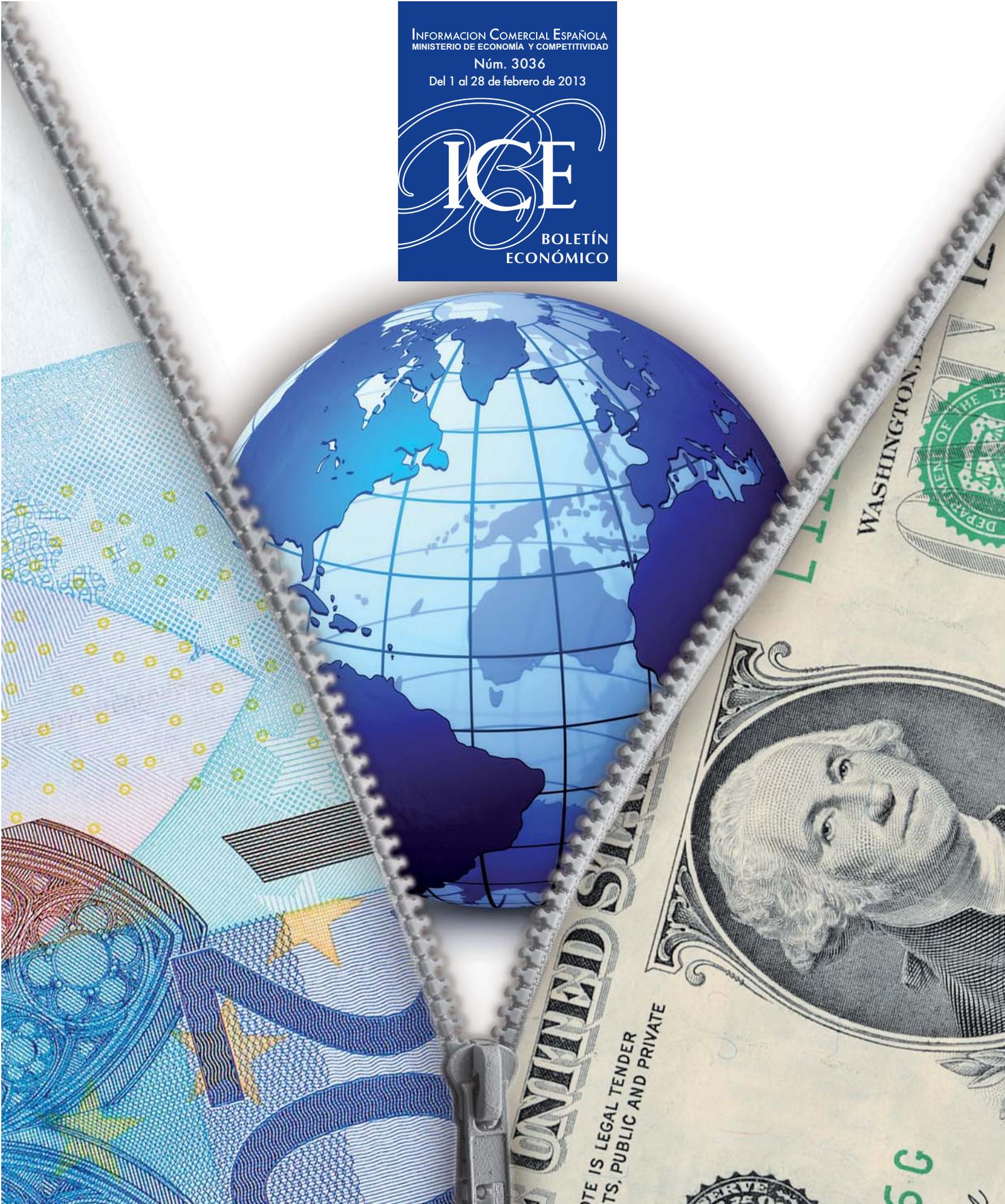


INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

Núm. 3036

Del 1 al 28 de febrero de 2013

ICE
BOLETÍN
ECONÓMICO



Presupuestos Generales del Estado para 2013

El sistema económico internacional en 2012

En preparación

- Cumplimiento de los Objetivos del Milenio: la sostenibilidad de la deuda en los países en desarrollo
- Reformas financieras estructurales (Volcjer, Liikanen y Vickers): separación *versus* prohibición

Las opiniones expresadas en el BICE son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de Información Comercial Española

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

NÚMERO 3036

Director

Santiago Elorza Cavengt

Jefa de Redacción

Pilar Buzarra Villalobos

Redacción: Carmen Fernández de la Mora, M^a Isabel Gómez Espinosa. **Consejo de Redacción:** Antonio M^a Ávila, Antonio Carrascosa, Rafael Coloma, Begoña Cristeto, José M^a Fernández, Luis Fuentes, Rafael Fuentes, José C. García de Quevedo, Rafael Gómez Pascual, Francesc Granell, Silvia Iranzo, Nicolás López, Alicia Montalvo, Vicente Montes Gan, María Naranjo, Ödön Pálla, Fco. Javier Parra, Eva Povedano, Remedios Romeo, Darío Sáez, Francisco Javier Sansa, Cristina Serrano, Juan Varela. **Logo y diseño general:** Manuel A. Junco. **Portada:** Eduardo Lorenzo. **Edición y Redacción:** Paseo de la Castellana, 160, planta 10. Teléfonos: 91 349 48 41/ 91 349 75 86; www.revistasICE.com

Permitida la reproducción de los artículos contenidos en este Boletín, previo permiso por escrito de la Redacción

Maquetación: DAYTON, SA
Impresión: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio
Papel exterior: ecológico estucado brillo
Papel interior: 80 g ecológico FSC/TCF
ECPMINECO: 1.ª ed./5500213
EUAEVF: 7€ + IVA

D.L.: M-30-1958
NIPO: 720-13-010-4
ISSN: 0214-8307
Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://publicacionesoficiales.boe.es>



S U M A R I O

		En portada
Dirección General de Presupuestos	3	Los Presupuestos Generales del Estado para 2013 y la política presupuestaria actual
		Colaboraciones
Francesc Granell Trias	15	El sistema económico internacional en 2012
Máximo Santos Miranda	31	La expansión internacional de las dos principales entidades bancarias italianas y españolas
José Ramón García Menéndez	43	El canon de Albert Hirschman (1915-2012) en Ciencias Sociales. Interés (por la ciencia) y pasión (por lo posible)
Luis Manuel Ruiz Gómez	53	El riesgo de Internet para el desarrollo de las TIC
	60	Fe de erratas



*Dirección General de Presupuestos**

LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2013 Y LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA ACTUAL

El sector público español está viviendo el período de ajuste fiscal más intenso de los últimos treinta años, tanto en términos cuantitativos, como en cuanto a la propia delimitación cualitativa de la frontera de lo público. Los Presupuestos Generales del Estado para 2013 forman parte de la estrategia de consolidación fiscal diseñada para la eliminación del déficit público excesivo. Desde la perspectiva presupuestaria, pocas veces se ha producido una circunstancia como la que se ha dado este año, en el que se han aprobado dos presupuestos¹, los de 2012 y 2013, y un plan presupuestario bienal para el período 2013-2014. A ello hay que unir que a principios de año fue aprobada la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que configura el nuevo marco presupuestario de las finanzas públicas españolas compatible con el paquete de gobernanza económica europea.

Palabras clave: déficit público, déficit estructural, presupuestos, sostenibilidad presupuestaria.
Clasificación JEL: H61, H68.

1. Introducción

El artículo comienza con una descripción de la situación de las finanzas públicas en 2011. Los desequilibrios acumulados justifican la necesidad de la consolidación fiscal acometida en la legislatura actual. Esta política de consolidación fiscal comenzó con la reforma del artículo 135 de la Constitución y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en cuyo marco, compatible con la gobernanza económica europea, se ha diseñado la estrategia de consolidación fiscal que permitirá eliminar el déficit público excesivo y el desequilibrio estructural de las finanzas públicas españolas. El último apartado del artículo se dedica a comentar las principales cifras

de los Presupuestos Generales del Estado para 2013 en el marco de la estrategia fiscal diseñada.

2. La situación de partida

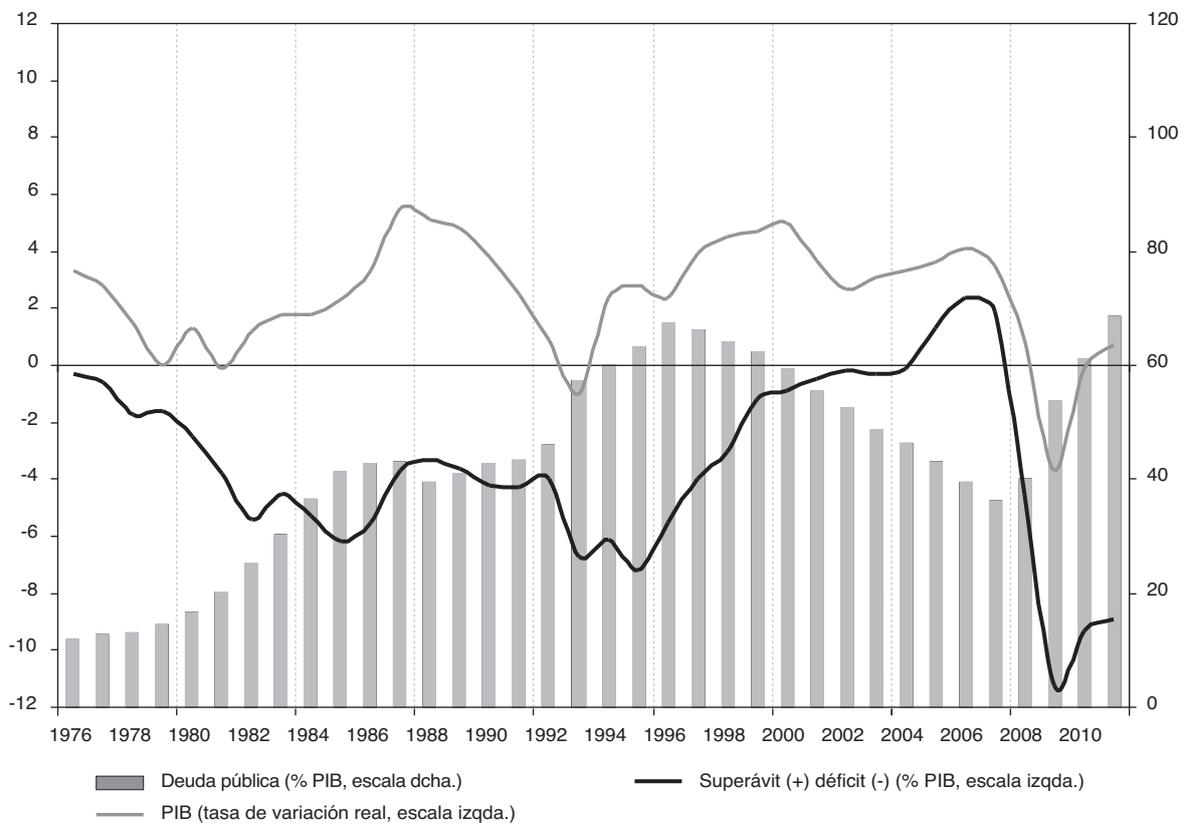
El punto de partida de la estrategia de la política fiscal actual es la situación en la que se encontraban las finanzas públicas españolas a finales de 2011. El Gráfico 1 ilustra el fuerte deterioro registrado desde 2008, alcanzándose un máximo histórico de déficit público del 11,2 por 100 del PIB en 2009, que aún permanecía anclado por encima del 9 por 100 del PIB en 2011. Por su parte, la ratio de deuda pública había aumentado a finales de 2011 más de 30 puntos del PIB respecto a 2007. ▷

* Este artículo ha sido elaborado por Jaime Iglesias Quintana. Director General de Presupuestos.

Versión de enero de 2013.

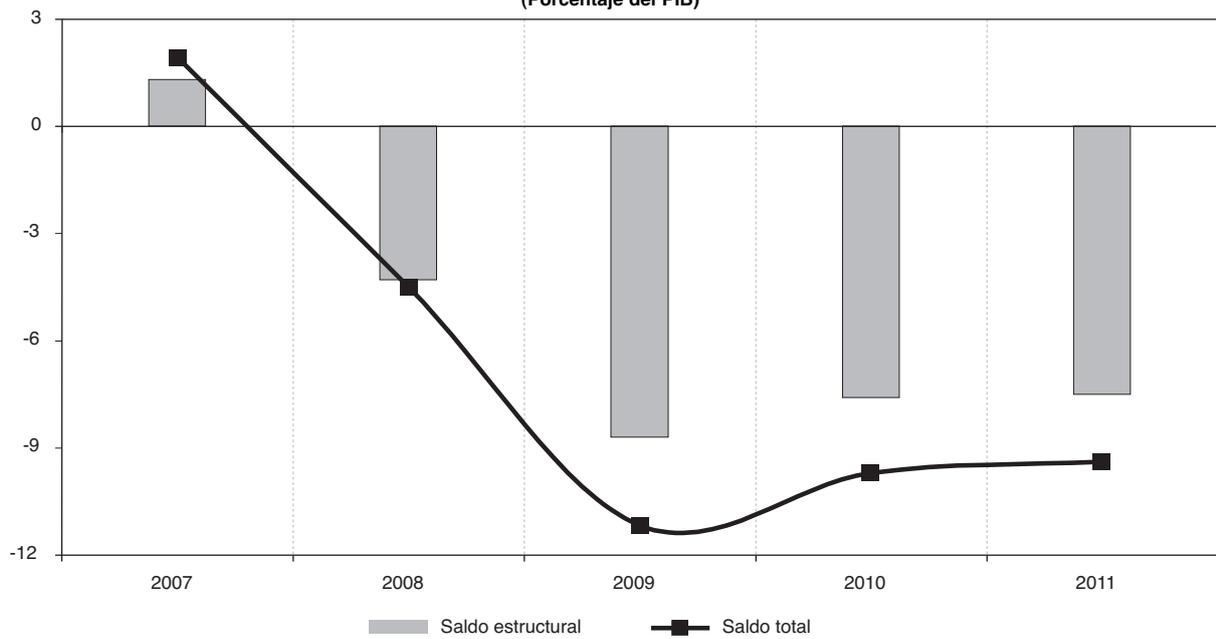
¹ El anterior precedente data del año 1989, en el que fueron aprobados los presupuestos para 1989 y 1990.

GRÁFICO 1
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: SALDO PRESUPUESTARIO Y DEUDA PÚBLICA



Fuente: Banco de España, IGAE, INE.

GRÁFICO 2
SALDO ESTRUCTURAL
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Europea.

Esta situación era preocupante, tanto por su incidencia negativa en la estabilidad económica y en la credibilidad de la política económica, como por la propia dinámica de evolución que mostraban las cuentas públicas. En 2011 el déficit público apenas se había reducido 2 puntos del PIB respecto al nivel de 2009, lejos del esfuerzo requerido para eliminar el déficit excesivo². Por otra parte, la dinámica de la deuda pública conllevaba evidentes riesgos de insostenibilidad. El análisis convencional³ aplicado a la evolución de la deuda pública en España, muestra la correlación positiva registrada entre la reducción de la ratio de deuda y la obtención de superávit primarios en el período 1997-2007, tal como ilustra el Gráfico 3. La evolución posterior a 2007 se caracteriza, sin embargo, por elevados déficits primarios que,

junto con un entorno de débil o negativo crecimiento económico y tipos de interés más altos, suponen los ingredientes para alimentar el crecimiento de la deuda pública (Gráfico 4).

Estas razones justifican la necesidad de implantar un riguroso programa de consolidación fiscal que permita acelerar la reducción del déficit público, revertir la tendencia creciente de la deuda pública y recuperar la confianza en la economía española. Aunque la consolidación fiscal tiene un coste en el corto plazo en términos de crecimiento, las repercusiones a medio y largo plazo son netamente positivas. Los efectos negativos sobre el crecimiento se diluirán paulatinamente, a medida que la corrección de los desequilibrios macroeconómicos genere una dinámica favorable a la disponibilidad de financiación, al crecimiento, y a la creación de empleo, que mejore la confianza en el futuro de nuestra economía, a la vez que la mejora de nuestro saldo por cuenta corriente disminuya el *stock* de deuda exterior en relación al PIB, dando todo esto como resultado la caída de la rentabilidad exigida a la deuda española por parte de los inversores. ▷

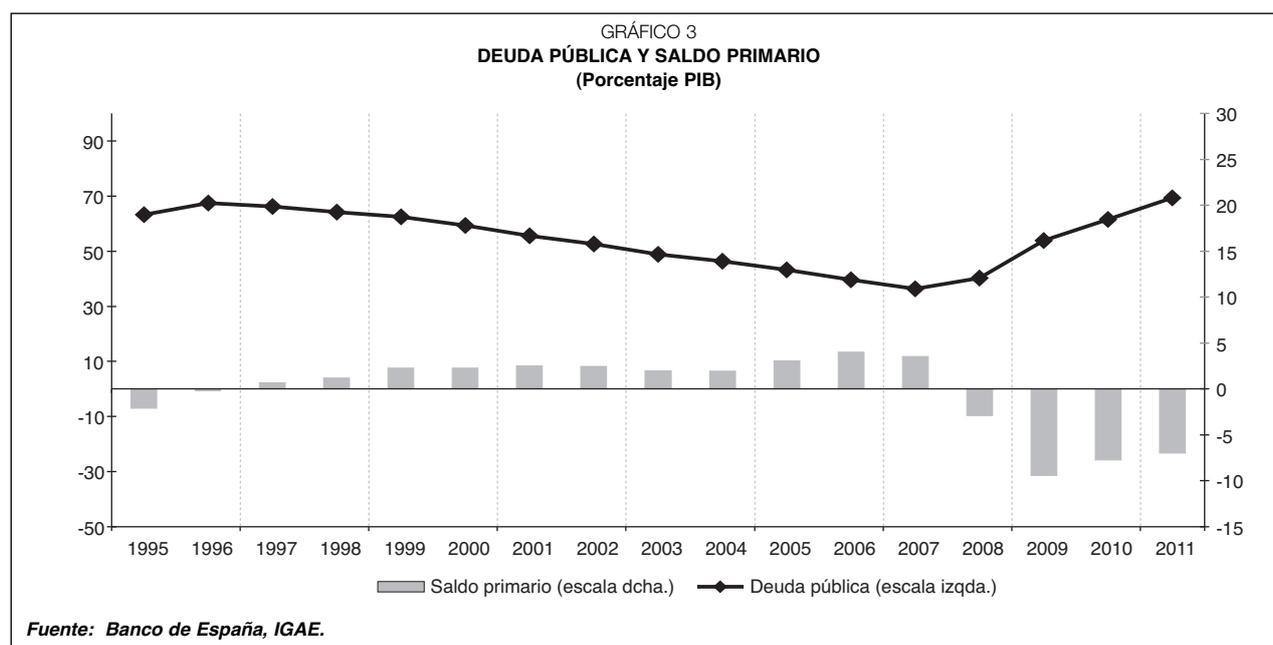
² La Recomendación del Consejo Europeo de 2 de diciembre de 2009, dictada en el marco del procedimiento de déficit excesivo abierto a España, exigía en términos de déficit estructural una reducción media anual de 1,5 puntos del PIB. El déficit estructural calculado para 2011 (Gráfico 2) distaba mucho de haber cumplido este esfuerzo.

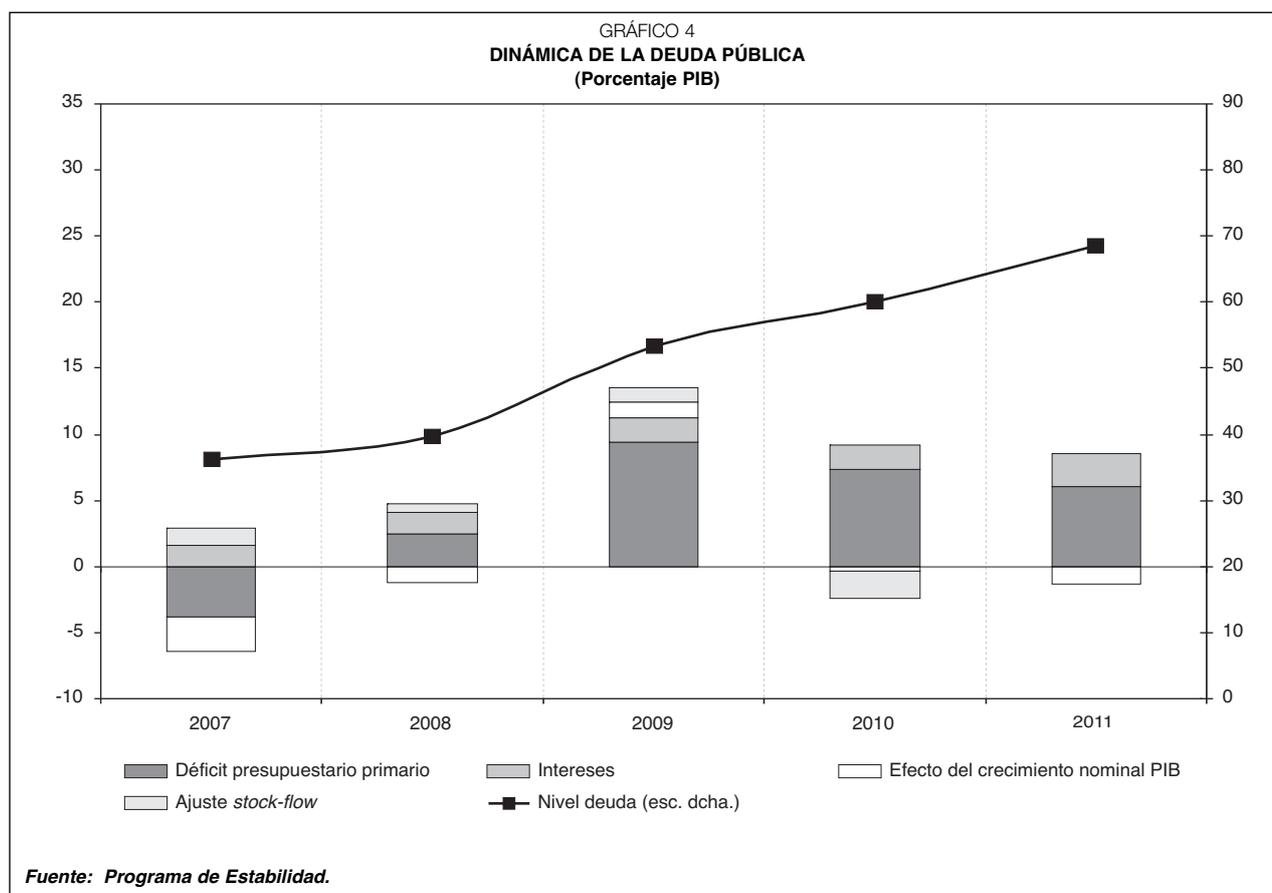
³ La ecuación que describe la evolución del *stock* de deuda sobre PIB cuando no hay financiación monetaria del déficit público es la siguiente:

$$b_t = -spp + \left(\frac{1+r}{1+n} \right) \cdot b_{t-1}$$

donde: b_t y b_{t-1} son los *stocks* de deuda sobre PIB de un año t y el año anterior $t-1$, spp es el saldo público primario, r es el tipo de interés nominal efectivo de la deuda pública y n es el tipo de crecimiento nominal del PIB.

Un refinamiento de la fórmula anterior, es la inclusión de los denominados ajustes *stock-flow*, constituidos principalmente por las adquisiciones netas de activos financieros por parte de las Administraciones Públicas.





3. Estrategia de política fiscal

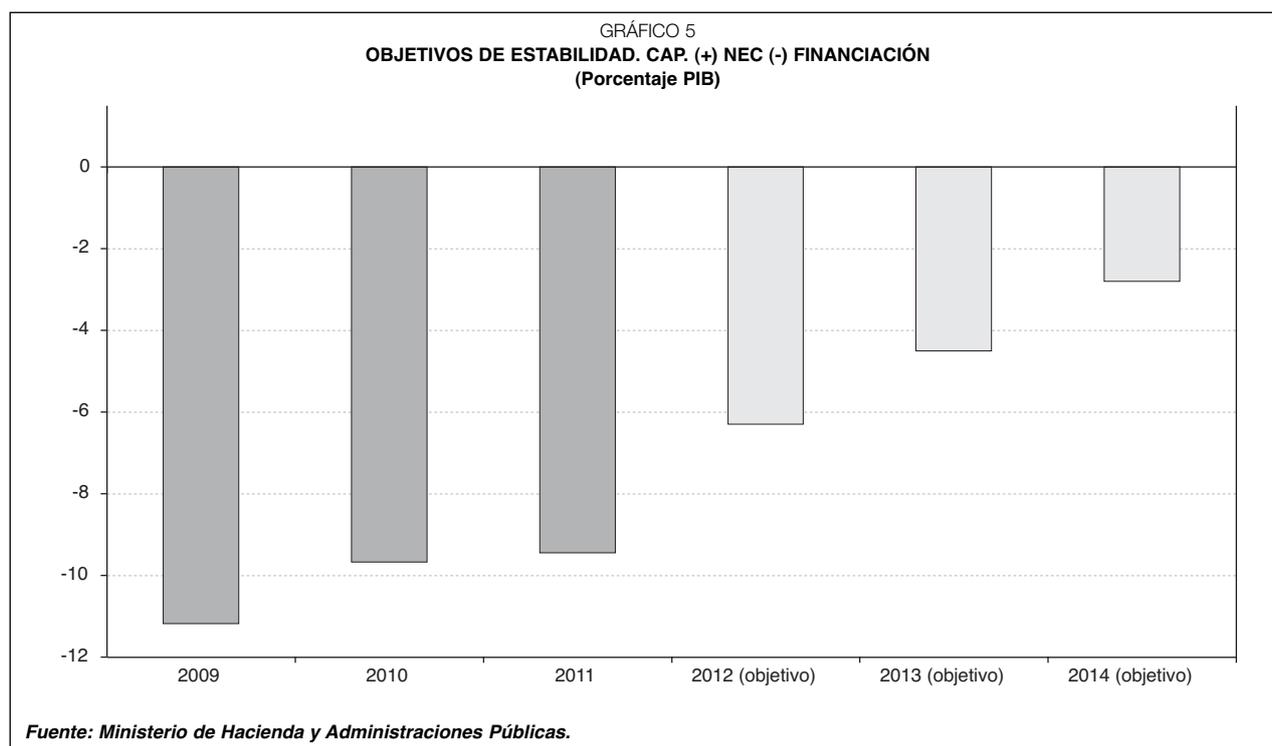
La política fiscal diseñada en la presente legislatura forma parte de una más amplia estrategia de política económica que persigue recuperar las bases del crecimiento y creación de empleo de la economía española a partir de tres grandes ejes: la consolidación fiscal, la reforma financiera y las reformas estructurales.

