Europea n.º COM(2010) 2020 final, Bruselas, 2010b.
- . *Europe 2020 targets*. Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf (consulta: septiembre de 2014).
- Comisión de la Comunidades Europeas. «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social». 16.06.2000/0157 (COD). Bruselas, 2000.
- Eurostat. *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*. Statistical Books, Luxemburgo: Eurostat y Comisión Europea. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-02-13-238/EN/KS-02-13-238-EN.PDF.
- Pérez, Francisco (dir.), Francisco Alcalá, Francisco J. Goerlich, Matilde Mas, Joaquín Maudos, Javier Quesada, Ernest Reig, Lorenzo Serrano, Pilar Chorén, Vicent Cucarella, Eva Benages, Abel Fernández, Laura Hernández, Juan Pérez, Jimena Salamanca, Marta Solaz y Ángel Soler: *Crecimiento y competitividad: Los retos de la recuperación*. Bilbao: Fundación BBVA, 2013.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). *Aprovechamiento de los Ficheros Administrativos en la Encuesta de Condiciones de Vida*. Madrid, mayo 2014. Disponible en: http://www.ine.es/daco/daco42/condivi/ecv_aprov_ficheros.pdf (consulta: 14 de julio de 2014a).
- . *Encuesta de Condiciones de Vida*. Madrid, varios años. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t25/p453&file=inebase> (consulta: septiembre de 2014b).
- . *Prestaciones por desempleo. Serie 1994-2012*. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t25/a072/a01/l0/&file=c30049.px&type=pcaxis&L=0> (consulta: septiembre de 2014c).
- Goerlich, Francisco J. y Antonio Villar. *Desigualdad y Bienestar Social. De la Teoría a la Práctica*. Bilbao: Fundación BBVA, 2009.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). *Growing Unequal? Income Distribution in OECD Countries*. París: OECD Publishing, 2008.

8. Riesgo de pobreza y exclusión social

- *Divided We Stand Why Inequality Keeps Rising*. París: OECD Publishing, 2011.
 - *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty*. Results from the OECD Income Distribution Database. Mayo 2013. Disponible en: <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf>
 - *Rising inequality: youth and poor fall further behind*. Insights from the OECD Income Distribution Database. Income Inequality Update. París: OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, Statistics Directorate, junio 2014. Disponible en: <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Income-Inequality-Update.pdf>.
- Pérez, F. (dir.), F. Alcalá, F.J. Goerlich, M. Mas, J. Maudos, J. Quesada, E. Reig, L. Serrano, P. Chorén, V. Cucarella, E. Benages, A. Fernández, L. Hernández, J. Pérez, J. Salamanca, M. Solaz y A. Soler: *Crecimiento y competitividad: Los retos de la recuperación*. Bilbao: Fundación BBVA, 2013.
- Stiglitz, Joseph E. *The price of inequality: how today's divided society endangers*. Nueva York y Londres: W.W. Norton & Company, 2012.
- Stiglitz, Joseph E., Sen, Amartya y Jean-Paul Fitoussi. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. 2009. Disponible en: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.
- Sen, Amartya. «Poverty: An ordinal approach to measurement». *Econometrica* 44, n.º 2 (1976): 219-231.

9

Retos medioambientales

La sociedad española ha vivido importantes cambios económicos desde el comienzo del siglo XXI, primero a través de una etapa de fuerte expansión económica, muy apoyada en un sobredimensionamiento del sector inmobiliario y sus actividades conexas, y posteriormente bajo el impacto de la crisis financiera. Sus efectos sobre el nivel medio de ingresos de la población han sido importantes. Sin embargo, las variables económicas no son las únicas que afectan al bienestar de la población. Suele perderse de vista el papel fundamental que juega el medio ambiente, no solo mediante la contribución directa de los recursos naturales a la producción sino como sumidero de residuos, base para el sustento de la vida y fuente de placer estético. Por ello, el concepto de desarrollo ha recibido en las últimas décadas la frecuente adición del adjetivo *sostenible*. El énfasis excesivo en el crecimiento de la producción como indicador de las mejoras de bienestar registradas por la sociedad conduce a dejar de lado no solo los aspectos relacionados con la desigualdad en la distribución de las

rentas generadas y con la pobreza —véase el capítulo 8 de este informe—, sino otros aspectos directamente vinculados a la calidad del modelo de crecimiento adoptado. Entre estos figuran de forma destacada los relacionados con la gestión de los recursos naturales y los impactos medioambientales de la actividad económica.

Es habitual considerar que los recursos naturales constituyen simplemente una fuente más de recursos para los procesos de producción, imprescindible para aumentar la disponibilidad de bienes de consumo y, en consecuencia, el bienestar material de una sociedad. Sin embargo, algunos de estos recursos no son renovables, por lo que debe valorarse su ritmo de utilización y las posibilidades que ofrece el progreso tecnológico para su sustitución por otros. Además la producción genera residuos que vuelven al medio natural. En consecuencia, es necesario tener en cuenta la capacidad de este para la asimilación de los desechos que generan las modernas sociedades industriales,

poniéndose de relieve las limitaciones de un enfoque lineal de los sistemas económicos basado en la secuencia extracción-producción-consumo. Por último, tampoco pueden olvidarse las funciones estéticas y recreativas que el medio natural proporciona y el carácter primordial de los ecosistemas naturales de cara al sustento de la vida de animales, plantas y seres humanos.

La idea de *sostenibilidad* expresa la capacidad de mantener indefinidamente el desarrollo de los sistemas social y económico en un entorno natural determinado, sin desbordar la capacidad de este para absorber impactos y residuos, y mantener la disponibilidad de servicios medioambientales para la población. Aunque el concepto de sostenibilidad adolece de falta de concreción, permite sintetizar la preocupación genérica por las consecuencias de la interacción entre la actividad humana y el medio ambiente. La definición más famosa y habitualmente manejada de *desarrollo sostenible* es la de la Comisión Brundtland (WCED 1987) que lo define como aquel que «hace frente a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para hacer frente a sus propias necesidades». La preocupación fundamental que esta concepción expresa es conseguir mejorar los ingresos y el bienestar de las generaciones presentes sin dar lugar a impactos medioambientales irreversibles que inflijan un grave daño a las generaciones futuras.

El presente capítulo pretende ofrecer una breve perspectiva de algunos temas medioambientales particularmente relevantes en España, en concreto los referidos a los cambios registrados en los usos del suelo —apartado 9.2— y el cumplimiento de los compromisos asumidos para frenar el cambio climático —apartado 9.3—. Pre-

viamente, el apartado 9.1 enmarca la situación medioambiental española de modo general en una perspectiva internacional, haciendo uso de uno de los índices globales más conocidos, el denominado *índice de comportamiento ambiental*. Se cierra el capítulo con un breve resumen de conclusiones.

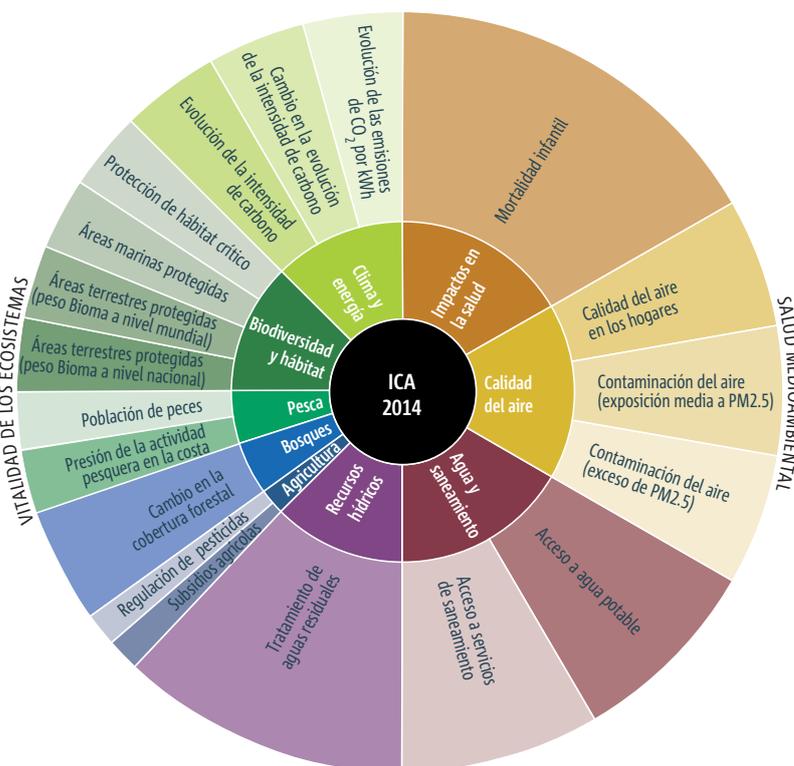
9.1 Una visión general: España y el índice de comportamiento ambiental

El índice de comportamiento ambiental (ICA, *Environmental Performance Index*) es un indicador compuesto que refleja las condiciones ambientales globales de los países, y es elaborado desde hace varios años por la Universidad de Yale, en Estados Unidos. Se basa en el cálculo y la agregación de 19 indicadores construidos a partir de datos correspondientes a cada uno de los 178 países analizados. Los valores observados para cada país correspondientes a cada indicador se normalizan en una escala de 0 a 100, que refleja respectivamente la mayor y la menor distancia de dichas observaciones respecto a determinados valores de referencia, y permiten calificar el comportamiento medioambiental del país como relativamente negativo o positivo. Todos los indicadores empleados se organizan en torno a dos grandes metas de nivel superior: la salud ambiental y la vitalidad de los ecosistemas, que a su vez se descomponen en varias subáreas de interés. La primera meta pretende recoger el efecto de las presiones medioambientales sobre la salud humana, mientras que la segunda se ocupa del buen estado de los ecosistemas y de la gestión responsable de los recursos naturales (esquema 9.1).

La situación medioambiental global española es positiva en el contexto internacional, de acuerdo con el índice de comportamiento ambiental (ICA) elaborado en la Universidad de Yale (Estados Unidos).

9. Retos medioambientales

ESQUEMA 9.1. Estructura del índice de comportamiento ambiental (ICA) 2014: objetivos, categorías e indicadores



Fuente: Hsu et al. (2014).

El valor del ICA para España se situó en el nivel 78,4 en 2002 y 79,8 en 2012, habiendo oscilado en torno a esos valores en los años intermedios. En la UE-28 los valores promedio se han situado entre 69,3 y 72,4 en el mismo intervalo temporal (cuadro 9.1). La posición de España en el *ranking* internacional es por tanto claramente positiva, ya que se ubicaba en 2012 en el puesto 7 de un total de 178 países.

El gráfico 9.1 (pág. 215) describe la posición de cada uno de los países de la UE-28 con relación a los ejes de salud ambiental y vitalidad de los ecosistemas. España se ubica en el cuadrante donde aparecen los países que superan para ambos ejes la media europea. En lo referente a la salud ambiental tan solo muestran un mejor registro Suecia, Finlandia, Reino Unido y Portugal, mientras que en lo que atañe a la vitalidad de los ecosistemas registran índices más favorables Alemania, Italia, Austria, República Checa y

Países Bajos. La tendencia para España es de clara progresión entre 2002 y 2012 en salud ambiental, partiendo de un nivel elevado, y de estabilización a un nivel alto en la vitalidad de los ecosistemas.¹

El cuadro 9.2 muestra la puntuación correspondiente a España y la UE-28 en cada uno de los indicadores parciales que componen el ICA. Puede observarse que en los distintos indicadores medioambientales más directamente relacionados con la salud humana España presenta niveles elevados, en correspondencia con su condición de país desarrollado. En lo relativo a los indicadores relacionados con la vitalidad de los ecosistemas la situación presenta una menor homogeneidad pero, la mayoría de ellos igualan o superan la media europea, si bien debe advertirse que la forma peculiar de calcular algunos indicadores —véase notas al final del capítulo— dificulta su interpretación. Así

CUADRO 9.1. Ranking mundial del ICA. UE-28 y países de referencia, 2002 y 2012
(índice 0-100)

a) 2002

Ranking mundial	Países	Valor del índice
	UE-15	73,9
	UE-28	69,3
22	Japón	70,8
31	Estados Unidos	66,1
113	China	41,9
3	Luxemburgo	80,9
5	Alemania	79,0
6	República Checa	78,7
7	España	78,4
8	Suecia	77,1
9	Austria	76,9
11	Finlandia	75,4
12	Reino Unido	74,8
14	Países Bajos	74,3
16	Dinamarca	73,8
18	Irlanda	73,4
19	Eslovaquia	72,5
20	Italia	72,4
23	Portugal	70,7
24	Grecia	69,0
25	Francia	68,8
26	Polonia	67,7
27	Hungría	67,5
30	Eslovenia	66,4
32	Malta	65,7
36	Chipre	64,8
37	Bélgica	64,5
38	Estonia	64,4
41	Bulgaria	61,8
43	Letonia	60,6
46	Croacia	58,5
52	Lituania	56,2
98	Rumanía	45,6

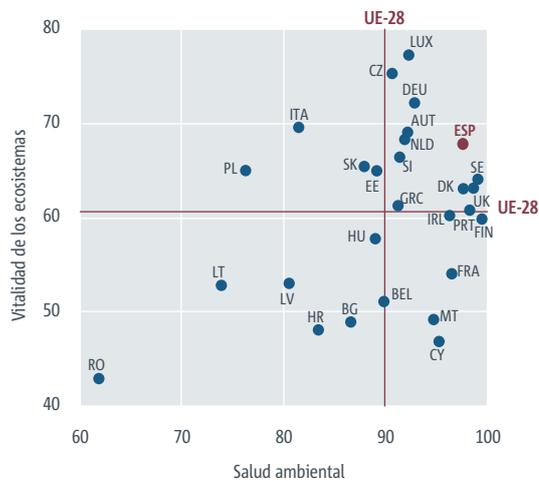
b) 2012

Ranking mundial	Países	Valor del índice
	UE-15	76,2
	UE-28	72,4
26	Japón	72,4
33	Estados Unidos	67,5
118	China	43,0
2	Luxemburgo	83,3
5	República Checa	81,5
6	Alemania	80,5
7	España	79,8
8	Austria	78,3
9	Suecia	78,1
11	Países Bajos	77,8
12	Reino Unido	77,4
13	Dinamarca	76,9
15	Eslovenia	76,4
17	Portugal	75,8
18	Finlandia	75,7
19	Irlanda	74,7
20	Estonia	74,7
21	Eslovaquia	74,5
22	Italia	74,4
23	Grecia	73,3
27	Francia	71,1
28	Hungría	70,3
30	Polonia	69,5
34	Malta	67,4
36	Bélgica	66,6
38	Chipre	66,2
40	Letonia	64,1
41	Bulgaria	64,0
45	Croacia	62,2
49	Lituania	61,3
86	Rumanía	50,5

Fuente: Hsu *et al.* (2014).

9. Retos medioambientales

GRÁFICO 9.1. Componentes del ICA. UE-28, 2012
(índice 0-100)



Fuente: Hsu et al. (2014).

por ejemplo, en lo relativo al cambio climático —en cuyo indicador España alcanza una puntuación elevada—, la posición española con relación a la media europea es más una consecuencia de la todavía inferior intensidad de emisiones per cápita que de la tendencia del comportamiento de estas emisiones, como luego se verá

en el apartado 9.3 de este mismo capítulo. En cambio, en lo que atañe a la biodiversidad —en la que el valor del indicador es bajo—, la posición relativa española no constituye probablemente un buen reflejo de la situación real. Se estima que más de la mitad de las especies vegetales y animales europeas, y aproximadamente un 30% de los endemismos del continente, están presentes en España, lo que la sitúa como uno de los países europeos mejor dotado en términos de biodiversidad. El establecimiento de espacios naturales protegidos es un instrumento fundamental para preservarla, y España cuenta con más de 1.500 espacios naturales protegidos, con una superficie total que supera los 6 millones de hectáreas. No siempre existe, sin embargo, un plan de gestión adecuado. En el caso concreto de los parques solo la mitad de los mismos contaba con un plan de este tipo en 2009 (Observatorio de la Sostenibilidad en España [OSE] 2009).

CUADRO 9.2. Valoraciones de los objetivos, categorías e indicadores del ICA. España y UE-28, 2012
(índice 0-100)

Ranking mundial	UE-28	España
Indicador global (ICA)	72,36	79,79
1. Salud medioambiental	89,83	97,63
1.1. Impactos en la salud	96,83	96,17
1.2. Calidad del aire	84,53	97,37
1.3. Agua y saneamiento	88,13	99,33
2. Vitalidad de los ecosistemas	60,71	67,89
2.1. Recursos hídricos	67,28	92,83
2.2. Agricultura	63,97	65,19
2.3. Bosques	38,25	45,05
2.4. Pesca	13,94	23,24
2.5. Biodiversidad y hábitat	74,77	56,56
2.6. Clima y energía	62,28	81,84

Fuente: Hsu et al. (2014).

9.2 Los cambios en el uso del suelo y sus consecuencias ambientales

Las fuertes transformaciones experimentadas por la economía y la sociedad españolas en los últimos decenios han tenido su reflejo en cambios de gran envergadura en el uso del suelo, que constituye el soporte básico sobre el que se asientan las actividades humanas. La vinculación entre las modificaciones en los usos dominantes del suelo y la sostenibilidad medioambiental tiene lugar a través de la relación que existe entre los cambios en la cobertura del terreno y las funciones que desarrollan los ecosistemas naturales, muchas de las cuales requieren el mantenimiento del suelo en determinadas condiciones, calificadas como naturales o seminaturales. Así pues, los cambios en los usos del suelo tienen un carácter ambivalente, ya que pueden contribuir a aumentar a corto plazo la disponibilidad de bienes materiales aportando así importantes beneficios económicos y sociales pero, a la vez, pueden crear problemas a más largo plazo debido a las alteraciones que causan en el funcionamiento de los ecosistemas. Estas alteraciones pueden afectar a la capacidad de los ecosistemas de mantener la producción agrícola, conservar en buen estado los recursos hídricos y forestales, y regular el clima y la calidad del aire.

Principales cambios en los usos del suelo

La disponibilidad de datos sobre usos del suelo generada a partir del programa europeo *Corine Land Cover*, que en la actualidad es responsabilidad de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA [European Environ-

ment Agency (EEA)], permite cubrir con criterios homogéneos los cambios ocurridos entre dos puntos temporales, 1987 y 2006, para los cuales se dispone de la información necesaria. Las zonas agrarias (49,8% del total) y las forestales (46,7%) representaban en 2006 la principal cobertura del suelo en España. La superficie de uso agrario había ganado algo de peso con relación a 1987, frente a cierto retroceso, aunque poco acusado, de la forestal.

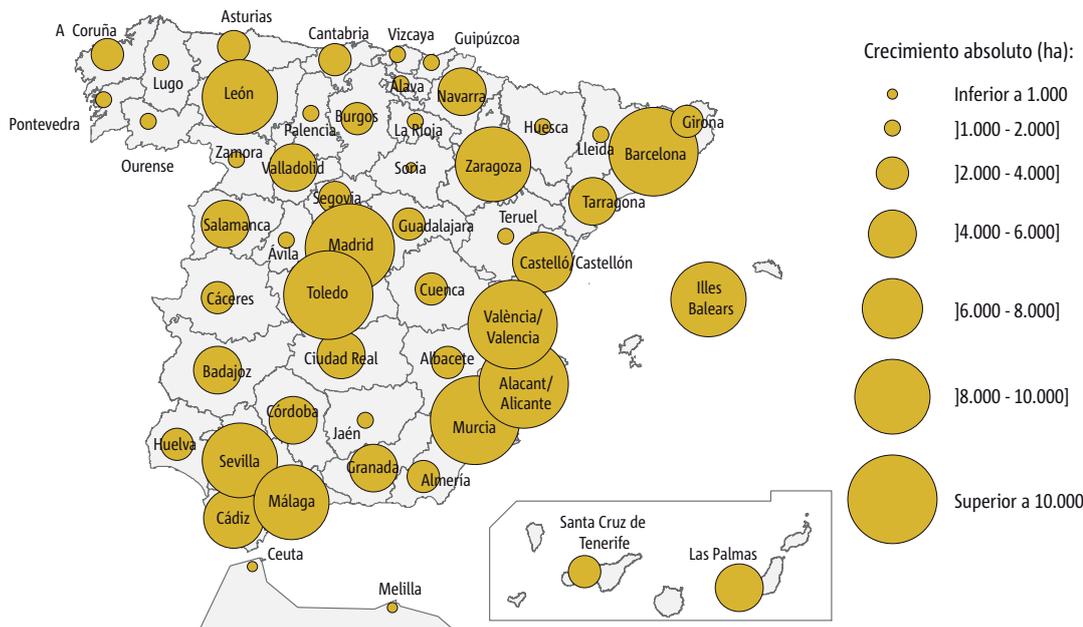
El aspecto más relevante de los cambios en el uso del suelo en España en las dos décadas consideradas, fue el fuerte crecimiento de los usos artificiales del suelo (espacios residenciales, industriales, comerciales y de infraestructuras), que habían aumentado su importancia relativa desde el 1,4% en 1987 al 2% en 2006. En conjunto, la superficie artificial creció en España en un 39,5% entre 1987 y 2006, lo que supone 287.092 hectáreas, una superficie similar a la provincia de Álava. El crecimiento medio para el conjunto de países europeos con los que es posible establecer comparaciones para ese mismo período se situó en torno al 7,5%.

A nivel provincial, las tasas más elevadas de expansión de este tipo de superficies se registraron en el litoral mediterráneo, pero también en Madrid y provincias de su entorno inmediato (Guadalajara y Toledo), Valladolid y Salamanca. También fueron elevadas las tasas de crecimiento de las superficies artificiales en Soria y Zamora, aunque es necesario tener en cuenta que en ellas estos usos del suelo eran inicialmente relativamente reducidos. Más importante por tanto que comparar las tasas de crecimiento es conocer la localización del aumento en términos absolutos de la superficie consagrada a este tipo de usos (mapa 9.1). Nueve provincias concentraron más de la mitad del aumento total del suelo artificial en España, y cuatro

Los usos agrarios y forestales del suelo dominan ampliamente en España, pero el cambio más significativo registrado en las últimas décadas es el rápido crecimiento de los usos artificiales. Estos cambios en los usos del suelo tienen importantes efectos ambientales.

9. Retos medioambientales

MAPA 9.1. Crecimiento absoluto de la superficie artificial, 1987-2006



Fuente: AEMA (2012).

de ellas la incrementaron en más de 15.000 ha cada una entre 1987 y 2006: Madrid (44.988), Alacant/Alicante (20.987), Murcia (15.594) y València/Valencia (15.423).

El tejido urbano y las zonas industriales y comerciales representaban en 2006 las formas mayoritarias de ocupación del suelo artificial. En las áreas urbanizadas el tejido urbano discontinuo era ya predominante, con 337.984 ha frente a 292.361 ha del de tipo continuo. La mayor ampliación de superficie en tejido urbano discontinuo había tenido lugar en las provincias de Madrid y Alacant/Alicante, así como en la isla de Mallorca. Por su parte las zonas industriales y comerciales cubrían una superficie de 146.339 ha, de las que algo más de la quinta parte se encontraba ubicada en las provincias de Madrid y Barcelona, mostrando una dinámica de expansión muy centrada en Madrid y en el segmento del litoral mediterráneo comprendido entre Barcelona y Murcia (mapa 9.2).

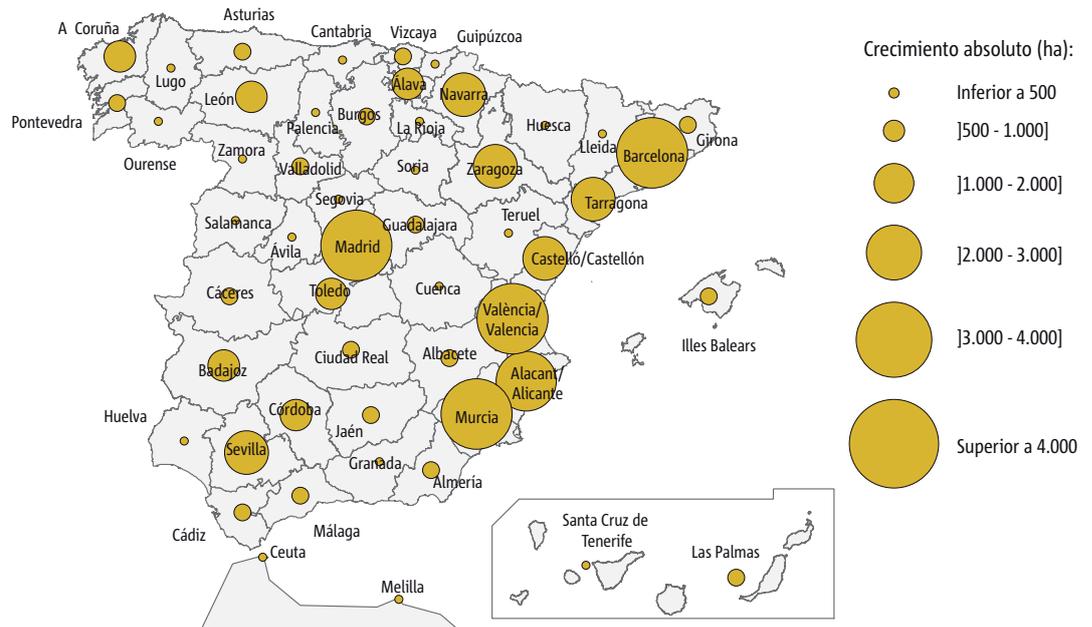
De los restantes tipos de uso artificial del suelo, los más importantes en 2006 eran las

zonas de extracción minera, con una extensión de 75.441 ha, aquellos que reflejaban procesos de transformación en marcha en esos momentos —superficies en construcción— con 71.158 ha, y los vinculados a infraestructuras (viarias, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias) que pasaron de 28.135 ha en 1987 a 50.699 ha en 2006, lo que da una idea del fuerte esfuerzo de inversión pública realizado durante esas dos décadas.