La reforma del marco institucional⁴ era una condición inexcusable para iniciar y reforzar el proceso de consolidación fiscal. Esta reforma comenzó con la modificación del artículo 135 de la Constitución Española, introduciendo al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural

en nuestro país y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El nuevo artículo 135 establecía el mandato de desarrollar el contenido de este artículo en una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012.

Cumpliendo el mandato constitucional en abril de 2012 se aprobó la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), con la que se pretende consolidar el marco institucional presupuestario como instrumento de prevención y eliminación de los déficits estructurales y de reducción de la deuda pública, a través de una mayor coordinación entre todas las Administraciones Públicas y el refuerzo de los mecanismos de supervisión y vigilancia presupuestaria. Con esta Ley, además, se ratifica el claro compromiso de España con las exigencias del marco de estabilidad común de la Unión Europea, siendo España uno de los primeros países en incorporar el paquete de gobernanza económica europea a su ordenamiento jurídico interno. ▷

⁴ Los principales elementos que definen los marcos fiscales nacionales son: 1) procedimientos que rigen la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos; 2) reglas fiscales; 3) instituciones fiscales; y 4) marcos fiscales plurianuales (Comisión Europea, 2010).



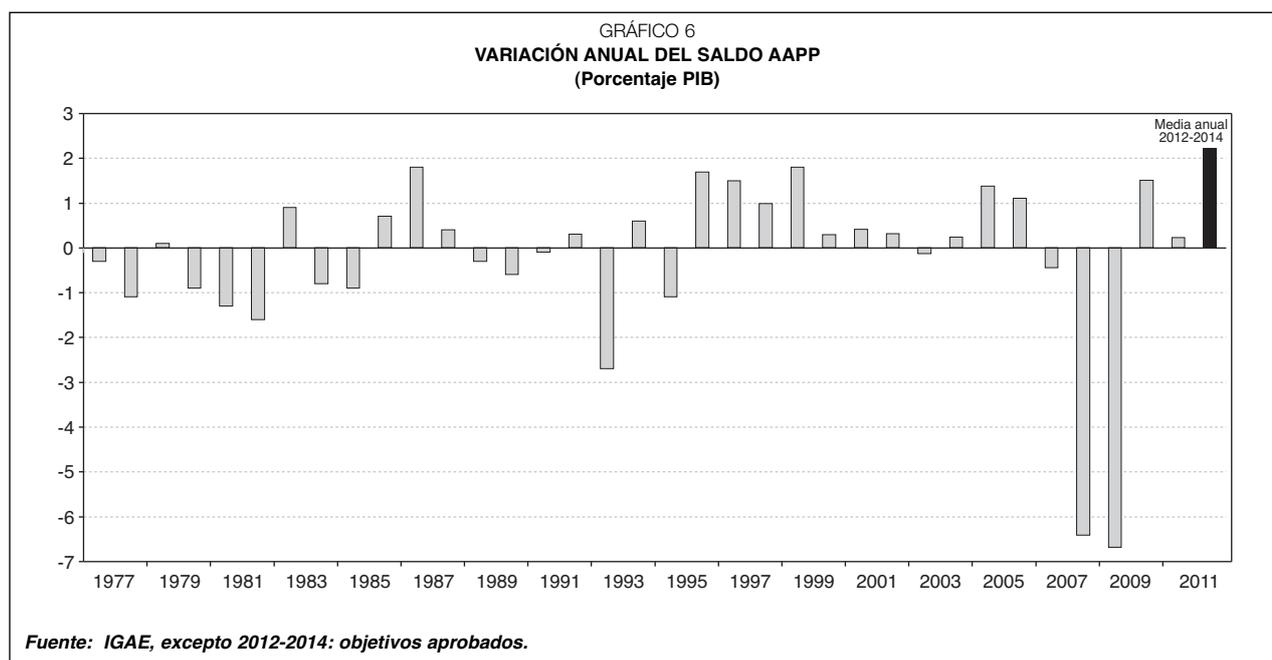
Con este marco presupuestario, se emprendió el ajuste fiscal más intenso de los últimos treinta años. El Gráfico 5 recoge la senda de consolidación fiscal aprobada. El objetivo es situar el déficit público por debajo del 3 por 100 del PIB en 2014⁵ y a partir de ahí conseguir el equilibrio estructural que asegure la sostenibilidad presupuestaria y la función estabilizadora de la política fiscal.

El cumplimiento del objetivo de 2014 supone una reducción del déficit de 6,6 puntos del PIB desde 2011, es decir, una media anual de 2,2 puntos, superior a otros períodos significativos de consolidación (Gráfico 6). Debe observarse, además, que este esfuerzo es mayor teniendo en cuenta que en este período habrá que absorber el incremento de gasto por intereses de la deuda y prestaciones sociales.

La instrumentación de la política de consolidación fiscal se encontraba condicionada por la situa-

ción de prórroga presupuestaria con la que se inició la legislatura. La convocatoria de elecciones generales y la disolución de las Cortes Generales impidieron la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2012, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Española se prorrogaron automáticamente los del año 2011. No obstante, la pura y simple prórroga de la Ley de Presupuestos hubiese ocasionado ciertas disfunciones que era preciso corregir, tanto por razones de seguridad jurídica, especialmente en materia tributaria, pero sobre todo porque la situación económica y financiera aconsejaba no prorrogar algunas actuaciones que podrían tener repercusiones en el déficit público y en la estabilidad presupuestaria. Por estos motivos el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, y el Acuerdo de Consejo de Ministros de la misma fecha por el que se declara la no disponibilidad de créditos en el presupuesto prorrogado por importe de 8.915 millones de euros. Estas dos normas marcan el inicio de la política de consolidación fiscal que tiene con- ▷

⁵ La Recomendación del Consejo Europeo de 10 de julio de 2012 amplió el plazo de eliminación del déficit excesivo al ejercicio 2014. Al tiempo de redactar este artículo (enero de 2013) no puede descartarse una nueva ampliación de este plazo, probablemente hasta 2015, justificada tanto por la profundidad de la crisis económica como por el reconocimiento del esfuerzo que se está realizando para reducir el déficit estructural, por encima del 1,5 por 100 del PIB anual.



tinuidad en el resto de normas que se han aprobado a lo largo del año 2012. En orden cronológico, además de las dos señaladas:

- Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012, por el que se fija el objetivo de estabilidad presupuestaria para 2012 del conjunto del sector público y de cada uno de los grupos de agentes que lo integran y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2012.

- Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público.

- Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de abril de 2012, por el que se aprueba la remisión, al Consejo de Ministros de la Unión Europea y a la Comisión Europea, de la actualización del Programa de Estabilidad de España 2012-2015.

- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

- Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

- Acuerdo de Consejo de Ministros de 13 de julio, por el que se declara la no disponibilidad de

créditos en el presupuesto del Estado por importe de 600 millones de euros.

- Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de julio de 2012, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de administraciones públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2013-2015 y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2013.

- Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de agosto de 2012 por el que se aprueba el Plan Presupuestario 2013-2014.

- Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

Además de estas normas vinculadas directamente con la Hacienda Pública, habría que mencionar otras disposiciones con impacto directo en las cuentas públicas, como las medidas para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud (Real Decreto-ley 16/2012) y las medidas de racionalización del gasto educativo (Real Decreto-ley 14/2012).

Las medidas aprobadas en este conjunto de instrumentos normativos abarcan varias áreas de actuación (en el Recuadro 1 se destacan las principales medidas adoptadas en los ámbitos tributario, función pública, empleo y dependencia) que tienen su oportuno reflejo en los estados numéricos de los Pre- ▷

presupuestos Generales del Estado, así como, en la medida que les afecta, en los presupuestos de las comunidades autónomas y entidades locales. A ello hay que unir las medidas específicas articuladas en

las propias leyes de presupuestos o en otras normas reguladoras concordantes. El resto de este artículo se dedica a comentar los aspectos más destacados de los Presupuestos Generales del Estado para 2013.▷

RECUADRO 1

PRINCIPALES MEDIDAS EN LOS ÁMBITOS TRIBUTARIO, FUNCIÓN PÚBLICA, EMPLEO Y DEPENDENCIA

1. Medidas tributarias

- IRPF: introducción de un gravamen complementario del IRPF a la cuota íntegra estatal para los años 2012 y 2013, elevación de las retenciones por rendimientos de actividades profesionales y supresión de la deducción por adquisición de nuevas viviendas a partir del 1 de enero de 2013.
- Impuesto sobre Sociedades: modificaciones en el régimen de pagos fraccionados, limitación a la deducción de gastos financieros haciéndola extensiva a todas las empresas en general, supresión del beneficio fiscal de la libertad de amortización de activos empresariales excepto para empresas de reducida dimensión y con vinculación a la creación de empleo.
- IVA: elevación del tipo general del 18 al 21 por 100 y del tipo reducido del 8 al 10 por 100, y adscripción de ciertos productos y servicios que venían tributando al tipo reducido del 8 por 100 al tipo general del 21 por 100.
- Impuestos Especiales: modificaciones en la imposición sobre las labores del tabaco.
- Finalmente, se han introducido importantes modificaciones legislativas en materia de lucha contra el fraude fiscal.

2. Medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas

El proceso de consolidación y de sostenibilidad de las cuentas públicas exige de las Administraciones Públicas adoptar medidas de modernización y racionalización de las estructuras administrativas, dirigidas a mejorar la calidad y productividad del empleo público, racionalizar y reducir el gasto de personal e incrementar la eficiencia de su gestión. Entre otras medidas adoptadas en este ámbito destacan:

- Congelación de la oferta de empleo público, con la excepción de las tasa de reposición del 10 por 100 para determinados colectivos.
- Congelación de retribuciones en 2012 y 2013 y supresión durante el año 2012 la paga extraordinaria del mes de diciembre.
- Modificación del régimen retributivo de los trabajadores en situación de incapacidad temporal.
- Extensión de la jornada laboral del sector público a 37,5 horas semanales como mínimo.
- Amortización de vacantes en el sector público estatal en un número de plazas equivalente, al menos, al de las jubilaciones que se produzcan, salvo en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.
- Reducción a 3 de los días de libre disposición y supresión de los días adicionales de libre disposición y de vacaciones por antigüedad.
- Reducción de las estructuras administrativas del Estado.
- Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional Estatal.

3. Medidas en materia de empleo

El Real Decreto-Ley 20/2012 contiene una serie de medidas en materia de empleo que conllevan profundos cambios en el sistema de políticas activas y pasivas de empleo que, además de contribuir al proceso de consolidación presupuestaria, resultan imprescindibles para asegurar la viabilidad futura del sistema de protección. Las principales medidas aprobadas son las siguientes:

- Reducción de la prestación por desempleo a partir del séptimo mes a los nuevos beneficiarios, fijando la cuantía de la prestación en el 50 por 100 de la base reguladora.
- Modificación de las condiciones de acceso a la Renta Activa de Inserción para reforzar su vinculación con el empleo y garantizar una mayor efectividad en la utilización de los recursos públicos.
- Medidas de racionalización de las políticas de activa de empleo.

4. Medidas de racionalización del sistema de dependencia

En el ámbito de la dependencia, las medidas adoptadas persiguen garantizar el mantenimiento del sistema, simplificándolo de manera que se corrija el desfase entre las previsiones y los resultados actuales, y modificando la estructura de grados y niveles. Entre otras medidas cabe destacar:

- Modificación y simplificación en el proceso de valoración de las situaciones de dependencia.
- Modificación en la normativa relativa a la determinación de la capacidad económica y la aportación del beneficiario al coste de los servicios.
- Suspensión de la obligación de la Administración General del Estado de cotizar a la Seguridad Social por las personas no profesionales que cuidan a personas en situación de dependencia en el entorno familiar.
- Reducción de las cuantías máximas de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.
- Reducción de las cuantías del nivel mínimo.
- Disminución de las intensidades de los servicios, ajustándolas a la realidad de la atención que se presta.
- Aplazamiento o suspensión del devengo de cantidades hasta la percepción efectiva de la prestación económica que corresponda a cada beneficiario.

CUADRO 1
PRESUPUESTO DEL ESTADO. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO*
(En millones de euros)

	Presupuesto 2012	Presupuesto 2013	% Δ
Aportaciones a la Seguridad Social, intereses y sistemas de financiación AATT.....	74.229	89.458	20,5
Otros gastos no ministeriales**	29.702	30.344	2,2
Gasto de los ministerios	56.911	50.033	-12,1
Total gastos*	160.842	169.835	5,6

* Capítulos 1 a 8 (excluidas las aportaciones al Mecanismo Europeo de Estabilización y al Fondo de Liquidez Autonómica y las dotaciones para el sistema eléctrico).

** Clases pasivas, aportaciones a la UE, Casa de S.M. el Rey, órganos constitucionales, fondos de compensación interterritorial y otros gastos de entes territoriales.

Fuente: *Presupuestos Generales del Estado 2013*.

4. Los Presupuestos Generales del Estado para 2013

Los Presupuestos Generales del Estado para 2013 son un claro exponente de la estrategia de política fiscal descrita. El objetivo prioritario para este ejercicio es reducir el déficit conjunto del Estado y de la Seguridad Social al 3,8 por 100 del PIB. Esta reducción se realizará en un entorno aún contractivo de la economía y con la existencia de aumentos ineludibles de gastos, como es el caso de los intereses de la deuda o las pensiones, por lo que el esfuerzo de austeridad que debe realizarse en el resto de partidas es muy superior.

El Cuadro 1 recoge la distribución del gasto del Estado para 2013. El presupuesto total⁶ asciende a 169.835 millones de euros, que supone un aumento del 5,6 por 100 respecto al presupuesto de 2012. Ahora bien, este crecimiento está determinado por el aumento de los intereses de la deuda pública y de las aportaciones a la Seguridad Social. A este último respecto, el presupuesto para 2013 plasma el esfuerzo del Estado para garantizar la financiación sostenible de la Seguridad Social, completando con antelación el proceso de separación de fuentes establecido en el Pacto de Toledo, lo que ha supuesto en este ejercicio un incremento de las dotaciones para la Seguridad Social de casi 7.000 millones de euros. En conjunto, las aportaciones a la Seguridad Social se elevan a 15.537 millones de

euros, que incluyen las dotaciones para financiar los complementos de pensiones mínimas, las pensiones no contributivas, la protección familiar no contributiva y la dependencia. Por otro lado, el Estado también debe hacer frente al sistema de financiación de las Administraciones territoriales⁷, cuyo importe en el presupuesto de gastos supera los 35 mil millones de euros. Finalmente, dentro del Presupuesto del Estado deben atenderse una serie de necesidades de carácter ineludible como son el gasto de las pensiones de Clases Pasivas y las transferencias a la Unión Europea, que aumentan un 7,7 y un 1,1 por 100 respectivamente, así como las dotaciones para financiar la Casa de SM el Rey, los órganos constitucionales, los Fondos de Compensación Interterritorial y otros gastos de los entes territoriales. Descontando las partidas anteriores se obtiene el importe disponible para los ministerios, cuya disminución para 2013 refleja el verdadero esfuerzo de ajuste fiscal del presupuesto. En concreto, la dotación para el conjunto de los departamentos ministeriales es de 50.033 millones de euros, un 12,1 por 100 menos que en 2012.

El Cuadro 2 refleja el ajuste de los ministerios por categorías económicas. Los gastos de personal activo disminuyen un 3,9 por 100 respecto al presupuesto del ejercicio anterior. Esta reducción se debe a la congelación de las retribuciones del personal al servicio de la Administración Pública, al efecto que producirá el criterio general de no ▷

⁶ Excluida la aportaciones al Mecanismo Europeo de Estabilización y al Fondo de Liquidez Autonómica y las dotaciones para el sistema eléctrico.

⁷ La dotación del presupuesto de gastos debe completarse con los recursos que reciben las Administraciones territoriales a través de la participación en los ingresos tributarios del Estado, por un importe cercano a los 70 mil millones de euros.

LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2013 Y LA POLÍTICA...

CUADRO 2
PRESUPUESTO DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES* CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
(En millones de euros)

	Presupuesto 2012	Presupuesto 2013	Porcentaje Δ
Gastos de personal	16.244	15.615	-3,9
Gastos corrientes en bienes y servicios	2.923	2.750	-5,9
Transferencias corrientes	20.842	17.240	-17,3
Inversiones reales	3.931	3.233	-17,8
Transferencias de capital	4.687	3.502	-25,3
Activos financieros	8.212	7.668	-6,6
Otros gastos (imprevistos y gastos financieros)	72	25	-65,3
Total gastos*	56.911	50.033	-12,1

* Capítulos 1 a 8 (excluidas las aportaciones a la Seguridad Social, las aportaciones al Mecanismo Europeo de Estabilización y al Fondo de Liquidez Autonómico y las dotaciones para el sistema eléctrico).

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2013.

CUADRO 3
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS. POLÍTICAS DE GASTO
(En millones de euros)

	Presupuesto 2012	Presupuesto 2013	Porcentaje Δ
Gasto social	175.393	178.771	1,9
Del cual: Pensiones	115.826	121.557	4,9
Transferencias a otras Administraciones Públicas	49.686	48.286	-2,8
Deuda Pública	28.848	38.590	33,8
Actuaciones de carácter económico	26.995	24.177	-10,4
De las cuales: Investigación civil	5.563	5.563	0,0
Servicios públicos básicos y actuaciones de carácter general	27.047	25.893	-4,3
Total gastos*	307.970	315.718	2,5

* Capítulos 1 a 8 (excluidas las aportaciones al Mecanismo Europeo de Estabilización y al Fondo de Liquidez Autonómico y las dotaciones para el Sistema eléctrico).

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2013.

reposición de empleos públicos y al impacto de las demás medidas aprobadas en el ámbito de la función pública. Los gastos corrientes en bienes y servicios se reducen un 5,9 por 100, reflejo de la austeridad a la que nuevamente deberán adaptarse todos los ministerios. Los capítulos de transferencias corrientes y de capital registran disminuciones significativas, del 17,3 y 25,3 por 100 respectivamente. Dentro de las transferencias corrientes destacan las aportaciones al Servicio Público de Empleo Estatal (10.327 millones de euros) y las becas y ayudas a estudiantes (1.220 millones de euros). En cuanto a las transferencias de capital, el mayor volumen corresponde a la financiación de programas de investigación (970 millones de euros) y las ayudas para vivienda (732 millones de euros). El capítulo de inversiones presenta una reducción del 17,8 por 100. Esta reducción, sin embargo, resulta más moderada (11,9 por 100) si se incluye la inversión que realizan

otros agentes del sector público administrativo y la que se canaliza a través del sector público empresarial. El mayor volumen de la inversión directamente realizada por el Estado corresponde a los ministerios de Fomento (2.539 millones de euros) y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (511 millones de euros). Finalmente, los activos financieros disminuyen un 6,6 por 100. Prácticamente la mitad de este capítulo corresponde a programas de I+D+i, cuya financiación debe completarse con la que se realiza desde otros capítulos del presupuesto del Estado y la que realizan otros agentes del sector público administrativo de forma que, a pesar del actual contexto de restricción presupuestaria, los Presupuestos Generales del Estado para 2013 mantienen la dotación para investigación civil respecto a 2012.

Para completar la visión del gasto presupuestado para 2013, el Cuadro 3 ofrece la distribución de las principales políticas que incluyen los Pre- ▷

CUADRO 4
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL ESTADO
(En millones de euros)

	Avance de recaudación 2012*	Presupuesto 2013	Porcentaje Δ
Ingresos impositivos antes de cesión a las AATT	167.731	174.099	3,8
Total ingresos no financieros del Estado (ingresos impositivos después de cesión + ingresos no impositivos) **.....	123.415	124.044	0,5

* Avance publicado en enero de 2013.
** No incluye impuestos asociados a la financiación de determinados costes del sistema eléctrico,
Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2013.

presupuestos Generales del Estado consolidados, es decir, además del presupuesto del Estado, el presupuesto de la Seguridad Social, el de los organismos autónomos y el de los restantes organismos del sector público administrativo estatal. El mayor volumen de recursos se destina al gasto social. En un escenario de fuerte reducción del gasto se ha mantenido el compromiso del Gobierno de preservar el gasto en pensiones, que presenta un crecimiento del 4,9 por 100. Le siguen en importancia cuantitativa –más de la cuarta parte del presupuesto consolidado– las políticas de transferencias a otras Administraciones Públicas (sistemas de financiación de las Administraciones territoriales y aportaciones a la Unión Europea) y de deuda pública. Finalmente, dentro de las actuaciones de carácter económico, destaca la política de investigación civil, cuyas dotaciones, como se ha señalado, se mantienen respecto a 2012.

Respecto a los ingresos del Estado, la evolución prevista para 2013 está determinada por dos factores: la contracción de la actividad, que provoca el descenso de las bases imponibles, y el efecto de las medidas tributarias puestas en marcha desde diciembre de 2011, que permiten compensar el efecto de la caída de la actividad. Se estima que los ingresos impositivos, antes de la cesión a las Administraciones territoriales, en 2013 ascenderán a 174.099 millones, un 3,8 por 100 más que lo previsto en el avance de liquidación de 2012, siendo sus principales componentes los siguientes:

– La recaudación prevista por IRPF aumentará un 2,2 por 100 respecto a la esperada en 2012. El impacto de las medidas en 2013 proceden, en su

mayor parte, del gravamen complementario, vigente desde comienzos de 2012. En menor medida, contribuirán a una mayor recaudación la supresión de la compensación en la adquisición de vivienda y de la deducción para nuevas adquisiciones, la subida del tipo de retención en los rendimientos por actividades económicas, la nueva tributación de los premios de loterías superiores a 2.500 euros y el nuevo tratamiento de las plusvalías a corto plazo.

– En el Impuesto sobre Sociedades se prevé una disminución de la recaudación del 2,9 por 100. El aumento de la recaudación por cambios normativos se ve compensado por el efecto en sentido contrario de las modificaciones introducidas en años anteriores, que o bien tenían un carácter temporal o bien solo afectaban a la forma de liquidar el impuesto, adelantando la tributación. Por este motivo, a pesar de las nuevas medidas, el impacto normativo diferencial tendrá este año un efecto negativo.

– La recaudación por IVA aumentará un 13,2 por 100, gracias al impacto de las modificaciones en los tipos impositivos vigentes desde 1 de septiembre de 2012.

– Finalmente, los ingresos por Impuestos Especiales crecerán un 7,7 por 100 respecto a la recaudación esperada para 2012, como consecuencia de las medidas adoptadas en este tipo de impuestos.

Una vez descontada la participación de las Administraciones territoriales en los ingresos tributarios del Estado y adicionando los ingresos no impositivos, los ingresos del presupuesto del Estado en 2013 se elevan a 124.044 millones de euros, que supone un 0,5 por 100 de aumento respecto a la recaudación esperada para 2012 (Cuadro 4). ▷

CUADRO 5
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. INGRESOS NO FINANCIEROS CONSOLIDADOS
(En millones de euros)

	Presupuesto 2012	Presupuesto 2013	Porcentaje Δ
Estado*	119.233	124.044	4,0 (**)
Seguridad Social.....	119.884	125.682	4,8
De los cuales: cotizaciones sociales.....	106.323	105.863	-0,4
Organismos autónomos y otros organismos públicos.....	52.000	46.817	-10,0
Menos: transferencias internas.....	-27.301	-30.358	11,2
Total ingresos no financieros consolidados.....	263.816	266.185	0,9

* No incluye impuestos asociados a la financiación de determinados costes del sistema eléctrico.

** El crecimiento respecto al avance de recaudación 2012 es del 0,5%.

Fuente: *Presupuestos Generales del Estado 2013*.

Finalmente, el Cuadro 5 recoge los ingresos no financieros consolidados de los Presupuestos Generales del Estado. Además de los ingresos del Estado, destacan las cotizaciones de la Seguridad Social, con una previsión de 105.863 millones de euros, que permiten financiar casi un 85 por 100 del presupuesto de la Seguridad Social. El resto de su presupuesto se financia, principalmente, con aportaciones del Estado que en 2013 registran, como se ha señalado, un significativo aumento que permite completar el proceso de separación de fuentes del Sistema.

5. Conclusiones

La política económica que está aplicando el Gobierno desde diciembre de 2011, articulada en torno a los ejes de la consolidación fiscal, las reformas estructurales y el saneamiento del sistema financiero, persigue volver a situar a la economía española en la senda del crecimiento y la creación de empleo. Los Presupuestos Generales del Estado para 2013 constituyen un paso más de esta estrategia de política económica, contribuyendo a

afianzar la credibilidad en materia de política fiscal y la reducción del déficit público estructural que garantizan la sostenibilidad del sector público.

Bibliografía

- [1] BANCO CENTRAL EUROPEO (2012): «Analysing government debt sustainability in the Euro Area», *Banco Central Europeo, Boletín mensual*.
- [2] BANCO DE ESPAÑA (2011): «La reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público», *Banco de España, Boletín económico*.
- [3] COMISIÓN EUROPEA (2010): *Public Finances in EMU 2010*.
- [4] DOMÉNECH, R. (2011): *Regla fiscal y estabilidad presupuestaria*, BBVA Research.
- [5] GOBIERNO DE ESPAÑA (2012): *Estrategia española de política económica: balance y reformas estructurales para el próximo semestre*.
- [6] JAN IN 'T VELD, A. y otros (2012): «Sovereign debt sustainability scenarios based on an estimated model for Spain», Comisión Europea, *Economic Papers*, 466.

*Francesc Granell Trias**

EL SISTEMA ECONÓMICO INTERNACIONAL EN 2012

El 2012 acaba peor de lo mal que ya empezó, confirmando que la economía mundial ha entrado en una nueva fase recesiva sentida, sobre todo, en los países desarrollados con mayores problemas fiscales, mientras que los países emergentes se defienden mejor. El comercio mundial sigue amenazado por presiones proteccionistas y el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial no ven aprobados sus recursos, sobre todo, por los problemas fiscales de Estados Unidos. Estamos asistiendo a renovados esfuerzos de mejora de la «gobernanza» en un mundo cada vez más interdependiente, lo cual es especialmente cierto en la Unión Europea, que debe hacer frente a choques asimétricos en la zona euro. En este contexto la economía española está en una situación de crisis que le obliga a seguir los dictados de austeridad de la UE y el FMI.

Palabras clave: crisis económica mundial, mercados financieros, deuda externa, ayuda al desarrollo, Organización Mundial del Comercio, Fondo Monetario Internacional, Unión Europea.
Clasificación JEL: F02, F10, F13, F21, G15, E40, K33, L80, O10.

1. Introducción

La economía internacional busca desesperadamente cauces para entrar en una fase de mejor gobernanza que le ayude a salir del mal momento por el que está atravesando desde 2007-2008, tras las crisis *subprime* estadounidense y la quiebra de Lehman Brothers. Para ello los diferentes países no sólo parecen dispuestos a abandonar una parte de su soberanía a la concertación internacional y al dictado de los organismos multilaterales y regionales de integración sino, incluso, a aceptar que gobernantes tecnócratas asuman la dirección de su economía para tratar de volver a la senda del crecimiento

haciendo, al mismo tiempo, frente a las protestas que la parte más desfavorecida de las poblaciones expresa en las calles como consecuencia de los recortes de gastos sociales obligados por no poder seguir financiando los niveles de estados del bienestar alcanzados en las épocas de vacas gordas y que, ahora, con la crisis financiera, bancaria y fiscal no resulta posible seguir financiando.

Con este telón de fondo vamos a hacer un somero repaso de lo que el año 2012 ha supuesto en los terrenos comercial, monetario, de la cooperación al desarrollo y la lucha contra el cambio climático.

El análisis lo concluiremos prestando una atención especial a los avances que a trancas y barrancas ha conseguido la integración europea en 2012 y a los resultados respecto a la posición de España en el sistema europeo e internacional en el primer año del Gobierno Rajoy. ▷

* Catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona y miembro de número de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Este artículo forma parte de la serie que con el mismo título viene publicando el autor en el Boletín Económico de ICE, por estas fechas, anualmente, desde 1977.

Versión de enero de 2013.

2. Una economía en crecimiento lento y con alto desempleo

De acuerdo con las previsiones del *Global Economic Prospects* del BM (Banco Mundial) la economía mundial habrá crecido en 2012 un 2,5 por 100, cifra que el FMI (Fondo Monetario Internacional) eleva al 3,3 por 100. Ambos organismos coinciden en la gran disparidad de crecimiento entre los países desarrollados que sólo habrán crecido al 1,3 por 100 (contra 1,6 por 100 en 2011 y 3 por 100 en 2010) y los países en desarrollo que lo habrán hecho al 5,3 por 100 (contra 6,2 por 100 en 2011). China que en 2007 estaba creciendo a casi el 15 por 100 lo está ahora haciendo a, solamente, al 6,5 por 100.

La situación ha resultado especialmente dramática para los países europeos y, sobre todo, para la zona euro compuesta por 17 países que han visto una caída del 0,4 por 100 de su PIB conjunto, lo cual se ha acompañado, además, de fuertes tensiones sociales y políticas en algunos de sus miembros, donde las políticas de austeridad impulsadas por ideologías neoconservadoras se han centrado en reducir los déficits públicos, cortar los peligrosos incrementos del nivel de deuda pública y evitar la degradación de sus niveles de *rating* y aumento de su prima de riesgo, políticas recomendadas, desde luego, por los grandes organismos económicos internacionales pero políticas (como reconocían recientemente la directora gerente del FMI Christine Lagarde y su economista-jefe Olivier Blanchard) que no han servido para hacer frente a crecientes niveles de desempleo ni para alejarse de la recesión y que han propiciado, en cambio, movimientos de «indignados».

Y lo malo es que las previsiones que hasta mediados de 2012 confiaban en que hacia finales de año las cosas irían a mejor no se han cumplido, y tanto el FMI como el BM y la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), han tenido que ir revisando a la baja las previsiones de crecimiento e ir alejando el horizonte de la recuperación.

La opinión hoy más generalizada es, además, que la recuperación no se producirá volviendo a los niveles económicos precrisis, sino acompañada de una importante transformación de la economía mundial que está buscando desesperadamente nuevos sectores y motores que puedan hacer de impulsores de una sociedad nueva adaptada a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales que han emergido y que están emergiendo día a día.

El problema del desempleo que se extiende por la mayoría de los países de la OCDE, por el escaso crecimiento y por la aplicación de tecnologías «inteligencia intensivas» pero poco «trabajo intensivas», los desequilibrios de la economía mundial y el cambio en los centros de poder con irrupción de multinacionales de países emergentes, las incertidumbres políticas, el cambio de las condiciones demográficas con un paulatino envejecimiento de las poblaciones, las desigualdades en aumento y la falta de instituciones económicas y políticas capaces de hacer frente a muchos de estos retos configuran lo que Guillen y Ontiveros han calificado de «una nueva época» (Guillén, Ontiveros, 2012).

3. A la búsqueda de la gobernanza global

La economía internacional es cada vez más interdependiente, lo cual genera que los ciclos económicos sean —con matices de intensidad— cada vez más coincidentes, lo cual hace cada vez más difícil que un país en crisis pueda exportar fácilmente su desempleo a sus vecinos como ocurría en etapas anteriores de crisis en la economía mundial.

En los últimos tiempos se ha producido un gran incremento del «giro» de las balanzas de pagos de todos los Estados, las empresas multinacionales han impulsado «cadenas transnacionales de valor» antes desconocidas, las fronteras nacionales han perdido su impermeabilidad anterior respecto a economía, medio ambiente, salud y otras muchas cuestiones globales que escapan al control de los Gobiernos nacionales en su limitada área geográfica ▷

de poder y, además, demasiado preocupados por sus problemas domésticos o por salir airosos en su próxima contienda electoral.

Por esto cada vez resulta más evidente que para solucionar todos los problemas globales actuales es más necesaria que nunca una gobernanza global, si bien el aferramiento de los Estados a su soberanía nacional hace que avanzar por este cauce no sea fácil. Las doctrinas realistas de quienes ponen los intereses nacionales por encima de avances en la consecución de bienes públicos globales, a través de una mayor cesión de soberanía a entidades internacionales o supranacionales, está, en estas épocas de crisis, más de moda que las doctrinas idealistas que defienden algún sistema de gobierno mundial capaz de asumir coordinadamente los problemas globales y de luchar contra los males públicos globales.

Es evidente el papel que juegan los organismos internacionales funcionalistas creados al final de la Segunda Guerra Mundial como FMI, BM o GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), pero el propio Sistema de las Naciones Unidas debería poder aportar soluciones generales operativas cosa que hoy dista mucho de la realidad pese a los esfuerzos que varios sucesivos secretarios generales de las Naciones Unidas han impulsado¹. La falta de un organismo capaz de disciplinar a todos los países para evitar la degradación del medio ambiente y el calentamiento global derivados de la acción humana es bien representativa a este respecto.

Claro está que la intensidad de la crisis actual ha obligado a ciertos avances notables de gobernanza mundial. La creación del G20, lo que al principio pareció un simple sueño del entonces presidente francés Sarkozy para «transformar el capitalismo», se ha ido convirtiendo —desde su primera edición en Washington en noviembre de 2008— en un foco de reflexión y de impulso para potenciar

los compromisos de gestión económica que los Estados participantes deben seguir para hacer frente a la crisis mundial o, también, las aportaciones que deben hacer bilateralmente o a través de organismos internacionales con idéntico propósito². Esto se ha mostrado especialmente relevante respecto a dotar de más recursos al FMI y al BM para controlar la crisis financiera mundial (ver apartado 5). No ha servido, en cambio, ni para dar un impulso decisivo a las medidas a adoptar para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ver apartado 6) ni para desbloquear la Ronda de Doha (ver infra, apartado 4).

Si antes hubo dudas sobre si el solo liderazgo ejercido por el G8 podía determinar legítimamente las reglas mundiales que afectan a todos los miembros de las Naciones Unidas (hoy 193 miembros), el traspaso de la fuerza que se le había reconocido al G8 al G20 ha mejorado algo las cosas pero no lo suficiente como para que los países excluidos de tal grupo elitista se sientan lo suficientemente tenidos en cuenta a la hora de impulsar cambios en las reglas de juego que rigen la gobernanza de la economía mundial. Esto se puso de manifiesto, por ejemplo, en la UNCTAD XIII celebrada en Doha con la preocupación de impulsar la globalización por el desarrollo (Granell, 2012). Es interesante constatar, a este respecto, que la reunión del G8 celebrada en Camp David (19 mayo) sólo llamó la atención mundial por el hecho de ser la primera reunión a la que asistió el reciente presidente francés François Hollande que se esperaba introdujera nuevos aires contra el fundamentalismo de austeridad propugnado por las convicciones de la canciller Merkel ▷

² El G-20 está compuesto por los miembros del G-8 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, Rusia y la Unión Europea), once países sistemáticamente importantes (Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Corea del Sur, China, India, Indonesia, México, Sudafrica y Turquía). España asiste como observador permanente. A sus reuniones acuden la director gerente del Fondo Monetario Internacional, el presidente del Banco Mundial, el secretario general de las Naciones Unidas, el director general de la Organización Mundial de Comercio y el secretario general de la OCDE así como otros invitados representantes de Estados y de organismos internacionales. Desde su tránsito de un formato compuesto por representantes de segundo nivel al de jefes de Estado y Gobierno, el G20 ha celebrado siete reuniones: Washington (noviembre 2008), Londres (abril 2009), Pittsburg (noviembre 2009), Toronto (junio 2010), Seúl (noviembre 2010), Cannes (noviembre 2011) y Los Cabos (junio 2012).

¹ Ver, sobre todo: *Renewing the United Nations: A Programme of Reform (A/51/950)*. Programa impulsado por Kofi Annan al acceder en 1997 al Secretariado General de las Naciones Unidas abogando por una mayor coherencia, eficacia, eficiencia y capacidad de acción de las Naciones Unidas.

y por los apuros presupuestarios del presidente Obama –pactos con el Congreso, *in extremis*, para ampliar el límite de gasto público aceptable para el Congreso (31 de julio)– o para evitar el precipicio fiscal (31 de diciembre).

El entorno político no ha ayudado a conseguir demasiadas mejoras en la gobernanza mundial pues las tensiones derivadas de la crisis nuclear con Irán, la decepción sobre la mal denominada «Primavera Árabe» con las vacilaciones de Egipto y la guerra de Libia y Siria, así como el conflicto en Mali han repercutido en unos precios altos del petróleo y de la mayoría de las materias primas, en el escaso avance de la Unión para el Mediterráneo pese a haberse producido un satisfactorio relevo en su Secretaria General Barcelonesa (en que Fathallah Sijilmassi substituyó en marzo al también marroquí Youssef Amrani) ni en avances contra el calentamiento mundial.

Los avances tecnológicos como, por ejemplo, la llegada de la nave Curiosity a Marte (6 de agosto) o los avances energéticos y de economía digital deberían ayudar a encontrar fórmulas renovadas de gobernanza del planeta pero ello parece, hoy por hoy, bastante utópico. El fracaso de la Cumbre sobre Internet de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, celebrada en Dubai del 2 al 14 de diciembre, y el semifracaso de las negociaciones para renovar el Protocolo de Kioto celebradas en Doha, que solamente han servido para prorrogar hasta 2020 el insuficiente protocolo actual, son buena prueba de ello.

4. El sistema comercial mundial y las integraciones regionales

Pese a que la mayoría de las materias primas han estado a precios altos a lo largo del 2012, el escaso crecimiento de la economía mundial, los disturbios en las primaveras árabes, las medidas de austeridad en Europa y las perturbaciones en el comercio intrafirma de las multinacionales por las perturbaciones en las cadenas productivas por los desastres naturales en Japón y Tailandia, han hecho que las exportaciones mundiales –según la OMC–

solamente vayan a crecer a un 3,7 por 100 en 2012 (fue el 5 por 100 en 2011). El hecho de que esta última estimación se produjera en mayo y que a finales de año las cosas hayan ido a peor, ponen de relieve que el comercio mundial no está siendo actualmente un motor suficiente de crecimiento para los países que estaban basando su crecimiento en la exportación.

El sistema comercial multilateral mundial ha celebrado en 2012 sus 65 años de vida desde que se lanzara el GATT en 1947 y que sobre sus logros se construyera la OMC (Organización Mundial de Comercio) en 1995, pero la realidad es que el sistema mundial no acaba de poder finalizar la Ronda Multilateral de Doha que debería ser el testimonio de que el multilateralismo y el comercio leal están triunfando. La realidad es, sin embargo, que ni una cosa ni otra se cumplen. Por una parte resulta que la Ronda multilateral de Doha está atrancada³. Por otra es bien cierto que el comercio leal está algo ▷

³ La Ronda de Doha es la novena de las Rondas multilaterales desde la creación del GATT en 1947. Lanzada en 2001 tras el atentado de las Torres Gemelas de Nueva York, es la primera desde la creación de la OMC, por lo que es la primera en la que, además de la liberalización del comercio de mercancías impulsado por el acuerdo GATT (incluidos ahora los productos agrícolas), se abordan temas de servicios cubiertos por el acuerdo GATS y cuestiones de propiedad intelectual bajo el acuerdo ADPIC, cuestiones de facilitación del comercio, reduciendo los costes de transacción, mejorando reglas de aplicación sobre los diferentes códigos comerciales y el trato especial y diferenciado de los países pobres. Aunque el proceso de la Ronda de Desarrollo de Doha no haya culminado por no haberse llegado al compromiso único establecido como regla para culminar Doha, no puede decirse que en estos años desde su inicio, en 2001, no se hayan ido produciendo avances respecto a la regulación en los diferentes frentes cubiertos por la OMC. En estos años desde que se iniciara la Ronda se han producido, además, incorporaciones de nuevos miembros a la OMC, se han mejorado ciertos mecanismos institucionales de la OMC y se han concretado reglas sobre algunos de los códigos de comportamiento actualmente en vigor. Además se ha llegado a acuerdos con vistas a la supresión de las subvenciones agrícolas y se han perfilado diferentes opciones para profundizar en el desmantelamiento progresivo de aranceles y trabas respecto a productos no agrícolas. Los Estados miembros también se han autodisciplinado en temas de no discriminación en materia de servicios y de mayor respeto a la propiedad intelectual. En el plano puramente arancelario hay que tener en cuenta que los aranceles eran ya muy bajos aún antes de concluir la Ronda de Doha. La media de todos los países es de 3,7%, la de los países desarrollados del 2,5%, la de los países en desarrollo el 6,9% y la de los países menos avanzados del 11,1%. Por si fuera poco se han abierto consultas respecto a temas nuevos como son comercio y medio ambiente, comercio y tipos de cambio, seguridad alimentaria y comercio y energía. Los países desarrollados de la OMC siguen, además, avanzando en sus discusiones respecto a los denominados temas de Singapur excluidos de la Agenda de Desarrollo de Doha (contratación pública, inversiones y competencia). A falta de un acuerdo global basado en la regla del compromiso único (*single undertaking*) la UE está buscando cosecha temprana (*early harvest*) de acuerdos en facilitación del comercio, barreras técnicas y agilización del mecanismo de solución de diferencias.

en entredicho por las ayudas que los diferentes Estados prestan a empresas y sectores en crisis o la «vista gorda» con la que se observan prácticas desleales como pueda ser: el *dumping* practicado por China respecto a varios productos, y que están bajo análisis en la OMC, las ayudas a Airbus por parte de países europeos condenadas por la OMC en 2011 y a Boeing por parte de los Estados Unidos (condenada por la OMC en febrero de 2012), el abuso en la utilización de licencias de importación con fines proteccionistas y el aumento unilateral de aranceles, por parte de Argentina, por encima de niveles ya consolidados del Arancel Externo Común del Mercosur (Mercado Común del Sur).

Ante el temor al recrudecimiento del proteccionismo, el G20 ha adjudicado a la OMC el seguimiento y vigilancia del proteccionismo a través del Órgano de Examen de Políticas Comerciales que deberá colaborar con la OCDE y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para presentar un informe bianual conjunto a este respecto.

Pese a estas tensiones proteccionistas derivadas de la crisis y los correspondientes rebrotes nacionalistas, el Sistema Multilateral de la OMC sigue teniendo una validez cada vez más universal y sus reglas son más aceptadas. Estados Unidos ha adaptado, por ejemplo, su legislación *antidumping* a las reglas de la OMC, la UE se ha adaptado definitivamente a lo exigido por la OMC desde Ginebra respecto a su política sobre el banano, etcétera. Los últimos ingresos en la organización ginebrina de Rusia (22 de agosto) y de Vanuatu (24 de agosto) elevan a 157 el número de miembros de la OMC con una cobertura del 90 por 100 del comercio mundial de bienes y servicios.

Por la falta de conclusión de la Ronda Multilateral de Doha, que se había esperado que produjera unos beneficios mundiales del orden de 300.000 millones de dólares, son muchos los países y grupos de países que han entrado en la dinámica de firmar o ampliar acuerdos de carácter regional bilateral o plurinacional. El Acuerdo de Libre Comercio Colombia-EEUU, por ejemplo, entró en vigor el

15 de agosto y se ha avanzado también, con alguno de los acuerdos de Partenariado de la UE con los países del Grupo África-Caribe-Pacífico cubierto por el Acuerdo de Cotonou (países ACP). El Secretariado de la Asociación de Naciones de Asia Oriental (ASEAN) ha lanzado en este año el proyecto de la Asean Economic Community para 2015. La Comunidad del Caribe (CARICOM) ha decidido reforzar su Secretariado (8 de marzo) y el 19 de julio entró en vigor el acuerdo parcial entre Venezuela y Colombia.

El 31 de julio Venezuela se incorporó definitivamente al Mercosur, tras haberse suspendido de membresía a Paraguay que lo bloqueaba por la agresividad de Hugo Chavez. Esta suspensión de membresía fue la respuesta del resto de países del Mercosur al *impeachment* del Congreso paraguayo al presidente Fernando Lugo a finales de junio. Pese a las tensiones comerciales entre Argentina y Brasil, el Mercosur vive, además, una nueva ampliación con la aceptación de la solicitud de adhesión de Bolivia en la Cumbre de Brasilia del 7 de diciembre y vive nuevos proyectos con el sistema de pagos en moneda local Uruguay/Argentina completando los anteriores pactos al respecto de Uruguay y Argentina con Brasil.

El 1 de septiembre entró en vigor el Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica que pasa a sustituir los acuerdos bilaterales que México tenía con Costa Rica (1995), Nicaragua (1998) y el Triángulo Norte formado por El Salvador, Guatemala y Honduras (2005).

Los países centroamericanos firmaron un tratado de libre comercio con la UE aprobado ya por el Parlamento Europeo y saludado, también, por la XL Cumbre de Presidentes del Sistema de Integración Centroamericano del 12-13 diciembre en Managua.

En el área del Pacífico cabe señalar que la cumbre del Asia-Pacific Economic Forum (APEC), celebrada en Vladivostok el 8 septiembre, continuó avanzando con ideas sobre facilitación de comercio, mientras que la ASEAN decidió aceptar para 2015 la solicitud de Timor Oriental de convertirse en su undécimo Estado miembro, tras la retirada defini- ▷

tiva de las fuerzas de la ONU de su territorio, una vez desaparecida la amenaza de una invasión por Indonesia. En el otro extremo del Pacífico, Perú, Chile, Colombia y México como miembros y Costa Rica y Panamá como asociados decidieron aprobar la Alianza del Pacífico.

Este apartado de las integraciones regionales debería completarse, lógicamente, con el análisis de la integración europea en 2012 pero esto se tratará más adelante (epígrafe 7).

5. El sistema monetario internacional y el papel del FMI

El sistema monetario internacional ha vivido al filo de la navaja en 2012 por el temor a que la zona euro viera la pérdida de alguno de sus 17 miembros actuales (Grecia), cosa que hubiera acarreado unas consecuencias imprevisibles sobre las relaciones monetarias internacionales. Tras la actuación decidida de la UE, del Banco Central Europeo y del Fondo Monetario Internacional esta circunstancia, a día de hoy, está descartada⁴

Todos los países han activado políticas monetarias para evitar caer en situaciones de reducción de sus ritmos de desarrollo, congruentes con la mala situación económica mundial actual. China, por ejemplo, bajó sus tipos de interés al 0,25 por 100 debiendo poner medidas de freno monetario para evitar la burbuja crediticia que se está produciendo en el sector inmobiliario de algunas de sus grandes conurbaciones.

El Banco Central Europeo, por su parte, bajó su tipo de interés del 1 al 0,7 por 100 el 5 de julio; si

⁴ La zona euro comprende a finales de 2012, 17 de los 27 Estados miembros de la UE: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda y Portugal desde 1999; Grecia desde 2001; Eslovenia desde 2007; Chipre y Malta desde 2008, Eslovaquia desde 2009 y Estonia desde 2011. La eurozona tiene con ello, un total de 330 millones de europeos compartiendo la moneda común. La crisis económica actual ha hecho que, en la actualidad, la mayoría de los países de la eurozona no cumpla con los criterios de déficit fiscal (hasta 3% del PIB) y deuda pública viva (hasta 60% del PIB) marcados por el Tratado de Maastricht de 1992, por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 y por el Tratado Europeo de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de 2012. La UE se ha dotado en 2012 de instrumentos para tratar de evitar esta situación (*vid infra*).

bien la actuación del BCE ya no se juzga hoy por su acción sobre los tipos de interés sino por su acción cuantitativa y su política de deuda (ver epígrafe 7).

Brasil (que desde inicios de 2012 es la sexta potencia económica mundial tras haber superado a Gran Bretaña (y sólo por detrás de EEUU, China, Japón, Alemania y Francia), lanzó el 15 de agosto un plan de estímulo de 66.000 millones dólares y Japón camina por la misma senda con el problema de que su deuda acumulada llega a casi el 240 por 100 de su PIB.

En este año y ante la lenta marcha de la economía norteamericana y los temores a la salida de Grecia del euro que podría tener efectos negativos sobre la economía mundial, la Reserva Federal norteamericana decidió una operación de inyección de liquidez de 267.000 millones de dólares (20 de junio) y un anuncio de compra 40.000 millones de activos hipotecarios y 45.000 cada mes hasta que la tasa de desempleo americana baje al 6,5 por 100 siendo ésta la primera vez que un Banco Central se plantea objetivos no monetarios sino de empleo. Lo más llamativo de esta lucha contra la crisis lanzada por la Reserva Federal norteamericana (FED) desde 2008 es que su presidente Bernanke no solamente haya dejado, en diciembre, el tipo de interés al 0 por 100 sino que ha prometido expandir la liquidez hasta que el paro baje a menos del 6,5 por 100 tolerando, además, una inflación de hasta el 2,5 por 100, en una actuación que sin duda ha complacido al nuevamente reelegido presidente Obama (6 de noviembre) que ve así aligerada su lucha en el Congreso en contra del precipicio fiscal, por el que se le imponen recortes de gasto público y medidas fiscales que él no deseaba, por ir ambas en el sentido de la reducción del estímulo a la economía. Aunque no se haya dicho explícitamente la directora-gerente del FMI y su economista jefe deben también haber acogido positivamente esta política expansiva después de que hayan reconocido públicamente que el FMI ha estado demasiado ligado a las políticas contractivas, confiando en que ello allanara la expansión en una segunda fase, cosa que, sin ▷

embargo, no ha sucedido aún en los países que han ido optando por políticas de simple consolidación fiscal.