Como consecuencia de una mayor concentración de la población española en los municipios costeros, la superficie artificial en los primeros 10 kilómetros de costa creció un 28,7% entre 1987 y 2006, de modo que este tipo de suelo pasó a representar el 8,6% del total (porcentaje que aumenta a cerca del 14% en el primer kilómetro de costa). Esta expansión de las superficies artificiales en la costa ha presentado tasas de crecimiento más elevadas en las provincias mediterráneas (en Castelló/Castellón, Alacant/Alicante, la isla de Ibiza, Huelva y València/Valencia han aumentado en más de

El litoral mediterráneo y Madrid y sus áreas limítrofes son las zonas donde se ha expandido más la superficie de suelo con cobertura artificial entre 1987 y 2006.

MAPA 9.2. Crecimiento absoluto de las zonas industriales y comerciales, 1987-2006



Fuente: AEMA (2012).

Los altos niveles de utilización artificial del suelo en las zonas más próximas a la línea de costa ponen en riesgo la calidad de los recursos naturales en el litoral.

un 50% desde 1987) que en la costa cantábrica (13,9%), aunque siempre superando la media europea (10%, mapa 9.3). Debe destacarse la amplísima cobertura artificial del suelo en el primer kilómetro de costa de provincias como Málaga (donde el 51,7% de la superficie es artificial), Barcelona (50,5%)

y Alacant/Alicante (43,7%). Estos niveles tan elevados pueden poner en riesgo la calidad de los recursos naturales en la franja litoral mediterránea, dañando así la sostenibilidad a medio y largo plazo de la industria turística que juega un papel muy relevante en esa zona.

MAPA 9.3. Importancia del suelo de uso artificial en el total de superficie, 2006



Fuente: AEMA (2012).

9. Retos medioambientales

La variación global de las superficies dedicadas a usos agrarios fue muy pequeña entre 1987 y 2006: 15.186 ha más sobre un total de 25,3 millones de hectáreas. En cambio se produjeron modificaciones importantes en la localización geográfica y el tipo de especialización de este tipo de coberturas del suelo. Así, frente a un aumento neto de 41.179 ha en Huelva y de casi 30.000 en Cáceres, se observa un retroceso de algo más de 39.000 ha en Madrid y de casi 33.000 en el conjunto de la Comunidad Valenciana. Las tierras de labor en secano perdieron más de 522.000 ha, mientras aumentaba la superficie de olivar, frutales, viñedo y arroz, produciéndose en general una notable sustitución de tierras de cultivo de secano por regadío. La expansión de las superficies de regadío tuvo lugar en zonas del interior peninsular, destacando el aumento de más de 43.000 ha registrado en la provincia de Albacete. Dado que el uso de agua de riego suele comportar también un mayor empleo de *inputs* por hectárea al objeto de lograr rendimientos más elevados, esto significa que la dirección prevaleciente de los cambios en la agricultura se ha orientado hacia una mayor intensificación productiva. Sin embargo, un ecosistema agrario extensivo como la dehesa, que es el más emblemático de la Península Ibérica desde el punto de vista ambiental, aumentó en casi 85.000 ha su superficie, principalmente en sus áreas tradicionales de Extremadura, Andalucía occidental y Salamanca.

La ocupación del suelo de tipo forestal en España cuenta con una amplia presencia de zonas con vegetación esclerófila, seguida por las de matorral boscoso de transición, que conjuntamente representaban en 2006 casi 10 millones de hectáreas. Junto a ellas los bosques de coníferas, frondosas y mixtos aportaban conjuntamente 9 millones de hectáreas más. El resto, hasta completar 23,8 mi-

llones de hectáreas de superficie forestal, se repartía en una gama variada de usos entre los que destacaban los pastizales naturales, con 2,6 millones de hectáreas. La superficie arbolada propiamente dicha, que en España representa una proporción del total significativamente menor que en el resto de Europa, retrocedió en algo más de 100.000 ha entre 1987 y 2006, en el contexto de una pérdida próxima a las 350.000 ha para el conjunto de superficie forestal. Las modificaciones de la superficie forestal son relevantes porque los bosques revisten una gran importancia desde el punto de vista medioambiental, en especial desde la perspectiva de su contribución a la lucha contra el cambio climático a través de la estabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), actuando como elementos naturales de fijación (sumideros) de CO₂. El Protocolo de Kioto contempla la posibilidad de potenciar esta función mediante procesos de reforestación (restauración de sistemas forestales) y forestación (instauración de bosques en terrenos que previamente eran de uso agrícola), así como mediante acciones y tratamientos silvícolas que mejoren la superficie forestal y contribuyan a la defensa del bosque frente a las plagas y los incendios. Una actuación política decidida por parte de las autoridades en esta materia podría contribuir de forma destacada a la creación de empleo en el marco de los programas de desarrollo rural cofinanciados por la Unión Europea (UE).

Por último, las zonas húmedas (humedales, zonas pantanosas, marismas, salinas), caracterizadas por una rica biodiversidad, y las masas de agua (ríos, lagos y embalses, estuarios y aguas marítimas costeras) cubrían en 2006 un total de unos 110.000 y 655.000 ha respectivamente. Su crecimiento conjunto respecto a 1987 (40.200 ha) se debe principalmente a la entrada en funcionamiento de embalses para abastecimiento energético o para transformación

La superficie total dedicada a usos agrarios ha cambiado poco entre 1987 y 2006, pero se han registrado importantes cambios en la localización geográfica y en el tipo de utilización, con una notable expansión del regadío.

CUADRO 9.3. Cambios en los usos del suelo. España, 1987-2006
(hectáreas)

	1987	2006	Variación 1987-2006
Superficies artificiales	727.521	1.014.613	287.092
Zonas agrícolas	25.336.256	25.351.442	15.186
Zonas forestales	24.164.385	23.821.892	-342.493
Zonas húmedas	109.355	110.927	1.572
Superficies de agua	616.569	655.213	38.644

Fuente: AEMA (2012).

en regadío de tierras de cultivo. El cuadro 9.3 resume el cambio experimentado en España en los principales tipos de usos del suelo entre 1987 y 2006.

Impactos ambientales vinculados a los cambios en los usos del suelo

El impacto ambiental más importante de los cambios en el uso del suelo en España en las últimas décadas es el relacionado con la rápida expansión de las superficies artificiales, cuyo componente más destacado es la urbanización residencial, que cada vez adquiere un carácter más extensivo y se concentra fundamentalmente en el centro de la Península, —expansión de la región metropolitana de Madrid—, y en el litoral mediterráneo (v. recuadro siguiente). La presión urbanizadora y la carencia de una adecuada ordenación del territorio afectan de modo singular a la costa de las regiones mediterráneas, provocando problemas de congestión y deterioro paisajístico, y dañando así la base de recursos naturales de su desarrollo económico.

El mantenimiento en buenas condiciones de la amplia superficie forestal que aún subsiste en España es otro tema de gran importancia ambiental, no solo por su relevancia como sumidero de CO₂ sino porque

en algunas cuencas hidrográficas españolas las repoblaciones forestales con una finalidad de regulación hídrica y control de la erosión juegan un papel muy relevante. Hay que tener en cuenta que más de tres millones de hectáreas son problemáticas en la actualidad, en este sentido. Por ejemplo, en la Cuenca del Guadalquivir casi 2 millones de hectáreas se encuentran sometidas a un riesgo de erosión que supera la pérdida de 50 toneladas por hectárea y año. En esa misma categoría se encuentran 160.248 ha de la Cuenca del Segura, 419.766 ha de las cuencas sur-mediterráneas andaluzas, y 410.324 ha de la Cuenca del Júcar. Una buena parte del problema reside en los cultivos de olivar, almendro, viñedo y cereal en zonas con pendientes excesivas, estando comprobado que las áreas forestales arboladas y, en menor medida, las áreas ocupadas por arbustos y matorral padecen pérdidas de suelo por hectárea sustancialmente menores (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino [MMA] 2002).

Los bosques ocupan también un lugar muy destacado en la preservación de los espacios naturales, estimándose que alrededor del 72% de los territorios incluidos en la Red Natura española son forestales. Sin embargo, una parte importante de estos espacios, que algunas estimaciones cifran en el 35%, se encuentra en un estado desfavorable de

(Cont. pág. 222)

Los bosques constituyen un importante sumidero de CO₂, contribuyendo así a moderar el cambio climático. Junto con los humedales juegan un papel fundamental en el mantenimiento de la diversidad biológica en España.

La artificialización del suelo y su impacto ambiental

El motor más importante de la ocupación artificial del suelo es la urbanización y ciertos aspectos ligados al actual modelo de urbanización agravan su impacto ambiental. El modelo territorial característico de la expansión urbana reciente se caracteriza por la baja densidad, aunque no se trata de un fenómeno exclusivamente español. En Europa, donde los usos residenciales pesan notablemente más que en España sobre la superficie artificial, desde mediados de la década de los cincuenta del siglo pasado la superficie ocupada por las ciudades se ha expandido en un 78% por término medio, mientras que la población residente en ellas ha crecido solo un 33% (AEMA 2006). Las ciudades europeas tienen ahora una estructura mucho menos compacta que en el pasado y el fenómeno se ha extendido a amplias regiones del sur que se caracterizaban por sus ciudades densas y compactas. El proceso ha incidido especialmente en las áreas costeras del Mediterráneo, que han experimentado en ocasiones un grave deterioro paisajístico como consecuencia de su masiva urbanización.

La urbanización en mancha de aceite ha ocasionado un rápido desarrollo de las redes de transporte, y la aparición de nodos en dicha red ha facilitado la creación de nuevas zonas residenciales y comerciales fuera del casco histórico de las ciudades. La elevación del precio del suelo en las áreas centrales de las ciudades y la caída en los costes de transporte han estimulado la expansión urbana en áreas cada vez más amplias de baja densidad, reforzando la demanda del transporte privado. A ello se ha añadido en algunas ciudades una decadencia de los centros urbanos históricos, más ruidosos e inseguros que los suburbios y frecuentemente carentes de instalaciones deportivas y zonas verdes.

Las consecuencias medioambientales de la rápida difusión de este modelo de urbanización extensiva son considerables. Afectan, en primer lugar, al consumo de suelo, con pérdidas prácticamente irreversibles de terrenos agrícolas de calidad. En segundo lugar, suponen una pérdida de biodiversidad, pues la dispersión del poblamiento y la aparición de una red cada vez más densa de infraestructuras de transporte para dar respuesta a sus necesidades, contribuyen a la ruptura de los corredores naturales de migración de la fauna salvaje, aislando sus poblaciones y dificultando su supervivencia. Un tercer efecto es el sellado del suelo, que disminuye radicalmente su permeabilidad al agua. Esto último perturba el ciclo hidrológico al reducir la recarga de los acuíferos subterráneos y ocasiona un riesgo mayor de inundaciones catastróficas. Finalmente, queda mermada la capacidad del suelo para actuar como sumidero de carbono, al resultar eliminada o fuertemente reducida su cubierta vegetal.

Desde la perspectiva del uso de recursos, este tipo de modelo residencial conduce también a un mayor consumo de agua y energía per cápita, al aumentar la proporción de familias que viven en casas individuales. También crece el consumo global de energía y las emisiones de CO₂, al generar la necesidad de desplazamientos más largos desde el lugar de residencia al de trabajo, aunque en este caso el efecto resulta modulado por la presencia o ausencia de un sistema de transporte público eficiente.

El litoral mediterráneo español proporciona algunos ejemplos destacados de los impactos medioambientales derivados de la artificialización del suelo (Reig 2009). En ese entorno la expansión urbana ha absorbido principalmente tierras abandonadas por la agricultura

El nuevo modelo de urbanización discontinua, de baja densidad, tiende a incrementar el consumo de agua y energía per cápita.

donde había empezado a crecer el bosque. Al destinarse estos espacios forestales recientes a la construcción de viviendas permanentes o segundas residencias, han adquirido una gran vulnerabilidad de cara a los incendios, al desaparecer la separación que los campos de cultivo representaban entre bosque y viviendas. Pero este no es el único problema pues, como ha puesto de relieve la AEMA, el uso humano intensivo del litoral ha afectado negativamente la calidad del agua y la biodiversidad del medio marino. El efecto de los contaminantes derivados de la industria, la agricultura y las grandes aglomeraciones urbanas ha dado lugar a la aparición de algas tóxicas, favorecida por la subida de la temperatura media. La eutrofización de las aguas costeras ha deteriorado su calidad y, al aumentar la turbidez y reducirse la penetración de la luz solar, ha ocasionado la reducción de la superficie de praderas marinas.

El elevado ritmo de desarrollo urbano ha contribuido a que las costas mediterráneas sean ahora más vulnerables al riesgo de erosión. Los sedimentos aportados por los ríos contribuyen a equilibrar la erosión que tiene lugar en las zonas costeras, pero su canalización y la construcción de presas ha modificado este efecto natural. En la actualidad una parte importante de la carga total de sedimentos que las áreas interiores de la península aportaban a la costa queda retenida en las presas, y en algunas cuencas concretas, como la del Ebro, dicha proporción alcanza hasta el 96% (AEMA 2006).

La urbanización del litoral, la afluencia turística y las demandas de la agricultura intensiva han agudizado también la crónica insuficiencia de recursos hídricos que padece el área mediterránea española. Además, la extracción excesiva de agua ha contribuido a la salinización de los acuíferos costeros.

conservación, existiendo grandes carencias de información sobre el estado general de las masas forestales (WWF 2009). La Red Natura es importante porque asegura que todos los tipos de hábitats forestales estén presentes en los espacios protegidos, pero muchos de los espacios naturales teóricamente protegidos carecen en la práctica de planes de gestión que contribuyan a su buena conservación.

Es necesario por último destacar que los humedales constituyen una categoría de cobertura del suelo particularmente valiosa, que genera una gran cantidad de recursos, tanto vegetales como forestales, animales (pesquerías, marisqueo, aves), y minerales (sales, gravas), y contribuye al mantenimiento de la diversidad biológica. España posee una amplia variedad de zonas húmedas (lagunas de origen glaciar, lagunas volcánicas,

lagunas someras salinas, albuferas, etc.) que suponen un importante atractivo paisajístico de gran interés turístico, y forman parte destacada del patrimonio cultural. Desafortunadamente han experimentado una reducción drástica en su extensión en España durante el siglo XX, estimándose que su superficie total ha disminuido al menos en un 60% en ese período. Ello se ha debido en buena medida a su aprovechamiento agrícola, que ha impulsado actuaciones de drenaje y transformación a campos de cultivo. Además se han producido notables alteraciones en su estructura física y en la calidad del agua que contienen debido, entre otros factores, a la alteración de los aportes hídricos que reciben, la sobreexplotación de sus recursos para la caza, pesca o pastoreo, el desarrollo urbanístico, los vertidos industriales y urbanos, y los vertidos de residuos sólidos y escombros.

9. Retos medioambientales

Los humedales están sufriendo en muchos casos las consecuencias de la alteración del régimen hídrico que les afecta, al sustraerse agua para regadío a los cursos superficiales o a los acuíferos que los alimentan. Otros problemas son las alteraciones morfológicas que algunas zonas húmedas han sufrido para propiciar un aumento de su capacidad de embalse de agua o el aprovechamiento hidroeléctrico, así como la eutrofización —a consecuencia del enriquecimiento excesivo del agua con nutrientes—, y también la contaminación de las aguas de muchos humedales por plaguicidas, metales pesados, aguas fecales y otras sustancias nocivas.

9.3 Cambio climático y usos de la energía

En 1988 se constituyó, con el patrocinio de las Naciones Unidas y de la Organización Meteorológica Mundial, el denominado *Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (IPCC) con la finalidad de examinar y evaluar la información científica relacionada con el cambio climático, estudiar sus consecuencias ambientales y socioeconómicas, y ayudar a formular estrategias adecuadas para hacerle frente. El IPCC identifica como factor predominante en el cambio climático las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), cuyas emisiones mundiales han aumentado fuertemente en relación con la era preindustrial. En el quinto Informe del IPCC (2014) se señala que las emisiones antropogénicas de GEI, medidas en cantidades equivalentes de dióxido de carbono (CO₂) han estado creciendo entre 1970 y 2010 a un ritmo del 1,3% anual, y que se ha acelerado entre 2000 y 2010 para alcanzar el 2,2% anual. Se ha podido constatar además que aproximadamente la mitad de las emisiones antropogénicas de CO₂ que han tenido lugar desde 1750 se han produci-

do en los últimos cuarenta años. Dada la larga permanencia del CO₂ en la atmósfera, la estabilización de las concentraciones de GEI requiere de fuertes reducciones en los actuales niveles de emisión, estimándose que incluso en ese caso el calentamiento global proseguirá por un tiempo prolongado. El uso de energía, principalmente en la generación de electricidad y calor, y en el transporte, es con gran diferencia la principal fuente de emisiones de GEI, ya que representa más del 80% del total. A continuación figura la agricultura —principalmente por el ganado doméstico y el cultivo del arroz— y ciertos procesos industriales no relacionados con la energía, como la producción de gases fluorados y de óxido nitroso.

Las consecuencias del cambio climático que ya se está produciendo son muy importantes, y serán más graves si el incremento medio de las temperaturas en este siglo acaba superando los 2°C sobre los niveles de la era preindustrial, que es lo que se pretende evitar. Para el sur de Europa se prevé una serie de efectos negativos como consecuencia del cambio climático: agravamiento de las condiciones existentes en términos de altas temperaturas y sequías, reducción de la disponibilidad de agua y del potencial hidroeléctrico, reducción del turismo estival y merma en la productividad de los cultivos. A ello se añade el agravamiento de los riesgos para la salud humana derivados de una presencia más habitual de las olas de calor y de la aparición de incendios incontrolados (Moreno 2005).

La necesidad de frenar el continuo aumento de las emisiones de GEI llevó a los acuerdos contenidos en el Protocolo de Kioto (1997), en virtud de los cuales la UE-15 se comprometió a reducir sus emisiones en 2012 en un 8% respecto a un año base, generalmente 1990. Según la AEMA en 2012 las emisiones

La generación y el uso de energía y el transporte representan la principal fuente de emisión de gases de efecto invernadero, lo que a su vez contribuye al cambio climático.

efectivas se habrían situado un 13,4% por debajo del año base, cumpliendo así sobradamente el objetivo propuesto. Si se tienen en cuenta los actuales 28 Estados miembros, las emisiones de 2012 serían inferiores en un 18% a las de 1990, un buen registro teniendo en cuenta que el producto interior bruto (PIB) de estos países creció por término medio en un 46% entre ambos puntos temporales. Quizás animada por este éxito, y además de asumir los compromisos del segundo período de Kioto (2013-2020), la UE se ha comprometido unilateralmente a reducir sus emisiones globales un 20% hacia 2020 con relación con las que tenían lugar en 1990 y llegar incluso a un 30% de reducción si otras grandes economías del mundo se deciden a compartir el esfuerzo.

La UE distribuyó en su momento entre sus Estados miembros los objetivos a alcanzar en virtud de los acuerdos iniciales de Kioto. Mientras que para la mayoría de los Estados miembros se establecieron niveles de emisión en disminución, para algunos de ellos (Grecia, España, Irlanda, Portugal y Suecia) se concedió margen para un aumento debido a sus menores niveles de partida. España podía superar al final del período hasta en un 15% sus niveles de emisión de 1990. La evidencia disponible muestra que España es uno de los pocos países europeos que ha venido incumpliendo reiteradamente los compromisos asumidos. En 2012 sus emisiones ascendieron a 354,4 millones de toneladas equivalentes de CO₂, frente a 289,4 en 1990, lo que representa un aumento del 22%. En consecuencia la participación española en las emisiones de GEI totales de la UE-28 ha pasado del 5% al 7,6% entre ambos años. Además, y aunque todos los países de la UE redujeron la intensidad de sus emisiones en relación con el PIB, España se situó entre el grupo de países en que esta reducción fue menos intensa.

Pese a estos malos resultados, las previsiones de la Comisión Europea (2013) apuntaban recientemente a que España, y otros países como Austria, Bélgica, Dinamarca y los Países Bajos, podrían alcanzar sus objetivos haciendo uso de los denominados mecanismos flexibles² del Acuerdo de Kioto. De cara al año 2020 la Comisión considera que España, —también Italia, Austria, Bélgica, Finlandia, Italia, Lituania y Luxemburgo—, no logrará alcanzar el objetivo propuesto para ese año en lo referente a las emisiones de GEI de los sectores y actividades no cubiertos por el sistema de comercio de emisiones. La evaluación de los servicios de la Comisión Europea es que no serán suficientes las medidas de política ambiental que estaban en vigor en 2013 para evitar una brecha que en España es superior al 3% entre la evolución prevista y la deseada a finales de esta década. La recomendación básica para hacer frente a esta dificultad, formulada por el Consejo, es desplazar la presión fiscal desde los impuestos que gravan el uso del factor trabajo a otros tributos que no dañen las perspectivas de crecimiento económico, y en particular a los gravámenes medioambientales.

La situación española con relación a las emisiones de GEI es la de un país que contribuye todavía en menor medida que otras grandes economías europeas al calentamiento global, dado el carácter relativamente tardío de su desarrollo económico. Pero aunque una perspectiva estática arrojaría por esta razón un balance relativamente favorable en esta materia, España presenta tendencias muy preocupantes que ponen de relieve que aún no ha logrado un modelo de desarrollo suficientemente desvinculado de las emisiones de estos gases, como claramente se puso de relieve en el período de auge anterior a la actual crisis económica.

España había incrementado en 2012 sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por encima de lo que le correspondía de acuerdo con los compromisos asumidos por la UE en relación al Acuerdo de Kioto.

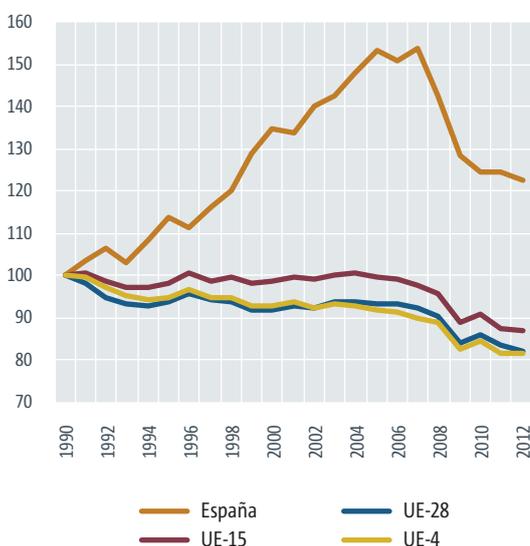
9. Retos medioambientales

Las emisiones de gases de efecto invernadero en España

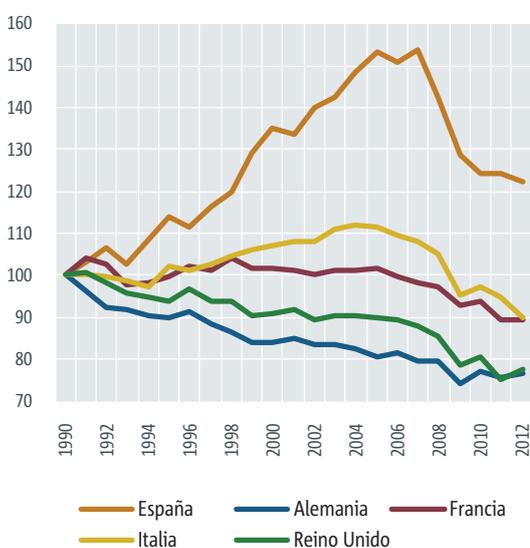
La dinámica de las emisiones de gases en España ha diferido de un modo notable respecto a la seguida en el conjunto de la UE y en las otras cuatro grandes economías del área, Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia. Como muestra el gráfico 9.2, el alza de

GRÁFICO 9.2. Evolución de las emisiones de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), 1990-2012 (1990 = 100)

a) España y UE



b) España y países de la UE-4



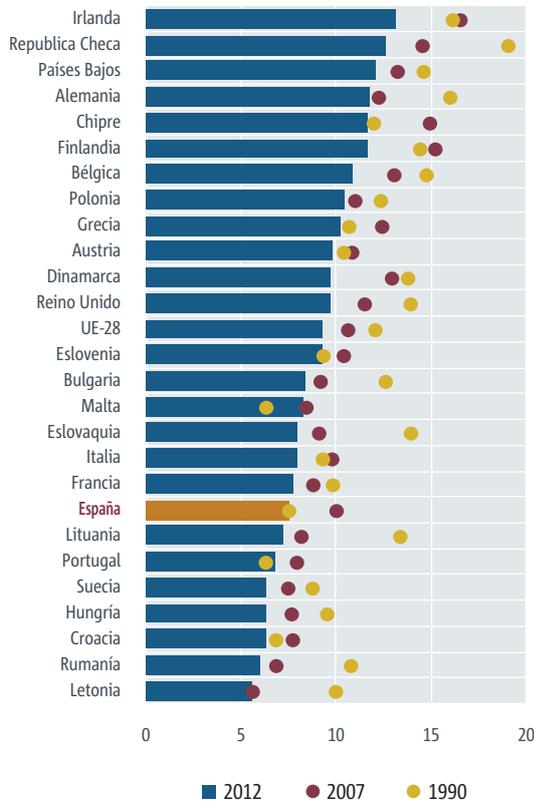
Fuente: AEMA (2014).

las emisiones en España fue fortísima entre 1990 y 2007, año a partir del cual empiezan a percibirse los efectos de la crisis sobre la actividad económica y las emisiones. Se trata de un incremento del 54%, mientras que para la UE-15 se registra en esos años una disminución del 2,2%. Entre las economías de mayor dimensión solamente en Italia se produjo un aumento, aunque de envergadura mucho menor, que se situó en el 8%. La llegada de la crisis marca un importante punto de inflexión a la baja con carácter general, pero en 2012 las emisiones en España se situaban todavía un 22% por encima de las de 1990.