La acumulación de deuda por casi todos los grandes países (que ha llegado a niveles exagerados tales como el 238 por 100 del PIB para Japón, el 180 por 100 para Grecia, el 127 por 100 para Italia, el 120 por 100 para Portugal, el 110 por 100 para Estados Unidos, el 99 por 100 para Bélgica o el 94 por 100 para España) ha generado mucha desconfianza al sistema monetario internacional, de tal forma que el 26 de junio Moody's degradaba la calificación de los bancos de mayor importancia sistémica en complemento a lo que todas las agencias de calificación han estado haciendo con muchos países.

Pero en el 2012 no sólo ha habido desconfianza sobre el euro sino sobre el dólar, lo cual ha disparado los precios del oro, ha hecho que los BRIC decidieran –en su cumbre de New Delhi del 29 de marzo– establecer un acuerdo marco por facilidades crediticias en moneda local y un acuerdo multilateral de confirmación de cartas de crédito y que Irán haya empezado a aceptar que China le pague petróleo con renminbis en represalia, eso sí, por las sanciones de los EEUU en relación con el rearme nuclear iraní.

Pese a esta desconfianza la poca demanda de crédito por la crisis ha hecho caer el euríbor en más de un 70 por 100 en 2012, para llegar a final de año a un 0,5 por 100 (el menor en 10 años), por debajo, pues, del tipo oficial de interés actual del 0,75 de la eurozona.

La crisis de la deuda y todos estos desajustes están haciendo revivir al FMI y al BPI (Banco de Pagos Internacionales) en su doble función regulatoria y de supervisión y concesión de recursos a los países con problemas de pagos externos.

La directora gerente del FMI, Christine Lagarde, anunciaba a mediados de diciembre que el proceso de ratificación del paquete de reformas, de cuotas y de gobernanza que se adoptó el 15 de diciembre de 2010, y que va a permitir pasar de unos recursos actuales de unos 625.000 millones de

DEG (cuotas 238.000, Nuevo Acuerdo de Préstamos 370.000 y Acuerdo General de Préstamos 20.000) a casi 1 billón de DEG, está avanzando con aprobación de la 14ª revisión general de cuotas hasta duplicar su volumen actual y los reajustes pactados en el poder de voto para dar más cancha a varios países emergentes. A finales de diciembre son 145 de los 188 miembros del FMI los que han ratificado el paquete de reforma (suponen el 77,1 por 100 de las cuotas, del 85 por 100 necesario que no se alcanzará mientras Estados Unidos no ratifique). De momento el billón de capacidad de préstamo del FMI se ha alcanzado gracias a los últimos préstamos acordados dentro del nuevo Acuerdo de Préstamos por varios países y que quedarán absorbidos por las cuotas cuando se materialice su 14ª revisión general.

Pese a que todavía no ha llegado a consensuarse una nueva fórmula para la determinación de cuotas futuras en el FMI, ya se han realizado una serie de ajustes quitando poder a los países europeos sobrerrepresentados y dando más poder a los países emergentes, hasta ahora infrarepresentados. Con ello, los 9 países que envían directamente un director ejecutivo al Directorio sin tener que compartir silla con otros miembros de su respectiva Representación (*Constituency*) son: EEUU, Japón, Alemania, Gran Bretaña, Francia, China, Canadá, Arabia Saudita y Rusia.

En esta etapa el FMI –que durante años languideció– ha recibido un claro soporte del G20 para asegurar la supervisión que, si bien iba realizando, tenía más un carácter nacional que sistémico y de tipos de cambio entre las divisas, como ocurre de acuerdo con la Decisión de Supervisión Integrada que ha sustituido a la anterior de 2007. Al mismo tiempo, el FMI ha seguido vendiendo parte de sus tenencias de oro (aprovechando el altísimo nivel de cotización al que éste se encuentra: por encima de los 1.700 dólares la onza) para con los beneficios obtenidos subvencionar los tipos de interés para los préstamos a países que acceden a la «facilidad de crecimiento y reducción de la pobreza».

Para acabar conviene recordar que el FMI se ha involucrado en la solución de crisis financieras ▷

haciendo recomendaciones respecto al riesgo de «precipicio fiscal» de los Estados Unidos y movilizándolo recursos, junto al Banco Central Europeo y a la Comisión Europea para salvar al euro, apoyando y usando de su experiencia e implicándose en los planes de rescate a tres países de la eurozona (Grecia, Portugal e Irlanda).

Cara al futuro de la crisis actual, el FMI tiene ante sí una serie de retos: el reforzamiento de la vigilancia financiera, la reducción de la deuda global, el dar soporte a estrategias de crecimiento y la creación de empleo –muchos años sacrificadas a la obtención del equilibrio fiscal–, la supervisión integrada y su propia renovación institucional dando más peso a sus miembros emergentes en su Directorio.

Para acabar este apartado sobre la lucha contra los desequilibrios en el sistema monetario internacional conviene recordar los avances en la supervisión bancaria internacional y el incremento de los requisitos de solvencia que han venido impulsados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, del entorno del BPI –que dirige Jaime Caruana– en relación a la instrumentación de las exigencias de garantías con las nuevas reglas de Basilea III.

6. La cooperación al desarrollo, el desarrollo sostenible y los objetivos del milenio

Con la reorganización de la economía mundial y el ascenso de algunos países antiguos receptores de ayuda a la categoría de donantes, el panorama de la cooperación al desarrollo ha cambiado substancialmente pese a los enormes problemas existentes en zonas como el Sahel, y a que la cooperación al desarrollo sigue basada en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2000 y en el Consenso de Monterrey adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo de 2002.

Igualmente, los parámetros del dialogo Norte-Sur se han modificado tal como pudo advertirse en

la XIII Sesión de la UNCTAD celebrada en Doha (Qatar) a finales de abril de 2012 (Granell, 2012).

El 2012 ha confirmado que la ayuda oficial al desarrollo ni ha llegado ni va a llegar nunca al objetivo del 0,7 por 100, anunciado sin fecha fija en Monterrey, y que las transformaciones del sistema internacional hacia mayores cotas de justicia mundial establecidos como octavo objetivo del milenio y como cuarto objetivo del Consenso de Monterrey están muy alejados de lo que hoy día los países donantes parecen dispuestos a hacer marchar.

En 2012 los flujos de divisas hacia los países en desarrollo se basan más en las inversiones directas de las multinacionales y en las remesas de emigrantes de los países pobres que han ido a trabajar a los países ricos, que en flujos de asistencia oficial al desarrollo (*vid infra*).

En este contexto la mayoría de los organismos internacionales y los principales donantes bilaterales no se imponen tanto metas cuantitativas como cuestiones sistémicas cualitativas tales como la eficacia de la ayuda al desarrollo (según la Declaración de París y los Planes de Acción de Accra y de Busan), la lucha contra la corrupción, la promoción del buen gobierno, la democracia, la participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, las cuestiones de género, la lucha a favor del desarrollo sostenible y la coordinación de donantes (Zoellick, 2012) exigiendo, además, la plena asociación de los países beneficiarios.

El recientemente elegido nuevo 11º Presidente del Banco Mundial (el coreano nacionalizado norteamericano Jim Yong King, que sustituye a Robert Zoellick en tal presidencia desde el 1 julio 2012, tras una dura pugna por la sucesión con un candidato mexicano y otro nigeriano) se ha encontrado con que el Banco solo aporta ya el 8 por 100 de los recursos externos llegados a los países en desarrollo, que es una cifra muy baja si se compara con el 17 por 100 que suponía en 1995. En abril de 2010 el Comité de Desarrollo FMI-BM aceptó el primer aumento de capital del BM en 20 años, pero no ha llegado todavía a ser ratificado por suficientes votos de entre los 188 miembros del BM. Durante ▷

el año fiscal 2011-12 el BM llegó a prestar 53.000 millones de dólares basados. Según la declaración de 1 de julio de 2012 sus actuaciones crediticias deben basarse en criterios de rapidez, transparencia y eficacia.

Estamos, pues, en un mundo con nuevos conceptos en que mientras los cálculos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE nos dijeron que, en 2011, los flujos de asistencia oficial al tercer mundo fueron de 135.000 millones de dólares (el 0,31 por 100 del PIB de los donantes), el flujo de inversiones internacionales en la misma dirección supuso 1,5 billones de dólares y las remesas de emigrantes más de 400.000 millones de los que 40.000 fueron a la India, 66.000 a China y 24.000 a México y Filipinas *exaequo*. Viendo estas cifras resulta lógico que la CFI (Corporación Financiera Internacional) del Grupo del Banco Mundial se esfuerce en poner de relieve la importancia de crear un marco favorable a la inversión privada en los países en desarrollo (*Doing Business Report* realizado en cooperación con la Ewing Marion Kauffman Foundation) y que haya estimulado la presencia de varias regiones desarrolladas europeas entre los donantes a la CFI (Baviera, Catalunya, Flandes, Valonia y Sajonia). La Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones del Grupo del Banco Mundial (MIGA) ha evaluado, por su parte, los riesgos-país de sus miembros en el *World Investment and Political Risk* que en 1912 ha llegado a su cuarta edición, teniendo en cuenta, por descontado, que los flujos de inversión directa no solamente van del Norte al Sur sino que empiezan a haber flujos importantes de inversión entre los países del Sur.

Los países más pobres atendidos por AIF (Asociación Internacional de Fomento) han empezado a asegurarse proyectos con los recursos de la 16ª reposición de 32.800 millones de DEG aportados por los países miembros ricos (Parte 1 del Convenio AIF) y 8 países emergentes (21.100), los recursos provenientes de créditos vencidos y recuperados (9.700) y las transferencias del propio Banco Mundial (2.000).

Los problemas del desequilibrio monetario internacional han hecho perder un cierto interés sistémico a la cooperación al desarrollo para dejar paso a cuestiones tales como qué es lo que va a hacerse tras el 2015 para establecer unos nuevos Objetivos de Desarrollo del Milenio (4º World Forum de la OCDE: Beyond 2015; the future of Development Goals) o qué debe hacerse en la lucha contra la corrupción y a favor de la buena gobernanza o la conexión entre el desarrollo y el medio ambiente.

El hecho de que del 20 al 22 de junio se celebrara en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas Rio+20 en la que se debatió sobre el establecimiento de indicadores cuantificados de desarrollo sostenible para 2030 en relación al agua potable, inclusión o mejora en la economía verde y su incidencia sobre el empleo, las ciudades, los desastres naturales y el comercio verde (a la luz de la Agenda 21 que se pactó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río en 1992) y el hecho de que en diciembre de 2012 expirara el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático aprobada en Nueva York y la cada vez más decantada opinión del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático establecido por la Organización Meteorológica Mundial y el PNUD respecto a que la especie humana es muy responsable del calentamiento de la Tierra, ha hecho que en 2012 hayan proliferado los estudios conectando desarrollo y cambio climático y se haya avanzado en la dotación del Trust Fund para ayudar a los países en desarrollo en su acción para evitar políticas contaminantes o de destrucción del medio natural o las especies protegidas.

Pese a ello, el 18º periodo de sesiones de las Partes Contratantes de la Conferencia sobre el Cambio Climático y 8º del Protocolo de Kioto celebrado en Doha (26 noviembre-7 diciembre) sólo consiguieron prorrogar hasta 2020 el Protocolo de Kioto de diciembre de 1997, sin conseguir avanzar respecto a compromisos cuantificados de limitación o reducción de emisiones. ▷

7. La Unión Europea y su zona euro

Aunque muchos analistas piensan que la Unión Europea está pasando por un momento delicado de falta de legitimidad democrática o de falta de ambiciones en la que debería ser su marcha hacia la unión política –con el paso intermedio de consolidar la actual unión monetaria con la necesaria unión económica–, la respuesta a las cuestiones planteadas por la crisis del euro permite decir que la Unión ha avanzado en numerosos frentes a lo largo de 2012, aunque las tensiones intergubernamentales han oscurecido de alguna manera los logros conseguidos durante las dos presidencias del Consejo de 2012: la de Dinamarca en el primer semestre y la de Chipre en la segunda.

La poca visibilidad de estos países, el reforzamiento de la figura de Van Rompuy como presidente del Consejo Europeo y el protagonismo de la canciller alemana Angela Merkel y de los presidentes franceses sucesivos: Sarkozy y Hollande y, últimamente, del tecnocrático jefe del Gobierno italiano Mario Monti, las debilidades de Italia y de España y el escaso ritmo de crecimiento y los desequilibrios presupuestarios de los 27 miembros de la UE y, en especial de la mayoría de los 17 miembros de la zona euro, han acabado de oscurecer un panorama complicado.

Los análisis sobre solvencia llevados a cabo por las tres agencias creadas el 1 de enero de 2011 (Agencia Bancaria Europea, Comité Europeo de Valores y Comité Europeo de Supervisores de Seguros y Fondos de Pensiones) no lograron que se restableciera la confianza mutua entre las instituciones financieras, pues las evaluaciones de la resistencia de los 91 bancos analizados no dieron resultados fiables. La consecuencia de ello es que el mercado interior único falló en sus aspectos financieros dada la desconfianza mutua que se generalizó entre entidades financieras.

En este contexto y antes de que los Consejos Europeos de junio y diciembre de 2012 hayan impulsado avances respecto a la unión o, al menos, la supervisión bancaria en la zona, todo el 2012 ha

registrado fuertes tensiones en la prima de riesgo de los países periféricos más vulnerables pese a los restrictivos planes de rescate dirigidos por la «Troika» (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional) y pese al compromiso en pro de la consolidación fiscal derivado de la firma por 25 de los Estados miembros (todos menos Gran Bretaña y la República Checa), el 2 de marzo en Bruselas, del Tratado Europeo de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, que ha sido muy criticado por incidir en la consolidación fiscal, permitiéndose solamente una breve mención a medidas de impulso al crecimiento en su artículo 9.

Aquí, de nuevo, la batalla ideológica entre la opinión mayoritaria en Europa de apostar por la reducción de los déficits sacrificando crecimiento, y los economistas keynesianos partidarios de políticas expansivas aun aceptando incrementar los ya abultados niveles de deuda, confiando en que el multiplicador del gasto público sea muy positivo, sigue estando en el centro del debate sobre la política económica que Europa debe seguir. La llegada del socialista Hollande a la presidencia de Francia el 6 de mayo pareció que iba a estimular una aproximación favorecedora de un mayor gasto público basado en mayor presión fiscal sobre las grandes fortunas, pero el Consejo Constitucional francés declaró inconstitucional la elevación de impuestos aprobada por el Gobierno francés que hacía llegar al 75 por 100 el nivel impositivo para los ricos.

De momento, la canciller alemana Merkel aceptó aumentar el capital del Banco Europeo de Inversiones en 10.000 millones (23 de mayo) para respaldar proyectos de inversión relanzadores de actividad en la UE; y en la reunión de Roma del 28-29 de junio de los líderes de los cuatro grandes del euro (Merkel, Hollande, Monti y Rajoy) se mostró más comprensiva respecto a las exigencias de recorte inmediato de déficit de los países periféricos. La Sra. Merkel, además, pudo respirar cuando el Tribunal Constitucional de Karlsruhe decidió desestimar el recurso (14 de agosto) contra la ratificación del MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad) por parte del Bundestag alemán el 19 de junio y pudo ▷

también respirar cuando el referéndum irlandés sobre el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza fue ratificado (*ver infra*).

Las fuertes tensiones tras las dos elecciones sucesivas en Grecia (6 de mayo y 17 de junio) para conseguir un Gobierno capaz de llevar adelante las políticas de recortes exigidas por la UE, el FMI y el BCE han obligado a una actuación sin precedentes del Fondo Monetario Internacional en apoyo a Grecia, Portugal e Irlanda abriéndose, además, la puerta a nuevas intervenciones en Europa, no sólo a través de un Fondo Fiduciario *ad hoc* en el FMI, como querían Estados Unidos, Brasil o Canadá, sino a través de la cuenta de recursos generales de tal institución de Bretton Woods.

Las críticas en Estados Unidos y en el G20 respecto a la incapacidad de la UE de establecer un cortafuegos eficaz para evitar que Grecia saliera del euro, y con ello pudiera derrumbarse la Unión Monetaria Europea, influyeron mucho en que Europa aprobara avances en su gobernanza económica en los siguientes frentes:

1. Un mayor activismo del Banco Central Europeo proporcionando liquidez a los bancos europeos (operaciones de refinanciación a largo plazo: LTRO) y comprando deuda de los países más atacados por la prima de riesgo a pesar de la restricción existente en los tratados europeos a este respecto y a pesar de la reticencia del Deutsche Bundesbank respecto a tal apoyo a los países en situación difícil.

2. Unos nuevos instrumentos de corrección de los desequilibrios fiscales y macroeconómicos excesivos, prevención de futuros déficits y corrección que puede llegar a la multa (Six Pack y Two Pack) y Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza.

3. Nuevos instrumentos de supervisión bancaria, primero el Comité de Supervisores Bancarios Europeos y tras el Consejo Europeo de diciembre de 2012 un mecanismo de supervisión aún por acabar de perfilar.

4. La creación y reforzamiento de cortafuegos financieros para acudir en apoyo de países que, en razón de sus propios errores nacionales o como consecuen-

cia de los propios defectos de concepción y funcionamiento de la Unión Monetaria Europea, se encuentren abocados a problemas para poder financiarse. En mayo de 2010 se crearon la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) con un volumen total de 500.000 millones de euros a los que se sumó el FMI con su disposición a proporcionar otros 250.000. El 30 de marzo de 2012 los ministros de economía y finanzas de la zona euro decidieron aumentar la capacidad conjunta de financiación de ambos en 200.000 millones de euros hasta un total de 700.000 millones de euros algo por debajo de lo que había solicitado el FMI pero que el G20 consideró suficiente para hacer frente a evitar que la zona euro pasara a ser inviable.

El cortafuegos definitivo es el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) tras vencer las reticencias de algunos Estados miembros sobre la filosofía y el riesgo moral que implicaba su puesta en marcha, lo cual hizo que éste viera retrasada su puesta en funcionamiento hasta octubre de 2012, tres meses después de lo inicialmente previsto en su Tratado Constitutivo suscrito en Bruselas por los Gobiernos de los Estados cuya moneda es el euro (el 2 de febrero de 2012). El MEDE es, con todo ello, una nueva institución financiera internacional con un capital de 700.000 millones de euros y sede en Luxemburgo que en cinco años llegará a absorber las cuentas pendientes del FEEF. Las aportaciones de sus Estados miembros se realizará en tramos y en la medida en que ello vaya resultando necesario para atender a los apoyos a favor de los países que no puedan financiarse razonablemente en los mercados financieros. Antes de final de año el MEDE ha empezado a captar recursos en los mercados.

Ello, unido a la primera decisión para avanzar hacia la unión bancaria consistente en crear líneas para llegar a una supervisión bancaria europea dirigida desde el Banco Central Europeo (Consejo de diciembre 2012) nos configuran avances importantes en la Unión Monetaria Europea pese a que todo el mundo reconoce que aún queda mucho por ▷

realizar para conseguir que la Unión Monetaria Europea se perfeccione y que llegue a ser una real unión económica y monetaria, como se había pretendido al iniciar los Trabajos del Comité Delors que luego se plasmarían en los artículos del Tratado de Maastricht de 1992 estableciendo la Unión Europea.

A este avance en la gobernanza económica habría que añadir el avance en la coordinación de la política exterior de la UE gracias a la puesta en funcionamiento del Servicio de Acción Exterior Común (EEAS) bajo la batuta de la vicepresidenta de la Comisión Europea, Ashton, pero, sin duda, lo que arroja más esperanzas cara al futuro es que tanto el presidente de la Comisión Europea, Barroso, como el presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy, se han atrevido a hablar abiertamente de avanzar hacia la unión bancaria, la unión fiscal y la unión política con perfiles aún, ciertamente, difusos y que ello ha quedado plasmado en el informe presentado al Consejo Europeo de diciembre⁵.

Claro está que la Unión Europea debe vencer muchos obstáculos respecto a su avance. El Gobierno conservador de Cameron –reforzado por el éxito de los Juegos Olímpicos de Londres de verano de 2012– está siendo muy presionado por la ultraderecha de su partido para amenazar con la retirada de la UE ahora que el Tratado de Lisboa lo contempla.

Por otra parte, y en un terreno más prosaico, las disputas presupuestarias entre contribuyentes netos y receptores netos al Presupuesto Común han impedido acabar el 2012 habiendo aprobado el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, lo cual ha hecho imposible culminar la reforma de la política agraria común y de la política regional y de cohesión, acortando el tiempo del que se dispondrá para aprobar antes de enero de 2014 los correspondien-

tes reglamentos operativos para aplicar éstas y otras políticas europeas internas y externas.

8. España y el sistema económico internacional

España está atravesando una situación económica difícil. Es imposible pensar que en el futuro pueda volverse, sin cambios estructurales importantes, a la situación de *exhuberancia irracional* (según la conocida expresión de Robert Shiller) a que se había llegado en 2007.

Pese a ello, el PIB per cápita español no ha retrocedido demasiado, habiéndose situado a principios de 2012 en los 23.054 euros, no muy lejos de la media de la UE a 27, situada en los 25.500. Claro está que en España hay aún diferencias interregionales acusadas. La primera de las regiones más ricas es Euskadi, con un PIB per cápita de 31.058 euros, al tiempo que hay regiones que son ayudadas por la política comunitaria europea como regiones de convergencia por tener niveles de renta bajos (fundamentalmente Extremadura con 15.771 euros y Andalucía con 17.337). España está negociando duramente el futuro Marco Financiero de la UE 2014-2020 para poder seguir disfrutando de fondos europeos agrícolas, sociales y regionales (de competitividad y de convergencia).

El profesor Ramón Tamames ha estimado que la cota de PIB que se alcanzó en 2007 no llegará a recuperarse hasta 2016 ó 2018, que el empleo no volverá a un nivel aceptable hasta 2020 ó 2022 y que la deuda pública no podrá bajar del 90 por 100 del PIB al que va a llegar en estos próximos tiempos (el ECOFIN piensa que el 100 por 100) hasta el nivel del 60 por 100 del PIB que es el que impone la UE hasta, al menos, 2025. Son muchos aún, pues, los sacrificios que deberán hacerse para poder afrontar la situación y volver a situaciones de equilibrio en un gasto público hoy desbocado y atenuado por los excesos de inversión escasamente rentables que se hicieron en el pasado y por la duplicación de gastos entre los diferentes niveles de Administraciones. ▷

⁵ El Consejo Europeo de junio de 2012 invitó a reflexionar sobre cómo avanzar hacia una genuina unión económica y monetaria, lo cual dio lugar a la redacción del documento *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, fechado a 5 de diciembre de 2012 y presentado al Consejo Europeo de 12 de diciembre bajo la firma del presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, en estrecha colaboración (*sic*) con el presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, el presidente del Eurogrupo, Jean-Claude Juncker, y el presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi.

Si a la deuda pública añadimos la privada (pres-tada por, sobre todo, bancos alemanes y franceses a la banca española), la situación es todavía peor y lo más grave es que una parte de ella se ha invertido en promociones inmobiliarias de muy dudosa rentabilización que evitan, además, que las instituciones financieras tengan liquidez para movilizar a favor de empresas y autónomos que quieran iniciar la ruta de la emprendeduría ya limitada por el escaso *Business friendly* que es el entorno para crear empresas en España, según rezan las estimaciones del Banco Mundial en su *Doing Business Report*. Con objeto de absorber estos activos dañados, el 31 de agosto, el Gobierno creó el Banco Malo (Sociedad de Gestión de Activos procedentes del Reestructuración Bancaria: SAREB) y España obtuvo, el 20 de julio, que el Eurogrupo aceptara que la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera concediera hasta 100.000 millones a España a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) para ayudar a la recapitalización y reestructuración de los bancos españoles de acuerdo con una serie de condiciones muy restrictivas a unos tipos de interés muy inferiores a los que las instituciones españolas nacionalizadas o ayudadas pueden obtener en los mercados financieros debido a que las agencias de calificación han degradado el *rating* no sólo de España sino de sus bancos y empresas. Después de mucho forcejeo sobre las condiciones de cierre de oficinas, ajustes y necesidades de recapitalización de bancos nacionalizados o ayudados, el 3 de diciembre, la Unión Europea acordó para España un primer tramo de crédito de 39.500 millones de euros de los que Bankia va a llevarse casi 25.000.

En este contexto, España se ha obligado a cumplir con la condicionalidad restrictiva, aceptada por el Gobierno en su diálogo con las instituciones europeas, para negociar el Memorando de Entendimiento (MoU) sobre las condiciones de la política sectorial financiera y en su diálogo con el Fondo Monetario Internacional para llegar a los Términos de Referencia (TOR) sobre el papel que el FMI debe desempeñar si España llega a solicitar un res-

cate que implique no sólo a las instituciones europeas sino también al FMI. Con condiciones establecidas a través de unas medidas pactadas en una hoja de ruta que se irá desplegando hasta diciembre de 2013. La OCDE ha recomendado al Gobierno español que cierre los bancos inviables.

Ante la magnitud del déficit fiscal, el 16 de junio el FMI recomendó a España subir el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) cosa que se hizo en el Consejo de Ministros del 13 julio (del 18 al 21 por 100 el normal y del 8 al 10 por 100 el reducido).

En concordancia con estas recomendaciones y con su propia orientación política, el Gobierno Rajoy, a partir de su llegada al poder a finales de 2011, ha tratado de reducir los déficits fiscales para no tener que seguir padeciendo de altos tipos de interés por la prima de riesgo alta a la hora de buscar fondos para hacer frente a pagos por gasto, inversión e intereses y amortizaciones de la deuda. Ello ha comportado una reforma laboral, una reforma bancaria, una reforma de pensiones y una Ley de Estabilidad Presupuestaria que ha sido alabada por el FMI, la OCDE y la Troika Europea, pero que ha forzado a la reducción de gastos en sanidad, en educación y en otros sectores sociales lo cual, unido al aumento del desempleo hasta los seis millones de parados, han reestimulado el malestar que ya había expresado el movimiento de los indignados que se había iniciado a través de movilizaciones, el twitter y las redes sociales el 15 de marzo de 2011.

Este descontento, catalizado por los sindicatos, llevó a la huelga del 29 de marzo contra la reforma laboral y, lo que es más importante para nuestro análisis de interacción de España con el sistema económico internacional, llevó a una segunda huelga general, el 14 de noviembre 2012, que fue transnacional alcanzando no sólo a España sino también, a Portugal, Italia, Grecia, Chipre y Malta.

Sobre el plano de las relaciones con el resto del mundo, el papel de España se ha visto reforzado con la modificación transitoria de las cuotas de las instituciones de Bretton Woods pasándose a detentar un poder de voto del 2 por 100 y ha visto cómo se acordaba un adicional director alterno a la silla en el ▷

Directorio Ejecutivo que comparte ahora con Colombia, México, Venezuela y los países centromericanos.

En el Banco Central Europeo, en cambio, España ha perdido la batalla para mantenerse en su Comité Ejecutivo en el que había estado desde la creación del BCE (primero por Eugenio Domingo Solans y hasta el 31 de mayo por José Manuel González Páramo). Aquí ha jugado la mala situación financiera española, su prima de riesgo que ha llegado a situarse, a finales de julio, en torno a los 650 puntos básicos y ello pese a que la reunión del BCE de principios de mayo tuvo lugar, esta vez, en Barcelona.

El Plan de Ajuste anunciado de 56.440 millones de euros hasta 2014 y las rebajas del *rating* a España, a las comunidades autónomas –prácticamente sin posibilidad de obtener créditos exteriores por su ya actual altísimo nivel de endeudamiento– y las perspectivas recesivas, no sólo han hecho perder una parte de la imagen de solvencia que España y sus multinacionales habían ganado en el exterior sino que, posiblemente, han servido de telón de fondo para que Argentina se atreviera a nacionalizar el 51 por 100 de YPF que REPSOL detentaba (17 abril) sin que se haya producido acuerdo sobre indemnizaciones, lo cual obliga a REPSOL a acudir al Centro de Arbitraje del Banco Mundial (CIADI). En esta misma línea Evo Morales ha lanzado dos nacionalizaciones contra inversiones de empresas españolas en Bolivia: Red Eléctrica (mayo) e Iberdrola (diciembre), en un tono de mucho mejor diálogo.

Pese a estos «accidentes», el 6 de julio, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) inauguró su sede europea en Madrid tras haberla transferido desde París. Para completar esta proyección Latinoamericana es necesario recordar que los días 16 y 17 de noviembre tuvo lugar en Cádiz (coincidiendo con el bicentenario de «La Pepa» en este 2012) la XXII Cumbre Iberoamericana con, esto sí, algunas ausencias notables.

Quien está padeciendo de los recortes presupuestarios, y mucho, es la cooperación al desarrollo

española y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID). Esto no ha sido óbice para que España esté defendiendo su candidatura a ocupar una de las sillas no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para 2015-2016. Sin embargo, el soporte de España a la Alianza de Civilizaciones ha dejado de ser prioritaria como lo fue en la etapa del Gobierno Zapatero.

Bibliografía

- [1] ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J.A. (2012): Por qué fracasan los países, Bilbao, Deusto.
- [2] ALDECOA, F. y GUINEA, M. (coords.) (2012): «El mercado, la crisis y Europa», Conferencias y Mesas redondas del IV curso de Verano en Pozuelo, Universidad Complutense de Madrid, Centro de Excelencia Jean Monnet «Antonio Truyol».
- [3] BARRAL, V. (2012): «Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm», *The European Journal of International Law*, vol. 23, nº 2, pp. 377-400, Oxford University.
- [4] BRUMMER, CH.J. (2012): *Soft Law and the Global Financial System: Rule making in the 21th Century*, Cambridge University Press.
- [5] CALABOZO, A. (2012): «El nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE». *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 3034, diciembre, pp 3-16, Madrid.
- [6] DENIZ, J.; LEON, O. de, y PALAZUELOS, A. (2012): *Nuevas estrategias económicas en América Latina*, Madrid, Catarata.
- [7] ENZENSBERGER, H.M. (2012): «La expropiación política de los europeos: los países de la UE ya no son regidos por instituciones legitimadas democráticamente», *El País*, 27 septiembre.
- [8] FERRAN, E.; HILL, J.; MOLONEY, N. y COFFEE JR, J.C. (2012): *The regulatory Aftermath of the Global Financial Crisis*, Cambridge University Press.
- [9] GARCIA, P. y MILLET, M. (2012): «La UE en el ámbito agrícola. De Uruguay a Doha: una misma estrategia con resultados muy diferentes», en ▷

- BARBE, E (dir): *Cambio mundial y gobernanza global: la interacción entre la UE y las instituciones internacionales*, pp 86-104, Madrid, Tecnos.
- [10] GHERMAWA, T.P. (2011): *Mundo 3.0: La prosperidad global y las vías para alcanzarla*, Bilbao, Deusto.
- [11] GRANELL, F. (2012): «Balance de la integración de España en la UE y la entrada en el sistema Euro: cesión de soberanía», en Beneyto, J.M. y Ripoll, R (Dirs): *Las competencias del Estado español en relación con el proceso autonómico y europeo*, L'Hospitalet de Llobregat, Ed. Bosch, pp. 129-157.
- [12] GRANELL, F. (coord.) (2012): «Dossier sobre los problemas del euro», en *Revista de Economía Mundial*, nº 30, pp. 15-129, Huelva.
- [13] GRANELL, F. (2011): «España y las Organizaciones Internacionales», en Beneyto, J.M. y Pereira, J.C. (Dirs): *Política Exterior española: un balance de futuro*, pp. 1035-1076. Madrid, Biblioteca Nueva.
- [14] GRANELL, F. (2012): «La XIII Sesión de la UNCTAD», *Boletín Económico de Información Comercial Española (BICE)*, nº 3026, mayo, pp 3-9, Madrid.
- [15] GUILLÉN, M. y ONTIVEROS, E. (2012): *Una nueva época*, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.
- [16] GUINDAL, M. (2012): *Los años que vivimos peligrosamente*, Barcelona, Planeta.
- [17] GUINDOS, L. de (2012): «Our Plan for reviving Spain», *World Street Journal Europe*, 19 enero.
- [18] GURRIA, J.A. (2012): «An OECD perspective on the competitiveness of the European Economy», discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras y contestación del académico F. Granell, Barcelona.
- [19] IGLESIA, M. de la (2012): *La eficacia de la ayuda y la cooperación española*, Madrid. Editorial Complutense/ICEI.
- [20] JIMÉNEZ, J.C. y NARBONA, A. (2012): *El español en los flujos económicos internacionales*, Barcelona, Ariel-Fundación Telefónica.
- [21] KRUGMAN, P (2012): *Acabad ya con esta crisis*, Barcelona, Crítica.
- [22] LACHEMI, S. (2012): *Les arcanes de la finance islamiques*, Argel, Cashba Ed.
- [23] MARTIN, P. (edit) (2012): *Pasado y presente: de la Gran Depresión del s. XX a la gran recesión del s. XXI*, Madrid, Fundación BBVA.
- [24] MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J. (2012): «El nuevo tratado para reforzar la Unión Económica: una cura de urgencia excepcional y transitoria», *Análisis Real Instituto Elcano*, nº 1/2012, Madrid .
- [25] MARTINEZ, M.A. (2012): «Las Asambleas del FMI en Tokio, Octubre 2012», *Boletín Económico de Información Comercial Española (BICE)*, nº 3034, diciembre, pp 27-42, Madrid.
- [26] MÉNDEZ DE VIGO, I.; SOROS, G.; ALMUNIA, J. y FAINE, I. et al. (2012): «En defensa del euro: Europa ante su futuro», número monográfico de *Política Exterior*, diciembre, Madrid.
- [27] MORENO, P. (2012): *La metamorfosis del FMI 2009-2011*, Madrid, Thomson-Reuters- Civitas.
- [28] MOSER, CH. y ROSE, A.K. (2012): «Why Do Trade Negotiations Take so Long?», *Journal of Economic Integration*, vol 27, nº 2, junio, pp 280-290, Seúl.
- [29] NUGENT, N. (2012): *The Government and Politics of the European Union*, Londres, Palgrave-Macmillan.
- [30] PISANI-FERRY, J. (2012): *El despertar de los demonios: la crisis del euro y cómo salir de ella*, Barcelona, Bosch.
- [31] POSTEL-VINAY, K. (2012): *G20, Laboratorio de un mundo emergente*, Madrid, Catarata.
- [32] RAVENTOS, F. (2012): *Un futur Incert: Economía, geopolítica i governança mundial en el segle XXI*, Barcelona, La Magrana.
- [33] RIFKIN, J. (2012): *La tercera revolución industrial*, Barcelona, Paidós.
- [34] SACHS, J. (2012): «America has lost the battle over Government», *Financial Times*, 15 de agosto.
- [35] SACHS, J. (2012): *El precio de la civilización*, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo Lectores.
- [36] SÁNCHEZ, C. (2012): «España y la reforma del Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ¿Cómo rentabilizar el esfuerzo ante los recortes». *Memorando OPEX*, nº 170/2012, Madrid.
- [37] SANTISO, J. (2012): *La década de las multilaterales*, Madrid, Fundación Carolina. ▷

- [38] STIGLITZ, J.E. (2012): El precio de la desigualdad, Madrid, Taurus.
- [39] TAIBO, C. (2012): España, un gran país: transición, milagro y quiebra, Madrid, Catarata.
- [40] TAMAMES, R. (2012): La crisis de la deuda soberana en la eurozona. España un proyecto de país, Madrid, Turpial.
- [41] WIXFORTH, S. y ZUCKERSTÄTTER, S. (2012): «Stabilising the Financial Market» en *Austrian Chamber of Labour: The Financial Market Reform: Five Ways to Regulation*, pp. 19-39, Viena.
- [42] WOLF, G. y RAMÍREZ, C.J. (2012): La integración regional en perspectiva, Buenos Aires, Temas.
- [43] ZOELLICK, R.B. (2012): «Why We still need the World Bank: looking beyond Aid», *Foreign Affairs*, vol. 91, n° 2, marzo-abril, pp. 66-78, Council of Foreign Relations, New York.
- [44] ZU, XIAODONG (2012): «Understanding China's Growth: Past. Present and Future» en *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, n° 4, otoño, en páginas monográficas sobre China, pp. 103-124, American Economic Association, Nashville.

*Máximo Santos Miranda**

LA EXPANSIÓN INTERNACIONAL DE LAS DOS PRINCIPALES ENTIDADES BANCARIAS ITALIANAS Y ESPAÑOLAS

Numerosas entidades bancarias europeas han sido intervenidas desde el inicio de la crisis. Sin embargo, las dos mayores instituciones bancarias italianas y españolas no han recibido ayudas públicas y ello a pesar de que sus países de origen están atravesando enormes dificultades. El presente trabajo analiza cómo la expansión internacional llevada a cabo por estas cuatro entidades les ha servido para soportar la crisis sin recibir ayudas de sus Gobiernos nacionales; también analiza cuáles han sido las pautas de expansión y las debilidades y fortalezas de dicho proceso de internacionalización.

Palabras clave: Banco de Santander, BBVA, Banca Intesa y Unicredit.

Clasificación JEL: G21, G34.

1. Introducción

La crisis ha puesto de manifiesto que las entidades bancarias son menos vulnerables en la medida que están más diversificadas geográficamente. Y es que esta crisis no ha tenido la misma intensidad en todos los países. Algunas economías emergentes no sólo no se han visto afectadas sino que, por el contrario, han visto cómo su crecimiento seguía aumentando a ritmos notables. Es esta dis-

paridad de ritmos de crecimiento la que ha propiciado que aquellas entidades bancarias que mejor se diversificaron han resistido mucho mejor la crisis financiera en la que estamos inmersos.

El presente estudio va a analizar la expansión internacional de las dos principales entidades bancarias italianas y españolas, para ver si su diversificación geográfica ha sido adecuada, si todas ellas presentan patrones de implantación exterior comunes y cuál ha sido la que mejor se ha diversificado. También se va a analizar si la actual crisis ha sido aprovechada como una oportunidad para expandirse o, por el contrario, la propia crisis las ha empujado a decrecer. El esquema seguido es el ▷

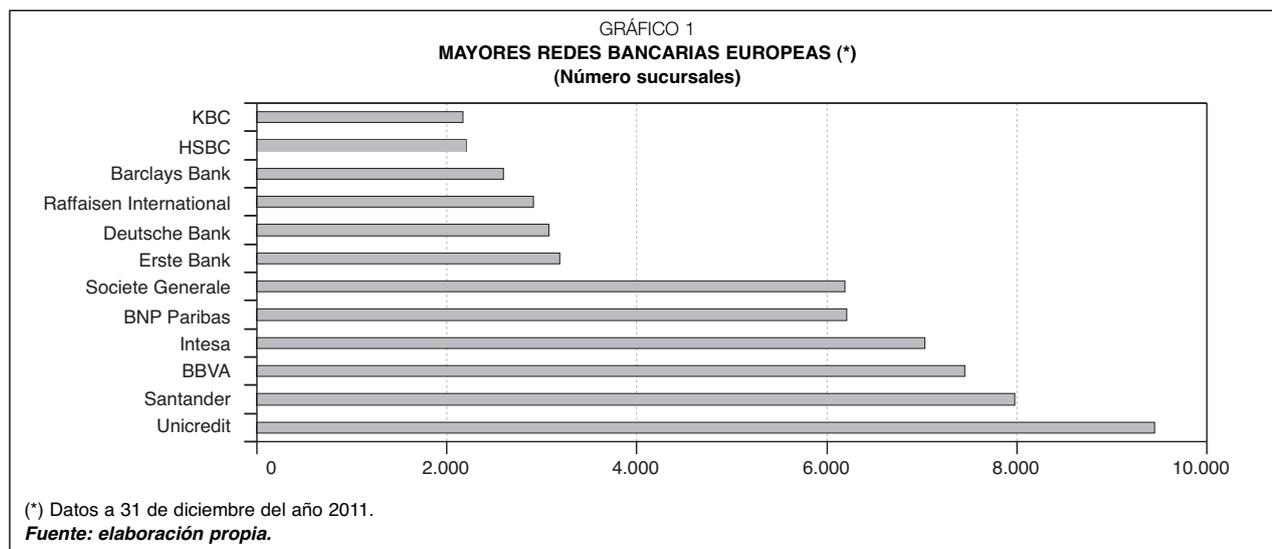
* Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Versión de diciembre de 2012.

TABLA 1
CRECIMIENTO DEL PIB ENTRE LOS AÑOS 2008- 2011
(En porcentaje)

País/año	2008	2009	2010	2011
Estados Unidos	-0,3	-3,5	3,0	1,7
Reino Unido.....	-1,1	-4,4	1,8	0,9
Europa Central y del Este	3,1	-3,6	4,5	4,9
Alemania.....	1,1	-5,1	3,7	3,0
Brasil.....	5,2	-0,6	7,5	3,0
México	1,3	-6,5	5,5	4,0

Fuente: elaboración propia. Bloomberg.



de comparar, en primer lugar, la estrategia de internacionalización de los dos bancos españoles entre sí y posteriormente de los dos principales bancos italianos entre sí, para finalmente determinar cuál de las estrategias seguidas ha sido la más exitosa y cuáles son las expectativas.

Las entidades analizadas son el Banco de Santander (BS) y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), mientras que por el lado italiano son Unicredit e Intesa. Destacar que el tamaño de estas cuatro entidades es muy superior al del resto de los bancos nacionales y son, además, con gran diferencia sobre el resto del sector, las que presentan un mayor grado de internacionalización.

Las razones de la elección de estas entidades son diversas:

- Son dos entidades de dos países que tienen un tamaño similar en lo que a capitalización bursátil se refiere y grado de internacionalización.
- Son entidades financieras de dos países del sur de Europa que están atravesando enormes dificultades financieras a consecuencia de la crisis.
- Las áreas geográficas en las que se han expandido internacionalmente han sido distintas, con lo cual se puede juzgar más claramente cuál ha sido la estrategia más exitosa.
- Estas cuatro entidades son las que presentan la red bancaria europea más extensa por encima de la de los bancos franceses o alemanes que la lógi-

ca apuntaría como las más importantes del continente.

2. La expansión internacional de los dos principales bancos españoles

2.1. Antecedentes

Si bien la presencia internacional del Banco de Bilbao se inició en el año 1902 en que abrió una sucursal en París siguiéndole otra apertura en Londres en el año 1918, no será hasta la década de los setenta cuando los diferentes bancos que conformaron el BBVA comenzaron a tener una presencia internacional de cierto relieve que se instrumentó mediante la creación de oficinas operativas y de representación en varias capitales europeas y americanas. Sin embargo, la primera compra de una entidad extranjera no se produjo hasta 1979 en que el Banco de Vizcaya adquirió el Banco Comercial de Mayagüez en Puerto Rico.

Respecto al inicio de la presencia del Banco Santander en el exterior, ésta se remonta a 1947 en que la entidad cántabra abrió una oficina de representación en La Habana¹. Sin embargo, las pri- ▷

¹ A esta le que siguieron otras aperturas en México, Argentina, Venezuela y Londres.

TABLA 2
INVERSIONES ESPAÑOLAS EN BANCA Y OTROS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS
(En millones de euros)

Año	Brasil	México	Argentina	Chile	Venezuela	Colombia	Perú
1993.....	8	0	11	101	0	0	0
1994.....	2	1	0	1	0	0	0
1995.....	16	0	43	8	0	0	94
1996.....	23	0	319	303	0	0	77
1997.....	147	0	1.685	207	319	364	6
1998.....	1.154	117	238	0	306	79	21
1999.....	790	0	66	746	7	72	11
2000.....	5.907	3.397	113	30	2	3	16
2001.....	211	1	3	424	1.085	52	0
2002.....	776	3	399	72	3	24	10
2003.....	124	353	0	38	0	74	0
2004.....	194	3.468	2	0	0	0	3
TOTAL.....	9.352	7.340	2.879	1.930	1.722	668	238

Fuente: Dirección General de Comercio Exterior e Inversiones.

meras entidades locales de cierta relevancia² que adquirió el banco se produjeron en los años 1977 y 1978 en que se produjo la incorporación de los bancos puertorriqueños First National Bank of Puerto Rico y el Banco de Crédito y Ahorro Ponceño. Por tanto, del mismo modo que el BBVA, el punto de arranque en la expansión internacional del BS ha sido Puerto Rico a finales de los años setenta.

2.2. Presencia de BBVA y Banco de Santander en Latinoamérica

La presencia de estas dos entidades en Latinoamérica no fue relevante hasta la década de los noventa como consecuencia, por un lado, de la liberalización y privatización de sus sistemas bancarios y, por otro, porque Iberoamérica constituía, para la banca española, un canal natural de expansión (Recuadro 1).

La inversión se generalizó y alcanzó su punto máximo en el 2000 cuando México y Brasil se incorporaron al proceso inversor. Estas inversiones fueron realizadas exclusivamente por tres entidades: el BBV, el BS y BCH³.

² En el año 1963 adquirió el Banco del Hogar Argentino, en el año 1967 los bancos argentinos Banco Mercantil de Rosario y Santa Fe y Banco Comercial e Industrial de Córdoba, en el año 1976 el Banco Comercial Condal Dominicano, en el año 1977 el Banco Inmobiliario de Guatemala, en el año 1979 la Sociedad General de Crédito de Ecuador y en el año 1982 el banco Uruguayo Banco del Litoral Asociados. Todas estas entidades eran de muy pequeñas dimensiones.

³ El Banco de Santander y el Banco Central Hispano terminarían fusionándose años después.

RECUADRO 1 FACTORES QUE HICIERON PROCLIVE LA EXPANSIÓN DE LA BANCA ESPAÑOLA EN LATINOAMÉRICA

- Bajo nivel de bancarización y negocio bancario muy segmentado debido a las fuertes disparidades de renta per cápita entre regiones y clases sociales.
- Elevados márgenes de intermediación* debidos a la reducida competencia.
- Posibilidad de reducir costes operativos con la introducción de nuevas tecnologías, y de aumentar, por tanto, la rentabilidad que ya era en los años noventa elevada.
- Surgimiento de nuevas oportunidades de negocio por la privatización de empresas públicas, la reforma en sus sistemas de pensiones y la financiación de los déficits presupuestarios a través de la emisión de deuda pública.
- Notable mejora en la supervisión y regulación bancaria** fruto del establecimiento de un marco regulatorio más moderno y eficaz.

* Los márgenes de intermediación de los países iberoamericanos han sido tradicionalmente más elevados que los de los países industrializados, e incluso también mucho más altos que los de muchos países asiáticos o del centro-este de Europa. Aunque entre los años 1995 y 2007 el margen se estrechó y la situación variaba notablemente entre países, los márgenes continuaban siendo elevados en comparación con otros países que tenían niveles similares de desarrollo.

** La regulación bancaria en Iberoamérica no difería esencialmente de la de los países industrializados. Esta circunstancia y la elevada presencia de la banca extranjera proporcionaron una notable solidez al sistema bancario iberoamericano.

Hay que señalar que las estrategias seguidas por los tres bancos en Iberoamérica fueron muy diferentes. Mientras el BBV y el BS adquirían paquetes mayoritarios de acciones en bancos locales, el BCH consolidó su presencia en Latinoamérica a través de su participación en la sociedad O'Higgins Central Hispano (OMCH)⁴. ▷

⁴ La configuración de la Corporación se realizó en el año 1996, desarrollando los objetivos del grupo en Chile, Argentina, Perú y Paraguay, en coordinación y gestión conjunta con el grupo empresarial chileno Luksic. Tras la fusión entre el BS y el Banco Central Hispano en enero del año 1999 se rompió la alianza con el grupo Luksic.

TABLA 3
PARTICIPACIONES DEL BBV EN LATINOAMÉRICA EN EL AÑO 1998

Filiales	País	Participación directa (Porcentaje)	Participación indirecta (Porcentaje)	Valor contable (Millones de pesetas)
Banco Francés.....	Argentina	0,00	59,69	86.970
Banco Bilbao Vizcaya Brasil.....	Brasil	100,00	0,00	122.049
BBV Credito Financiamiento.....	Brasil	0,00	99,70	1.657
Excel Banco de Invertemiento.....	Brasil	0,00	99,70	1.286
BBV Banco Ganadero.....	Colombia	0,00	56,20	61.619
Banco BHIF.....	Chile	44,03	0,00	30.725
Banco Bilbao Vizcaya México.....	México	0,00	100,00	47.047
Banco Continental.....	Perú	0,00	79,04	35.731
Banco Francés Uruguay.....	Uruguay	0,00	100,00	7.690
Banco de Lara.....	Venezuela	0,00	99,50	479
Banco de Occidente.....	Venezuela	0,00	96,09	1.999
Banco Popular y de los Andes.....	Venezuela	0,00	100,00	2.785
Banco Provincial-Banco Universal.....	Venezuela	51,43	51,44	60.459

Fuente: Revista ICE. Número 783 (2000).

En los primeros años del siglo XXI el BBVA adquirió alguna entidad adicional (o aumentó su presencia en aquellas que controlaba⁵), pero el ritmo de adquisición de entidades fue muy inferior al de la década precedente⁶. Por su parte, el BS también adquirió alguna entidad relevante⁷ en 1999 y 2000. A partir de ese momento las compras realizadas en Latinoamérica han sido muy escasas, a excepción de la compra que hizo el BS, en el mes de octubre del año 2007, junto con la entidad británica RBS y el belga Fortis Bank, del banco Holandés ABN AMRO con la finalidad de desmembrarlo y repartirlo. El BS, fruto de este reparto, se quedó con el brasileño Banco Real, lo que elevó aún más la presencia del BS en Brasil.

En definitiva, fue en la década de los noventa y primeros años del siglo XXI (hasta 2004) cuando los dos bancos realizaron importantes adquisiciones de entidades latinoamericanas, siendo el peso de la presencia del BBVA en la región fundamentalmente en México y el del BS en Brasil, representando las inversiones de ambos bancos en estos países el 75 por 100 del total.

2.3. Presencia de BBVA y Banco de Santander en Estados Unidos

La expansión en Estados Unidos del BBVA se produjo justo después de la expansión en Latinoa-

⁵ En el año 2004 el grupo BBVA lanzó una Opa sobre el 100% de las acciones de Bancomer que la entidad no controlaba.

⁶ Destaca la compra que se produjo en octubre del año 2005 del banco colombiano Granahorrar.

⁷ Destacar la compra de Banespa.

TABLA 4
INVERSIONES DE BBVA Y SANTANDER EN INTERMEDIARIOS FINANCIEROS DE EEUU
(En millones de dólares)

Año	BBVA	Santander
2004.....	866,70	–
2005.....	–	2.400
2006.....	2.644,00	511
2007.....	9.600,00	–
2008.....	–	1.900
TOTAL.....	13.110,70	4.811

Fuente: elaboración propia. CNMV.

mérica. En concreto no fue hasta el año 2004 cuando la entidad adquirió el Valley Bank de California y el Texas de Laredo National Bancshares. En junio de 2006 adquirió otras dos entidades en Texas⁸ y en el 2007 acometió la mayor inversión en el país hasta la fecha con la compra del Banco Compas. Destacar que todas las entidades adquiridas en Estados Unidos estaban en Estados fronterizos con México en donde BBVA era la mayor entidad bancaria extranjera del país. Con esta expansión el BBVA pretendía captar los flujos financieros de los emigrantes mexicanos.