Entre 1990 y 2007 las emisiones de GEI en España se incrementaron en un 54%, mientras que en la UE-15 se reducían en un 2,2%. No obstante las emisiones per cápita seguían siendo en 2007 inferiores a la media europea.

Los niveles de emisión de GEI por habitante eran en 1990 inferiores en España a los de la mayoría de los países europeos, con 7,4 toneladas frente a una media de los países de la actual UE-28 de 11,9. Alemania, Países Bajos o Reino Unido tenían niveles que prácticamente doblaban los españoles, mientras que Italia o Francia los superaban en un 25-30%. En 2012 el diferencial ambientalmente favorable a España se había reducido notablemente y las emisiones GEI per cápita españolas estaban ya muy cercanas a las francesas e italianas (gráfico 9.3). Algo similar sucede cuando las emisiones se ponen en relación con el PIB. La intensidad de emisiones de España era en 1990 de 376 toneladas por millón de dólares (PPA constante 2005) frente a 586 t de media en la UE-28. En 2012 seguía siendo inferior pero mucho menos, 290 t frente a 330 t. Destaca la elevada intensidad de emisiones en 1990 de las economías de los países del centro y este de Europa que posteriormente pasarían a formar parte de la UE, y vivían entonces en un marco económico y político muy distinto, con una economía menos orientada a los servicios que la de Europa occidental y que hacía uso de tecnologías muy contaminantes (gráfico 9.4).

GRÁFICO 9.3. Emisiones de GEI por habitante. UE-28, 1990, 2007 y 2012
(toneladas de CO₂ por habitante)



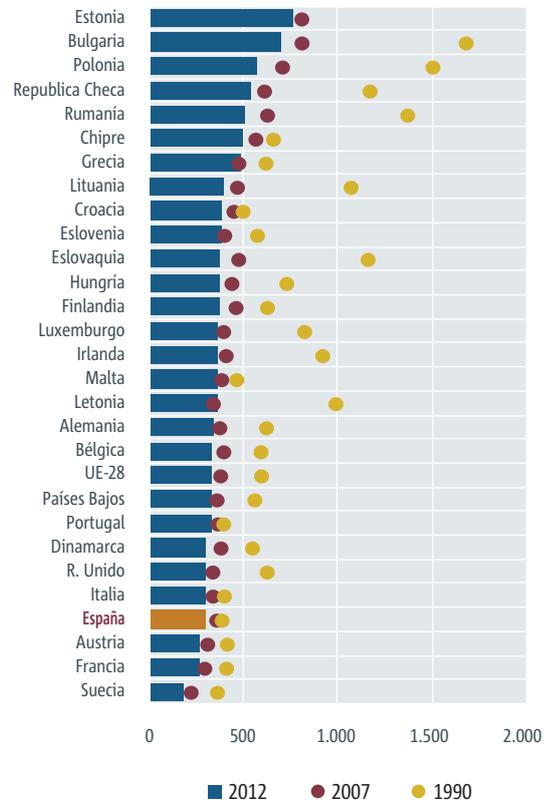
* Se excluye Luxemburgo y Estonia para facilitar la visualización del resto de países. Los datos correspondientes para el año 2012 son: Luxemburgo (24,7) y Estonia (14,6).

Fuente: AEMA (2014).

La distribución por sectores de las emisiones (gráfico 9.5) pone de relieve el peso dominante de las relacionadas con el transporte y la generación de electricidad y calor, que conjuntamente representaban en 2012 en España más del 48% del total. Vienen seguidas por las procedentes de procesos de combustión relacionados con la industria manufacturera y con las actividades de construcción. En este grupo destacan por su peso en las emisiones un conjunto de industrias que hacen un fuerte consumo de energía: la siderurgia, la producción de metales no férreos, la industria química y de producción de fertilizantes, la del cemento, pavimentos cerámicos y fabricación de papel y pasta de papel. A mayor distancia aparecen los sectores no energéticos (hogares, agri-

La gran importancia del transporte por carretera, que emplea combustibles fósiles, en España, es un elemento diferenciador respecto a otros países europeos.

GRÁFICO 9.4. Emisiones de GEI respecto al PIB. UE-28, 1990, 2007 y 2012
(toneladas de CO₂ por millón de dólares PPA 2005)



* Se excluye el dato de Estonia en 1990 para facilitar la visualización del resto de países. El dato correspondiente para este año en Estonia es 2.509.

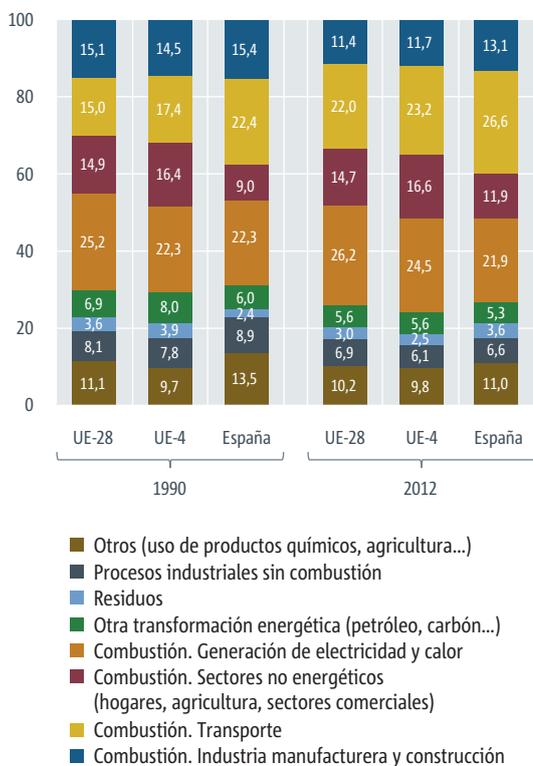
Fuente: AEMA (2014).

cultura, comercio), y otras fuentes diversas de emisión. El orden no ha cambiado significativamente con relación a 1990, si bien se ha incrementado el peso relativo de las emisiones vinculadas al transporte y a los sectores no energéticos.

Las necesidades de transporte aumentaron fuertemente en el período de crecimiento económico intenso vivido en España durante los primeros años de este siglo, siendo satisfechas mediante el transporte por carretera —que emplea combustibles fósiles— en una proporción muy superior a la que caracteriza a otros países de Europa. A ello se añade un claro predominio del vehículo privado como medio habitual del transporte de viajeros, que ofrece una menor eficiencia

9. Retos medioambientales

GRÁFICO 9.5. Distribución sectorial de las emisiones de GEI. Comparación internacional, 1990-2012 (porcentaje)



Fuente: AEMA (2014).

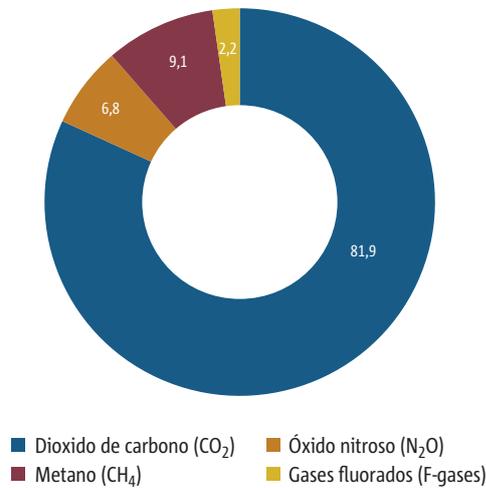
energética que el transporte colectivo, y el efecto de la creciente importancia del modelo de urbanización disperso frente al propio de la ciudad compacta tradicional, que da lugar a mayores demandas de movilidad de la población. Influye también el hecho de que, al aumentar el nivel de vida, se incrementa progresivamente el coste de oportunidad del tiempo invertido en los desplazamientos y se opta por medios de transporte más rápidos que, como el avión, son muy intensivos en el consumo de energía.

Los análisis de las emisiones se realizan habitualmente a partir de la conversión a toneladas equivalentes de CO₂ de las procedentes del resto de GEI. Aunque aquí se sigue dicha práctica, conviene referirse brevemente a las principales fuentes de emisión de cada uno de los principales gases. Además del dióxido de carbono (CO₂) que representa

por sí solo aproximadamente el 82% de las emisiones totales (gráfico 9.6), los GEI que se tuvieron en cuenta en la cumbre de Kioto incluyen el óxido nítrico (N₂O), el metano (CH₄), los hidrofluorocarbonos (HFC), los perfluorocarbonos (PFC) y el hexafluoruro de azufre (SF₆).

El dióxido de carbono se incrementa en la atmósfera como resultado del uso de combustibles fósiles en las actividades de transporte y en la producción de energía eléctrica, o debido al empleo de este tipo de combustibles en la calefacción de edificios. También resulta de la producción de cal para la fabricación de cemento y de algunos otros procesos industriales. Además de ello, la deforestación libera CO₂ y reduce su absorción por parte de la vegetación. Los óxidos de nitrógeno se producen en parte por fenómenos naturales, como los rayos y la transformación química del óxido nítrico existente en la atmósfera, pero principalmente se trata de emisiones antropogénicas relacionadas con la combustión de combustibles fósiles y de la biomasa. Las emisiones de óxidos de nitrógeno tienen que ver principalmente con la volatilización del nitrógeno que se aplica como abono en los campos de cultivo, y también se asocian a las altas intensidades de tráfico que se registran en las áreas urbanas. Les corresponde el 6,8% del total de emisiones y es el único de los GEI que ha reducido sus emisiones en los últimos años por debajo de las existentes a principios del período contemplado. Las emisiones de metano se vinculan habitualmente a la descomposición anaeróbica de la materia orgánica que está presente en los vertederos de residuos, a la fermentación entérica asociada a los procesos digestivos de los animales rumiantes y a determinadas formas de gestión de los estiércoles del ganado. Cuando estos últimos se tratan en forma líquida, en tanques o balsas, tienden a

GRÁFICO 9.6. Peso de las emisiones de GEI por tipos de gas. España, 2012 (porcentaje)



Fuente: AEMA (2014).

descomponerse anaeróbicamente generando metano. Puede asimismo emitirse metano como consecuencia de fugas en la red de transporte de gas natural y en las zonas húmedas donde se cultiva arroz. El metano contribuye en España con el 9,1% al total de emisiones en términos de toneladas equivalentes de CO₂. También forman parte de los GEI, las emisiones de carburos hidrofluorados que se emplean en los equipos de aire acondicionado y refrigeración, así como en los aerosoles y extintores de incendios, y las emisiones de carburos perfluorados, debidas básicamente a la producción de aluminio. Su importancia relativa se sitúa en el 2,2%, habiendo casi doblado su participación en el total de emisiones respecto a 1990.

Descomposición del aumento de las emisiones: España frente a otros países de la UE

Las razones que están detrás de la gran expansión de las emisiones de GEI entre 1990 y 2007 en España y de su retroceso posterior son diversas. Influyen en el crecimen-

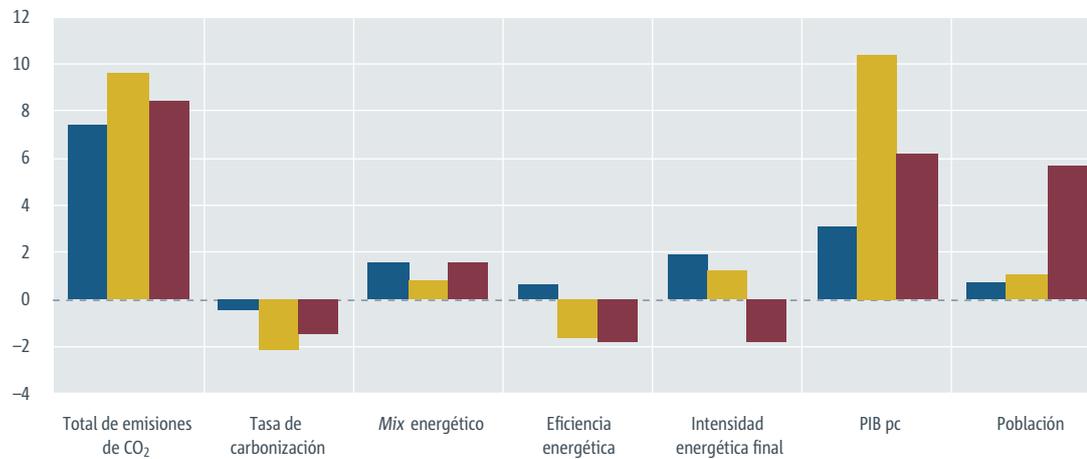
to de la producción de bienes y servicios, los cambios demográficos, los consumos energéticos por unidad producida y la estructura de los abastecimientos energéticos, entre otros factores. Para captar la contribución de cada uno de estos factores y establecer comparaciones con otros países europeos se recurre a un método que permite una descomposición completa de la variación en el volumen de emisiones (Ang y Liu 2001; Ang 2005), cuyos detalles pueden encontrarse en Reig (2011). La descomposición se ha aplicado a cuatro intervalos temporales (1990-1995, 1995-2000, 2000-2007 y 2007-2012) realizando una comparación para cada subperíodo entre España y el conjunto de las cuatro mayores economías europeas (UE-4) (gráfico 9.7). Se consideran seis elementos que permiten descomponer en forma aditiva la variación total del volumen de emisiones en toneladas equivalentes de CO₂:

- *Tasa de carbonización*, que es la ratio entre las emisiones de CO₂ y el consumo de energía primaria fósil (carbón, petróleo y gas).
- *Mix energético*, que es la ratio entre el consumo de energía primaria fósil y el consumo de energía primaria total.
- *Eficiencia energética*, que se define como la ratio entre el consumo de energía primaria y la energía final, midiendo la eficiencia en la conversión de energía primaria a energía final.
- *Intensidad energética final*, que representa el cociente entre el consumo de energía final y el PIB.
- *PIB por habitante*.
- *Población*.

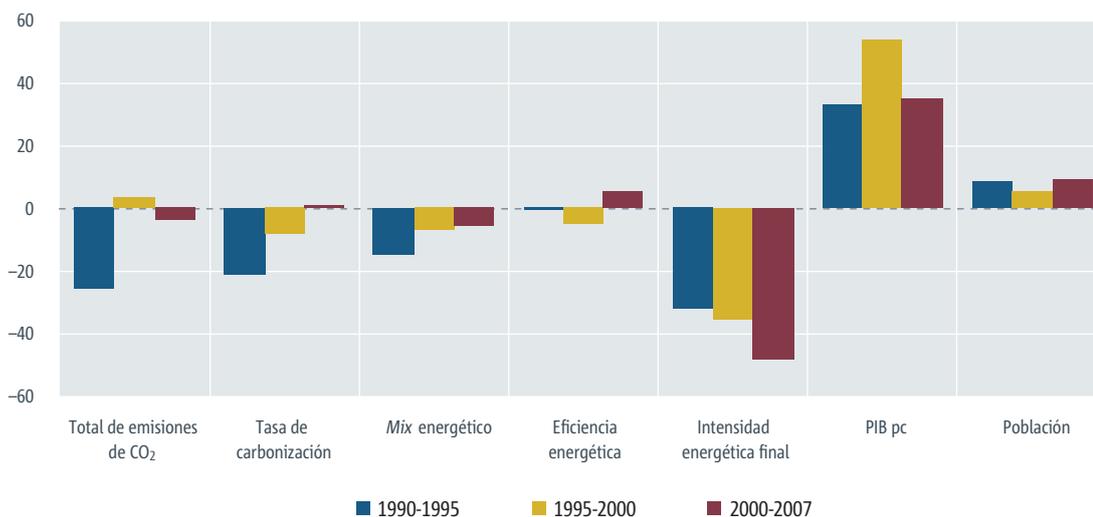
9. Retos medioambientales

GRÁFICO 9.7. Descomposición del crecimiento medio anual de las emisiones de CO₂, 1990-2007
(millones de toneladas de CO₂)

a) España



b) UE-4



Fuente: AEMA (2014), Eurostat (2014a, 2014b), CEPII (2014) y elaboración propia.

Entre 1990 y 2007 las emisiones totales de GEI crecieron en España a un ritmo anual algo superior a los 8 millones de toneladas. El principal factor responsable de esta evolución fue el desarrollo económico y el cambio demográfico vividos por el país durante dicho período, que estarían explicando respectivamente un aumento de 6,5 y 2,8 millones de toneladas anuales de emisiones. Los cambios en el *mix* energético, favorables al aumento del uso de combustibles fósiles en el total de energía primaria empleada, y el aumento en

la intensidad energética del PIB, actuaron en la misma dirección, aunque con un impacto muy inferior. Frente a ello resultó insuficiente la compensación procedente de una menor tasa de carbonización y de una mayor eficiencia energética, ya que tan solo contribuyeron a reducir conjuntamente las emisiones en 2,3 millones de toneladas anuales. La menor tasa de carbonización refleja la pérdida de peso relativo del carbón frente al petróleo y al gas natural dentro del consumo de energía primaria durante dicho período.³

Al contrario que las otras grandes economías europeas, la española no logró desvincular el crecimiento del PIB de las emisiones de GEI en la etapa anterior a la crisis.

El contraste con la evolución seguida por los países de la UE-4 resulta muy marcado. En ellos un fuerte impulso al alza de las emisiones procedente de las mejoras en el nivel de vida y del aumento de la población, resultó neutralizado por un impulso igualmente fuerte a la reducción de emisiones derivado de una gran caída en la intensidad energética final. Dicho de otra forma: estos países lograron *desvincular* sustancialmente el crecimiento del PIB de las emisiones atmosféricas de GEI, y además mejoraron la tasa de carbonización y el *mix* energético. El resultado fue una reducción anual conjunta del orden de los 8 millones de toneladas en las emisiones.

La recesión económica, junto con el aumento del peso relativo del gas natural, la energía nuclear y las energías renovables en el consumo de energía primaria, han contribuido de forma destacada a la reducción de las emisiones de GEI en España.

El gráfico 9.7, que muestra los cambios por períodos más breves, indica que hay una continuidad sustancial en el comportamiento de las emisiones y de los factores que las causan entre 1990-1995, 1995-2000 y 2000-2007. Se advierte sin embargo que en el caso español hay una mejora en la eficiencia energética —en los dos últimos subperíodos— y un decrecimiento en la intensidad energética del crecimiento económico en el último subperíodo. La mejora en la eficiencia energética se debe principalmente al cambio en la composición de las fuentes de energía primaria empleadas para la producción de electricidad. Este cambio ha consistido en un aumento del peso relativo de la energía eólica y solar, así como de la obtenida en centrales de gas en ciclo combinado, que usan una tecnología muy eficiente, y en una disminución de la generación termoelectrónica con carbón y productos petrolíferos, que ofrece un rendimiento inferior.

El gráfico 9.8 describe un panorama sustancialmente distinto. Son los años en que la burbuja inmobiliaria ha estallado finalmente y España vive una profunda recesión económica. Las emisiones se reducen a un

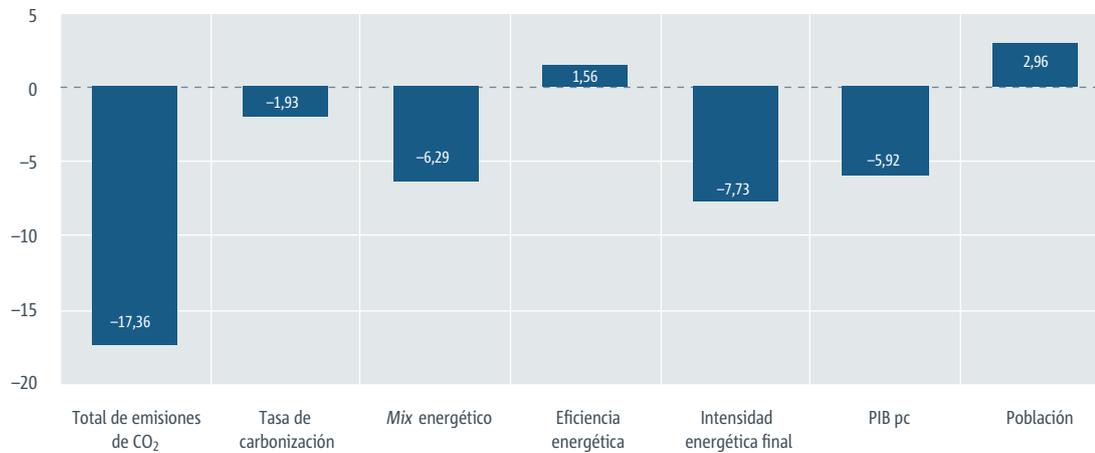
ritmo anual ligeramente superior a los 17 millones de toneladas, y a ello contribuyen de un modo sustancial tres factores distintos: la reducción de la actividad económica —medida a través de la variación negativa del PIB por habitante—, la menor intensidad energética de los procesos de producción y un cambio del *mix* energético favorable a la reducción de las emisiones. La caída del PIB por habitante ejerce un efecto reductor de casi 6 millones de toneladas anuales. El *mix* se modifica mediante una reducción en la importancia relativa del carbón y del petróleo —los combustibles fósiles más contaminantes— y un aumento del peso del gas natural, así como de las energías renovables y de la energía nuclear. En cuanto a la menor intensidad energética es, en buena medida, el resultado neto de los efectos positivos de las políticas de mejora de la eficiencia en el uso de la energía y de los cambios en la composición de la producción, que han reducido la intensidad energética del PIB, así como de cierta pérdida de eficiencia energética vinculada a la infrautilización de la capacidad productiva, que ha jugado en sentido contrario.

La crisis ha reforzado la terciarización de la economía española, que es un aspecto relevante si se tiene en cuenta que se estima que la contribución del sector servicios al PIB es seis veces superior a su contribución a la demanda de energía. La pérdida de peso de la construcción en la estructura económica del país ha ralentizado el ritmo de actividad de una serie de ramas de la industria muy vinculadas a la construcción —siderurgia, cemento, pavimentos cerámicos—, todas ellas caracterizadas por una elevada intensidad energética. En la misma dirección ha jugado la reducción de la movilidad de viajeros y mercancías, que ha hecho caer la demanda de servicios de transporte, siendo este sector gran consumidor de energía en

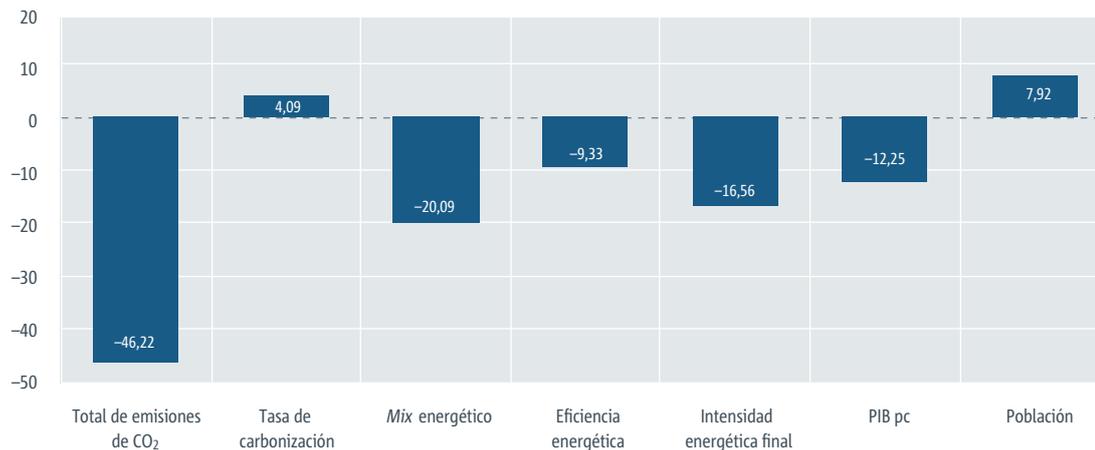
9. Retos medioambientales

GRÁFICO 9.8. Descomposición del crecimiento medio anual de las emisiones de CO₂, 2007-2012
(millones de toneladas de CO₂)

a) España



b) UE-4



Fuente: AEMA (2014), Eurostat (2014a, 2014b), CEPII (2014) y elaboración propia.

el caso español. En cambio ha actuado en dirección contraria la elevación del consumo energético por unidad producida de algunas industrias, como las de la siderurgia y cemento, en las que una situación de menor actividad ha creado excesos de capacidad y ha mermado la eficiencia energética de las empresas (Ministerio de Industria, Energía y Turismo 2014).