También el BS, en una clara estrategia de seguimiento a la empleada por el BBVA, entró en el mercado norteamericano a partir del año 2005, es decir, una vez que terminó con su expansión en Latinoamérica al igual que hizo el BBVA. En concreto, en el año 2005 adquirió el 25 por 100 del Sovereign Bank y al año siguiente compró el 90 por 100 de la entidad financiera Drive Financial. Posteriormente, y ▷

⁸ El Texas Regional Bancshares Inc. y State National Bancshares Inc., dos importantes franquicias bancarias del estado de Texas.

una vez que la crisis financiera estalló, adquirió el 75 por 100 del Sovereign Bank que no controlaba⁹. En definitiva, lo que se observa, es que si bien ambas entidades tienen una presencia importante en EEUU, el BBVA tiene una mayor presencia relativa.

2.4. Presencia de BBVA y Banco de Santander en Europa y Asia

La presencia de ambas entidades en Asia, es muy limitada. En ambos casos su implantación se limita a algunas oficinas de representación y operativas¹⁰ y a la participación que el BBVA tiene en el banco chino Citic Bank, cuya presencia se inició en el 2006 con la compra del 5 por 100 del banco por un importe de 501 millones de euros y un 15 por 100 de las acciones de Citic Internacional Financial Holdings (CIFH) por 488 millones de euros. Posteriormente adquirió otro 10 por 100 por unos 1.000 millones de euros.

Respecto a la presencia en Europa de ambas entidades, ésta es relevante en Portugal, mercado en el que tanto BBVA como BS comenzaron a posicionarse en la década de los noventa, no sin grandes dificultades en su entrada. El BS inició su presencia en el país vecino con la compra, en el año 1990, del Banco de Comercio e Industria (BCI), pero no sería hasta el año 1999 en que se hizo con el grupo Champalimaud cuando adquirió un importante tamaño en el país¹¹ al poseer el 94 por 100 del Banco Totta y Açores y el 71 por 100 del Banco de Credito Predial. La presencia del BBVA es mucho más reducida, ocupando a finales del año 2011 el puesto número doce en lo que se refiere al activo gestionado (Tabla 5).

Respecto al resto de países europeos las inversiones del BBVA y del BS se produjeron a partir del

⁹ El importe de adquisición fue de 1.900 millones de USD, mientras que por el 25% anterior pagó 2.400.

¹⁰ El BBVA tiene sucursales operativas en Tokio, Hong Kong y Singapur y de representación en Beijing, Shanghái, Seúl, Mumbai y Taipéi. El BS tiene sucursales operativas en Singapur, Sidney, Hong Kong y Shanghai y de representación en Pekín, Seúl y Tokio.

¹¹ En 2004 todas las entidades se fusionaron, convirtiéndose en Banco Santander Totta, en la segunda entidad bancaria del país.

TABLA 5
PRESENCIA DE LOS DOS GRANDES BANCOS ESPAÑOLES EN PORTUGAL (*)

	Banco Santander	BBVA
Oficinas	759	94
Empleados	6.214	787
Inversión crediticia	30.102	7.455
Cuota de mercado local.....	12%	1,5%

(*) Datos a 31 de diciembre del año 2011.
Fuente: elaboración propia. BBVA, Banco de Santander.

TABLA 6
ADQUISICIONES DE ENTIDADES BANCARIAS EUROPEAS POR PARTE DEL BANCO DE SANTANDER (*)

Año	Banco	País
1987	CC-BankF	Alemania
1990	Banco de Comercio e Industria	Portugal
1997	Finconsumo	Italia
1999	Banco Comercial Portugues	Portugal
1999	Banco Totta y Açores	Portugal
1999	Credito Predial	Portugal
2004	Elcon Bank	Noruega
2004	Abfin	Holanda
2004	Abbey Nacional Bank	Reino Unido
2005	Bankia Bank	Noruega

(*) Hasta 31 de diciembre del año 2007.

Fuente: elaboración propia. Banco de Santander.

inicio del siglo XXI, siendo muchísimo más activo en la adquisición de entidades europeas el BS. La compra más relevante de la entidad cántabra se produjo en el año 2004 con la adquisición de Abbey Nacional por un importe de 12.500 millones de euros, con lo que se convertía en la mayor compra realizada nunca por una entidad bancaria española. Con esta compra el BS se posicionó como la quinta entidad bancaria del Reino Unido, aunque ésta no sería la única que el BS hizo en Reino Unido. En julio del 2008 adquirió la entidad Alliance and Leicester por 1.259 millones de libras. En septiembre de ese mismo año compró los depósitos minoristas y red de oficinas de Bradford and Bingley por 612 millones de libras. Posteriormente, en el mes de agosto del año 2010, adquirió 318 oficinas de Williams & Glyn's Bank al RBS por 1.987 millones de euros. Todas estas adquisiciones permitieron que el BS se convirtiera en la cuarta entidad del Reino Unido. Por su parte, el BBVA sólo dispone de una oficina operativa en Londres.

El BS está presente en Europa a través de la compra de diversas entidades europeas que han pasado a formar parte de Santander Consumer. Entre las ▷

TABLA 7
COMPOSICIÓN DEL RESULTADO DEL BBVA EN EL AÑO 2011

	Variación con respecto a 2010 (porcentaje)		Variación con respecto a 2010 (porcentaje)
Resultados totales.....	-12,80	México	5,40
España	-39,50	América del Sur.....	16,20
Eurasia, China y Turquía	74,80	EEUU	23,20

Fuente: elaboración propia. BBVA.

últimas entidades adquiridas destacan la compra a General Electric, en el mes de marzo del año 2008, de las unidades de GE Money en Alemania, Finlandia y Austria, junto a las unidades de tarjetas y financiación de coches en el Reino Unido. La compra de la división de crédito al consumo de RBS en Europa que incluye las actividades en Alemania, Holanda, Bélgica y Austria y la compra en julio del año 2010 de la red de oficinas del banco escandinavo SEB¹². Finalmente, la entidad cántabra adquirió en el 2010 el 70 por 100 de la entidad polaca Banco Zachodni WBK por 2.938 millones de euros. Con esta operación el BS accedía a un mercado que le era totalmente desconocido como era el de Europa del Este. El BBVA, por su parte, adquirió el 22 de marzo de 2011, una participación del 24,99 por 100 en Turkie Granati Bankasi AS¹³.

En definitiva, Europa constituye un mercado muy importante tanto para el BS como para el BBVA, pero su peso es mucho mayor en el caso del BS que ha realizado importantísimas inversiones en los últimos diez años, fundamentalmente en Reino Unido. Con el inicio de la crisis financiera ambas entidades han aumentado su presencia en Europa comprando dos entidades en países europeos en desarrollo y todo ello aprovechando la debilidad del mercado.

2.5. Resultados de la internacionalización

El esfuerzo de expansión internacional expuesto ha permitido a ambas entidades compensar en

¹² Skandinaviska Enskilda Banken.

¹³ El banco contaba a 30 de septiembre del año 2010 con 837 oficinas, 20.111 empleados y 9,5 millones de clientes. Esta entidad, que era el segundo mayor banco de Turquía por volumen de activos, fue adquirida por un importe de 4.200 millones de euros.

gran parte la caída de beneficio producido en España. En el caso del BS, que es el que mayor diversificación geográfica presenta, si observamos los resultados del 2011 vemos que de los beneficios totales obtenidos por la entidad, el 51 por 100 procede de Latinoamérica (28 por 100 de Brasil), la Europa Continental representa el 31 por 100 del beneficio (España 9 por 100), Reino Unido el 12 por 100 y EEUU el 6 por 100. Es decir, España sólo representa un 9 por 100 del resultado total.

La expansión geográfica seguida por los dos bancos españoles, presenta, sin lugar a dudas, un claro punto de debilidad que es la escasa presencia en Asia, continente motor del crecimiento mundial en estos momentos. En este sentido, la entrada del BBVA en el mercado chino no ha sido seguida por su gran competidor, como sí sucedió en otros momentos históricos con otras expansiones bancarias. Esta débil presencia bancaria española en la zona se corresponde, en definitiva, con la escasa, aunque creciente, presencia empresarial española en el continente.

3. La expansión internacional de los dos principales bancos italianos

3.1. Introducción

Los dos grandes bancos italianos analizados, Intesa y Unicredit, se conformaron a finales de los años noventa por la fusión y absorción de numerosas entidades. Su creación fue consecuencia de la promulgación de la Ley Amato en el año 1990, que liberalizó el sistema bancario, y de los intensos procesos de privatizaciones que se produjeron a finales de la década de los años noventa. Este proceso de concentración no se puede dar por con- ▷

TABLA 8
ENTIDADES EXTRANJERAS CONTROLADAS POR BANCA INTESA (*)

País	Banco	Total activo (**)	Ranking (***)	Oficinas	Clientes
Albania.....	Intesa Sanpaolo Albania	949	3	31	135.000
Bosnia.....	Intesa Sanpaolo Bosnia	714	5	53	135.000
Croacia.....	Privredna Banka Zagreb	9.770	2	213	1.579.000
Rumanía.....	Intesa San Paolo Romania	1.125	–	87	100.000
Serbia.....	Banca Intesa Beograd	3.575	1	203	1.568.000
Eslovaquia.....	VUB Banca	11.340	2	247	1.636.000
Eslovenia.....	Banca Koper	2.355	8	55	191.000
Hungría.....	Cib Bank	8.005	5	119	660.000
Egipto.....	Alexbank	5.110	5	200	1.571.000
Rusia.....	Banca Intesa	2.067	–	76	226.000
Ucrania.....	Pravese Bank	576	–	259	489.000
TOTAL.....		45.586	–	1.543	6.654.000

(*) A 30 de junio del año 2012. (**) Expresado en millones de euros. (***) Ranking nacional por total de activo.
Fuente: *Elaboración propia. Banca Intesa.*

cluido hasta el año 2007 en el que el grupo Capitalia se fusionó con Unicredit, e Intesa se fusionó con el grupo San Paolo IMI.

Algunas de las entidades que conformaron ambos bancos disponían de oficinas de representación y operativas en las principales ciudades americanas y europeas desde principios del siglo xx. Ello era consecuencia del acompañamiento que hicieron de la migración italiana y de la exportación de productos. Pero no sería hasta finales de los años noventa cuando el proceso de internacionalización tuvo lugar. En definitiva, la expansión internacional de ambas entidades aconteció con unos años de retraso en relación a las entidades españolas.

3.2. Expansión internacional de Banca Intesa

De las cuatro entidades analizadas, la que presenta un menor grado de internacionalización es Intesa. Su presencia se circunscribe a países del sur y este de Europa, así como a Egipto. Es decir, su diversificación geográfica está muy concentrada en un área concreta. Adicionalmente, la entidad tiene otra serie de filiales operativas y oficinas de representación¹⁴ repartidas por el mundo, funda-

¹⁴ Las oficinas de representación, que no pueden realizar operativa bancaria propiamente dicha, tienen como cometido asesorar a los clientes en el funcionamiento de los países donde están presentes, así como el buscar oportunidades de negocio que en un futuro pudieran desembocar en la creación de filiales operativas o en la compra de entidades locales una vez conocido en profundidad el mercado en el que se pretenden implantar.

Tabla 9
FILIALES BANCA INTESA

Filiales europeas	Filiales americanas	Filiales asiáticas
Ámsterdam	George Town	Dubái
Frankfurt	Nueva York	Hong Kong
Innsbruck		Shanghái
Londres		Singapur
Madrid		Tokio
París		

Fuente: *elaboración propia. Banca Intesa.*

Tabla 10
OFICINAS DE REPRESENTACIÓN
BANCA INTESA

Filiales europeas	Filiales americanas	Filiales asiáticas
Atenas	San Paolo	Beirut
Bruselas	Santiago	Mumbai
Estambul	Casablanca	Pekín
Moscú	El Cairo	Seúl
Estocolmo	Túnez	Teherán
Varsovia	Abu Dabi	

Fuente: *elaboración propia. Banca Intesa.*

mentalmente en Europa, Asia y América. Esta red no difiere en gran medida a las que presentan los otros tres bancos analizados, aunque su cobertura es muy inferior.

La forma de entrada de Intesa en Europa del Este y norte de África ha sido diversa: así, su entrada en Croacia se produjo como consecuencia de la privatización en 1999 de la entidad Privredna Banka Zagreb (PBZ). En esta privatización Banca Commerciale Italiana (que es una de las entidades que posteriormente conformarían Intesa) adquirió el 66,3 por 100 de la entidad. También fue adquirido, como consecuencia de una privatización, el ▷

Banco de Alejandría egipcio¹⁵. Por otro lado, el banco serbio Delta Banka¹⁶ fue adquirido a inversores privados por un importe de 325 millones de euros.

También el banco albanés Banco Americano de Albania fue adquirido por Intesa a inversores privados en el 2007, así como el Banco Italo-Albanese que fue adquirido en el 2005. De la fusión de ambas entidades surgió Intesa San Paolo Albania. Lo mismo puede señalarse del Praveze Bank Ucraniano que fue adquirido por Intesa en el 2008. También fue adquirido VUB Banca (eslovaco) a inversores privados en el año 2001.

En definitiva, entre los años 1999 y 2008 Intesa ha ido adquiriendo una serie de bancos de pequeñas/medianas dimensiones, bien a través de privatizaciones o bien adquiriendo participaciones mayoritarias a inversores privados, en un área geográfica concreta. Si bien los desembolsos económicos efectuados no han sido demasiado grandes, todos los bancos adquiridos lo son en países con un gran potencial de crecimiento. Destacar igualmente que todas las adquisiciones realizadas lo han sido entre los años 1999 y 2008, es decir, Intesa no ha adquirido nuevas entidades en el extranjero desde que se inició la crisis financiera global como sí hicieron el BS o el BBVA.

3.3. *Expansión internacional de Unicredit*

Esta expansión se divide en dos periodos claramente diferenciados: una primera etapa, desde el año 1999 al 2004, en la que la entidad adquiere diversos bancos de mediano/pequeño tamaño en Europa del Este y una segunda etapa que se inicia en el año 2004 tras la fusión de Unicredit con el banco germano HypoVereinsbank (HVB), valorada en 16.500 millones de euros, y que constituyó la mayor fusión europea hasta el momento. HVB estaba presente además de en Alemania, en Austria, donde poseía al

¹⁵ Banca Intesa pagó por el 80% del banco en el año 2006: 1.600 millones de dólares. Esta fue la primera privatización de un Banco en el país.

¹⁶ Este banco posteriormente fue cambiado de nombre para llamarse Banco Intesa Beograd.

Bank of Austria Creditsantalt que era la mayor entidad del país, y en muchos países del este de Europa.

En la primera etapa de expansión, el grupo Unicredit siguió una estrategia de expansión internacional idéntica a la de su gran competidor Intesa, adquiriendo diversas entidades en Europa del Este de pequeño y mediano tamaño. Esta estrategia de expansión internacional fue muy similar a la que siguieron BBVA y BS en la década de los noventa en Latinoamérica. Es decir, ambas entidades se fijaron en un mismo área de expansión geográfica y comenzaron a adquirir diversas entidades de pequeño/mediano tamaño. En ambos casos se buscaba adquirir entidades en países con un grado de bancarización escaso y economías con alto potencial de crecimiento. En el caso de BBVA y BS la elección de Latinoamérica se debió fundamentalmente a los lazos culturales e idiomáticos que les unían, mientras que en el caso de Intesa y Unicredit se eligió como área de expansión geográfica a Europa del Este fundamentalmente por proximidad geográfica.

Las adquisiciones que realizó Unicredit en esta primera etapa se produjeron a través de privatizaciones de entidades y de adquisiciones a accionistas privados (Tabla 11).

La segunda etapa en la expansión del grupo Unicredit se produjo con la compra del banco alemán HVB¹⁷ que estaba muy presente en Europa Central y del Este, en donde contaba con filiales en quince países, siendo algunas de ellas bancos de referencia.

En definitiva, tanto Unicredit como Intesa se han configurado como los dos grandes grupos bancarios en Europa del Este, un área geográfica con la que en principio Italia no tiene importantes afinidades culturales ni estrechos vínculos económicos, pero que sin embargo estaba conformada por países con alto potencial de crecimiento y bancarización escasa. Destacar que ambos si bien tienen cierta presencia en otras áreas geográficas a través de oficinas operativas y de representación ▷

¹⁷ HVB era el segundo banco alemán por capitalización bursátil y en el momento de la fusión con Unicredit estaba atravesando por importantes dificultades financieras.

LA EXPANSIÓN INTERNACIONAL DE LAS DOS PRINCIPALES ENTIDADES BANCARIAS...

TABLA 11
PRIMERA ETAPA DE ADQUISICIONES EXTRANJERAS DEL GRUPO UNICREDIT

Año	Banco adquirido	País	Observaciones
1999	Banck Pekao	Polonia	Segundo banco del país. 1.000 oficinas en el país
2000	Bulbank	Bulgaria	Precio pagado 700 millones de liras (51% del banco)
2000	Polnobanca	Eslovaquia	Precio pagado 30 millones de euros
2002	Zagrebacka Banka	Croacia	Precio pagado 122 millones de euros
2002	Demirbank	Rumanía	Precio pagado 18,1 millones de USD

Fuente: elaboración propia.

TABLA 12
PAÍSES EN LOS QUE OPERA EL GRUPO UNICREDIT

Países	Oficinas (*)	Cuota de mercado (**)	Países	Oficinas (*)	Cuota de mercado (**)
Alemania.....	857	2,90%	Rusia	109	1,90%
Austria	310	15,70%	Eslovaquia	79	8,30%
Polonia.....	1.002	10,10%	Serbia	78	8,00%
Turquía	954	10,10%	Rep. Checa.....	104	8,20%
Ucrania	431	4,60%	Kirguizistán	38	—
Rumanía	253	7,00%	Eslovenia	35	7,20%
Bulgaria	220	15,60%	Azerbaiyán.....	12	—
Bosnia.....	136	20,00%	Lituania	3	1,70%
Croacia	141	25,40%	Estonia.....	1	1,30%
Hungría.....	133	6,40%	Letonia.....	4	1,40%
Kazajstán.....	103	8,60%	TOTAL	5.003	

(*) Datos a 31 de marzo de 2012. (**) Como porcentaje de créditos concedidos

Fuente: elaboración propia. Unicredit Bank.

su presencia es mínima. Son bancos con una fuerte implantación en la Europa Oriental, pero no son bancos globales. Esta fuerte implantación europea se ve en que Unicredit es el banco con mayor número de sucursales en Europa e Intesa es el cuarto. En segunda y tercera posición se encuentran los bancos españoles Santander y BBVA también objeto de este estudio.

Aunque tanto Intesa como Unicredit comparten su localización geográfica en un área concreta, ésta es mucho más diversificada en el caso de Unicredit. Esta mayor diversificación es debida a que no sólo está presente localmente en un mayor número de países, sino que además de estar presente en economías emergentes tiene un importante peso en dos países con economías maduras como son Alemania y Austria. En Alemania es la segunda entidad del país por volumen de activos y en Austria es la primera.

Destacar finalmente que, tras el inicio de la crisis ni Intesa, ni Unicredit han adquirido nuevas entidades como sí ha sucedido en los casos de BBVA y BS. Lo que sí que han efectuado ambas entidades es una reorganización de sus participa-

das con el objeto de reducir costes operativos y ser más eficientes en un entorno tan difícil como el actual.

3.4. Resultados de la internacionalización

En el caso de Intesa, que es el que menor diversificación geográfica presenta, sólo el 20 por 100 de sus resultados proceden de sus filiales extranjeras. Este hecho hace especialmente vulnerable a la entidad, aunque su intención es, según declaraciones de su presidente en la Junta General de accionistas del 2012, la de crecer orgánicamente en aquellos mercados en los que la entidad ya está presente, así como realizar nuevas adquisiciones en Europa del Este una vez que la situación esté estabilizada. La intención del grupo UniCredit, por su parte, es continuar su expansión en Rusia en cuanto las circunstancias se lo permitan, ya que este mercado es considerado prioritario en su estrategia, al ser un país que la entidad considera de gran crecimiento futuro. ▷

En ambos casos, una mayor diversificación geográfica sería deseable para disminuir los riesgos que las situaciones de crisis como la actual comportan. En este sentido, la diversificación seguida por los grandes bancos españoles podía servirles como modelo a seguir. Aunque el hecho de que tanto Intesa como Unicredit se hayan convertido en las dos entidades extranjeras con mayor presencia en Europa del Este les puede servir de apoyo para acceder a dar servicios integrados a compañías multinacionales con presencia en toda la zona. Y es que si algo han conseguido ambos con su estrategia de diversificación ha sido la de ser las dos entidades de referencia en el este de Europa, seguidas muy de lejos por otras austriacas como Erste Bank.

4. Conclusiones

La diversificación geográfica de las cuatro entidades ha sido muy positiva ya que les ha ayudado a soportar mejor la crisis financiera. A pesar de las enormes dificultades por las que están atravesando las economías española e italiana, ninguna de las cuatro entidades ha recibido ayudas públicas, como sí ha sucedido con otras muchas entidades bancarias europeas competidoras. A este hecho, sin duda, ha ayudado su presencia en mercados que han tenido fuertes niveles de crecimiento durante la crisis. Este hecho no sólo diversifica la cuenta de resultados de estas entidades, sino que les facilita captar capitales o liquidez en otros mercados financieros distintos de los de origen.

Así, el BS es la primera entidad de Brasil, BBVA es la primera de México, Intesa y Unicredit tienen una fuerte presencia en la Europa Central y del Este, Unicredit es el segundo banco de Alemania y tanto BBVA como BS tienen una importante presencia en EEUU. Obsérvese (Tabla 1) que en todos estos casos el crecimiento de estas economías, entre los años 2008 y 2011, han sido muy superiores a los registrados por las economías española e italiana.

Las dos entidades con una presencia exterior más diversificada son, sin duda, los españoles BBVA y

BS lo que explicaría el porqué la capitalización bursátil del BS y del BBVA ha descendido en un menor porcentaje que la de Intesa y Unicredit desde que se inició la crisis hasta nuestros días. Además, hay que tener en cuenta que algunos países de Europa del Este, en que tanto Intesa como Unicredit están fuertemente posicionados, como es el caso de Hungría, han atravesado enormes dificultades financieras desde los primeros años de la crisis.

La importancia de la diversificación geográfica se observa en los resultados de las entidades en los que el peso de los países de origen disminuye año tras año, hasta el punto de que el BS que es el más diversificado de los cuatro analizados, en los resultados del año 2011, tan sólo el 9 por 100 provenían de su operativa española. Esta mayor diversificación también lo es del binomio economías desarrolladas-emergentes, lo que le otorga un crecimiento futuro de resultado/beneficio equilibrado.

Bibliografía

- [1] ASSOCIAZIONE FRA LE BANCHE ESTERE IN ITALIA (2011): Venticinque anni di banche e operatori esteri in Italia. Editorial. Franco Angeli.
- [2] AYADI, R.; SCHIMDT, R, y CARBÓ, S. (2009): Diversidad en el sector bancario europeo, Centre for European Policy Studies.
- [3] CARBAJO, A. (2011): Italia: la crónica de una crisis aplazada. *Cuadernos de Información Económica*, nº 224. Funcas.
- [4] CARRASCO, M.C. (2000): «La banca española en Latinoamérica y la evolución reciente de los principales sistemas bancarios latinoamericanos». *Revista de Información Comercial Española*, nº 783, pp. 51-61.
- [5] COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES, CNMV (2012): Hechos relevantes publicados por BS y BBVA desde el año 2003 hasta el año 2012.
- [6] COMMISSIONE NAZIONALE PER LA SOCIETÀ E LA BORSA, CONSOB (2012): Hechos relevantes de Intesa y Unicredit hasta el año 2012. ▷

- [7] FERNÁNDEZ DE LIS, S. y RUBIO, A. (2011): «La nueva dimensión global de la Banca». *Papeles de economía española*, nº 130: El futuro del sector bancario. Funcasí.
- [8] GIORDANO, F. (2007): *Storia del sistema bancario italiano*. Editorial: Donzelli Editore.
- [9] LA FRANCESCA, S. (2004): *Storia del sistema bancario italiano*. Editorial Il mulino.
- [10] MAUDOS, J. (2011): El sector bancario español en el contexto internacional: El impacto de la crisis. Fundación de las Cajas de Ahorros.
- [11] PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (2011): El futuro del sector bancario, Funcas.
- [12] RODRÍGUEZ, L.; CALVO, A.; PAREJO, J.A. y CUERVO, A. (2008): *Manual del sistema financiero español*. Editorial Ariel (21ª Edición).
- [13] SUTTON, A. (2010): *Bank state aid in the financial crisis*. Centre for European Policy Studies (CEPS).