De otro lado, el crecimiento demográfico ha continuado contribuyendo al aumento de las emisiones, y también lo ha hecho cierto empeoramiento de la relación entre el consumo de energía primaria y el de

energía final (eficiencia energética), pero conjuntamente solo suponen una contribución al alza anual de las emisiones inferior a los 5 millones de toneladas, menor que el efecto que por sí solo tiene la caída del PIB per cápita. El empeoramiento de la relación entre el consumo de energía primaria y el de energía final refleja probablemente factores coyunturales. Durante 2011 y 2012 se hizo un uso comparativamente mayor del carbón en la generación de energía eléctrica, debido a la menor aportación de las centrales hidroeléctricas por influencia de la climatología. En consecuencia, el rendimiento en términos de energía eléctrica

La terciarización de la economía española, la pérdida de peso del sector de la construcción y sus ramas industriales vinculadas y la menor demanda de servicios de transporte están contribuyendo de forma adicional a moderar las emisiones de GEI desde el comienzo de la crisis.

CUADRO 9.4. Descomposición del crecimiento medio anual de las emisiones de CO₂ per cápita. España y UE-4
(toneladas de CO₂ por habitante)

a) España

	1990-1995	1995-2000	2000-2007	2007-2012
Total de emisiones de CO₂ per cápita	0,17	0,22	0,07	-0,44
Tasa de carbonización	-0,01	-0,05	-0,03	-0,04
Mix energético	0,04	0,02	0,04	-0,14
Eficiencia energética	0,02	-0,04	-0,04	0,03
Intensidad energética final	0,05	0,03	-0,04	-0,17
PIB pc	0,08	0,26	0,15	-0,13

b) UE-4

	1990-1995	1995-2000	2000-2007	2007-2012
Total de emisiones de CO₂ per cápita	-0,14	-0,01	-0,05	-0,20
Tasa de carbonización	-0,08	-0,03	0,00	0,02
Mix energético	-0,06	-0,03	-0,02	-0,08
Eficiencia energética	0,00	-0,02	0,02	-0,03
Intensidad energética final	-0,12	-0,14	-0,18	-0,06
PIB pc	0,13	0,21	0,13	-0,05

Fuente: AEMA (2014), Eurostat (2014^a, 2014^b), CEPII (2014) y elaboración propia.

del uso de energía primaria fue inferior al de los años anteriores.

La tendencia en la UE-4 para este período es muy similar a la española, con la salvedad de que la tasa de carbonización contribuyó en términos netos al aumento de las emisiones y no lo hizo en cambio el componente de eficiencia energética. En conjunto estos países vieron cómo se reducían sus emisiones en más de 46 millones de toneladas anuales.

El cuadro 9.4 indica que solo entre 2007 y 2012 logró España, en medio de una profunda crisis económica, reducir sus emisiones de GEI por habitante, mientras que la UE-4 las redujo entre 1990 y 1995, las mantuvo prácticamente estables entre 1995 y 2007, y de nuevo las redujo entre 2007 y

2012. Puede decirse, a modo de resumen, que los cambios en la dimensión de la economía española, medidos por la suma del crecimiento de la población y del PIB per cápita, contribuyeron a que las emisiones del año 2012 superaran a las de 1990 en 143,8 millones de toneladas equivalentes de CO₂. Si el aumento efectivo quedó en 57 millones, eso se debió principalmente a la menor intensidad en energía del PIB y a la reducción de la tasa de carbonización, que ejercieron respectivamente un efecto reductor de 36 y 32 millones de toneladas respectivamente, y en menor medida a los otros factores contemplados. Sin embargo, la contribución a la reducción de emisiones de la menor intensidad energética del crecimiento del PIB fue mucho mayor en términos relativos en el resto de las grandes economías europeas.⁴

Resumen del capítulo 9

La compatibilidad de los procesos de desarrollo económico con la preservación del medio natural adquiere cada vez mayor importancia. En el presente capítulo se ha ofrecido una visión, forzosamente parcial, de algunos de los temas más relevantes que inciden en la sostenibilidad ambiental de la economía española. Se han abordado dos temas específicos con elevado impacto ambiental: las tendencias en la ocupación del suelo, y las emisiones atmosféricas de gases de efecto invernadero. En síntesis, cabe destacar los siguientes aspectos:

- En el plano internacional, el Indicador de Comportamiento Ambiental, elaborado por la Universidad de Yale ofrece una imagen globalmente favorable de la posición española en un *ranking* internacional que abarca en la actualidad 178 países, pero algunas particularidades de la metodología empleada y las limitaciones de la información manejada obligan a llevar a cabo análisis más pormenorizados.
- El rasgo más destacado de los cambios en la ocupación del suelo que han tenido lugar en España durante el último cuarto de siglo es la transformación de suelos agrícolas y forestales en superficies de suelo artificial, dentro del cual tienen lugar usos residenciales, industriales, comerciales, ubicación de infraestructuras, etc.
- El modelo de urbanización dispersa ha ido ganando peso en relación al modelo tradicional de ciudad compacta. Las consecuencias medioambientales de este tipo de transformaciones se han manifestado en diversas direcciones: reducción de la permeabilidad del suelo, que comporta un mayor riesgo de inundaciones catastróficas, mayores demandas de movilidad por parte de una población que ahora vive más dispersa, con el consiguiente mayor uso de energía, y pérdida de calidad paisajística en el litoral, que es donde más ha aumentado la superficie artificial.
- El Protocolo de Kioto, que entró en vigor en 2005, representó un primer intento de frenar el incremento de la emisión a la atmósfera de gases de efecto invernadero a las que un amplio consenso científico atribuye gran responsabilidad en el calentamiento global que está experimentando el planeta. España, partiendo de niveles de emisión por habitante inicialmente inferiores a la media europea, ha sobrepasado ampliamente los límites que se le asignaron en dicho Protocolo.
- Las razones que explican la gran expansión de las emisiones de GEI entre 1990 y 2007, y su retroceso posterior a raíz de la actual crisis económica son muy diversas. Incluyen el crecimiento de la producción de bienes y servicios por habitante, los cambios demográficos, la composición del consumo de energía primaria y la intensidad en energía del PIB, entre otros factores.

- Se ha llevado a cabo una descomposición cuantitativa de la variación en el volumen de emisiones que ha permitido poner de relieve que la dinámica de las emisiones de gases en España ha diferido de la seguida por las otras cuatro grandes economías de la UE, es decir Alemania, Francia, Reino Unido e Italia.
- La expansión de la actividad económica y el crecimiento de la población han jugado en España un papel muy relevante como impulsores del incremento de las emisiones, que no ha sido suficientemente compensado por la disminución de la intensidad energética de los procesos de producción y por un cambio del mix energético favorable a su reducción.
- Cara al futuro será necesario reorientar el modelo de crecimiento hacia sectores productivos de mayor valor añadido y menos intensivos en energía, reforzar las políticas dirigidas al ahorro de energía en los edificios y modificar los sistemas de transporte hacia modos que consuman menos combustibles fósiles.

Notas

¹ La forma de cálculo de los indicadores parciales impide que la interpretación de los mismos pueda ser homogénea. Así por ejemplo, en relación con el cambio climático y la energía —que están incluidos dentro del área de vitalidad de los ecosistemas— figuran cuatro indicadores. Uno de ellos —acceso a la electricidad— solo tiene sentido para países en vías de desarrollo, ya que en los países desarrollados toma sistemáticamente un valor igual a 100. Los otros tres se refieren a las emisiones de CO₂, pero no miden el comportamiento de los países en términos del crecimiento del volumen de emisiones, o del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por algunos de ellos con relación a este tema, sino que son en realidad indicadores de la intensidad de emisiones, respecto al PIB o respecto a la energía eléctrica producida, y del cambio en la tendencia de uno de los indicadores de intensidad. Además, los pesos que se aplican a estos indicadores varían en función del grado de desarrollo del país. Este enfoque metodológico impide que las puntuaciones por países tengan en este caso concreto la interpretación de la distancia a un objetivo. No es conveniente, por tanto, otorgar excesiva

importancia a la puntuación global de 81 —con relación a 100— obtenida por España en 2012. En el caso de otros indicadores parciales, como los referidos a la biodiversidad y el hábitat, donde la posición española es bastante peor, con un índice 56, también aparecen dificultades de interpretación. Ello se debe a que no solo cuenta el porcentaje de áreas protegidas, sino que algunos de los pesos que se aplican a estos porcentajes representan la importancia relativa de la superficie correspondiente a un bioma en un país, respecto a la superficie mundial del mismo. Esto introduce un componente exógeno al país de referencia que dificulta valorar este índice como plenamente representativo de los esfuerzos de protección de la biodiversidad llevados a cabo a nivel nacional.

² Existen mecanismos compensatorios para los excesos de emisiones que están previstos en el Protocolo de Kioto, y que pueden ser usados tanto por los operadores incluidos dentro del sistema de comercio de emisiones como por los gobiernos. Para una explicación más detallada de estos aspectos véase Reig (2011).

³ Conviene tener en cuenta que las emisiones de CO₂ por unidad de energía son aproximada-

9. Retos medioambientales

mente el doble cuando se emplea carbón que cuando se hace uso de gas natural, con el petróleo ocupando una posición intermedia entre ambos.

⁴ Los gobiernos españoles vienen aplicando políticas que siguen las orientaciones establecidas

por la Directiva 2006/32/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la eficiencia en el uso final de la energía y en los servicios energéticos. En la actualidad está vigente el Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020, aprobado en 2011.

Bibliografía

- AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente). «Urban sprawl in Europe. The ignored challenge». EEA Report n.º 10, Copenhague, 2006.
- . *Corine Land Cover (CLC) y Land Cover Accounts (LEAC)*. Archivos cub Versión 16, mayo 2012.
- . *Climate and energy country profiles. Key facts and figures for EEA member countries*. EEA Technical Report n.º 17/2013, Copenhague, 2013.
- . *Data on greenhouse gas emissions and removals, sent by countries to UNFCCC and the EU Greenhouse Gas Monitoring Mechanism (EU Member States)*. Junio de 2014.
- Ang, Beng Wah. «The LMDI approach to decomposition analysis: a practical guide». *Energy Policy* 33, n.º 7 (2005): 867-871.
- Ang, Beng Wah y F. L. Liu. «A new energy decomposition method: perfect in decomposition and consistent in aggregation». *Energy* 26, n.º 6 (2001): 537-548.
- CEPII (Centre de Recherche et Expertise sur l'Économie Internationale). *CHELEM Database*. Disponible en: <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/chelem.htm> (consulta: 25 de mayo de 2014).
- Comisión Europea. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council «Progress towards achieving the Kyoto and EU 2020 objectives»*. 9.10.2013, COM 698 final, Bruselas, 2013.
- Eurostat. *Population database*. Disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database> (consulta: 26 de mayo de 2014a).
- . *Energy statistics*. Disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/database> (consulta: 28 de mayo de 2014b).
- Hsu, Angel, Jay Emerson, Marc Levy, Alex de Sherbinin, Laura Johnson, Omar Malik, Jason Schwartz y Malanding Jaiteh. *The 2014 Environmental Performance Index*. New Haven (CT): Yale Center for Environmental Law & Policy, 2014. Disponible en: <http://www.epi.yale.edu>.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). *Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change*. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge (Reino Unido) y Nueva York: Cambridge University Press, 2014.
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo. *La Energía en España. 2012*. Madrid: Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Secretaría de Estado de Energía, 2014.
- MMA (Ministerio de Medio Ambiente). *Plan Forestal Español*. Aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de julio de 2002. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, Secretaría General de Medio Ambiente, Dirección General de Conservación de la Naturaleza.
- Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. *Perfil Ambiental de España 2010: Informe basado en indicadores*. Madrid, 2011.
- Moreno Rodríguez, José Manuel. *Principales conclusiones de la evaluación preliminar de los impactos en España por efecto del cambio climático*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente

- (Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones), Oficina Española de Cambio Climático y Universidad de Castilla-La Mancha, 2005.
- OSE (Observatorio de la Sostenibilidad en España). *Sostenibilidad en España 2009*. Madrid: OSE, MMA, Fundación Biodiversidad y Fundación de la Universidad de Alcalá, 2009.
- Reig, Ernest. *La sostenibilidad del crecimiento económico en España*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorro, 2011.
- . *Usos del territorio y sostenibilidad*. Volumen IV. *El desarrollo del arco mediterráneo español. Trayectoria y perspectivas*. Alicante: CAM, 2009.
- WCED (World Commission on Environment and Development). *Our Common Future*. The Brundtland Report. Oxford University Press, 1987.
- WWF (World Wide Fund for Nature). *Bosques españoles. Los bosques que nos quedan y propuestas de WWF para su restauración*. WWF/ADENA. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, 2009.

Parte III Los retos de la economía española

10. Conclusiones y propuestas



10

Conclusiones y propuestas

La vuelta al crecimiento y la creación de empleo de la economía española durante el último año es una noticia muy positiva, pero tanto España como Europa se enfrentan a enormes retos, por sus propias circunstancias y porque sus posiciones competitivas se ven muy condicionadas por las transformaciones en curso en la economía mundial. Solo tomando decisiones difíciles y ambiciosas será posible para los países de la Unión Europea (UE) responder adecuadamente a esos desafíos y preservar tanto los elevados niveles alcanzados de renta como los patrones de bienestar e integración social de los que los europeos nos sentimos orgullosos.

Con esa perspectiva general como telón de fondo y poniendo el foco en el caso español, este capítulo final del *Informe Fundación BBVA-Ivie 2014* resume sus principales conclusiones y presenta propuestas de actuación para responder a los retos. Las propuestas se articulan en torno a tres grandes objetivos: recuperar la competi-

vidad, lograr un crecimiento incluyente y garantizar la sostenibilidad medioambiental. Tras presentar en el apartado 10.1 una síntesis panorámica de la situación internacional, los siguientes epígrafes enuncian los principales retos a los que se enfrenta la economía española, a corto plazo (apartado 10.2) y a largo plazo (apartado 10.3). El último apartado (10.4) presenta sintéticamente veinte líneas de actuación para avanzar hacia los objetivos mencionados.

10.1 El entorno internacional

Los dos primeros capítulos han analizado la situación de la economía mundial y de Europa y sus tendencias de cambio a largo plazo, como marco de referencia para comprender lo que sucede en España. Los rasgos más destacables del momento económico internacional son los siguientes.

Un escenario mundial muy exigente

Conforme avanza el siglo XXI se hacen más visibles las profundas transformaciones en curso de la economía mundial. Se derivan del extraordinario avance de la globalización de los mercados, los cambios tecnológicos y la arrolladora expansión de un grupo de países, cada vez más numeroso, que incluye a los más poblados del planeta. Su progreso ha alterado sustancialmente las posiciones competitivas de todas las economías. El despegue productivo de los países emergentes, cuya población suma más de 3.000 millones de personas, es una gran noticia para la humanidad y también puede serlo para los países avanzados que sepan adaptarse al nuevo entorno competitivo, pero plantea enormes desafíos. Pero la velocidad a la que cambia el entorno económico internacional se ha acelerado y el futuro de los países, las empresas y los trabajadores depende, ahora más que nunca, de la agilidad con la que —individual y colectivamente— sean capaces de evolucionar y adaptarse.

Desde 2008 las economías avanzadas han padecido grandes dificultades, en especial la UE que muestra peor desempeño que Estados Unidos debido a su menor capacidad de reacción de parte de su tejido empresarial y a las rigideces y lagunas de su sistema de gobernanza. En agudo contraste con el estancamiento europeo —la tasa de crecimiento media de los últimos cinco años ha sido negativa—, las economías en desarrollo han crecido a tasas extraordinarias, en torno al 5,5% anual.

Todo parece indicar que el crecimiento de las economías avanzadas se mantendrá muy por debajo del de las emergentes en las próximas décadas. No obstante, la evolución dentro de estos grandes grupos de paí-

ses distará de ser uniforme, dependiendo de sus recursos específicos y de las acciones y omisiones de sus empresas y gobiernos. Las economías cuyos agentes no tengan visión, valentía y pericia para acometer la modernización económica e institucional que necesitan, pueden verse abocadas a un prolongado período de crecimiento anémico. Este riesgo existe tanto en las economías desarrolladas como en las actualmente en desarrollo. En las primeras porque las inercias son muy fuertes, las reformas tienen costes políticos y no todos los intereses se verán favorecidos por los cambios. En las segundas, debido a las debilidades de sus sistemas productivos e institucionales.

Recientemente algunos de los desequilibrios macroeconómicos internacionales se han ido corrigiendo como consecuencia, en parte, de los ajustes de precios y tipos de cambio. La apreciación real de la moneda china es el mejor ejemplo de ello. No obstante, en otros casos, como en la periferia de la zona euro, el ajuste de precios ha sido limitado debido a los condicionantes de la moneda común, por lo que los ajustes en cantidades (detención del crecimiento e incremento del desempleo) han cargado con la mayor parte del ajuste necesario para reequilibrar los flujos financieros internacionales.

Apagado el fuego de la crisis de los mercados financieros, es tiempo de diseñar estrategias a medio y largo plazo capaces de responder a otros problemas. Muchos de ellos se derivan de la globalización y la integración en las corrientes económicas internacionales de la formidable oferta de trabajo existente en las economías en desarrollo. Va a significar cambios espectaculares y prolongados en muchos mercados laborales y de productos, aunque también nuevas oportunidades para la especialización y las exportaciones de los países desarrollados.

10. Conclusiones y propuestas

Previsiblemente, el impacto sobre las economías avanzadas del desarrollo de las emergentes seguirá siendo positivo en términos de bienes más baratos, progreso tecnológico más rápido, oportunidades de negocio para las empresas dinámicas y de desarrollo para los individuos más cualificados. A la vez, también es probable que el impacto de la globalización y el progreso de las economías emergentes sea negativo sobre colectivos relativamente amplios. Por ello, la experiencia de estos años de crisis indica que los países avanzados habrán de prestar atención tanto a la reestructuración del tejido productivo y el reciclaje del capital humano como a los riesgos de exclusión laboral y social que pueden producirse.

En el actual contexto internacional las empresas sufren una competencia creciente que les obliga a un esfuerzo constante para mejorar la productividad de sus factores, necesitando un entorno económico e institucional que facilite su adaptación constante. Las empresas que no mantengan una mejora continuada de la relación calidad/precio de sus productos están abocadas a medio plazo a la pérdida de mercados. De modo similar, las economías que no sean capaces de progresar en la formación de su capital humano y en la adaptación de sus instituciones para apoyar la iniciativa empresarial y la inversión productiva, se verán abocadas a una dolorosa combinación de desempleo elevado y crecimiento precario.

La frágil recuperación europea

En este horizonte mundial tan exigente a medio y largo plazo, los desafíos para la UE son múltiples, en particular para una zona euro cuya trayectoria reciente ha puesto de manifiesto debilidades productivas e institucionales y una limitada capacidad de

respuesta a los problemas. Aunque las perspectivas a corto plazo mejoraron al principio de 2014, la situación europea sigue siendo frágil debido a las dificultades que muchas de sus economías padecen y a los efectos negativos de la compleja arquitectura institucional de la UE.

En las mejoras logradas pese a todo, han desempeñado un papel muy relevante el comportamiento de las exportaciones y la decidida política monetaria expansiva del Banco Central Europeo (BCE), confirmada con las medidas adoptadas en junio y septiembre de 2014. Un dato positivo es la fuerte minoración de las primas de riesgo que deben pagar los emisores soberanos de la periferia europea, en gran parte atribuible a las acciones del BCE. La actitud adoptada por la autoridad monetaria en defensa del euro ha permitido un mayor margen de maniobra a las finanzas públicas y un menor efecto contractivo de la política fiscal. Pero la zona euro sigue amenazada por el riesgo de deflación y la losa que impone la necesidad de desapalancamiento de muchos países miembros, cuyos altos niveles de deuda pública y privada siguen dificultando la recuperación de la demanda interna. Las incertidumbres solo se disiparán tras varios trimestres sucesivos de crecimiento continuado y avances claros en los distintos frentes de la construcción europea.

A corto plazo es importante confirmar si el sistema bancario de la eurozona ha saneado por completo sus balances o, por el contrario, todavía existen déficits de capital. Pero a medio plazo existen otros ámbitos del desarrollo europeo problemáticos no menos relevantes, como la construcción de un espacio fiscal común y una mayor unión política, pues sin progresos en estos terrenos es menos probable que pueda haber una política de estabilización eficaz. Tampoco se ad-

vierten mejoras significativas en el combate al desempleo, el problema más lacerante de muchas sociedades europeas. Si los gobiernos no aplican políticas con la envergadura suficiente para favorecer la empleabilidad, la solución de este grave problema será improbable, al quedar fiada a los efectos sobre la ocupación de una recuperación aún incipiente —cuando no inexistente— que puede ser seguida de un crecimiento débil.

En suma, existen muchos factores que condicionarán el potencial de crecimiento europeo a medio plazo y la competitividad a escala global de los países. Tanto el crecimiento como la competitividad dependen de la capacidad de alcanzar tasas más elevadas de mejora de la *productividad total de los factores* (PTF), aprovechar mejor la elevada cualificación de gran parte de la población activa europea y lograr una provechosa inserción en las cadenas globales de valor. Todos esos objetivos pasan por realizar cambios de especialización productiva como los que han llevado a cabo las empresas y las economías más competitivas. Sigue siendo necesario, por tanto, proseguir con reformas estructurales que mejoren el funcionamiento de los mercados de factores y de productos, y faciliten la reasignación de recursos productivos entre sectores y entre empresas. Y, desde luego, es imprescindible que las empresas apuesten con decisión por reinventarse para seguir siendo viables.

Sin embargo, las reformas tendrán un impacto menos apreciable a corto y medio plazo si no vienen acompañadas de políticas nacionales y comunitarias que fomenten de manera más decidida una recuperación de la demanda de bienes y servicios, superando una visión excesivamente centrada en las medidas de austeridad cuyas limitaciones son cada vez más reconocidas. Las transformaciones estructurales son necesarias pero

también lo son las políticas para reforzar el crecimiento. Sin ambas habrá menos posibilidades de lograr una reducción significativa de las altas tasas de desempleo de larga duración, que erosionan fuertemente el capital humano acumulado en los países de la UE y la confianza en el proyecto europeo.

10.2 España: retos a corto plazo

España ha sido presentada reiteradamente durante los últimos años como ejemplo destacado de las debilidades que padecen los países de la periferia de la UE y la zona euro, por sus múltiples desequilibrios financieros, su elevado paro, estancamiento prolongado, baja productividad y escasa competitividad. Como consecuencia de todo ello, nuestro país ha padecido una enorme pérdida de confianza en muchas de sus instituciones públicas, a la que también ha contribuido el afloramiento de múltiples casos de corrupción política.

La vuelta al crecimiento

En este contexto tan problemático, tras más de un lustro de inestabilidad y dos intensas recesiones, parecen consolidarse signos reiterados de mejora económica. En la segunda parte de 2013 la actividad dejó de contraerse, la recuperación va cogiendo fuerza y, lo que es más importante, comienza a generarse empleo. La gravedad de los problemas ha marcado la severidad de las terapias que ha ido recibiendo (incluido un programa de asistencia financiera con cargo a fondos de rescate europeos), pero a partir de ahora estará sometida a una vigilancia menos estricta. Ahora bien, para prolongar la mejoría, se requerirán nuevos hábitos que eviten futuras recaídas y permitan disfrutar de una economía más saludable.

10. Conclusiones y propuestas

El círculo vicioso en el que se ha visto inmersa España es heredero de su deficiente adaptación en las últimas dos décadas al escenario competitivo internacional antes descrito. En lugar de hacerlo, seguimos un patrón de expansión insostenible impulsado por el crédito fácil y el crecimiento poco productivo, favorecido por la abundancia de financiación barata derivada de la adopción del euro. El final de esa etapa llegó con la Gran Recesión y tuvo efectos devastadores: elevada desocupación, déficit exterior y público elevados, crecimiento de la deuda, elevación de la prima de riesgo, derrumbe del crédito, contracción fiscal, más recesión y desocupación masiva. El resultado ha sido un grave oscurecimiento de la situación y una enorme destrucción de las expectativas de progreso para buena parte de la población y de la confianza en las instituciones. El corolario de lo anterior está siendo un serio cuestionamiento del pacto social y político acordado hace treinta años, durante la transición a la democracia, especialmente entre los jóvenes que no participaron en dicho proceso.