*José Ramón García Menéndez**

EL CANON DE ALBERT HIRSCHMAN (1915-2012) EN CIENCIAS SOCIALES

Interés (por la ciencia) y pasión (por lo posible)

La obra de Albert Hirschman es, en los más genuinos términos de Umberto Eco, una auténtica «obra abierta», en continua elaboración y reformulación (auto)crítica. No existe escrito correspondiente a cualquiera de sus ciclos temáticos (desarrollo/industrialización; historia del pensamiento político-económico; semántica y retórica económica...) que no fuera recuperado posteriormente por el mismo autor para una relectura creativa. Incluso transcurridas varias décadas, Hirschman somete a toda su obra anterior a revisiones profundas a la luz de nuevas hipótesis o a los resultados de la contrastación empírica que informa la realidad sobre antiguas tesis presentadas en sus principales libros y ensayos. Una bibliografía, por lo demás, editada con una frecuencia de dos o tres años de estancia en cada uno de los centros académicos de excelencia donde Hirschman se desempeñó como docente, investigador y divulgador científico.

Palabras clave: historia del pensamiento económico, metodología de las Ciencias Sociales, Economía heterodoxa, desarrollo económico, interés público.

Clasificación JEL: A13, B31, B41.

1. A contracorriente

Albert Otto Hirschman nace en Berlín, el 7 de abril de 1915, en el seno de una familia judía de la alta burguesía alemana aunque bautizado, al igual que sus hermanos, en la religión protestante. Una familia liberal y culta, como la formada por Carl y Hedwig e hijos, que sufre el impacto del ascenso del nacional-socialismo en una Alemania humillada por las reparaciones de guerra impuestas tras el final de la I Guerra europea. El «huevo de la serpiente» del

nazismo se incuba ya en el nido de las leoninas condiciones que imponen los aliados victoriosos en el Tratado de Versalles y que la capacidad anticipativa de J. M. Keynes le obliga a abandonar la delegación inglesa en las negociaciones del tratado y escribir uno de los primeros y más conocidos alegatos políticos y económicos del autor, denunciando el saqueo de los vencedores sobre territorio y patrimonio alemanes que anima la eclosión y ascenso del nazismo. El aire antidemocrático y antisemita se hace irrespirable hasta el punto que el terror forma parte de la vida cotidiana a partir del incendio del Reichstag, en febrero de 1933. No es extraño, en consecuencia, que Albert Hirschman, recién cumplidos los 18 años y ▷

* Profesor Titular de Economía Aplicada. Universidad de Santiago de Compostela.

Versión de diciembre de 2012.

tras un fugaz paso por la Universidad de Berlín, emigrara precipitadamente a Francia, con matrícula en la Sorbonne, iniciando un éxodo muy similar al adoptado por otro científico social de la talla de André Gunder Frank.

Hasta 1941, los estudios básicos en Economía y las experiencias vitales y políticas en una época histórica determinante ocuparon a un joven e inquieto Albert Hirschman. El vértigo de los acontecimientos antes y en la II Guerra Mundial, por su velocidad y por su calado, dejan huella especialmente en quienes establecen un pulso entre condicionamientos personales y políticos, en los que las decisiones y prioridades forjan convicciones profundas en ideología y valores, y ajustan cosmovisiones, en el sentido schumpeteriano, sobre los fenómenos más relevantes de la sociedad. En este sentido, las directrices metodológicas y las propuestas teóricas básicas y aplicadas de Albert Hirschman maduraron, a nuestro juicio, en estas primeras etapas de formación y movilización.

En 1935 obtiene una beca para estudiar en la London School of Economics, uno de los primeros puntos de inflexión en la biografía intelectual de Hirschman pues descubre, en la misma fuente, la teoría keynesiana no sólo por la lectura inmediata de la primera edición de la *Teoría General* sino, además, por los seminarios que imparten en la London School algunos de los más significados discípulos directos de Keynes en un momento en que la institución representaba uno de los centros mundiales de acogida de grandes intelectuales, muchos de ellos pertenecientes a la diáspora europea provocada por la ocupación alemana: L. Robbins, K. R. Popper...

Hirschman, tras su estancia londinense, vuelve a París en un período de ebullición política e intelectual animado por el estallido de la Guerra Civil española. La noche parisina se convertía en un gran café de debate, animado por Malraux, Sartre, Camus y enviados de prensa norteamericana de la envergadura de Hemingway. Si «París era una fiesta» hasta entonces, a partir del verano de 1936 la fiesta se convierte en un síndrome para los franceses con el temor a quedar emparedados entre el incier-

to resultado de la Guerra Civil en España y la amenaza de ocupación por parte de Alemania. A. Hirschman decide viajar a Barcelona y alistarse en las Brigadas Internacionales. No consta que en Barcelona conociera a G. Orwell pero, respecto a sus pretensiones iniciales cambia de opinión y, con pasaporte inglés, se traslada a Trieste (Italia) y presenta en 1938 su tesis doctoral. Se aproxima a la frontera francesa con el propósito de enrolarse en el ejército francés, en un singular y reconocido comité de rescate y paso clandestino de fronteras liderado por el general Varian Fry, cuyo objetivo consistía en organizar el traslado por los Pirineos de franceses y europeos, en general, que huyen de la represión nazi tanto de Alemania como de los países ocupados. El mismo Walter Benjamin cruzó la frontera siguiendo una de las vías de paso clandestino conocida como «ruta Líster» por su utilización por exiliados republicanos españoles, aunque constituyó una vía de escape mejorada por el grupo de Hirschman. Detenido por la policía franquista y a punto de ser deportado a Francia en vísperas de la ocupación, Benjamin alquila una habitación en la fonda Francia de Portbou. Allí escribe una nota de despedida a la fotógrafa Henny Gurland, en la que le encarga transmitir a su colega y amigo Theodor Adorno su agradecimiento por haberle conseguido el visado para establecerse en EEUU. Pero al no contar con el permiso de salida de Francia y ante el terror en caer en manos de la GESTAPO, Walter Benjamín se suicida en su habitación, el 26 de septiembre de 1940, con una dosis mortal de morfina. Por una coincidencia histórica, en las navidades de 1941 fue Albet Hirschman, descubiertas sus actividades en el sur de Francia, quien tuvo que utilizar con éxito uno de los pasillos clandestinos cuyo destino era Lisboa, tras cruzar la península, para cruzar normalmente el Atlántico hasta Argentina, Brasil o México. Albert Hirschman, en cambio, eligió el mismo destino que pretendía Benjamín, Estados Unidos, país de refugio al que llega en enero de 1941 con una beca de la Fundación Rockefeller. De 1943 a 1946 fue movilizado por el ejército norteamericano y destinado al Norte de Africa e Italia. ▷

El itinerario académico y profesional de Albert Hirschman fue tan intenso como su etapa de formación y sus experiencias en la Guerra Civil española y en la II Guerra Mundial. Tras sus estancias de grado en la Sorbonne y en la London School of Economics, se doctora en Economía por la Universidad de Trieste, en 1938. El listado de instituciones donde profesó Hirschman desde 1941 es impresionante y forman parte no sólo de los centros universitarios de mayor prestigio mundial sino que las sucesivas estancias van marcando las prioridades analíticas en la investigación económica y la publicación de numerosos artículos especializados y de varias obras consideradas ya clásicas en el campo de conocimiento socioeconómico. El trabajo en las universidades de Berkeley (1941-1943), Yale (1956-1958), Columbia (1956-1964), Harvard (1964-1967), Stanford (1968-1973), Princeton (1974-1984), adquiriendo la condición de emérito en 1985 con plena actividad hasta mayo de 2007 (¡con 92 años cumplidos!).

En Princeton, Albert Hirschman donó, desde 1998 hasta 2007, una gran parte de su archivo con materiales y notas de investigación que documenta su carrera académica en desarrollo económico, América Latina y el trabajo desempeñado en el Banco Mundial. Este depósito acompaña a uno anterior, también de importancia, para conocer las raíces convencionales de las teorías dualistas del desarrollo legados, en su día, por W. Arthur Lewis. La envergadura de su obra se puede ilustrar con el tamaño y riqueza del archivo depositado. Se trata de 81 cajas que ocupan casi 35 metros de anaqueles universitarios de la Biblioteca de Manuscritos de Princeton. Una colección que consta de materiales en inglés, portugués, español y alemán, que el especialista interesado puede consultar *on line*, muestra la importancia del legado. De esta forma nos podemos sorprender (carpetas 11 de la caja 9 del archivo) con el rigor que Hirschman documentó su memoria doctoral de 1938; el tipo de examen que formulaba a sus alumnos de Harvard o Stanford; o la cuidada correspondencia que mantuvo con colegas y alumnos tutelados, especialmente latinoamericanos.

Las principales aportaciones de Hirschman tienen ciertas características comunes a su trayectoria biográfica: un hilo conductor multidisciplinar y, en el mejor sentido del término, cosmopolita. No obstante, cualquiera que fuera el tema específico o la perspectiva teórica empleada existe en la obra de Hirschman una especial impronta metodológica presente desde *The strategy of economic development* (1958) a *A propensity to self-subversion* (1995). Pero no sólo está presente en todas sus publicaciones sino que, además, es un rasgo distintivo reconocido por todos sus biógrafos y comentaristas y que, a mi juicio, podríamos denominar «canon de Hirschman» y que, en síntesis, podemos sintetizar en la superposición de científico social, autosubversivo y disidente.

Según McPherson, la persistente búsqueda de nuevas perspectivas es la característica principal del lugar que Hirschman ocupa en las Ciencias Sociales. *Maestro del pensamiento lateral* que observa los viejos problemas con nuevos enfoques es la definición que hace M. Blaug en el capítulo «Hirschman», de su colección de biografías de grandes economistas, publicado en 1985. En efecto, el trasfondo metodológico del autor pone en cuarentena las posibilidades del campo de conocimiento económico tradicional, tanto para proponer diagnósticos como prescripciones de política económica. Hirschman confiesa su antipatía por las analíticas unilaterales que tienden a la uniformidad de una realidad que es cambiante. La lectura de sus principales libros; sus contribuciones en el *New Palgrave Dictionary of Economics* (1987) cuando el mismo Hirschman describe las principales categorías analíticas de su obra (*Interest, Linkages, Exit and Voice*); así como sus declaraciones y testimonios personales recogidos por sus más autorizados biógrafos (McPherson; Melodesi, y Wilber y Jameson, entre otros) constituyen, en suma, la expresión más completa de la aversión que Hirschman siente por los principios generales, abstractos y apriorísticos, y en consecuencia, la oposición del autor al excesivo grado de simplicidad de la teoría económica convencional superpuesta a una hipotética realidad inmutable sometida a leyes permanentes. ▷

Con todo el bagaje académico ortodoxo acumulado, Hirschman se sentía, en el plano metodológico, un economista autosubversivo, a contracorriente, sin aceptar respuestas triviales a interrogantes complejos y someter a crítica el conocimiento acumulado, incluido, claro está, el propio pensamiento generado por el autor a lo largo de su dilatada vida intelectual. La visión amplia del problema económico y el apoyo a un proceso de investigación interdisciplinar animan al autor a proponer una disciplina científica en la que se relaciona la economía con la política, la sociología, la historia, la antropología... a través de una reconstrucción del fundamento más representativo de la ortodoxia del campo de conocimiento económico: el *homo economicus*. Sin embargo, para Hirschman, desplazar el objeto analítico hacia áreas poco exploradas, que permitan una fecunda revisión teórica de la relación entre fenómenos económicos y fenómenos extraeconómicos, requiere un investigador interesado, un «complicador» en palabras de Salvatore, que transforme diagnósticos y propuestas simples, interrogantes retóricos y respuestas triviales que se han generalizado en las ciencias sociales contemporáneas en un enfoque complejo en el que el problema debe ser analizado también con su relato, su contexto histórico, su posible generalización y la búsqueda simultánea de los rasgos específicos y singulares.

Albert Hirschman cumple cabalmente ese rol de «complicador» cuando el autor, metodológicamente, sigue un programa de investigación cuyo protocolo está al servicio, primero, de una significativa ampliación del ámbito conceptual de la economía con incorporación de términos de otras disciplinas o categorías analíticas propuestas por el autor (por ejemplo: eslabón, capital social fijo, la «mano escondida», etcétera), y segundo, a la clarificación semántica y retórica de los rasgos de atrofía y desvío del lenguaje que compone el discurso económico dominante en nuestro tiempo. En este sentido, Albert Hirschman es, por propia decisión metodológica, un autosubversivo como vector de dirección de su «historia interna» como científico social, una opción inconformista con el conoci-

miento económico heredado ante el que se rebela por convicción personal y sin complejos en el mundo académico norteamericano en que desarrolla gran parte de su labor profesional. Y fue consciente de esa posición hasta que en 1995 declara que «...he sido descrito como alguien primordialmente interesado en destacar lo que las mentes económicas más sistematizadas pasaron por alto...» y, concluye: «...fui y gocé el haber sido autosubversivo».

Sin duda, para Hirschman el enemigo principal es justamente la ortodoxia, el pesado legado del pensamiento económico convencional que obliga a repetir la misma receta y la misma terapia para resolver diversos tipos de enfermedad, la terca negativa a admitir la complejidad y desear reducir la realidad a un referente simple y estable. Esta insatisfacción crítica es la que alienta la citada autosubversión en la elaboración de su propio pensamiento pero, también, le convierte en un disidente en su historia externa académica y profesional pues practica el arte del *trespassing*, el traspaso de fronteras disciplinares en el análisis de fenómenos económicos complejos que requieren un enfoque interdisciplinar.

Hirschman propone, en consecuencia, un nuevo ámbito académico y profesional: la economía deja de ser una especialización prioritaria y se convierte en una perspectiva más a añadir a las existentes. El economista convencional, ante la envergadura de los problemas reales, deja de ser economista y se convierte paulatinamente en un científico social. En este sentido, ante su juicio relativista y evolutivo sobre la economía y los economistas, Hirschman se convierte a su vez en un disidente en los cánulos convencionales de nuestra disciplina, especialmente en la segunda mitad de su obra científica en la que se plasman con rigor los vectores transdisciplinares y autocríticos que configuran su pensamiento social. Sin embargo, también podríamos apreciar a lo largo de la obra del autor, especialmente la correspondiente a los ensayos de relectura crítica de trabajos anteriores, una sutil, casi imperceptible, tendencia hacia posiciones intermedias, de tercera vía ante dicotomías, de templar ▷

la argumentación en estas nuevas visitas al objeto de estudio cuando éste fuera tratado radicalmente en un momento anterior, tendencia relativamente sencilla de mantener para un autor que tiene un pensamiento social evolucionista. Quizás esta nota no sea del agrado de la legión acrítica de seguidores del autor pero refleja, como señala Joseph Hodara en su nota editorial de *Retóricas de la Intransigencia*, que la dialéctica interna que supone la autosubversión actúa también como restricción analítica. En este sentido, las tesis de Hirschman se asemejan a la obra de Hegel, según la lectura de cada corriente de pensamiento crítico.

Como señalan Wilber y Jameson, la evolución intelectual de Hirschman fue en dirección opuesta a la corriente dominante de los economistas norteamericanos que se hubieran sentido incómodos en el rol disidente, que ejercía Hirschman con fecundidad científica, al proponerse como objetivo de su trayectoria el denunciar y destacar que el Emperador (las ciencias sociales) y la Reina (la ciencia económica) no están tan vestidos y/o blindados como a la ortodoxia gustaría suponer. En este sentido, los estudios de Hirschman tuvieron un mayor reconocimiento en los territorios científicos fronterizos (ciencia política, historia...) que en la corriente dominante de su disciplina original, reacia a perder supremacía científica y aceptar una colaboración interdisciplinar que cuestiona la universalidad de la ciencia económica.

Hace algunos años, concretamente el 1 de noviembre de 2007, accedí al blog de Dani Rodrik, un economista de Harvard University con amplio reconocimiento en América Latina, en el que comentaba algunos aspectos de la obra de Albert Hirschman a partir de una relectura de sus principales trabajos para la preparación de una próxima conferencia. Sin duda, los elogios de Rodrik a la calidad y actualidad de los diversos enfoques de Hirschman para dilucidar problemas relevantes de nuestra disciplina eran más que merecidos, sobre todo, si provenían de los ámbitos académicos norteamericano y anglosajón, que de una forma encubierta redujeron a un premeditado ostracismo las contribu-

ciones originales de Hirschman en las últimas décadas. Pero lo sorprendente del caso no fue el comentario general de Rodrik, ni siquiera el arriesgado ejercicio del autor para suponer que Hirschman habría justificado incondicionalmente la opción pragmática de China de «milagro económico con ausencia de derechos». A mi juicio, el mayor interés lo concitó un comentario de B. Rossey añadido al blog con una pregunta retórica contundente. El uso de los tiempos verbales que hace Rodrik, según la comentarista, suena como si Albert Hirschman hubiera fallecido y le pregunta irónicamente: «¿Hace tiempo que no lees los obituarios de las revistas especializadas, Dani?».

Esta anécdota ilustra la extraña niebla que rodea contradictoriamente la figura de Hirschman hasta fechas recientes. Titular de una trayectoria científica desempeñada sin generar escuela ni discípulos hermeneutas; siendo heterodoxo sin complejos, Hirschman fue relegado paulatinamente a un segundo plano en la medida que acumulaba una impresionante obra científica que ha sido reconocida oficialmente por el Consejo de Investigación de la Ciencia Social en 2009, año en que se establece un galardón en su honor. Suponemos que Albert Hirschman, nonagenario, no sufriría ningún empacho de soberbia ni impacto emocional ante tan tardío reconocimiento oficial que, sin embargo, revaloriza aún más el respeto y la divulgación que alcanza en América Latina, especialmente a partir de la década perdida de los ochenta del siglo pasado cuando la región atravesó la denominada crisis de la deuda externa.

Tras el fracaso de las políticas de ajuste, algunos científicos sociales de prestigio en América Latina y admiradores de la obra de Hirschman, cuando alcanzan responsabilidades de gobierno ponen en práctica programas de saneamiento y crecimiento económico basados en la estrategia de desarrollo en la que los específicos desequilibrios de los países en desarrollo crean oportunidades y ventajas para las políticas económicas nacionales. Para Hirschman, en un país subdesarrollado están «subdesarrolladas» diversas instancias claves entre las cuales destacan los mercados. Aplicar una política económica dise- ▷

ñada, por ejemplo, por el Banco Mundial concebida para mercados competitivos por una teoría económica convencional es una garantía de fracaso en economías emergentes con mercados no competitivos.

Así lo entendieron Fernando H. Cardoso, sociólogo brasileño y uno de los formuladores de la Teoría de la Dependencia, o Alejandro Foxley, responsable de la chilena Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina: cuando ambos ocupan altos cargos públicos –Presidencia de Brasil y Ministerio de Hacienda de Chile– proponen y aplican políticas económicas de recuperación interna y de inserción en el mercado mundial según las recomendaciones posibilistas de Hirschman, buscando el cambio secuencial, acumulativo, de resultados más que un evento finalista que todo lo incluya. En este sentido, la fecunda obra del autor estuvo presente en los programas académicos y en el bagaje de los *policy maker* en América Latina en los últimos decenios, mientras era reducido a un sutil ostracismo en los círculos académicos norteamericanos. En este sentido, las simpatías que despertó Hirschman no fueron tan generalizadas como podrían hacer pensar la sucesión de elogios que mereció su persona y su dilatada obra. El rechazo abierto y sutil desde posiciones ideológicamente atrincheradas constituyó una constante en su trayectoria intelectual. Para unos, la «pasión por lo posible» ocultaba un despreciable «posibilismo acrítico». Para otros, su optimismo histórico no era más que un velo del «reformismo ingenuo» del que hace gala el autor en libros y seminarios.

Respecto a las tesis más simplistas de la vulgata marxista sobre la superación del subdesarrollo, Hirschman propone una revisión de la teoría del desarrollo que, sin caer en los modelos ahistóricos y mecanicistas tipo W.W. Rostov en boga en la economía convencional, que incide en la dinámica en zig-zag de una estrategia activa de crecimiento con carácter finalista. En otros términos, a través de las categorías analíticas «desarrollo desequilibrado» y «crecimiento antagónico», Hirschman propone una estrategia de crecimiento económico como un barco que navega contra el viento de los obstáculos es-

tructurales y las deficiencias institucionales que caracterizan el subdesarrollo, pero una navegación que debe ser inteligente pues si el navío debe seguir la flecha direccional hacia los objetivos cuantitativos y cualitativos del desarrollo integral, el puente de mando debe alcanzar esa meta mediante un rumbo en zig-zag para evitar o amortiguar los obstáculos y deficiencias hasta el punto en que «los avances en longitud hacia los objetivos sean a costa de perder algo de latitud, y viceversa». Pero para Hirschman esta navegación no representa una suma cero de compensaciones (lo que significaría una posición inmóvil, a pesar de las apariencias estadísticas) sino una suma positiva, pues la representación de las coordenadas de los objetivos socioeconómicos vinculados al desarrollo marcan pares de puntos que informan, en definitiva, cómo se resuelve (en términos técnicos e institucionales) la tensión entre objetivos político-económicos: crecimiento-estabilidad, crecimiento-equidad, estabilidad-equidad...

El neoliberalismo contemporáneo emitió, en general, un juicio irónico y de menosprecio de Hirschman y su obra. Más allá del escaso reconocimiento a una trayectoria intelectual tan controvertida como indiscutible, el ostracismo también afectó a la posición académica de Hirschman especialmente en el ámbito académico anglosajón. Los partidarios de la escuela de la *Public Choice*, liderados por J. Buchanan, no representan la posición más sectaria del neoconservadurismo norteamericano. Al contrario, sus estudios sobre la interdependencia entre política y economía y la convicción de que los fenómenos más relevantes de la sociedad pueden ser analizados desde esa perspectiva, hacen de la escuela de Virginia una aportación que, participando del retorno neoliberal, genera interés entre economistas críticos con las tesis dominantes de la Economía ortodoxa de raíz neoclásica. Sin embargo, la óptica de Hirschman no fue, en absoluto, contemporizadora. Cuanto más racional y razonable parece el análisis socioeconómico neoliberal en estas contribuciones (explicando desde la perspectiva económica del arte al suicidio premeditado, por ejemplo), más desconfianza genera en la ▷

obra y en las declaraciones de Hirschman. En efecto, la nula empatía entre ambas posiciones se evidenció con la publicación de unas de las principales obras de Mancur Olson sobre la lógica de la acción colectiva que Albert Hirschman filtra en la dialéctica interés privado-bien público-acción colectiva. Hirschman, con ironía mal disimulada, declara que el éxito del libro de Olson no sólo se debió a las cualidades propias de la obra sino, más bien, porque su contenido se vió refutado y superado por los acontecimientos de la realidad «...en pocas, muy pocas semanas».

2. Obra «en construcción», intensa y singular

Muchos economistas de mi generación tuvieron la primera noticia académica de Albert Hirschman a finales del franquismo. Uno de los temas clave en la historia económica de España y que resurgía con fuerza en la transición, bien por interés analítico o bien por afán purgativo o exculpatorio, fue el fracaso de la tardía revolución industrial española. En esta época, colectivos de economistas especializados en Historia y Estructura Económica española, referentes nominales de materias propias de la Licenciatura de Economía, presentan en cascada una serie de memorias doctorales y posteriores publicaciones sobre un tema cardinal en el pensamiento político y económico español que no adquiriría tal notoriedad desde el psicoanálisis colectivo entre intelectuales en la crisis de 1898. Una de aquellas excelentes investigaciones, no exentas de la tradicional polémica, se debió a G. Tortella Casares, *Los orígenes del capitalismo en España* (1973). Para analizar las raíces del retraso de la revolución industrial y burguesa en el caso español, Tortella aplica varias categorías analíticas debidas a A. Hirschman en su obra *La estrategia del desarrollo económico* (1961). En este sentido, Hirschman distingue dos tipos de destino de inversión en un proceso de industrialización: capital social fijo o actividades directamente productivas. La prioridad de uno u otro destino, la estrategia en

la toma de decisiones para privilegiar la inversión en infraestructuras (CSF) o en subvencionar la producción industrial (ADP), por ejemplo, marca carácter al tipo de industrialización, a la correlación de fuerzas en la gestión del proceso, su consolidación y estabilidad político-económica.

La línea argumental de *La estrategia del desarrollo económico* se forjó en los años de estancia de Hirschman en Colombia como asesor del Consejo de Planeación del Gobierno colombiano durante dos años y en consultoría privada, dos años más, y en la redacción definitiva del original en Yale para su publicación en 1958. Hirschman, traspasando fronteras disciplinares, califica la obra como literatura antropológica cuyos ricos recursos son dejados en el olvido por los economistas y en el ámbito de *shifting involvements*, término que se refiere a los vínculos entre lo público y lo privado en el desarrollo económico, con el objeto de romper los compartimentos estancos que delimitan las áreas de lo estatal y lo particular. El impacto de la obra en América Latina, en concreto en Colombia, fue indudable, y en 2008, la colombiana Universidad de los Andes organizó una conferencia durante dos jornadas, en conmemoración de los 50 años de la publicación. Por los títulos de las ponencias podemos confirmar no sólo la perenne riqueza interdisciplinar de la obra sino, además, la actualidad y el rigor conceptual operativo de expresiones típicas en la redacción de Hirschman: eslabonamiento, desarrollo desequilibrado, efecto túnel...