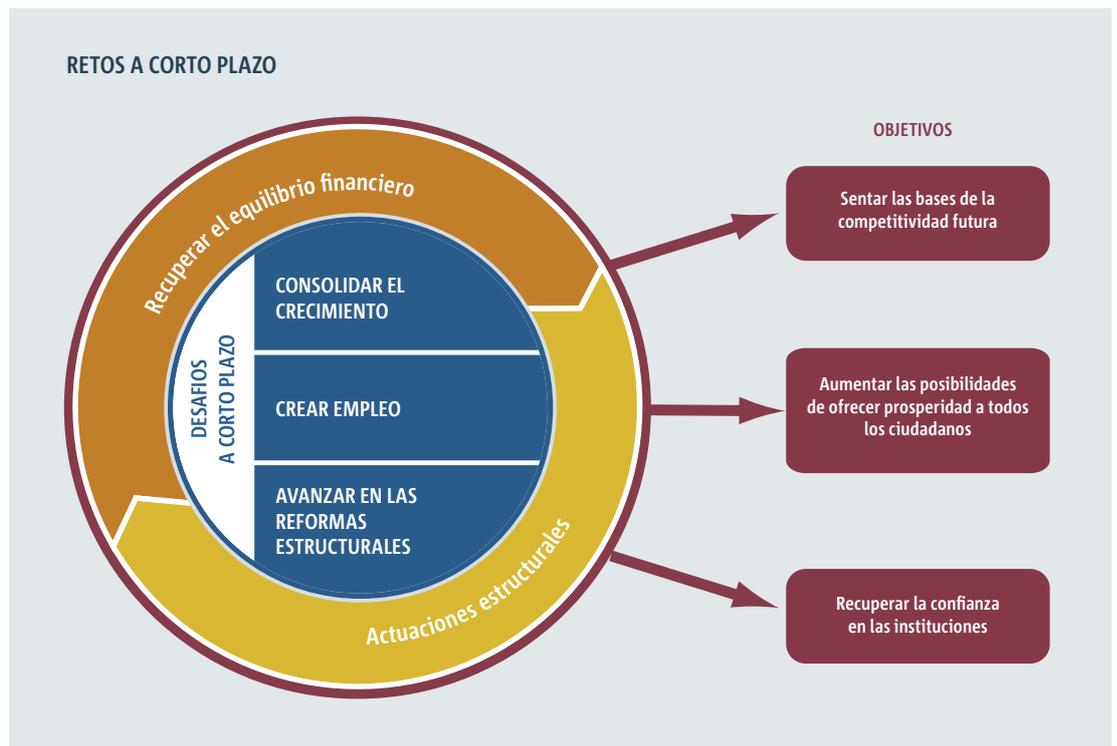
Los ciudadanos, las empresas y las autoridades contemplan los cambios económicos recientes con preocupación, atentos a confirmar si representan un punto de inflexión que da paso a una etapa en la que regresarán las mejoras sostenidas en la actividad y la ocupación y las expectativas favorables de consumidores y empresas. Si sucede, aumentarán el consumo y la inversión, y la demanda doméstica podrá complementar a la exterior para consolidar una fase ascendente del ciclo. Esas mejoras harían crecer los ingresos públicos y contribuir a que la reducción del déficit público fuera menos traumática, al no necesitar apoyarse de manera tan decisiva en unos ajustes de gasto que parte de la población ha interpretado que ponían en cuestión el estado del bienestar.

Una pregunta relevante es si las fuentes del crecimiento del futuro se basarán, como en el pasado, en una acumulación de capitales escasamente productiva y un aprovechamiento limitado del capital humano, o en inversiones en activos intangibles que permiten mejoras de productividad, determinante para el avance a largo plazo. Se trata de una cuestión clave para las perspectivas de la competitividad, pues las economías avanzadas difícilmente pueden competir actualmente con sus niveles de costes sin ser suficientemente productivas en el empleo de sus factores. Por esta razón, la recuperación no debe despertar de nuevo la tentación de aplazar o reducir la intensidad de las reformas estructurales necesarias para apuntalar la competitividad futura de la economía española. Intentar evitar el coste social o electoral de su aplicación sería un error en el que ya incurrimos en el pasado. Los retos a los que nos enfrentamos son formidables y las amenazas superarán a las oportunidades si no abordamos los muchos cambios necesarios, tanto a corto como a largo plazo.

Principales desafíos

España se enfrenta a **tres importantes desafíos a corto plazo**: *consolidar el crecimiento y crear empleo; avanzar en las reformas estructurales*, para sentar las bases de la competitividad futura; y *recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones* y en las posibilidades de nuestro país de ofrecer prosperidad a todos sus ciudadanos, desarrollando un patrón de crecimiento socialmente incluyente.

En el marco de una política monetaria europea con tipos de interés bajos y abundante liquidez en los mercados primarios y un euro fuerte, el gobierno ha elegido para corregir el rumbo de la economía española



una política basada en dos ejes. El primero, la contención fiscal para recuperar a toda costa el equilibrio financiero de las Administraciones Públicas en cumplimiento de las directrices emanadas del Consejo Europeo. El segundo, una amplia batería de actuaciones estructurales —reforma financiera, del mercado de trabajo, de las Administraciones Públicas, del sistema fiscal, de los organismos regulatorios— que tratan de configurar un entorno más competitivo que contribuya a mejorar la eficiencia del sistema productivo. Aunque muchas reformas no han tenido tiempo todavía de ser evaluadas y otras se puede considerar que se han quedado cortas, la salida de la recesión puede ser contemplada como una señal de que las difíciles decisiones adoptadas en estos años por agentes públicos, empresas y familias empiezan a dar resultados.

A la recuperación han contribuido diversos factores, pero se deben destacar las ganancias de competitividad exterior, el sanea-

miento financiero, la mayor viabilidad de la senda de consolidación fiscal y la decisiva actuación del BCE que ha despejado el horizonte del euro y reducido el riesgo país.

A corto plazo existen dudas sobre la incidencia de la debilidad del crecimiento europeo en la fortaleza de la recuperación española, sobre la intensidad de las exigencias comunitarias en materia fiscal y sobre el ritmo de crecimiento de los destinatarios de nuestras exportaciones. Asimismo, existe riesgo de deflación nacional y europea, e incertidumbre sobre los resultados de los nuevos *stress test* de los bancos y el ritmo de desendeudamiento de las empresas no financieras y familias. El crecimiento de las importaciones, asociado a la recuperación económica, constituye un elemento adicional de incertidumbre, ya que el regreso a un déficit por cuenta corriente impedirá reducir el endeudamiento neto externo de la economía española, cercano al 100% del producto interior bruto (PIB).

10. Conclusiones y propuestas

También existen dudas acerca del ritmo al que se irá corrigiendo el notable exceso de capacidad de capital y trabajo acumulado en estos años, que probablemente ha alterado sus características y su capacidad de contribuir al crecimiento. Habrá que comprobar cómo han afectado la obsolescencia y el desempleo de larga duración a la maquinaria y a las características del factor trabajo. Además, habrá que observar si la recuperación llevará a España de regreso a la senda de crecimiento como la de los últimos cincuenta años o habremos de acomodar nuestras expectativas de progreso a un ritmo de expansión sustancialmente menor, como apuntan las predicciones.

10.3 Retos a largo plazo

Los desafíos a largo plazo tienen mucho que ver con el ritmo al que lograremos crecer y nuestra capacidad de poner en funcionamiento un patrón de crecimiento acorde con nuestra condición de país avanzado, que nos permita ser competitivos en el futuro escenario global. Son retos en el terreno económico, social y medioambiental, cuyas interrelaciones son relevantes y que comentaremos en este orden.

1. Estructura empresarial y productividad

La creación de empleo es crucial, pero recuperar la ocupación no basta para sostener el crecimiento y reducir la vulnerabilidad frente a futuras recesiones. Una manera de protegerse frente a esta debilidad es poner los fundamentos de un patrón de crecimiento que facilite a España parecerse más a las economías europeas más dinámicas. Este objetivo pasa necesariamente por la empresa, porque solo con unidades productivas que innoven y desarrollen nuevos proyectos es posible convertir los recursos

en rentas salariales y empresariales con las que financiar el consumo, la inversión y el gasto público. Esta necesidad de cambiar el modelo productivo requiere que la empresa encuentre incentivos para desarrollar sus proyectos, pues el bienestar del país depende de ello. No debe olvidarse que alrededor del 85% del PIB y el empleo se generan en el sector privado, de modo que lo que sucede —o no— en las empresas es clave para el crecimiento y la competitividad.

Para avanzar en esa dirección el primer reto es iniciar proyectos empresariales en especializaciones distintas de las actuales —promovidos por empresas nuevas o por las existentes— que usen el conocimiento con intensidad superior a la media actual. Ya existen numerosas empresas que transitan por el camino de los sectores y actividades emergentes, siguiendo el ejemplo de otros países más desarrollados o imitando las experiencias empresariales de ese tipo en nuestro propio país, pero necesitamos muchas más.

La presencia de la empresa española en estos nuevos sectores y actividades todavía no se ha hecho visible con suficiente intensidad. El futuro exige un nuevo modelo de empresa y de empresario, con la misma vocación e intuición que nos ha permitido llegar hasta aquí, pero con el complemento de mucha más formación y profesionalización y una visión distinta de la inversión productiva —más orientada a los activos intangibles— y de las relaciones laborales, que apueste más por considerar a los trabajadores interesados en el futuro de sus empresas (*stakeholders*).

2. El tamaño de las empresas

Dos de los hándicaps para avanzar en esta dirección son la insuficiente formación em-

presarial y la limitada dimensión de las empresas y sus proyectos. Otro inconveniente es la actual especialización productiva, condicionada por nuestras dotaciones de recursos y lo que sabemos hacer. La productividad del trabajo sitúa a España en el puesto 13 de la UE-27. Cuanto mayor es el nivel tecnológico de un sector mayor es su productividad y España tiene una especialización centrada en sectores con menor intensidad tecnológica que el resto de grandes países. Además, dentro de cada sector industrial o de servicios, su productividad es menor.

La mejora de la especialización ha de ser, por tanto, general, en todas las ramas productivas y en especial entre las nuevas empresas. La intensidad, duración y alcance de la recuperación va a depender fundamentalmente de las contrataciones que realicen las empresas existentes pero el cambio del patrón de crecimiento depende también del ritmo de creación y crecimiento de las nuevas. Aunque la creación/cierre de empresas contribuye marginalmente a la creación/destrucción de empleo (3-4% del total), su papel puede ser fundamental para diversificar la estructura económica de España.

En comparación con otros grandes países europeos, España crea un número suficiente de empresas pero el porcentaje de las que una vez creadas generan poco empleo es mayor. Por tanto, más que un problema de natalidad padecemos las consecuencias de un insuficiente crecimiento de la dimensión empresarial. Cambiar esa trayectoria es otro reto pues la estructura empresarial española se caracteriza por la insuficiente presencia en el PIB y el empleo de la gran empresa.

La productividad crece con la dimensión de la empresa, de modo que un objetivo de política económica debe ser que crezca la dimensión de la empresa en todos sus tramos.

Estudios recientes atribuyen la correlación entre productividad y tamaño a causas comunes a ambas variables como el grado de profesionalidad de la gestión, la capacidad de delegación de decisiones, etc. España necesita que más autónomos se conviertan en pequeñas empresas —algo más difícil de lograr en el caso de los que son en realidad *asalariados externos* de una empresa—, que un mayor número de las pequeñas pasen a ser medianas y un porcentaje más elevado de estas últimas se conviertan en grandes empresas.

El crecimiento del tamaño de la empresa resulta obstaculizado por regulaciones que abaratan los costes fiscales y laborales de las pequeñas y por una cultura empresarial que no confía suficientemente en la inevitable delegación de funciones directivas en escalones intermedios requerida para alcanzar un mayor tamaño. Esas relaciones de confianza han de ser la base de la cooperación leal y han de estar basadas en la competencia profesional, la calidad de las organizaciones y la transparencia interna de las mismas, activos intangibles muy relevantes para el futuro de muchas empresas.

3. El plus dinamizador de las empresas grandes y las multinacionales

La gran empresa, nacional y extranjera, puede desempeñar un papel dinamizador muy importante. Contribuye a aumentar la productividad media si gana peso en la producción y el empleo, y al difundir entre las pymes proveedoras las buenas prácticas de gestión, favorecer su crecimiento hacia dimensiones más eficientes y actuar como motores de su internacionalización. En suma, si las grandes empresas promueven actuaciones de colaboración con el resto del tejido empresarial pueden hacer efectivo el potencial de mejora del mismo.

10. Conclusiones y propuestas

La trayectoria de la inversión extranjera es importante para el curso futuro de la inversión y el cambio de patrón de crecimiento, por estas razones y algunas otras. La inversión directa extranjera aporta financiación para aumentar la capacidad productiva y crea empleo, operando en muchos casos como canal de difusión tecnológica y de innovaciones de gestión que aumentan la productividad e internacionalización de otras empresas. El empleo medio que generan/mantienen las empresas que reciben inversión directa extranjera es más cualificado, y la profesionalización de la dirección mayor.

Por su parte, la inversión en cartera contribuye a la financiación de las empresas y, aunque no apueste por compromisos de largo plazo, aporta criterios valiosos a la selección de los proyectos al evaluar su viabilidad, aunque no se eviten los fracasos como prueba lo sucedido durante la crisis. Esta trajo consigo una fuga de capitales y un brusco descenso de la inversión directa extranjera pero, afortunadamente, 2013 ha supuesto un punto de inflexión en este sentido, habiendo regresado la confianza de los inversores extranjeros. Una dirección en la que es importante seguir avanzando, dados los enormes volúmenes de inversión internacional que en la actualidad se mueven por el mundo y considerando nuestras fortalezas competitivas en estos momentos, tanto por costes como por recursos disponibles.

4. Productividad de las inversiones e importancia de los activos intangibles

El patrón de inversión de España en el pasado fue una pieza esencial de la intensidad de su crecimiento pero también causa de su escasa productividad y elevado endeudamiento. Nuestro *stock* de capital ha crecido mucho pero la productividad de los capitales no ha dejado de caer, ni antes de la crisis

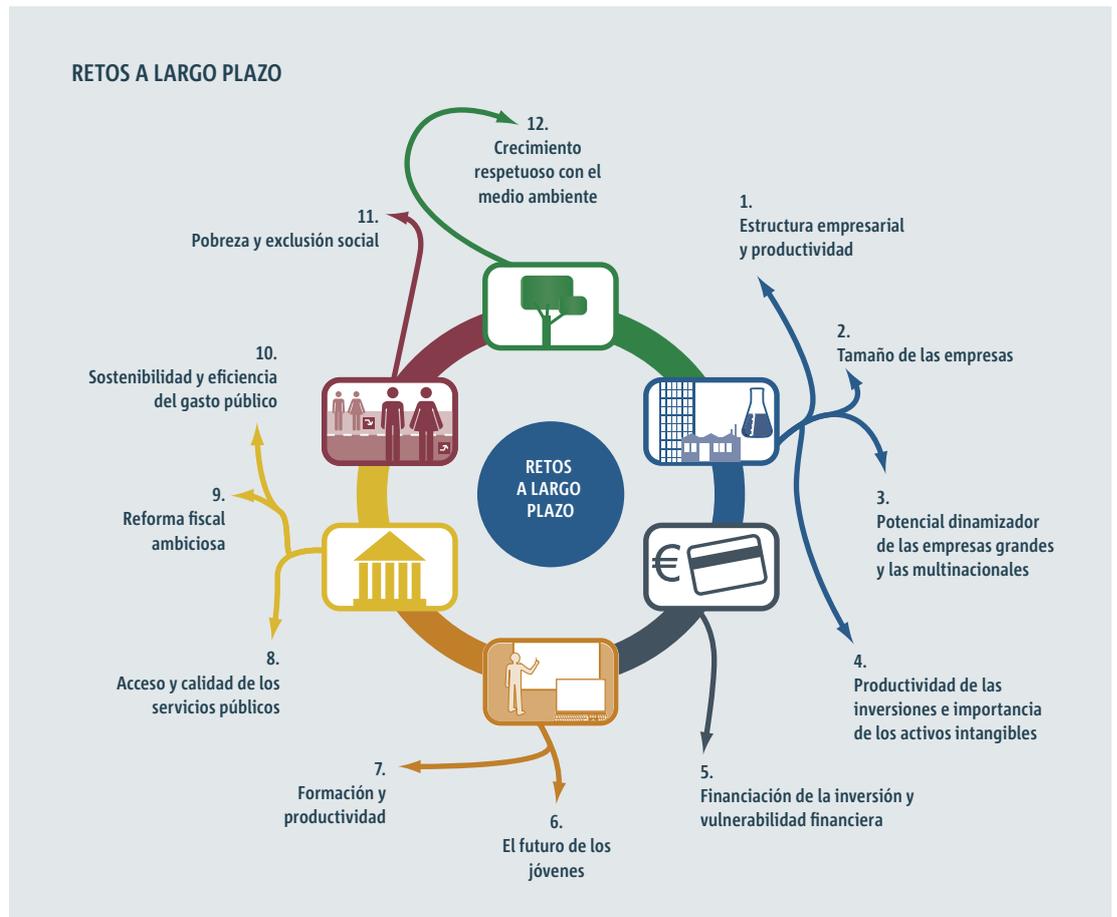
ni durante la misma. Esta realidad debería conducir a una amplia reflexión sobre sus causas y consecuencias, pues es evidente que muchos proyectos empresariales no generan el valor añadido que cabría esperar del esfuerzo financiero realizado, acumulándose excesos de capacidad que acentúan el ciclo.

La crisis ha puesto fin a una composición de la inversión muy centrada en el sector de la construcción. En estos años han ganado peso las inversiones en energía, maquinaria y equipo y activos inmateriales, en especial en software. Estos cambios están en consonancia con el avance de la sociedad del conocimiento y con la necesidad de reforzar las inversiones en activos intangibles ligados al conocimiento (en información digitalizada, innovación, marca, formación en la empresa y mejora de la organización).

Sin la adecuada aportación de estos activos es menos probable que la recuperación del esfuerzo inversor en activos tangibles mejore la productividad del capital. La caída continuada de esta variable en el pasado es mucho más relevante para explicar el retroceso de la PTF que el modesto progreso de la productividad del trabajo. Esto último también debe preocuparnos pero puede deberse en parte a que la acumulación de capital no ha respondido con frecuencia a criterios de eficiencia a largo plazo, sino especulativos y con horizonte a corto.

5. Financiación de la inversión y vulnerabilidad financiera

El acelerado crecimiento de la deuda empresarial en la etapa de expansión desembocó en un apalancamiento que supone una losa para la recuperación. La acumulación de capitales escasamente productivos reduce la capacidad de las empresas de generar recur-



Los retos a largo plazo se refieren a cubrir las obligaciones financieras asumidas y hacer frente al coste de la deuda con sus márgenes. El 38% de la deuda empresarial en España está en manos de las empresas más vulnerables (las que soportan gastos financieros por encima de su margen bruto de explotación, incluyendo ingresos financieros), un porcentaje que triplica al de Alemania y duplica al de Francia. Por tanto, recuperar márgenes es fundamental para reducir la vulnerabilidad financiera de las empresas españolas y mejorar su capacidad de realizar nuevas inversiones viables.

En los años de crisis, las empresas españolas han transformado significativamente su estructura de capital reduciendo su ratio de recursos ajenos/recursos propios, al decrecer un 16% el volumen de deuda y aumentar sus recursos propios un 18%. En estos años

se ha reducido el cociente deuda con coste/PIB en 15 puntos porcentuales (hasta el 128%), pero en 2013 la ratio todavía era casi 30 puntos porcentuales superior a la de las empresas de la zona euro.

La recuperación de la inversión exige mejorar el acceso a la financiación y sus condiciones, sobre todo la bancaria que es la predominante entre las pymes. Pese a la reducción del diferencial en los últimos meses, las pymes españolas soportan un coste de financiación superior a las de la eurozona, lo que disminuye la rentabilidad de sus proyectos. La reducción del tipo de interés de los préstamos a las empresas exige un avance más rápido de la unión bancaria para luchar contra la fragmentación financiera europea. No obstante, no todo el sobrecoste que pagan las pymes españolas se debe

10. Conclusiones y propuestas

a esta fragmentación, pues una parte viene explicada por la elevada morosidad de los préstamos a las empresas que los bancos reflejan en las primas de riesgo.

6. El futuro de los jóvenes

En España las generaciones más jóvenes muestran niveles de estudios muy por encima de los alcanzados por sus padres y apenas concebibles por sus abuelos. Sin embargo, estos sustanciales avances en la educación, contra lo que cabría esperar, van de la mano de grandes problemas de empleabilidad, incluso entre los jóvenes mejor formados.

La crisis económica ha ensombrecido extraordinariamente las perspectivas laborales de los jóvenes españoles, agravando problemas previamente existentes. Pese a los síntomas de mejoría de los últimos trimestres el paro afecta masivamente a los jóvenes de cualquier nivel de formación. El desempleo es mayor entre quienes no han completado la enseñanza obligatoria, pero es del 14,5% entre los jóvenes graduados con estudios superiores. Además, aunque los titulados consigan un empleo, en muchos casos se trata de ocupaciones que no exigen sus niveles de formación. El desajuste entre la cualificación requerida por el puesto de trabajo y la poseída por el trabajador es una de las características del mercado de trabajo español que se ha agravado durante la crisis.

La prolongación del paro juvenil masivo y de larga duración no es socialmente aceptable. La gravedad de la situación se acentúa conforme se prolonga el período en el que un trabajador permanece desocupado, pues va disminuyendo su empleabilidad y la probabilidad de salir del desempleo porque sus conocimientos y competencias corren el riesgo de quedar obsoletas por la falta de uso. También se agrava porque los parados

no pueden obtener la formación adicional que se adquiere en el puesto de trabajo y por efecto de los desajustes formativos derivados del declive de algunas actividades, que fueron importantes en el pasado pero no ahora, mientras aparecen nuevos sectores y ocupaciones que requieren otras cualificaciones.

No es la primera vez que una generación de jóvenes españoles se enfrenta a condiciones enormemente adversas para encontrar empleo, pues ya sucedió a mediados de los ochenta y de los noventa. Esos problemas fueron en buena medida superados con posterioridad, pero ahora no es descartable la cronificación de un escenario muy difícil, en especial para los menos formados. La razón de ello son las escasas perspectivas de generación de empleo neto no cualificado en Europa en el escenario competitivo global actual, en el que están presentes países con gigantescas reservas de mano de obra. Evitar el grave riesgo de exclusión que esto representa para algunos grupos de trabajadores pasa por reconsiderar a fondo la interacción entre sistema educativo, mercado de trabajo y tejido productivo, revisando las especiales características del triángulo formación-empleo-productividad en nuestro país.

7. La formación y la productividad

En el sistema educativo español existen amplios indicios de que los problemas de rendimiento son graves y afectan a todos los niveles de enseñanza. Los jóvenes españoles que completan cada uno de esos niveles muestran déficits de competencias básicas en comparación con los de otros países desarrollados, que pueden deberse a insuficiencias organizativas pero también a una escasa cultura del esfuerzo. Además, un porcentaje demasiado elevado de ellos

abandona de modo prematuro la educación y los parados con bajos niveles de estudios realizan menos esfuerzos formativos que los mejor preparados.

Esas carencias reducen significativamente el potencial que poseen los estudios de mejorar las competencias efectivas y la probabilidad de estar ocupado. También contribuye a ello una estructura productiva relativamente poco especializada en ocupaciones que requieren elevados niveles de formación y son más productivas. A los desajustes entre las competencias de los titulados y las demandadas por las empresas se une el insuficiente esfuerzo formativo de las empresas españolas. Esta carencia viene condicionada por la falta de tamaño de muchas empresas y el bajo perfil formativo de muchos empresarios, que reduce el valor reconocido al papel de la formación en las empresas. Todos esos factores lastran la productividad del capital humano, la eficiencia de las empresas y su capacidad de competir, reduciendo los salarios de los trabajadores.

La solución a los problemas laborales de los jóvenes españoles —y también de los que no lo son tanto— ha de venir en gran medida a través de más formación y, sobre todo, de mejor formación, es decir, de una preparación con mayor capacidad de ofrecer resultados y más ajustada a las demandas de las empresas. Para ello es necesario reorientar el sistema educativo a la obtención efectiva de resultados formativos, así como intensificar y aumentar la eficiencia de políticas activas de empleo que ofrezcan a los jóvenes nuevas y continuas oportunidades de formación y mejoren su empleabilidad. El reto es urgente para muchos jóvenes, en especial para los que corren un mayor riesgo de exclusión, y si no se responde al mismo de manera rápida y eficaz, el problema puede ser irresoluble para una generación.

8. Grandes retos para el sector público

En los últimos años, muchas críticas hacen responsables a gobiernos y legisladores de los problemas padecidos durante la crisis y parte de las mismas se dirige a las instituciones públicas por las medidas adoptadas para responder a ella. El sector público español está inmerso en múltiples cambios pero, pese a que numerosos expertos coinciden en que las reformas son imprescindibles para solucionar problemas de muy diverso orden, estas son vistas con desconfianza y percibidas como revisiones a la baja del *contrato social* previo entre el gobierno y los ciudadanos, no ayudando por el momento a recuperar el aprecio por las instituciones. Al contrario, la evolución preocupante de la confianza en políticos, gobiernos y resto de instituciones públicas en los últimos trimestres lastra los efectos de las señales positivas de recuperación económica.

Objetivamente, el sector público español se enfrenta a importantes problemas que condicionan su funcionamiento y capacidad de responder a las demandas sociales y las necesidades económicas del país, en tres ámbitos fundamentales: contribuir a la recuperación del crecimiento y el empleo; garantizar el acceso a unos servicios públicos fundamentales de calidad; y reducir el riesgo de exclusión social. Los desafíos que de esos importantes objetivos se derivan se sitúan en seis ámbitos: 1) la sostenibilidad financiera del sector público a medio plazo; 2) la definición de su tamaño y estructura organizativa, tanto en niveles de gobierno como en modalidades de prestación de los servicios; 3) las causas del deficiente funcionamiento del sistema fiscal, tanto en generación de recursos como en el reparto de las cargas tributarias; 4) la eficacia y eficiencia de servicios públicos fundamentales como la sanidad y la educación; 5) la contribución

10. Conclusiones y propuestas

de las actuaciones públicas a la redistribución de la renta y la igualdad de oportunidades; y 6) la calidad, cantidad y efectos de las regulaciones que marcan el terreno de juego a los agentes privados, en especial a las empresas, y sus implicaciones para el crecimiento, el empleo, la seguridad jurídica y la protección medioambiental.

Tres problemas urgentes del sector público español son que los ingresos y gastos públicos están permanentemente desequilibrados, que la distribución de recursos entre niveles de gobierno es motivo de tensiones permanentes y que existen diferencias de financiación por habitante entre comunidades injustificadas. Estos asuntos reclaman abordajes inmediatos para prestar más atención a otras cuestiones de fondo: la eficiencia y la equidad de las actuaciones públicas. Los pobres resultados de algunas de estas actuaciones ponen en cuestión la eficacia y la equidad de las mismas, y la legitimidad de las instituciones públicas.

9. Necesidad de una reforma fiscal ambiciosa

La recuperación del equilibrio financiero requiere mejorar la capacidad de generar ingresos públicos mediante una reforma fiscal amplia y equilibrada. La presión fiscal efectiva en España es una de las más bajas de la UE y, por ello, la reforma debe orientarse al afloramiento de bases imponibles hoy desfiscalizadas y una limitación sustancial de tipos reducidos, exenciones y desgravaciones, de discutible justificación y enormes efectos reductores de los ingresos.

El reparto de las cargas tributarias en España no es el mejor para favorecer el crecimiento, la competitividad y el empleo, además de ser injusto. Se apoya más que en otros países de nuestro entorno en las ren-

tas de los factores productivos —en especial las del trabajo, en particular por el efecto de las cotizaciones sociales— y menos en el consumo —impuesto sobre el valor añadido (IVA), impuestos especiales—. Se trata de un esquema que debería ser revisado, como recomiendan los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Europea, así como el comité de expertos para la reforma fiscal y muchos especialistas españoles.

Los análisis disponibles indican que el resultado de la actual distribución de cargas fiscales es progresivo, pero la progresividad no recae por igual sobre las rentas de los factores, encarece el coste del trabajo y dificulta el empleo. Esta es la razón de ser de las propuestas de reducción de cotizaciones sociales y aumento del IVA y otros impuestos sobre el consumo. El diseño del sistema fiscal no debe ignorar esta tensión entre el objetivo redistributivo de los tributos y su influencia en el empleo y el crecimiento.

Los gravámenes que recaen sobre los capitales y las rentas mixtas de actividades empresariales —sociedades y renta— tributan a tipos efectivos menores que los del trabajo, al resultar favorecidos por la presión a la baja que se deriva de la movilidad internacional de los capitales y el objetivo —deseable— de fomentar el ahorro a largo plazo. Como las rentas del capital aumentan su importancia con el nivel de ingresos, la carga de la progresividad se concentra en las rentas del trabajo y las clases medias, otorgando fundamento a las quejas sobre el reparto de cargas. Las demandas de mayor presión fiscal sobre los capitales, en especial sobre las grandes fortunas, no pueden responderse de espaldas a las exigencias de la competitividad internacional pero tampoco ignoran-

do el coste para la legitimidad del sistema fiscal de que los más ricos no contribuyan proporcionalmente más. Las respuestas a este problema deberían buscarse en gravámenes coordinados a nivel internacional, para empezar europeos.

De todos modos, las mayores sombras sobre la progresividad fiscal existente las proyecta la casuística de beneficios fiscales —que favorece de manera desigual a distintos grupos de contribuyentes, especialmente a trabajadores autónomos, pequeños empresarios y grandes propietarios— y el elevado fraude. Sin una acción decidida y continuada para reducir las posibilidades de elusión y el fraude fiscal propiamente dicho, será imposible mejorar la capacidad recaudatoria, la equidad en el reparto de las cargas y la confianza en el sistema tributario.

10. Sostenibilidad y eficiencia del gasto público

Los desequilibrios financieros públicos también se ven afectados por la trayectoria de los gastos asociados a la longevidad —pensiones y dependencia— y se reflejan en la tendencia decreciente durante la crisis de las inversiones en capital humano e infraestructuras. El mantenimiento de ambas trayectorias puede tener graves implicaciones a largo plazo: la primera puede resultar incompatible con la sostenibilidad de las cuentas públicas si la economía crece poco y no genera empleo; la segunda condiciona el patrón de crecimiento, al reducir la acumulación de factores que deben contribuir a mejorar la productividad.

El papel del gasto público es, además, especialmente relevante para las prestaciones sociales y servicios públicos como la educación y la sanidad. El sector público español reduce sustancialmente con sus actuaciones

la desigualdad de ingresos de los hogares que generan los mercados, aunque no ha evitado los efectos negativos que la crisis ha tenido sobre su nivel y su desigualdad. Por esta razón, la insatisfacción de los ciudadanos en estos años es elevada y su percepción —justificada o no— es que los gobiernos no han ofrecido las prestaciones que habían prometido.

Los servicios educativos y sanitarios se han visto tensionados por ajustes de gasto que, en muchos casos, han implicado reducciones de recursos financieros, humanos y materiales, o incrementos de las contribuciones directas de los usuarios (copagos, tasas). No existe evidencia precisa de las implicaciones que esta tensión financiera ha tenido sobre los niveles de prestación de los servicios, ni en qué medida estos se han mantenido gracias a mejoras en la eficiencia. Sería importante que agencias y especialistas independientes evaluaran estos efectos de los ajustes y lo hicieran aprovechando la diversidad de experiencias entre las comunidades y evitando la propaganda de distinto signo presente en muchas valoraciones de estos asuntos.

Las limitadas evaluaciones disponibles indican que en las instituciones educativas existen desde hace años problemas serios y amplios de resultados, algo que, a la vista de los indicadores generales no sucede en el ámbito de la salud, donde el problema más evidente son las listas de espera en la atención especializada y hospitalaria. En cambio, en educación los niveles de conocimientos adquiridos (según constatan el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos [PISA] y el Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de la Población Adulta [PIAAC]) son bajos y los porcentajes de abandono elevados. Tras los ajustes

10. Conclusiones y propuestas

derivados de la crisis, la combinación actual es de menos recursos y resultados igualmente pobres en todos los niveles educativos. El desarrollo futuro del país puede verse condicionado por estas debilidades, de las que no se escapa un sistema universitario caracterizado por la heterogeneidad del rendimiento de sus instituciones, algunas de las cuales doblan en productividad a otras, según los índices de U-Ranking. España no sobresale por su inversión en educación, pero el incremento de recursos necesario para reforzar el nuevo patrón de crecimiento ha de ser selectivo e ir acompañado de cambios organizativos y condicionado a la mejora efectiva de los resultados formativos.

11. Pobreza y exclusión social

La crisis económica ha generado un importante cambio de trayectoria en la distribución de la renta y un aumento del riesgo de pobreza en España. Tras un período de crecimiento sostenido, la renta disponible de las familias inició un acusado descenso que la sitúa actualmente por debajo de los niveles de 2003. Este importante deterioro del nivel de vida no ha incidido uniformemente en la población y los datos muestran una tendencia inequívoca al empeoramiento de las desigualdades. En 2003 el 20% más pobre de la población disfrutaba del 7,3% de renta, y en 2012 la participación ha caído a 5,5%, de modo que el grupo de población más pobre ha pasado de recibir una renta 5 veces inferior a la del grupo más rico a obtener unos ingresos 7 veces inferiores.

Esta creciente desigualdad tiene su origen fundamentalmente en el desempleo y aunque las actuaciones públicas han paliado sus efectos no los han eliminado. Sin las políticas de transferencias, especialmente el mantenimiento del sistema de pensiones y el seguro de desempleo, los problemas de

pobreza hubieran sido más devastadores. Pero el ajuste fiscal ha incidido sobre partidas compensadoras relevantes para las familias, como algunas transferencias y ciertos gastos educativos, sanitarios y sociales. No puede descartarse que en ocasiones estos cambios hayan incrementado el riesgo de pobreza de ciertas familias, según apuntan diversos indicadores. En 2013, la pobreza monetaria —ingresos inferiores al 60% de la mediana— alcanzaba a más de la cuarta parte de la población española si tomamos como referencia los niveles de vida del 2003. La grave carencia material alcanza a un 18% de la población y casi el 16% de los menores de 60 años viven en hogares con baja intensidad de empleo. Un 5% de la población, porcentaje equivalente a 2,3 millones de personas, cumple los tres criterios de pobreza, y muchos más cumplen uno o dos de ellos. La prolongación de esta combinación de alto desempleo, caída de las rentas más bajas y ajustes en los servicios públicos puede provocar fractura social y deslegitimar las instituciones.

La pobreza ha afectado más a desempleados, jóvenes y personas con bajo nivel educativo. También son más vulnerables los hogares unifamiliares con hijos a su cargo, y las familias numerosas. Por tanto, sin duda la mejora de la situación pasa por una reactivación importante del mercado de trabajo, razón por la cual los últimos datos de creación de empleo son positivos. Pero esta condición no es suficiente si los beneficios del crecimiento de la renta y el empleo no alcanzan a los grupos más desfavorecidos. Las actuaciones públicas seguirán siendo muy relevantes, en especial para atender a los hogares con niños y jóvenes que pueden ver amenazadas sus oportunidades.

El mercado laboral se enfrenta a dos amenazas que pueden tener efectos adversos

duraderos sobre los trabajadores menos cualificados. Primero, la competencia de las economías emergentes, que empuja a la devaluación salarial para mantener la competitividad en los mercados internacionales. Segundo, el rápido avance de las nuevas tecnologías, que aumenta la demanda de trabajo cualificado pero presiona sobre los salarios y empleos de los menos preparados. Por ello, el aumento de las competencias en relación a las nuevas tecnologías y la educación, incluyendo los procesos de aprendizaje a lo largo de la vida, jugarán un papel fundamental en la lucha contra la pobreza a medio plazo. Se necesitará un cambio de paradigma en el diseño de las políticas contra la pobreza y las políticas económicas deberán atender a otros indicadores del nivel de vida y el bienestar de los individuos, además de a los agregados macroeconómicos.

12. Crecimiento respetuoso con el medio ambiente

La compatibilidad de los procesos de desarrollo económico con la preservación del medio natural adquiere cada vez mayor relevancia. Una pregunta pertinente es si el modelo de desarrollo español resulta sostenible desde esta perspectiva, pues el *medio ambiente* contribuye directamente al desarrollo aportando recursos naturales a la producción pero actúa también como sumidero de residuos, base para el sustento de la vida y fuente de placer estético.

La sostenibilidad es la capacidad de mantener indefinidamente el desarrollo de los sistemas social y económico en un entorno natural determinado, sin desbordar su capacidad de absorber impactos y residuos ni poner en cuestión la disponibilidad de servicios medioambientales para la población. El desarrollo es sostenible si hace frente a las necesidades del presente sin comprometer

con impactos medioambientales irreversibles la capacidad de las generaciones futuras para atender a sus propias necesidades.

Dado que algunos recursos no son renovables, deben valorarse las implicaciones de un ritmo de utilización que pueda suponer su agotamiento así como las posibilidades que ofrece el progreso tecnológico de sustituirlos. Además, la capacidad de asimilación de los desechos que generan las sociedades industriales cuestiona un enfoque de los sistemas económicos lineal, con una secuencia extracción-producción-consumo. Tampoco pueden olvidarse las funciones estéticas y recreativas que el medio natural proporciona, ni el carácter primordial de los ecosistemas naturales para el sustento de la vida de animales y plantas, además de los seres humanos.

El *indicador de comportamiento ambiental* elaborado por la Universidad de Yale ofrece una imagen globalmente favorable de la posición internacional española, pero en algunos aspectos la trayectoria reciente de desarrollo resulta preocupante. Así sucede con el elevado impacto ambiental de las tendencias de ocupación del suelo y con las emisiones atmosféricas de gases de efecto invernadero. En ambos casos una prolongación de las tendencias pasadas representaría una doble amenaza para la sostenibilidad.

El rasgo más destacado de los cambios en la ocupación del suelo en España durante el último cuarto de siglo es la transformación de suelos agrícolas y forestales en superficies de suelo artificial: usos residenciales, industriales, comerciales, ubicación de infraestructuras, etc. A la vez, el modelo de urbanización dispersa ha ido ganando peso en relación al modelo tradicional de ciudad compacta. Las consecuencias medioambientales de estas transformaciones se han

10. Conclusiones y propuestas

manifestado en diversas direcciones: reducción de la permeabilidad del suelo y mayor riesgo de inundaciones catastróficas; mayores demandas de movilidad por parte de una población que ahora vive más dispersa, con el consiguiente mayor uso de energía; y pérdida de calidad paisajística en el litoral, que es donde más ha aumentado la superficie artificial, amenazando la calidad de la oferta turística de un país en el que esta actividad tiene una importancia muy destacada.

La dinámica de las emisiones de gases en España ha diferido de la seguida por las grandes economías de la UE. La expansión de la actividad económica y el crecimiento de la población han jugado un papel muy relevante como impulsores de las emisiones, no suficientemente compensado por la disminución de la intensidad energética de los procesos de producción ni un cambio del *mix* energético favorable a su reducción. Para modificar esa trayectoria, será necesario reorientar el modelo de crecimiento hacia sectores de mayor valor añadido y menos intensivos en energía. También, reforzar las políticas de ahorro de energía en los edificios y modificar los sistemas de transporte hacia modos que consuman menos combustibles fósiles.

10.4 Veinte propuestas de actuación

Los retos a corto y medio plazo a los que se enfrenta España, sus instituciones y sus empresas son de gran calado. No caben soluciones simples y es necesario prestar atención a muchos frentes, teniendo presentes las interdependencias entre los problemas al definir las líneas de actuación.

Como informes anteriores, este se cierra con propuestas de actuación que insisten

en la importancia de algunas iniciativas señaladas en los últimos años y añaden otras nuevas que consideramos necesario poner en marcha. **Las propuestas se agrupan en torno a tres grandes objetivos:** *la mejora de la competitividad, el logro de un crecimiento socialmente incluyente y la sostenibilidad medioambiental de nuestro patrón de desarrollo.*

Mejorar la competitividad

El cambio del tejido productivo está en marcha, por la destrucción de la parte del anterior que no ha sobrevivido y el paulatino surgimiento de nuevos proyectos empresariales. Pero la transformación productiva que España necesita debe ir mucho más allá y, para impulsarla, se proponen las siguientes actuaciones:

1. Eliminar regulaciones que dificultan la competencia y el crecimiento de las empresas

Se necesita simplificar y unificar numerosas regulaciones administrativas diferentes, muchas de ellas debidas a la falta de armonización y coordinación entre las comunidades autónomas. Es preciso extender las prácticas de reconocimiento automático entre administraciones de los certificados expedidos por las mismas. También, eliminar trabas a las actividades de los autónomos, algunas relacionadas con pseudomonopolios injustificados de los colegios profesionales. Asimismo, es preciso revisar las normativas laborales, de información contable, administrativas y fiscales que establecen ventajas para las empresas que no superan ciertos umbrales de tamaño, no están debidamente justificadas y desincentivan su crecimiento. Sería más positivo apoyar a las empresas pequeñas a cumplir normativas generales

que están pensadas para mejorar el funcionamiento de las unidades productivas que excluirlas de la obligación de hacerlo.

2. Potenciar el papel dinamizador de las empresas grandes

Las empresas grandes obtienen mejores resultados en productividad y competitividad, basándose en sus economías de escala, el uso más intensivo del capital humano y tecnológico, la obtención de mejores condiciones de financiación y su mejor organización. Parte de esas mejores prácticas se convierten en referencias o exigencias para otras empresas de menor tamaño, que actúan como proveedoras de las grandes y se adaptan a sus demandas de calidad y a sus cambios. Ese papel de las grandes empresas debería ser potenciado porque, por esta vía, se pueden convertir en motores de las pymes españolas, dinamizando su profesionalización, su participación en procesos de mejora tecnológica y organizativa, y su internacionalización.

3. Atraer inversión directa extranjera

La inversión directa extranjera tiene en muchos casos los efectos externos positivos de las empresas grandes pero, además, genera otros dos impactos deseables: atrae capitales estables y tecnologías de frontera a nuestro territorio, ofreciendo la oportunidad de combinar estas últimas con recursos humanos locales de cualificación media y alta. Las ventajas de coste que España ofrece en estos momentos —tras los ajustes de los últimos años de los salarios y los precios del suelo y otros activos inmobiliarios— deben ser aprovechadas para desarrollar acciones de captación de inversión directa extranjera en actividades de medio-alto y alto contenido tecnológico, que refuercen y aceleren el cambio del tejido productivo.

4. Mejorar la financiación a los proyectos innovadores

Los proyectos innovadores en los que se ha de basar la transformación del tejido productivo no podrán desarrollarse sin financiación adecuada, en volumen, plazos y condiciones. La contribución del sistema financiero español —y del bancario como parte central del mismo— a un nuevo patrón de inversión más basado en el conocimiento, los activos intangibles y la innovación requiere criterios de evaluación de proyectos y riesgos distintos, y exigencias de garantías diferentes de las predominantes en el pasado. Dado el mayor riesgo de la inversión en intangibles, es necesario incentivar otras formas de financiación no bancaria, como el capital riesgo, el *crowdfunding* o los segundos mercados. Pero también será necesario que las empresas innovadoras tomen conciencia de que para financiar estos activos intangibles, generadores de valor, van a tener que reforzar sus recursos propios.

5. Mejorar el acceso a los mercados financieros

El elevado endeudamiento de las empresas exige que el desapalancamiento continúe, lo que actúa como rémora para la recuperación de la inversión. Hacer compatible el desendeudamiento con la reactivación de la inversión exige mejorar las condiciones de acceso a la financiación, sobre todo la bancaria. Si bien la reforma del sector bancario y el saneamiento realizado va a permitir que el crédito se recupere, es necesario reducir la excesiva dependencia del crédito bancario, incentivando el acceso a la financiación directa en los mercados. La creación del Mercado Alternativo Bursátil (MAB) y el Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF) facilita el acceso de las pymes a la financiación, pero el tamaño actual de estos mercados es muy reduci-

10. Conclusiones y propuestas

do siendo conveniente reformarlos para que más empresas participen en los mismos.

6. Incentivar la reestructuración de empresas viables financieramente vulnerables

Debe ser una prioridad evitar que empresas con un negocio viable se vean abocadas al cierre debido a su vulnerabilidad financiera. El Real Decreto Ley de marzo de 2014 sobre reestructuración de deuda empresarial va en la dirección de apoyar esa supervivencia, pero se necesitan más medidas que aceleren el proceso de reestructuración de la deuda, en línea con las sugeridas por el FMI (incentivar procesos extrajudiciales, crear una entidad independiente que facilite la negociación de la deuda con los acreedores, programas estandarizados de reestructuración de deuda para pymes, participación de la hacienda pública en la reestructuración, etc.). Además, una reforma fiscal que introdujera deducciones a la financiación con recursos propios, desincentivaría el excesivo endeudamiento del pasado.

7. Formación continua para empresarios y autónomos

Los bajos niveles de formación inicial y posterior de muchos emprendedores constituyen un riesgo para la continuidad y viabilidad de sus actividades que, probablemente, se está reforzando como consecuencia del peso creciente de los trabajadores autónomos. Durante la crisis, muchos de ellos han emprendido actividades y asumido riesgos para responder a la falta de empleo sin contar con unos mínimos de formación sobre administración o financiación a medio plazo de un negocio. La elevada mortalidad de muchas empresas en los primeros años de vida representa pérdidas de recursos que podrían ser minimizadas con una mejor preparación de

los emprendedores. Se trata de un objetivo al que deberían dedicarse recursos formativos —apoyándose decididamente tanto en la enseñanza presencial como en la basada en las nuevas tecnologías— y realizando esfuerzos de sensibilización social sobre el problema, en especial en el caso de los autónomos.

8. Apoyo selectivo a la I+D+i

España necesita más actividad de investigación, desarrollo tecnológico e innovación si quiere parecerse más a las economías avanzadas de mayor éxito que son las basadas en el conocimiento. Pero ese esfuerzo no debe ser solo en volumen de recursos sino, sobre todo, en aprovechamiento de los mismos, asignándolos solo a instituciones y grupos que ofrecen resultados, y especialmente a las más productivas. Es crucial también reforzar la conexión de estas actividades con las empresas, incentivándolas y convenciéndolas para que acompañen mucho más al sector público en la financiación de estas actividades, en especial las de desarrollo tecnológico e innovación. El sector público puede contribuir a avanzar en estas dos direcciones generando y difundiendo información sobre las unidades de I+D+i más productivas, las de mayor calidad y aquellas cuyos perfiles tienen mayor interés para las empresas.

Un crecimiento socialmente incluyente

Los mercados constituyen un formidable mecanismo de generación de renta y riqueza pero no garantizan buenas respuestas a todos los problemas de la sociedad, como los relacionados con la igualdad de oportunidades y la garantía de acceso a ciertos servicios fundamentales. La calidad de las respuestas colectivas canalizadas a través de las actuaciones públicas resulta decisiva en

este caso, pero los fallos del sector público también existen. Esa es la razón por la que deben abordarse reformas que mejoren la situación existente, en especial la de los ciudadanos y grupos sociales más vulnerables.

9. Acciones especiales para la formación de los parados

Aunque se consolide una recuperación económica sostenida, la gran bolsa de desempleados de larga duración de difícil reinserción será duradera, especialmente entre los menos cualificados, bien por carecer de competencias o porque las que poseían han desaparecido o han perdido relevancia. Esto requiere un ambicioso esfuerzo que incluya mejoras en la formación para el empleo, más difusión de las oportunidades de trabajo y aumentos en la eficacia en los servicios de intermediación del mercado de trabajo. En ese sentido, los casos de corrupción aparecidos en ámbitos tan próximos a un problema social tan grave exigen condenas contundentes y revisiones en profundidad de las políticas. El logro de estos objetivos tan importantes debería apoyarse de manera continuada en sistemas de evaluación de los resultados de las actuaciones y reforzarse con un uso intensivo de los recursos que a nivel europeo van a asignarse a estas tareas. Los efectos de estas acciones políticas pueden ampliarse si, con la colaboración de la empresas, se combinan actuaciones formativas y prácticas laborales con el impulso del trabajo a tiempo parcial.

10. Reforma fiscal ambiciosa

El equilibrio financiero público requiere generar ingresos públicos mediante una reforma fiscal amplia, partiendo del dato de que la presión fiscal efectiva en España es una de las más bajas de la UE. La reforma debe orientarse al afloramiento de bases imponibles hoy desfiscalizadas, la limitación sustancial de ti-

pos reducidos, exenciones y desgravaciones de discutible justificación y enormes efectos reductores de los ingresos. También a un reparto de las cargas tributarias que favorezca el crecimiento, la competitividad y el empleo, más justo que el actual. La mayor presión fiscal sobre las rentas del trabajo que sobre las empresariales y las del capital —por más que la movilidad de las bases tributarias de estas últimas lo dificulte— deslegitima al sistema fiscal y debería ser corregida, mediante acciones a nivel nacional y la colaboración europea para limitar la competencia fiscal.

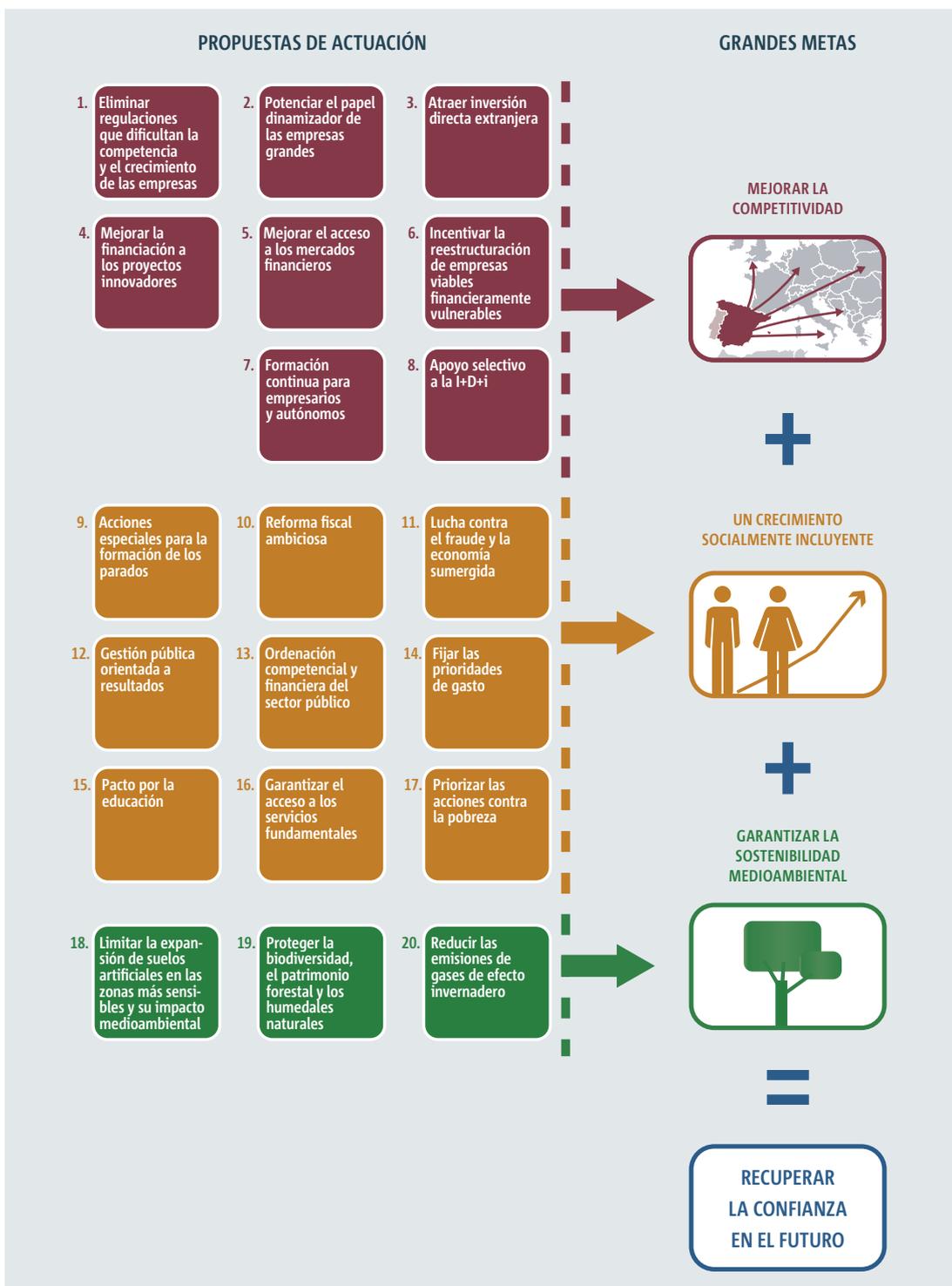
11. Lucha contra el fraude y la economía sumergida

La otra fuente de desconfianza en el sistema fiscal es el fraude, ampliamente reconocido en muchos de los principales impuestos, directos e indirectos. La lucha contra el fraude por múltiples vías —la educativa, mediante la toma de conciencia de lo que significa, y la represiva, mediante acciones de inspección y castigo ejemplar, con la adecuada publicidad— es imprescindible para reducir las consecuencias económicas del mismo, evitando la injusticia que representa y las oportunidades de competencia desleal que ofrece. La economía fiscalmente sumergida —incluyendo el trabajo negro— lejos de ser tolerada como un mal menor en épocas difíciles debe ser perseguida, entre otras razones porque no es descartable que destruya en las actividades que cotizan tantos empleos como los que se mantienen ocultos.

12. Gestión pública orientada a resultados

Todo el sector público debe moverse hacia una gestión de sus competencias orientada a resultados. Para ello es necesaria una profun-

10. Conclusiones y propuestas



da reforma administrativa que debe comenzar porque las políticas establezcan objetivos definidos y se realice una evaluación permanente —basada en indicadores cuantitativos y cualitativos— de la distancia entre los mismos y los logros alcanzados. La cultura de

la evaluación de las políticas públicas es imprescindible para su modernización efectiva, la rendición de cuentas a los ciudadanos y el debate con fundamento sobre la suficiencia o insuficiencia de recursos y la sostenibilidad financiera del sector público.

13. Ordenación competencial y financiera del sector público

Los conflictos competenciales y las tensiones financieras entre los distintos niveles de gobierno han arreciado en los últimos años hasta requerir una revisión ordenada y convincente del actual reparto de funciones y recursos, que evite malgasto e ineficiencias e inexplicables asimetrías de recursos entre territorios. La Administración Central debería liderar ese proceso, pero para hacerlo con autoridad necesitará ser muy transparente en sus planteamientos y objetivamente neutral en sus propuestas, no aprovechando su posición para retener recursos injustificadamente en competencias que no tiene, ni apoyar las actuales ventajas de unas comunidades sobre otras. La dificultad de avanzar en este terreno no justifica retrasar más las soluciones sino, al contrario, obliga a plantearlas con visión de Estado, pues como demuestran las tensiones institucionales actuales, no abordar los problemas con frecuencia los agrava.

14. Fijar las prioridades de gasto

Los problemas de sostenibilidad financiera del sector público requieren fijar explícitamente las prioridades de las distintas funciones y los compromisos que España quiere y puede asumir a corto, medio y largo plazo en cada gasto. Estas decisiones son cruciales para la viabilidad de los compromisos del estado del bienestar, su sostenibilidad financiera a largo plazo y la estabilidad social, como demuestran a *sensu contrario* las tensiones de los últimos años. Por esta razón, aun reconociendo que las opciones ideológicas y propuestas políticas se diferencian precisamente por sus distintas propuestas en estos temas, sería conveniente construir consensos amplios en los aspectos básicos de las respuestas a dar a estos problemas,

que alcancen especialmente a los partidos de gobierno. Lograrlo permitirá reducir el esfuerzo dedicado una y otra vez a debatir sobre los pilares de las políticas y ocuparse más de mejorar sus resultados.

15. Pacto por la educación

Los pobres resultados educativos requieren una reflexión especial y una propuesta específica, por tratarse de un área de la máxima importancia para el progreso social y económico. España ha de realizar un esfuerzo sostenido en el tiempo para solucionar ese problema de una vez. Para ello resultaría conveniente —posiblemente imprescindible— un amplio consenso social y político, un gran pacto por la educación que contemple actuaciones en todos los niveles formativos, diseñadas de manera que sus resultados sean evaluables y efectivamente evaluados mediante la generación de información adecuada. El carácter acumulativo de la educación exige comenzar por una formación básica de elevada calidad, pues sus carencias se trasladan y pueden intensificarse en etapas posteriores y es clave para adquirir una cultura del esfuerzo y el hoy imprescindible aprendizaje de idiomas. Se requiere también evitar el abandono temprano y, desde luego, mejorar los resultados de la educación superior, profesional o universitaria, clave para la calidad del desempeño de los trabajos más cualificados, la formación de los líderes y el patrón de desarrollo. También es preciso diseñar incentivos y oportunidades para que la población siga formándose durante toda la vida, en especial en las distintas fases de la edad adulta en las que se desarrolla la actividad laboral. Se trata de etapas en las que es preciso fomentar la colaboración entre el mundo educativo y las empresas, impulsando las experiencias mixtas de formación y trabajo.

10. Conclusiones y propuestas

16. Garantizar el acceso a los servicios fundamentales

La primera consecuencia de una adecuada definición de prioridades de gasto público es la garantía de acceso a todos los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales —seguridad, vivienda, educación— en iguales condiciones. Existen razones para dudar de que este criterio se esté cumpliendo. En primer lugar, no puede descartarse que algunos niños especialmente desfavorecidos estén encontrando dificultades para acceder a los servicios educativos en las mismas condiciones que otros, debido a la pobreza de sus padres, ni tampoco que algunas familias no tengan dificultades para aportar los copagos que exigen algunos servicios sanitarios. Por pocos que sean, la sociedad demanda respuestas a este tipo de problemas que ponen en cuestión la igualdad de oportunidades. En segundo lugar, la igualdad de acceso a los servicios fundamentales está amenazada por las enormes diferencias de recursos por habitante existentes entre las comunidades autónomas —superiores al 50%—, pues estas han de prestar servicios básicos como la educación, la salud o la atención a la dependencia. Esa situación es una fuente de inestabilidad institucional, ya conocida, pero también representa un incumplimiento de los principios constitucionales de igualdad entre todos los españoles.

17. Priorizar las acciones contra la pobreza

En el ámbito de la lucha contra la pobreza y la exclusión social la mejor propuesta es volver a la senda del crecimiento y la recuperación del empleo. Sin embargo, esto no será suficiente si el empleo creado no es suficientemente elevado, ni genera en algunos hogares los ingresos que permiten escapar de la pobreza. Por estas razones, la garantía de

acceso universal a los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación, vivienda) ha de ser otra vía para luchar contra la exclusión social. Las administraciones autonómicas son las competentes en la prestación de estos servicios públicos y los servicios sociales de carácter más asistencial, estos últimos gestionados en algunos casos directamente por las administraciones locales. Por ello, la igualdad de recursos entre administraciones es imprescindible también para luchar contra la pobreza en igualdad de condiciones de partida, aunque el diseño autónomo de los sistemas de prestaciones introduzca legítimas diferencias entre territorios.

Garantizar la sostenibilidad medioambiental

El patrón de crecimiento al que debemos aspirar no ha de perseguir solo un ritmo expansivo vigoroso, que genere renta y empleo en abundancia, sino evitar las consecuencias negativas para el medioambiente y el bienestar de las generaciones futuras que pueden derivarse de la prolongación de un modelo de desarrollo con alguna de las características del precedente. Este nuevo patrón lleva aparejado externalidades positivas sobre el desarrollo de nuevos yacimientos de empleo alrededor de las tareas de prevención, conservación y desarrollo de nuevas fuentes energéticas no contaminantes. Para lograrlo, se propone actuar en los siguientes ámbitos.

18. Limitar la expansión de suelos artificiales en las zonas más sensibles y su impacto medioambiental

La ordenación del territorio y la planificación del desarrollo urbanístico deben incorporar una valoración de las externalidades negativas que este último genera, vincula-

das al uso masivo del transporte privado, el agotamiento de recursos básicos como el agua en determinadas zonas y el deterioro del paisaje. Es preciso incorporar a las decisiones las consecuencias de las mismas en cuanto a la irreversibilidad —a escala de la duración de la vida humana— de la transformación del suelo natural o seminatural en artificial (residencial, infraestructuras, etc.).

19. Proteger la biodiversidad, el patrimonio forestal y los humedales naturales

El retraso histórico en el inicio del moderno desarrollo económico español ha permitido a España disponer de una amplísima variedad de flora y fauna. Es un patrimonio a proteger mediante el uso efectivo de las figuras normativas apropiadas (parques naturales, legislación nacional de impacto ambiental, normativa ambiental comunitaria, aplicación de medidas agroambientales en el marco de la Política Agraria Común [PAC], etc.). Las actuaciones de conservación del entorno adquieren una relevancia innegable con un importante potencial de generación de empleo.

20. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero

Es preciso proseguir la mejora de la eficiencia energética mediante el cambio en la composición de las fuentes de energía primaria empleadas para la producción de electricidad, aumentando el peso relativo de la energía eólica, solar y la obtenida en centrales de gas en ciclo combinado, a la vez que disminuyendo el de la generación termoeléctrica con carbón y productos petrolíferos. Adicionalmente, el menor peso de la construcción y la creciente terciarización de la economía pueden contribuir a una progresiva desvinculación del crecimiento

del PIB respecto a las emisiones de gases de efecto invernadero. La reducción del peso del transporte por carretera a favor del ferrocarril representaría también una contribución importante en la misma dirección, así como la adopción de reglamentos técnicos de construcción favorables al ahorro energético.

Recuperar la confianza en el futuro

Abordar un conjunto de actuaciones tan exigente es más difícil porque en este momento la confianza de la sociedad española en sí misma y en las instituciones se ha deteriorado gravemente. Recuperar esa confianza constituye un reto adicional al que se debe responder de inmediato, porque afecta a la disposición a cooperar, eleva los costes de transacción y frena el avance de la recuperación. Se trata pues de un asunto urgente, que es necesario abordar atacando las causas del problema y sabiendo que los efectos de la mejora en el capital social se verán, en parte, a largo plazo.

Una causa fundamental de la pérdida de confianza ha sido la crisis y sus duras consecuencias, en particular las pérdidas masivas de empleo, las pérdidas financieras de muchas familias y empresas, y los ajustes fiscales. La materialización de esos riesgos ha quebrado las expectativas previas sobre las oportunidades que era capaz de ofrecer la economía y las coberturas que garantizaba nuestra sociedad. Además, el desempleo masivo y algunos ajustes del gasto público han percutido en colectivos débiles, generando desafección y descreimiento en la capacidad integradora de la economía y la gestión pública.

En estos años ha calado en la población la opinión de que las instituciones públicas

10. Conclusiones y propuestas

han incumplido promesas en materia de impuestos, prestaciones monetarias o servicios fundamentales. Buena parte de los ciudadanos considera que los ajustes no solo se han debido a las caídas de ingresos padecidas por la hacienda pública sino a la mala gestión de los políticos, los comportamientos despilfarradores y la corrupción. Los graves escándalos que han salido a la luz han afectado a múltiples administraciones, a la práctica totalidad de los partidos que han tenido amplias responsabilidades de gobierno y a importantes agentes sociales, hasta convertir la corrupción en un problema destacado entre las preocupaciones de los ciudadanos.

Así pues, algunas consecuencias de la crisis han sido mayores porque no se abordaron a su debido tiempo reformas que eran necesarias para adaptarse a los cambios en el entorno, y tras esa omisión se encuentran el deficiente funcionamiento institucional como razones de cálculo político, que conducen a evitar costes electorales. Conviene recordarlo ahora que volvemos a entrar en período electoral, pues evitar medidas que pueden tener costes a corto plazo aunque generen beneficios a largo retrasará las reformas necesarias y tendrá efectos negativos sobre el cambio de patrón de desarrollo que necesitamos para volver a crecer de manera sostenida.

El deterioro de la confianza en los gobiernos y los legisladores y la escasa disposición al consenso entre las fuerzas políticas dificulta la aceptación social de sacrificios que muchos ciudadanos consideran evitables si se contara con una Administración Pública más honesta y eficaz. Sin duda esto último es importante, pero las soluciones no son simples y, por eso, es muy importante que las promesas de las distintas fuerzas políticas en el próximo ciclo electoral sean realistas y tengan capacidad efectiva de contribuir a recuperar el crecimiento y el empleo.

Cualquier propuesta responsable deberá contemplar la salida de esta etapa tan difícil desde una perspectiva amplia, ubicando los problemas en un marco de largo plazo y continental, pues sin Europa sería más difícil todavía diseñar una estrategia para España en el escenario global. Ahora bien, no sirve cualquier estrategia europea: se necesita hacer posible una gobernanza económica adecuada, que permita definir políticas monetarias y también fiscales apropiadas, y que aspire a conservar el acervo de la sociedad del bienestar europeo. En ese doble horizonte, comunitario y de largo plazo, hemos de tomar las decisiones para lograr un patrón de crecimiento competitivo, socialmente incluyente y atento al legado medioambiental que dejaremos a las generaciones futuras.

Índice de cuadros

CUADRO 1.1. Previsiones de crecimiento a corto plazo. Tasas de variación anual del PIB real, 2012-2015	44
CUADRO 2.1. Datos macroeconómicos para 2013 y previsiones 2014 y 2015	51
CUADRO 2.2. PIB per cápita y productividad por hora trabajada, 2007-2013	54
CUADRO 2.3. Tasa de variación anual del PIB y del PIB per cápita potencial en la zona euro y Estados Unidos	55
CUADRO 2.4. Tasa de variación anual del empleo en la zona euro por grupo de edad, 2008-2013 ...	60
CUADRO 2.5. Tasa de actividad, empleo y paro en la zona euro por grupo de edad, 2007-2013 ...	61
CUADRO 2.6. Descomposición del crecimiento acumulado del CLU, 2000-2013	63
CUADRO 2.7. Saldo presupuestario, 2007-2013	67
CUADRO 2.8. Deuda, intereses y renta disponible. Hogares, 2000-2012	68
CUADRO 2.9. Deuda /excedente bruto de explotación. Sociedades no financieras, 2000-2012	69
CUADRO 3.1. Perspectivas macroeconómicas. España, 2013-2017	91
CUADRO 3.2. Perspectivas del mercado de trabajo. España, 2013-2017	93
CUADRO 3.3. Proyecciones presupuestarias de la senda de consolidación fiscal. España, 2013-2017 ...	94
CUADRO 3.4. Cambio en la estructura del gasto por funciones. Administraciones Públicas. España, 2013-2017	95
CUADRO 4.1. Estructura del tejido empresarial por tamaño de empresa. España, UE-27 y países de la UE-4, 2013	103
CUADRO 4.2. Impacto en el empleo de las nuevas empresas durante sus primeros cinco años de vida. España, 2002-2012	112
CUADRO 5.1. Distribución porcentual de la inversión empresarial por sectores, 2000-2012	126

CUADRO 5.2. Distribución porcentual de la inversión empresarial por activos, 2000-2012 127

CUADRO 5.3. IDE en España por sector de destino. Promedio 2000-2007, 2008-2013 y 2013 132

CUADRO 5.4. Empleo de las empresas con capital extranjero según sector de destino. Promedio 2007 y 2012 134

CUADRO 7.1. Trámites burocráticos en la apertura de un negocio y en el procedimiento de quiebra . . 178

CUADRO 7.2. Evolución de la recaudación de impuestos y del PIB nominal. 179

CUADRO 7.3. Presupuesto de ingresos tributarios y beneficios fiscales, 2014 180

CUADRO 8.1. Línea de pobreza según la estructura del hogar 195

CUADRO 8.2. Indicadores de pobreza monetaria, 2004-2013 196

CUADRO 8.3. Indicadores de carencia material, 2004-2013. 199

CUADRO 8.4. Indicadores de población en riesgo de pobreza o exclusión social, 2004-2013. 204

CUADRO 9.1. *Ranking* mundial del ICA. UE-28 y países de referencia, 2002 y 2012 214

CUADRO 9.2. Valoraciones de los objetivos, categorías e indicadores del ICA. España y UE-28, 2012 215

CUADRO 9.3. Cambios en los usos del suelo. España, 1987-2006 220

CUADRO 9.4. Descomposición del crecimiento medio anual de las emisiones de CO₂ per cápita. España y UE-4. 232

Índice de esquemas, gráficos y mapas

ESQUEMA 8.1.	Agregación de indicadores: Población en riesgo de pobreza o exclusión social en 2008	205
ESQUEMA 8.2.	Agregación de indicadores: Población en riesgo de pobreza o exclusión social en 2013	205
ESQUEMA 9.1.	Estructura del índice de comportamiento ambiental (ICA) 2014: objetivos, categorías e indicadores	213
GRÁFICO 1.1.	Tasa de crecimiento del PIB per cápita (\$ 2005 PPA), por grupos de renta. Medias móviles de 7 años centradas en el cuarto año, 1963-2013	27
GRÁFICO 1.2.	Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios por grupos de renta. Medias móviles de 7 años centradas en el cuarto año, 1985-2013	27
GRÁFICO 1.3.	Previsión de crecimiento del <i>output</i> potencial, 2014-2060.	28
GRÁFICO 1.4.	Ratio del percentil 90 sobre el percentil 10 de los salarios brutos, 2010 y 2060	29
GRÁFICO 1.5.	Esfuerzo inversor, 1996-2013	30
GRÁFICO 1.6.	Crecimiento medio anual de la productividad del trabajo y sus componentes, 2000-2013	31
GRÁFICO 1.7.	Resultados PISA según competencias, 2012. Economías seleccionadas	32
GRÁFICO 1.8.	Distribución de los flujos de IDE. Medias móviles de 7 años centradas en el cuarto año, 1985-2013	32
GRÁFICO 1.9.	Peso de la IDE en el PIB agrupada por grupos de renta de los países receptores. Medias móviles de 7 años centradas en el cuarto año, 1985-2013	33
GRÁFICO 1.10.	Tasa media de variación anual del PIB real (\$ 2005 PPA), 2008-2013	34
GRÁFICO 1.11.	Dinámica de los desequilibrios de la balanza por cuenta corriente. Países de renta alta, 2007-2013	35

GRÁFICO 1.12.	Tipo de cambio efectivo real. Tasa de variación media, 2007-2013	36
GRÁFICO 1.13.	Nivel de precios relativos aproximados por el índice de PPA*, 2007, 2010 y 2013 . . .	36
GRÁFICO 1.14.	Desequilibrio por cuenta corriente y variación del TCER, 2007-2013.	36
GRÁFICO 1.15.	Desequilibrio exterior previo a la Gran Recesión y aumento del desempleo. Países de renta alta, 2007-2013	37
GRÁFICO 1.16.	Desequilibrio exterior previo a la Gran Recesión y aumento del endeudamiento público. Países de renta alta, 2007-2013	38
GRÁFICO 1.17.	Tasa de variación media anual del índice de competitividad global (GCI), 2008-2014 . . .	38
GRÁFICO 1.18.	Evolución del PIB real (\$ 2005 PPA). Tasas de variación anual 2007-2013	40
GRÁFICO 1.19.	Tasa de variación del empleo, 2010-2013	41
GRÁFICO 1.20.	Tasa media de crecimiento interanual de las exportaciones por grupos de renta, 2007-2013	41
GRÁFICO 1.21.	Dinámica de los desequilibrios. Países de renta alta, 2012-2013	42
GRÁFICO 1.22.	Capacidad o necesidad de financiación sobre el PIB por regiones. Sector público y total economía, 2010-2013	43
GRÁFICO 1.23.	Primas de riesgo. Diferenciales de <i>swaps</i> predeterminados de crédito por regiones, 2010-2014	43
GRÁFICO 2.1.	Evolución del <i>output gap</i> , 2007-2013	53
GRÁFICO 2.2.	Evolución del mercado laboral en la zona euro desde 2007.	58
GRÁFICO 2.3.	Tasa de temporalidad en la relación laboral, 2007 y 2013.	58
GRÁFICO 2.4.	Tasa de paro por niveles educativos, 2007 y 2013	59
GRÁFICO 2.5.	Saldo de la balanza por cuenta corriente, 2007 y 2013	62
GRÁFICO 2.6.	Tasa de variación anual de la demanda interna, 2007-2013	62
GRÁFICO 2.7.	Tipos de cambio efectivos reales en la zona euro, 1999-2013	62
GRÁFICO 2.8.	Crecimiento acumulado de los CLU respecto a la zona euro, 2000-2013.	63
GRÁFICO 2.9.	Crecimiento acumulado de los IVU de las exportaciones, 2000-2013	64
GRÁFICO 2.10.	Posición de inversión internacional neta (PIIN), 2007 y 2013.	65
GRÁFICO 2.11.	Deuda/PIB en la zona euro por país y sector institucional, 2012	65
GRÁFICO 2.12.	Variación de la deuda pública respecto al PIB en la zona euro, 2007-2013	66
GRÁFICO 2.13.	<i>Spreads</i> del bono a 10 años respecto a Alemania, 1999-2014	67
GRÁFICO 2.14.	Activos y pasivos financieros. Hogares y empresas no financieras, 2012.	68
GRÁFICO 2.15.	Desviación típica de los tipos de interés del mercado interbancario entre los países de la zona euro, 1998-2013.	70
GRÁFICO 2.16.	Desviación típica de los tipos de interés bancarios entre países de la zona euro, 2003-2013	71
GRÁFICO 3.1.	Tasa de variación anual del PIB, la población, el empleo y el PIB per cápita. España y UE-27, 2000-2014.	79
GRÁFICO 3.2.	Evolución de las tasas de ocupación y de desempleo y sus determinantes. España y UE-27, 2000-2014	80
GRÁFICO 3.3.	Variación anual del consumo y la inversión (bienes y servicios), y tasa de ahorro de los hogares e inversión sobre el PIB. España, 2000-2014	81

GRÁFICO 3.4.	Evolución de los ingresos, los gastos y el déficit público. España, 2000-2014	82
GRÁFICO 3.5.	Exportaciones e importaciones de bienes y servicios y saldo comercial. España, 2000-2014	83
GRÁFICO 3.6.	Principales componentes de la demanda. Aportaciones al crecimiento del PIB. España, 2008-2014	83
GRÁFICO 3.7.	Esfuerzo inversor por componentes y evolución del capital neto por activos y capital productivo. España, 2000-2013.	84
GRÁFICO 3.8.	Fuentes del crecimiento de la producción. Tasas de variación. España, 2000-2007 y 2007-2013	86
GRÁFICO 3.9.	Endeudamiento de las familias, empresas, las Administraciones Públicas y externo. España, 2000-2014	88
GRÁFICO 3.10.	Déficit público y su descomposición (ajustado de ciclo y cíclico). España, 2008-2015	88
GRÁFICO 3.11.	Distribución de ingresos, gastos consolidados, déficit y endeudamiento por administraciones. España, 2000-2013	89
GRÁFICO 4.1.	Evolución del tejido empresarial por tamaño de empresa. España, 2000-2014	104
GRÁFICO 4.2.	Tasa de natalidad y mortalidad empresarial por tamaño de empresa. España, 2014	105
GRÁFICO 4.3.	Tasa de supervivencia de las empresas según antigüedad y tamaño empresarial, 2012	106
GRÁFICO 4.4.	Cambios en el tejido empresarial por sectores de actividad y tamaño de empresa. España, 2000, 2008 y 2014	107
GRÁFICO 4.5.	Evolución del valor añadido por tamaño empresarial. España, 2008-2014	107
GRÁFICO 4.6.	Evolución del tejido empresarial (número de empresas) y el empleo por grandes sectores de actividad. España, 2000-2014	107
GRÁFICO 4.7.	Evolución del empleo por tamaño empresarial. España, 2006-2013	109
GRÁFICO 4.8.	Tasa de crecimiento anual del empleo en las empresas supervivientes según antigüedad y tamaño, 2012	110
GRÁFICO 4.9.	Cambios en el empleo de empresas nacidas en 2007 durante sus primeros cinco años de vida.	111
GRÁFICO 4.10.	Cambios en el empleo de empresas nacidas en 2007 durante sus primeros cinco años de vida por tamaño de empresa. España	112
GRÁFICO 4.11.	Diferencias en la productividad aparente del trabajo. Países de la UE-27, 2013	113
GRÁFICO 4.12.	Diferencias en la productividad aparente del trabajo por tamaño empresarial, 2013	114
GRÁFICO 4.13.	Diferencias en la productividad aparente del trabajo por grandes sectores de actividad, 2013	114
GRÁFICO 4.14.	Estructura del empleo en la industria por niveles tecnológicos, 2013	115
GRÁFICO 4.15.	Evolución reciente de la actividad industrial por niveles tecnológicos. España, 2008-2014	116
GRÁFICO 4.16.	Estructura del empleo en los servicios de mercado por intensidad en conocimiento, 2013	117
GRÁFICO 4.17.	Evolución reciente de la actividad en los servicios por niveles tecnológicos. España, 2008-2014	117
GRÁFICO 5.1.	Peso de la inversión empresarial en el PIB, 2000-2012	125

GRÁFICO 5.2.	IDE en España, 2000-2013	128
GRÁFICO 5.3.	IDE por componentes. España, 2000-2013.	129
GRÁFICO 5.4.	IDE bruta vs. neta. España, 2000-2013	130
GRÁFICO 5.5.	IDE bruta en España por origen geográfico (regiones). Promedio 2000-2007, 2008-2013 y 2013.	130
GRÁFICO 5.6.	IDE bruta en España por origen geográfico (países). Promedio 2000-2007, 2008-2013 y 2013	131
GRÁFICO 5.7.	Inversión en cartera por sectores institucionales. España, 2000-2013	135
GRÁFICO 5.8.	Deuda sociedades no financieras/PIB. España y zona euro, 2000-2013	135
GRÁFICO 5.9.	Estructura financiera de las empresas españolas. 2000, 2008 y 2013.	136
GRÁFICO 5.10.	Tasa anual de crecimiento del crédito de las instituciones financieras monetarias (IFM) a las sociedades no financieras. 2003-2013	137
GRÁFICO 5.11.	Tasa de crecimiento interanual del crédito a nuevas operaciones de las entidades de crédito a las sociedades no financieras. Mayo 2013-marzo 2014	138
GRÁFICO 5.12.	Diferencia entre el tipo de interés de préstamo a empresas entre España, zona euro y Alemania. Enero 2003-marzo 2014.	139
GRÁFICO 5.13.	Tipo de interés de un préstamo de menos de 1 millón de euros a las sociedades no financieras, marzo 2014.	139
GRÁFICO 5.14.	Diferencia entre el porcentaje de empresas que opina que han aumentado los costes financieros o la exigencia de garantías y el que opina que ha disminuido. . .	140
GRÁFICO 5.15.	Carga de la deuda empresarial [gastos financieros/(EBIT + ingresos financieros)], 2000-2012	141
GRÁFICO 5.16.	Porcentaje de deuda empresarial en poder de empresas según la ratio de vulnerabilidad (EBIT + ingresos financieros/gastos financieros), 2011	141
GRÁFICO 6.1.	Puntuación en PIAAC en matemáticas por grupo de edad. Comparación internacional, 2012	147
GRÁFICO 6.2.	Puntuación en PIAAC en matemáticas por nivel educativo y grupo de edad, 2012	148
GRÁFICO 6.3.	Composición de la población en edad de trabajar por niveles educativos, 1977-tercer trimestre 2014	148
GRÁFICO 6.4.	Puntuación en PIACC en matemáticas. Diferencia entre la cohorte más joven y la de mayor edad. Comparación internacional, 2012	149
GRÁFICO 6.5.	Puntuación en PISA en matemáticas. Comparación internacional, 2012	150
GRÁFICO 6.6.	Evolución de la tasa de abandono temprano educativo. España y UE, 2000-2013. . .	150
GRÁFICO 6.7.	Composición de la población por niveles educativos. Comparación internacional, 2013	150
GRÁFICO 6.8.	Determinantes del abandono educativo temprano entre 2007 y 2012. España . . .	151
GRÁFICO 6.9.	Puntuación en PIAAC en matemáticas. Población con estudios secundarios pos-obligatorios por grupo de edad. Comparación internacional, 2012	152
GRÁFICO 6.10.	Puntuación en PIAAC en matemáticas. Población con estudios universitarios por grupo de edad. Comparación internacional, 2012	153

GRÁFICO 6.11.	Parados que realizan formación continua según duración de desempleo y nivel de estudios terminado, 2000-tercer trimestre 2014	153
GRÁFICO 6.12.	Determinantes de ser activo. España, 2012	154
GRÁFICO 6.13.	Determinantes de estar ocupado. España, 2012	155
GRÁFICO 6.14.	Evolución de las ocupaciones cualificadas y la sobrecualificación universitaria. España, 1994-tercer trimestre 2014	156
GRÁFICO 6.15.	Ocupaciones cualificadas y sobrecualificación universitaria. Comparación internacional, 2012	156
GRÁFICO 6.16.	Porcentaje de universitarios según nivel de competencias en matemáticas que están en ocupaciones que no requieren formación superior. España, 2012	157
GRÁFICO 6.17.	Evolución de los años medios de estudio y del valor económico de la población ocupada en España, 2000-2013	159
GRÁFICO 6.18.	Determinantes de los salarios. España, 2012.	159
GRÁFICO 7.1.	Evolución del déficit, la deuda y la carga financiera de las Administraciones Públicas, 2000-2013 y previsiones 2014-2017	166
GRÁFICO 7.2.	Evolución de los ingresos y gastos de las Administraciones Públicas, 2000-2013 y previsiones 2014-2017	167
GRÁFICO 7.3.	Evolución del gasto público real per cápita en las principales funciones, 2000-2012 y previsiones 2013-2017.	168
GRÁFICO 7.4.	Variación de la deuda pública y de la confianza en el Parlamento, 2006-2012	169
GRÁFICO 7.5.	Dimensión del SPE. Perspectiva comparada con los principales países, 2013	169
GRÁFICO 7.6.	Estructura del gasto público por principales capítulos. Comparación internacional, 2013	170
GRÁFICO 7.7.	Peso de los gobiernos subcentrales en gastos e ingresos públicos. Comparación internacional, 2013	171
GRÁFICO 7.8.	Evolución del personal al servicio de las Administraciones Públicas, 2009-2014	171
GRÁFICO 7.9.	Peso del gasto público autonómico en el PIB, 2013	171
GRÁFICO 7.10.	Peso del empleo público sobre el total, 2012	172
GRÁFICO 7.11.	Ingresos y gastos por habitante de las comunidades autónomas, 2013	172
GRÁFICO 7.12.	Composición del gasto público autonómico, 2013	173
GRÁFICO 7.13.	Confianza y satisfacción en instituciones y servicios públicos, 2012	173
GRÁFICO 7.14.	Gasto en educación y sanidad por habitante y nivel de renta. Comparación internacional, 2012.	174
GRÁFICO 7.15.	Gasto equivalente de las comunidades autónomas en sanidad y educación en proporción del PIB, 2012.	174
GRÁFICO 7.16.	Esperanza de vida al nacer en relación con el gasto público per cápita en salud, 2011.	175
GRÁFICO 7.17.	Comprensión lingüística y matemática en el Informe PISA, 2012.	175
GRÁFICO 7.18.	Comprensión lingüística y matemática en adultos de 25 a 34 años según Informe PIAAC, 2012.	175

GRÁFICO 7.19.	Evolución de la renta disponible	176
GRÁFICO 7.20.	Porcentaje de redistribución en cada comunidad autónoma y renta per cápita, 2011	177
GRÁFICO 7.21.	Presión fiscal sobre las rentas del trabajo y del capital, y sobre el consumo. España y UE-27, 2012	181
GRÁFICO 7.22.	Distribución de renta y de ingresos tributarios (IT) procedentes del trabajo y del capital, 2012	182
GRÁFICO 7.23.	Distribución de la carga tributaria por niveles de renta, 2011 (según ECV 2012) . . .	182
GRÁFICO 8.1.	Renta disponible, 2003-2012	189
GRÁFICO 8.2.	Indicadores de desigualdad, 2003-2012.	190
GRÁFICO 8.3.	Distribución de la renta por unidad de consumo. España, 2003, 2007 y 2012.	190
GRÁFICO 8.4.	Variación promedio anual de la renta disponible per cápita por subperíodos y quintiles de renta	191
GRÁFICO 8.5.	Tasas de pobreza según relación con la actividad, grupo de edad, nivel de estudios y tipo de hogar, 2013.	198
GRÁFICO 8.6.	Hogares según su dificultad para llegar a fin de mes, 2004-2013	201
GRÁFICO 8.7.	Tasa de carencia material según relación con la actividad, grupo de edad, nivel de estudios y tipo de hogar, 2013.	201
GRÁFICO 8.8.	Renta media del hogar según el nivel de actividad, 2003-2012	202
GRÁFICO 8.9.	Evolución de la pensión media y de la prestación por desempleo media. España, 2003-2012	203
GRÁFICO 8.10.	Personas residentes en hogares con baja intensidad de trabajo, 2004-2013	203
GRÁFICO 9.1.	Componentes del ICA. UE-28, 2012	215
GRÁFICO 9.2.	Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), 1990-2012	225
GRÁFICO 9.3.	Emisiones de GEI por habitante. UE-28, 1990, 2007 y 2012.	226
GRÁFICO 9.4.	Emisiones de GEI respecto al PIB. UE-28, 1990, 2007 y 2012	226
GRÁFICO 9.5.	Distribución sectorial de las emisiones de GEI. Comparación internacional, 1990-2012 . .	227
GRÁFICO 9.6.	Peso de las emisiones de GEI por tipos de gas. España, 2012.	228
GRÁFICO 9.7.	Descomposición del crecimiento medio anual de las emisiones de CO ₂ , 1990-2007 . .	229
GRÁFICO 9.8.	Descomposición del crecimiento medio anual de las emisiones de CO ₂ , 2007-2012 . .	231
MAPA 9.1.	Crecimiento absoluto de la superficie artificial, 1987-2006.	217
MAPA 9.2.	Crecimiento absoluto de las zonas industriales y comerciales, 1987-2006.	218
MAPA 9.3.	Importancia del suelo de uso artificial en el total de superficie, 2006	218

Glosario de siglas

A: alta tecnología	CH: Suiza
AA. PP.: Administraciones Públicas	CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas
AEAT: Agencia Tributaria	CL: Castilla y León
AEMA: Agencia Europea de Medio Ambiente	CLU: costes laborales unitarios
AND: Andalucía	CM: Castilla-La Mancha
ARA: Aragón	CNO: Clasificación Nacional de Ocupaciones
AST: Asturias	CV: Comunidad Valenciana
AUT: Austria	CY: Chipre
B: baja tecnología	CZ: República Checa
BAL: Illes Balears	DEU: Alemania
BBVA: Banco Bilbao-Vizcaya-Argentaria	DK: Dinamarca
BCE: Banco Central Europeo	EBIT: <i>earnings before interest and taxes</i> (beneficio antes de intereses e impuestos)
BEL: Bélgica	ECV: Encuesta de Condiciones de Vida
BG: Bulgaria	EE. UU.: Estados Unidos
BOE: Boletín oficial del Estado	EE: Estonia
CA: Canarias	EEA: European Environment Agency
CANT: Cantabria	EPA: Encuesta de Población Activa
CAT: Cataluña	ESO: educación secundaria obligatoria
CC. AA.: comunidades autónomas	ESP: España
CC. LL.: corporaciones locales	ETVE: Empresas de tenencia de valores extranjeros
CC SS: cotizaciones sociales	EXT: Extremadura
Cedefop: European Centre for the Development of Vocational Training	FBCF: formación bruta de capital fijo
CEEMEA: Europa Central y del Este, Oriente Medio y Asia	FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
CEPII: Centre d'Études Prospectives et d'Information Internationales	FIN: Finlandia
CEU: Ciudad autónoma de Ceuta	FMI: Fondo Monetario Internacional
CFGs: ciclos formativos de grado superior	FRA: Francia
	FSE: Fondo Social Europeo

GAL: Galicia	MUR: Región de Murcia
GCI: <i>Global Competitive Index</i> (índice de competitividad global)	n. c. o. p.: no contemplado en otra parte
GEI: gases de efecto invernadero	NAV: Comunidad Foral de Navarra
GRC: Grecia	NLD: Países Bajos
HFC: hidrofluorocarbonos	NO: Noruega
HR: Croacia	OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
HU: Hungría	ONU: Organización de las Naciones Unidas
I+D: investigación y desarrollo	OSE: Observatorio de la Sostenibilidad en España
I+D+i: investigación, desarrollo e innovación	OSR: otros sectores residentes
IBI: impuesto sobre bienes inmuebles	PAC: Política Agraria Común
ICA: índice de comportamiento ambiental	PDE: Protocolo de Déficit Excesivo
IDE: inversión directa extranjera	PFC: perfluorocarbonos
IFM: instituciones financieras monetarias	PIACC: Programme for the International Assessment of Adult Competencies
IGAE: Intervención General de la Administración del Estado	PIB: producto interior bruto
IIEE: impuestos especiales	PIIN: Posición Inversora Internacional Neta
INE: Instituto Nacional de Estadística	PISA: Programme for International Student Assessment
IPC: índice de precios al consumo	PL: Polonia
IPCC: <i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático)	pp: puntos porcentuales
IRL: Irlanda	PPA: paridad del poder adquisitivo
IRPF: impuesto de retención de las personas físicas	PRT: Portugal
ISL: Islandia	PTF: productividad total de los factores
ISFLSH: Instituciones sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares	PV: País Vasco
ISR: Israel	RIO: La Rioja
IT: ingresos tributarios	RO: Rumanía
ITA: Italia	SE: Suecia
ITCER: índice de tipo de cambio efectivo real	SI: Eslovenia
IVA: impuesto sobre el valor añadido	SK: Eslovaquia
Ivie: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas	SPE: sector público español
IVU: índice de valor unitario	TCB: The Conference Board
JP: Japón	TCER: tipo de cambio efectivo real
KR: Corea del Sur	TIC: tecnologías de la información y la comunicación
LT: Lituania	TR: Turquía
LUX: Luxemburgo	UBE: Unión Bancaria Europea
LV: Letonia	UCI: unidad de cuidados intensivos
MA: tecnología medio-alta	UE: Unión Europea
MAB: Mercado Alternativo Bursátil	UE-15: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia
MAD: Comunidad de Madrid	UE-27: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia
MARF: Mercado Alternativo de Renta Fija	
M-B: tecnología medio-baja	
MEL: Ciudad autónoma de Melilla	
MENA: Oriente Medio y África del Norte	
MMA: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	
MT: Malta	

UE-28: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia

UE-4: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido

UK: Reino Unido

UNCTAD: *United Nations Conference on Trade and Development* (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)

US: Estados Unidos

VAB: valor añadido bruto

WCED: World Commission on Environment and Development

WWF: World Wide Fund for Nature

Nota sobre los autores

Equipo investigador

Francisco Pérez García (dir.)
(Universidad de Valencia e Ivie)

Francisco Alcalá Agulló
(Universidad de Murcia e Ivie)

Francisco Goerlich Gisbert
(Universidad de Valencia e Ivie)

Matilde Mas Ivars
(Universidad de Valencia e Ivie)

Joaquín Maudos Villarroya
(Universidad de Valencia e Ivie)

Javier Quesada Ibáñez
(Universidad de Valencia e Ivie)

Ernest Reig Martínez
(Universidad de Valencia e Ivie)

Lorenzo Serrano Martínez
(Universidad de Valencia e Ivie)

Pilar Chorén Rodríguez
(Ivie)

Vicent Cucarella Tormo
(Ivie)

Laura Hernández Lahiguera
(Ivie)

Juan Pérez Ballester
(Ivie)

Juan Carlos Robledo Domínguez
(Ivie)

Jimena Salamanca Gonzáles
(Ivie)

Ángel Soler Guillén
(Ivie)

Edición

Jéssica Piqueras Ruano
Susana Sabater Millares

Julia Teschendorff Cooper
(Ivie)

FRANCISCO ALCALÁ AGULLÓ, doctor en Economía por la Universidad de Valencia, es catedrático de Fundamentos de Análisis Económico en la Universidad de Murcia. Ha sido profesor visitante en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (México) y en la Universidad Pompeu Fabra, y *visiting scholar* en las universidades de California (Berkeley), Harvard, Nueva York y Columbia. Sus campos de especialización son el crecimiento económico, la economía internacional y la organización industrial, temas sobre los que ha publicado diversos libros y artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales.

PILAR CHORÉN RODRÍGUEZ, licenciada en Economía por la Universidad de Valencia (Premio Extraordinario, 1999) en la especialidad de Economía Internacional y Bachelor of Arts en Economía Europea por la Universidad de Middlesex, Londres (1998), obtuvo la suficiencia investigadora por la Universidad de Valencia en el área de financiación internacional (2002). Ha sido profesora asociada del Departamento de Análisis Económico de la Universidad de Valencia (2006-septiembre 2012). En septiembre de 1999 entró a formar parte del grupo técnico del Ivie. Actualmente es directora gerente del Ivie. Sus campos de especialización son la demografía, la competitividad exterior, la integración internacional y la evaluación de políticas públicas y programas, sobre los que ha publicado diversas monografías y artículos.

VICENT CUCARELLA TORMO es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Valencia (1990) y técnico de investigación del Ivie desde 1992. Sus principales áreas de investigación son el *stock* de capital, las cuentas públicas y el sistema de financiación autonómica, sobre las que ha publicado diversas monografías.

FRANCISCO J. GOERLICH GISBERT es licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia, máster en Económicas por la London School of Economics, doctor por la Universidad de Valencia, catedrático del Departamento de Análisis Económico en la misma universidad y profesor investigador del Ivie. Coautor de más de quince libros, ha publicado medio centenar de artículos sobre temas de macroeconomía, econometría, economía regional, distribución de la renta y demografía en diversas revistas nacionales e internacionales, tales como *Investigaciones Económicas*, *Revista Española de Economía*, *Revista de Economía Aplicada*, *Investigaciones Regionales*, *Estadística Española*, *Review of Income and Wealth*, *Regional Studies*, *Journal of Regional Science*, *Applied Economics*, *Population Economics Letters*, *Econometric Theory*, *Social Indicators Research* o *International Journal of Geographical Information Science*.

LAURA HERNÁNDEZ LAHIGUERA es licenciada en Economía por la Universidad de Valencia (2006), máster en estudios avanzados en Economía por la Universidad Pompeu Fabra (2009) y técnico de investigación del Ivie desde 2007. Sus campos de especialización son el mercado laboral, la economía de la educación y el sector público.

MATILDE MAS IVARS es licenciada y doctora en Economía por la Universidad de Valencia, catedrática de Análisis Económico en dicha universidad y directora de proyectos internacionales del Ivie. Sus campos de especialización son la economía del crecimiento, el análisis del capital público, en especial, de las infraestructuras, las nuevas tecnologías de la información, y la economía regional. Ha sido investigadora visitante en la OCDE y responsable en España de los proyectos EU KLEMS e INDICSER financiados la Unión Europea. Ha participado como investigadora en la red

europea ICNET para la investigación del impacto económico de las TIC. Actualmente es coordinadora del proyecto europeo SPINTAN sobre activos intangibles en el sector público, financiado por el 7.º Programa Marco de la UE, colabora en el proyecto europeo *Prospective Insights on R&D in ICT* (PREDICT) y es asesora del proyecto LA KLEMS. Es miembro del Consejo de Redacción de Investigaciones Regionales.

JOAQUÍN MAUDOS VILLARROYA, doctor (Premio Extraordinario) en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Valencia, es catedrático de Fundamentos del Análisis Económico, director adjunto de investigación del Ivie y colaborador del CUNEF. Ha sido investigador visitante del Departamento de Finanzas en la Universidad Estatal de Florida (EE. UU.), en la Escuela de Negocios de la Universidad de Bangor (Reino Unido), en el Departamento de Finanzas y Contabilidad de la Universidad de Glasgow y consultor de la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones. Ha participado en más de una veintena de proyectos de investigación competitivos (en seis de ellos como investigador principal) y dirigido casi sesenta proyectos de investigación con empresas y Administraciones Públicas. Sus campos de especialización son la economía bancaria y la economía regional. Es miembro del consejo editorial de *Economics Research International* y de la revista *Inversión & Finanzas*. Ha publicado quince libros en colaboración y casi noventa artículos en revistas especializadas, la mayoría de ámbito internacional.

JUAN PÉREZ BALLESTER es licenciado en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Valencia (2005) y máster en Internacionalización, especialidad en integración económica, por la Universidad de Valencia (2011), con Premio Extraordinario en ambos grados. Durante sus estudios par-

ticipó en diversos trabajos de investigación en el Departamento de Dirección de Empresas. En 2003 obtuvo una beca del IVEX para trabajar como analista de mercados en La Habana (Cuba). Ha trabajado como auditor y consultor estratégico en las empresas Deloitte y T-Systems. En 2007 se incorporó al equipo técnico de investigación del Ivie. Sus áreas de especialización son la I+D, la innovación tecnológica, los planes estratégicos, la sostenibilidad e impactos económicos.

FRANCISCO PÉREZ GARCÍA, doctor en Economía por la Universidad de Valencia, es catedrático de Análisis Económico en dicha universidad y director de investigación del Ivie desde su creación. Sus campos de especialización son el crecimiento económico, la integración internacional, la competitividad, la economía regional, la economía de la educación y la economía financiera (banca y finanzas públicas). Ha dirigido nueve tesis doctorales y visitado más de cincuenta universidades y centros de investigación de España, Europa y Estados Unidos. Es investigador principal de proyectos del Plan Nacional de Investigación y de grupos de excelencia de la Generalitat Valenciana. Ha publicado cincuenta y tres libros y más de ciento treinta artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales.

JAVIER QUESADA IBÁÑEZ es licenciado en Economía por la Universidad de Valencia y doctor en Economía por la Universidad de Cincinnati (Ohio, EE. UU.). Es catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Valencia y profesor investigador del Ivie. Su labor investigadora se centra en la economía financiera, monetaria y bancaria, las nuevas tecnologías y el crecimiento económico. Ha sido Visiting Scholar en Harvard University. Ha publicado once libros en colaboración y numerosos artículos en revistas especializadas, nacionales y extranjeras.

ERNEST REIG MARTÍNEZ es catedrático de Economía Aplicada en la Facultad de economía de la Universidad de Valencia. Actualmente forma parte del consejo editor de la *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* y del consejo de redacción de la revista *Investigaciones Regionales*. Es miembro del Ivie desde su fundación. Sus campos de especialización son la economía agroalimentaria, la economía regional, y el análisis microeconómico de la eficiencia y la productividad en presencia de efectos medioambientales. Ha publicado diversos libros, el último sobre *La sostenibilidad del crecimiento económico en España* (FUNCAS 2011), y más de cincuenta artículos en revistas especializadas españolas y extranjeras.

JUAN CARLOS ROBLEDO DOMÍNGUEZ es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Valencia (1993) y trabaja como técnico de investigación en el Ivie desde 1994. Sus campos de especialización son la capitalización, el crecimiento, la economía regional y las nuevas tecnologías. Ha colaborado como miembro del equipo investigador en numerosos proyectos del Ivie y es autor de diversas publicaciones y monografías.

JIMENA SALAMANCA GONZÁLES es licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad Católica Boliviana y ha realizado

los cursos de doctorado en la Universidad de Valencia obteniendo la suficiencia investigadora en 2005 en el área de integración económica. Desde el 2006, ejerce como técnica de investigación en el Ivie. Sus áreas de especialización son la economía de la salud, la inmigración y la integración financiera.

LORENZO SERRANO MARTÍNEZ es licenciado y doctor en Economía por la Universidad de Valencia, así como titulado del CEMFI. Sus áreas de especialización son el crecimiento económico, el capital humano y la economía regional. Ha sido *visiting scholar* en la Universidad de Groningen (Países Bajos) y en la actualidad es profesor titular de Análisis Económico en la Universidad de Valencia y profesor investigador del Ivie.

ÁNGEL SOLER GUILLÉN es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Valencia (1996), realizó los cursos de doctorado en el Departamento de Análisis Económico y el máster en Economía Industrial. Desde 1996 es técnico de investigación en el Ivie. Ha sido profesor asociado del Departamento de Estructura Económica de la Universidad de Valencia (2010-septiembre 2012). Sus campos de especialización son el capital humano, el mercado laboral, la economía de la educación y la inmigración.