Realmente, este tipo de aportaciones de Hirschman, en el sentido que el autor ofrece una nueva perspectiva, propone herramientas analíticas *ad hoc* y las delimita conceptualmente (CSF y ADP, al igual que «eslabonamiento hacia delante y hacia atrás», «efecto túnel»...) y su preocupación por la Historia tiene en *The passions and the interests* (1977) otro relevante hito en la obra del autor. Hirschman se sitúa en la senda reflexiva de envergadura intelectual compartiendo el camino con clásicos del pensamiento sobre la naturaleza y contradicciones del capitalismo como Adam Smith o Adorno y Horkheimer. Estimulado por una observa- ▷

ción de Montesquieu en la que el ilustrado francés medita sobre las situaciones de abuso del poder del absolutismo del Antiguo Régimen aunque «*es una fortuna para los hombres saber que si las pasiones los llevan a ser malvados, sus intereses les obligan a no serlo*». Para Hirschman, la esencia del capitalismo consistió en mutar las pasiones en intereses en un complejo proceso de domesticación de pasiones y de delimitación de intereses para contrapesar las pasiones reprimidas, bien mediante coerción estatal, según el pacto del Príncipe propuesto por Hobbes; bien por la sustitución de pasiones por pasiones de superior intensidad (Spinoza), o bien a través de la convicción de que la conjunción de intereses propios da lugar al bien público (A. Smith).

La transformación de pasiones en intereses conduce, a su vez, a la razón, a la racionalidad pues el interés, como pasión «estructurada conscientemente» en el seno del sistema político y económico, implica adecuar los medios a los fines y cómo ordenar los fines ante la limitación de los medios. «*En cierto sentido —escribe Hirschman— el triunfo del capitalismo, como el de muchos tiranos modernos, debe mucho al rechazo generalizado a creerlo capaz de grandes defensas*» (1999, p. 81). Esta vuelta a los clásicos y la inclusión de la política, como territorio traspasado, en el análisis del desarrollo y de la ideología económica del capitalismo es una de las motivaciones de Hirschman, coherente por lo demás con el resto de su obra. No sorprende, por tanto, que el prólogo del libro se debiera a Amartya Sen quien reitera la necesidad de la ciencia económica en no autolimitarse por los supuestos del individualismo maximizador, como motor del desarrollo del sistema, sino en la creencia de que el capitalismo activa ciertas tendencias humanas benignas y racionales (intereses) a partir de tendencias malignas e irracionales (pasiones).

No obstante, Hirschman es escéptico sobre la capacidad de control de pasiones por lo que el método científico, en la modernidad y también en el campo de conocimiento socioeconómico, se vuelca progresivamente en un enfoque realista para

analizar la condición humana en lugar de pasar directamente de pasiones a intereses y a la postulación de ideales. Hirschman pone como ejemplo la obra de Maquiavelo en la que, incluso de forma sutil, el protocapitalismo originario renuncia a los valores heroicos y los sustituye por la avaricia y ésta, tamizada por la Reforma y el paulatino abandono de las condenas del comercio y del negocio bancario por parte de las doctrinas sobre el precio justo y contra la usura, transforma a su vez la avaricia en legítimo afán de lucro como valor regente de la sociedad.

Retóricas de la intransigencia (1991) constituye la tercera obra que A. Hirschman dedica, traspasando fronteras, al estudio de las ideas que promueven actitudes y conductas colectivas. Libro dedicado a Sarah, su última esposa, antropóloga y colega influyente que transmite a Hirschman una peculiar sensibilidad antropológica presente, especialmente, en la trilogía formada por esta obra, que continúa una reflexión iniciada en *Salida, voz y lealtad* y en *Las pasiones y los intereses*. A lo largo de la trilogía se advierte una línea directriz argumental, un auténtico denominador común metodológico, a través de una serie de contrapuntos conceptuales expuestos en una especie de dialéctica interna del texto, fijando posiciones semánticas y evidenciando, en su caso, contradicciones a cuya clarificación y resolución dedica Hirschman el objeto de las obras. En *Salida, voz y lealtad*, se analiza el amplio abanico de interacciones posibles entre la organización (prepotente o protectora) y sus miembros (rebeldes o resignados). En *Las pasiones y los intereses*, analiza la dialéctica entre las pasiones como desbordamientos emocionales que tienden a la irracionalidad en el proceso de decisiones y los intereses como impulso calculador. En *Retóricas de la intransigencia*, Hirschman analiza el sesgo intrasigente (como reaccionario) que está presente en el discurso de la *reaganomics* dominante de la época en estudio. Hirschman pretende descubrir los motivos reincidentes y la lógica del discurso ideológico de Europa en los dos últimos siglos.

Albert O. Hirschman no fue un genuino historiador de las ideas ni, por lo que hemos expuesto ▷

hasta el momento, un economista ortodoxo. Su obra desborda y traspasa los límites convencionales del oficio, reitera Hirschman con una dosis de vanidad científica. Pero una vanidad justificada pues, como dijimos anteriormente, Hirschman unifica en su obra la tradición sociológica y de ciencia política en Europa con la Antropología norteamericana, y ambas corrientes con la Economía de su formación universitaria y, además, con una dilatada y reconocida labor de consultoría en los países en vías de desarrollo, especialmente en América Latina a la que destinó el estudio sobre la teoría del desarrollo y las contradicciones de los diferentes modelos político-económicos aplicados desde el fin de la II Guerra Mundial hasta la actualidad.

El legado del anticanon de Hirschman representa para los científicos sociales más jóvenes un auténtico desafío intelectual. Nuestros economistas académicos y profesionales, madurados en el tranquilo clima de la ortodoxia pero acorralados por una crisis económica ni prevista ni resuelta, tienen la posibilidad de verbalizar (dar voz a) un cambio de prioridades analíticas y, siguiendo la secuencia descrita por Hirschman, incluso buscar una «voz» para dotar de realismo a los nuevos modelos explicativos donde se elabore conocimiento básico y aplicado en torno al «desequilibrio» como referente. Un cambio que debe llegar, sin duda, al lenguaje científico: un auténtico buque en las procelosas aguas de la semántica y de la retórica y con cartas de navegación superadas por la fuerza de las nuevas corrientes. Sin embargo, no debemos engañarnos: el conjunto de hallazgos científicos, que hacen de Hirschman un intelectual reputado, representa los mismos factores que impiden, por su ausencia cultural y por entorno institucional, que se reproduzcan en los jóvenes científicos sociales. El sistema curricular universitario y las vigentes directrices de la carrera profesional del docente e investigador en Ciencias Sociales y, en concreto, en Economía no representan un acicate a la intervención universitaria multidisciplinar con la misma prioridad en el análisis teórico básico y aplicado que en el discurso histórico, retórico y comunicativo del conocimiento como obra abierta, en continua construcción.

Quizás sean algunas de las principales aportaciones de Hirschman las que nos permitan reflexionar, en un plazo no más largo que un lustro, sobre la contrarreforma educativa en las universidades públicas europeas, especialmente las pertenecientes a la amplia periferia europea. El proceso de Bolonia a coste cero, en nombre de la armonización de la educación superior que facilitara una supuesta perfecta movilidad de mano de obra cualificada en el mercado europeo, ha generado un perverso proceso de deterioro lento, incluso sutil, pero imparable en las Ciencias Sociales y, en concreto, en la Economía cuyo futuro científico va mutando, en la tormenta de la profunda crisis económica actual y en el retorno neoliberal de la tecnocracia, hacia una «Ingeniería Financiera». Y, a propósito: ¿no sería ahora el momento idóneo para volver a plantear el alcance analítico de la triada «voz-salida-lealtad» propuesta por Hirschman para replantearnos la viabilidad de la universidad pública europea en un proceso de armonización al servicio de intereses inmediatos de productividad y competitividad de los mercados? En este caso, la mencionada subordinación de la universidad pública como objeto de reflexión bien pudiera merecer un provocativo e inteligente juego de palabras por parte de Hirschman. En efecto, según confesión propia, el autor encontró en el azar de la combinatoria de palabras una fuente adicional, si no de conocimiento, sí de sugerentes reflexiones. A Hirschman le atrae encontrar nuevas acepciones en el lenguaje al uso como le sucedió con los fines constitucionales de *libertad y felicidad* a los que se debería añadir la búsqueda de ambos fines con un tercero no menos importante. Esta búsqueda se inspira en una lectura un tanto irreverente del ensayo sobre la «lógica de la acción colectiva» de Mancar Olson. No sorprende que su atención enfocara una aportación de la Public Choice, una escuela de pensamiento económico que *aggiornata* la esencia neoliberal con un ropaje de relaciones entre economía y política, la fascinación por los juegos de palabras e, incluso, la utilización frecuente de términos conjugados o pares de conceptos opuestos tanto por argumentaciones como para títulos expresivos de varias obras o artículos ▷

del autor. No debe sorprender, por tanto, la afición de Hirschman en la construcción de palíndromos, especialmente si están formados por varias palabras y que contienen una información coherente. Recordemos que el palíndromo es una figura de una o varias palabras que puede ser leída normalmente o hacia atrás. Por ejemplo, en lengua española, Roma-amor constituye un palíndromo simple. Al respecto, una de las últimas obras publicadas por Hirschman, bajo el seudónimo de Dr. Torpe, fue una colección de palíndromos titulado *Lines Senil*, constituyendo el mismo título un palíndromo en lengua inglesa.

Las lecciones de Hirschman también alcanzan no sólo al «qué» sino, también, al «cómo». La visión omnicompreensiva de Hirschman es plural, interdisciplinar, capaz de sintetizar el complejo discurso científico en una serie de términos referenciales e, incluso, metáforas que adquieren, por el rigor del contexto de análisis, una rica significación. Debemos destacar, también, la elegancia formal de los escritos de Hirschman: tributario de un pensamiento plural y transdisciplinar, y con continuas apelaciones auto-críticas, su literatura es de difícil delimitación pues el ensayo, la autobiografía y las memorias, el estudio técnico, la crónica política...se suceden ágilmente en cada una de sus obras, con variedad de temas y volviendo sobre los mismos, décadas después, para valorar la vigencia de su propia trayectoria intelectual. Legado y lecciones de Hirschman que perteneciendo a la historia del pensamiento seguirán siendo fuente de inspiración para científicos sociales que estimen que el «canon» más que un rasgo adscriptivo de un autor concreto es un programa de trabajo, quizás no el más cómodo pero, sin duda, el más desafiante.

Bibliografía

- [1] BLAUG, M. (1985): «Hirschman, A.O.», en *Great economist since Keynes*. Cambridge Univ. Press, London.
- [2] FOXLEY, A., MCPHERSON, M. y O'DONNELL, G. (1986): *Democracia, desarrollo y el arte de traspasar fronteras*. Ensayos en homenaje a Albert Hirschman. FCE, México.
- [3] HIRSCHMAN, A.O. (1961): *La estrategia del desarrollo económico*. FCE, México.
- [4] HIRSCHMAN, A.O. (1973): *Desarrollo y América Latina. Obstinación por la esperanza*. FCE, México.
- [5] HIRSCHMAN, A.O. (1977): *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*. FCE, México.
- [6] HIRSCHMAN, A.O. (1984): *De la economía a la política y más allá*. FCE, México.
- [7] HIRSCHMAN, A.O. (1986): *Interés privado y acción pública*. FCE, México.
- [8] HIRSCHMAN, A.O. (1987): «Exit and Voice», «Interests», «Linkages», in *The New Palgrave. Dictionary of Economics*. MacMillan, London.
- [9] HIRSCHMAN, A.O. (1987): *La economía política del desarrollo latinoamericano, El Trimestre Económico*, n° 216, octubre-diciembre.
- [10] HIRSCHMAN, A.O. (1991): *Retóricas de la intransigencia*. FCE, México.
- [11] HIRSCHMAN, A.O. (1993): «Albert Hirschman: el trasmundo de un disidente. Diálogo con Ernest Lluch», *Claves de la Razón Práctica*, n° 35.
- [12] HIRSCHMAN, A.O. (1996): *Tendencias autosubversivas: ensayos*. FCE, México.
- [13] HIRSCHMAN, A.O. (1999): *Las pasiones y los intereses*. FCE, México.
- [14] HIRSCHMAN, A.O. (1999): *A través de las fronteras. Los lugares y las ideas en el transcurso de una vida*. FCE, México.
- [15] SANTISO, J. (2000): «La mirada de Hirschman sobre el desarrollo o el arte de los traspasos y las autosubversiones». *Revista de la CEPAL*, n° 70, abril.



*Luis Manuel Ruiz Gómez**

EL RIESGO DE INTERNET PARA EL DESARROLLO DE LAS TIC

Las nuevas tecnologías de la información (las denominadas TIC) están modificando la manera de trabajar y relacionarse de millones de personas en todo el mundo. Su crecimiento y evolución ha sido constante y exponencial; y, en la mayoría de los casos, Internet ha sido la herramienta idónea para su desarrollo. Por ello, Internet desempeña un papel de gran relevancia en la proliferación de dichas tecnologías. No obstante, existen riesgos que pueden suponer un obstáculo para la evolución de las TIC. En este artículo se va a analizar uno de estos riesgos tal y como se está comenzando a hacer de manera global por los distintos organismos gubernamentales.

Palabras clave: competencia, gestión, neutralidad, TIC.

Clasificación JEL: O30, L40.

1. Introducción

Este artículo pretende arrojar cierta luz sobre el concepto de neutralidad de red, que ha sido uno de los resultados directos de la proliferación a nivel mundial de las tecnologías de la información y la comunicación (también conocidas como las TIC). Dichas tecnologías han tenido un impacto de dimensiones globales en multitud de ámbitos, sobre todo aquéllos concernientes a la economía y la sociedad. Como resultado de este desarrollo tecnológico, muchos proveedores de servicios ejercen prácticas que atentan contra una red neutral. La neutralidad de red hace alusión a la noción de que los proveedores de servicios de internet (ISP) deberían dar un tratamiento equitativo no solo a los servicios que ofrecen, sino también a las aplicaciones y contenido que se encuentran disponibles en la red. Tomando como base el principio de no discriminación, los

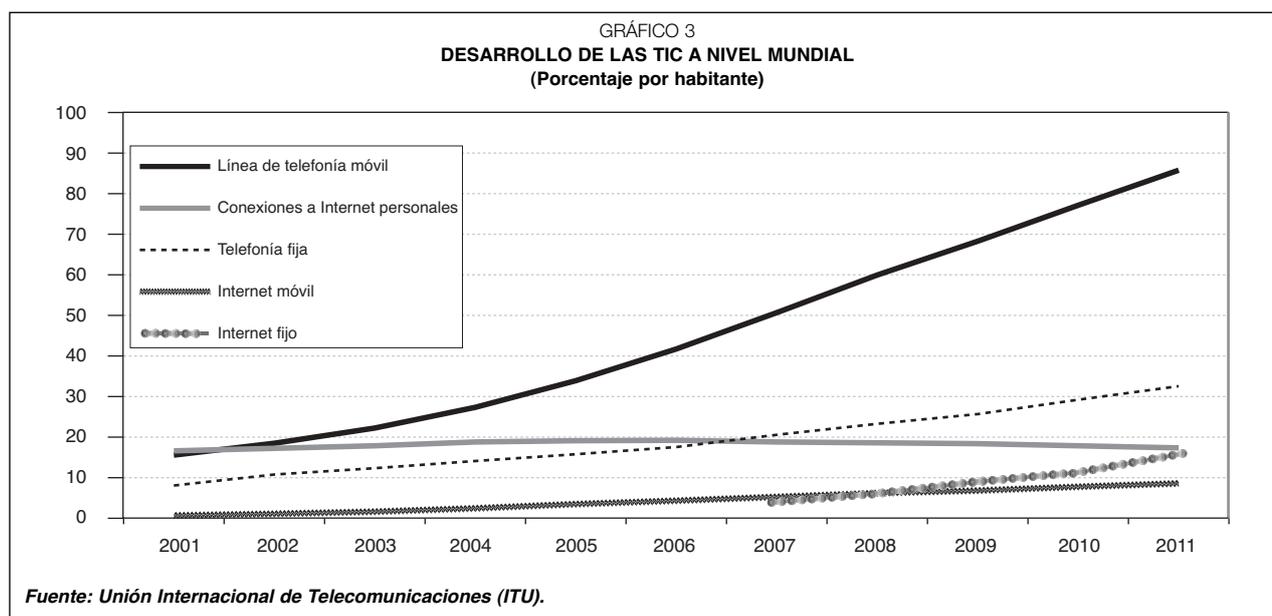
defensores de la neutralidad de red buscan restringir la capacidad de los proveedores de servicios y así evitar la gestión o restricción inapropiada del tráfico en Internet. Uno de los problemas a los que intenta hacer frente la neutralidad de red es el bloqueo o limitación de banda ancha (también denominado *throttling*); no obstante, en muchas ocasiones, dichas prácticas quedan justificadas por los proveedores mediante aseveraciones que aseguran que de esta forma no se distribuye un contenido ilegal y es una forma de gestionar mejor el tráfico en periodos de congestión.

2. El desarrollo de las TIC y la neutralidad de red

La difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (las TIC) ha sido tal, que está presente en muchas regiones del mundo, ya que cada día el porcentaje de personas que se conecta a la red es mayor. El pasado año se observó un crecimiento a nivel mundial de las TIC para todos los indicadores, salvo el relativo al número ▷

* Profesor Ayudante del Departamento de Economía Aplicada. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Versión de diciembre de 2012.



**TABLA 1
POSICIÓN EN EL RANKING EN EL DESARROLLO DE LAS TIC**

Europa	Posición	Asia	Posición	América	Posición	Estados Árabes	Posición	Asia Central	Posición	África	Posición
Suecia	2	República de Corea	1	Estados Unidos	15	Qatar	30	Rusia	38	Seychelles	70
Dinamarca	3	Japón	8	Canadá	22	Bahréin	40	Bielorrusia	46	Mauricio	74
Islandia	4	Hong Kong	11	Barbados	34	Emiratos Árabes	45	Kazajstán	49	Sudáfrica	91
Finlandia	5	Singapur	12	Antigua y Barbuda	43	Arabia Saudí	47	Moldavia	62	Cabo Verde	101
Países Bajos	6	Macao	14	Uruguay	50	Omán	53	Ucrania	67	Botsuana	108

Fuente: Telecommunications Management Group.

de líneas de telefonía fija, indicador que ha sufrido un claro descenso desde 2005.

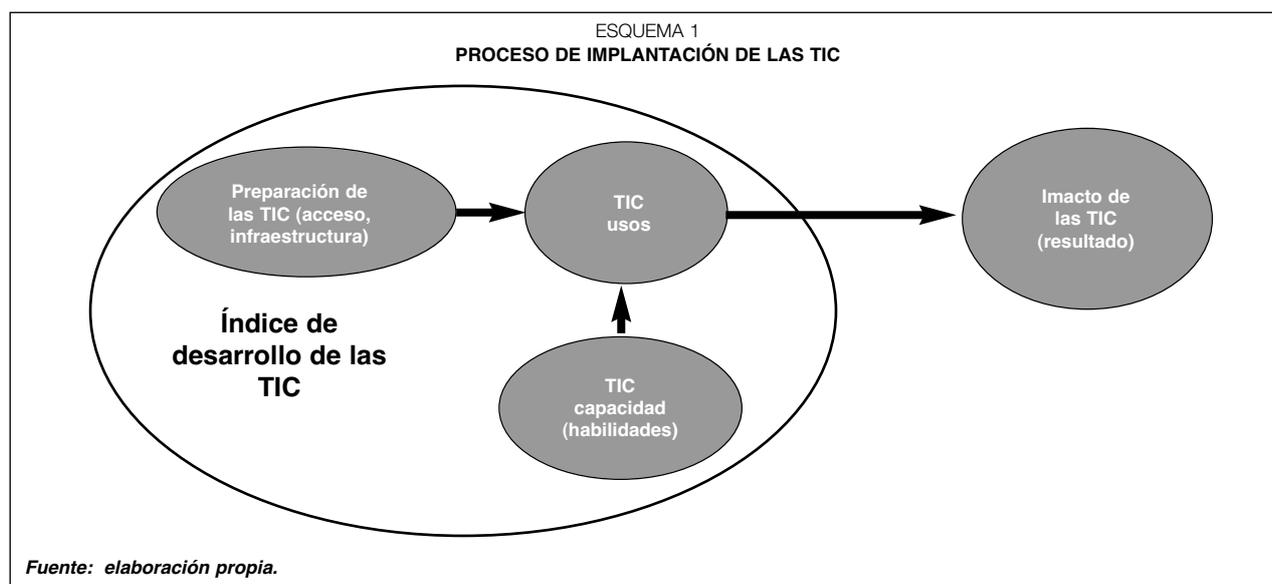
Por otro lado, ha habido en los últimos años un cambio en las telecomunicaciones que ha pasado de redes nacionales centradas en canales de servicio o redes independientes para cada servicio a una tendencia basada en una infraestructura única con un protocolo denominado IP, que distribuye información, ya sea de voz, vídeo o datos, y generalmente con un solo aparato.

El Gráfico 1 nos muestra el desarrollo que a nivel mundial han experimentado las tecnologías de la información y la comunicación, mediante los indicadores más representativos para dichas tecnologías; y la Tabla 1 nos indica el nivel de desarrollo de las TIC, de acuerdo al índice utilizado para la medición de dichas tecnologías (ICT Development Index, IDI) en los países más avanzados en el desarrollo de las TIC y su posición global.

El desarrollo de las TIC ha supuesto un motor para el desarrollo de muchos países; y es vital para aquéllos, que antes rezagados, comienzan ya su andadura en la sociedad de la información y el conocimiento. El proceso de implantación de las TIC para que un país se convierta en una sociedad de la información tiene tres etapas:

- Estadio 1: preparación de las TIC (que refleja el nivel de infraestructura de redes y acceso).
- Estadio 2: intensidad de las TIC (que refleja el nivel de uso de las TIC en un país).
- Estadio 3: impacto de las TIC (que refleja el resultado de la eficiencia y efectividad del uso de las TIC).

Lo que resulta innegable es que para que un país realice avances, a través de los distintos estadios de este proceso, es necesaria una infraestructura para el despliegue de dichas tecnologías, un alto nivel de uso y la capacidad de usarlas de manera efectiva. Hace ▷



un par de años esto se consideraba una utopía en muchos países, pero cada vez son más los que incorporan las tecnologías de la información en una gran diversidad de ámbitos.

Como se ha indicado, Internet se ha convertido en los últimos años en la vía principal de transmisión de información. Sin embargo, este fenómeno tiene un riesgo inherente, ya que algunos operadores lo ven como una oportunidad para ganar un beneficio competitivo y financiero mediante la priorización de bits de datos digitales (*bitstreams*), ofreciendo garantías en la calidad del servicio. Dicha estrategia supone, en cierto modo, una forma de discriminación en el servicio que afecta a una tradición de neutralidad en la red con respecto a la transmisión de Internet.

3. Objetivos de la neutralidad de red

En los últimos años, las autoridades reguladoras de los distintos países han intentado centrarse en superar las metas fijadas en lo que concierne a la neutralidad de red, sobre todo en aspectos relacionados con la protección del consumidor, la promoción y preservación del acceso e innovación, y la salvaguarda de la libertad de información y divulgación. La protección del consumidor supone el evitar bloqueos o limitaciones en el uso de ciertos contenidos de la red.

Asimismo, los defensores de la neutralidad de red buscan la mejora de la transparencia en la gestión del tráfico por parte de los ISP, así como otras acciones reguladoras. Si una red de comunicaciones ofrece una serie de aplicaciones, el usuario, como suscriptor, espera una cierta velocidad, además de todas las demás características que se le ofrecen cuando contrata un servicio. La calidad del servicio es un concepto que forma parte del tratado internacional de la ITU (Unión Internacional de Telecomunicaciones), denominado reglamento de las telecomunicaciones internacionales (ITR, International Telecommunication Regulations), que declara que las administraciones deberían cooperar en el establecimiento, operación y mantenimiento de una red internacional para facilitar una calidad de servicio satisfactoria. En relación con este tratado, la ITU ha publicado manuales y casi 200 normas técnicas, actualmente en vigor, (denominadas Recomendaciones) sobre la calidad del servicio, que cubren los siguientes parámetros:

- Velocidad (procesamiento de datos).
- Gestión de redes principales.
- Retrasos en la transmisión (latencia).
- Pérdida de información durante la transmisión.
- Variaciones en el retraso (tiempo de fluctuación).

No obstante, el principal desafío que existe desde que se acordó en 1988 el reglamento de las tele- ▷

comunicaciones internacionales es el de determinar el tipo de calidad de servicio que se está ofreciendo por parte de los proveedores.

4. Enfoques normativos a nivel mundial

Mientras se sigue debatiendo en los distintos países sobre si las disposiciones relativas a la neutralidad de red son necesarias, empiezan a surgir diferentes iniciativas y acercamientos hacia el principio de neutralidad de red. Por un lado del espectro existen políticas que requieren una neutralidad de red pura de no discriminación, en la que a los ISP se les prohíba la gestión del tráfico de Internet y simplemente se centren en ofrecer todo el contenido en igualdad de condiciones, y a las empresas se les prohíba cobrar a los proveedores de contenidos por tener prioridad o un acceso privilegiado. Y en el otro lado del espectro existen las políticas que permiten a los ISP realizar todo tipo de prácticas en relación a la gestión del tráfico en la red, incluido el de realizar bloqueos para evitar que los usuarios accedan a cierto tipo de contenido, servicios o aplicaciones sin el conocimiento de dichos usuarios. Aunque un país puede no tener políticas o reglas específicas, temas tales como el bloqueo, la demora en la recepción de la información o la priorización del tráfico se pueden gestionar mediante leyes de competencia, al tiempo que la transparencia y la divulgación pueden conseguirse a través de leyes de protección al consumidor o leyes que salvaguarden la libertad de información y expresión.

Distintos países están comenzando a implementar diversas políticas que, aunque no coinciden en esencia, tienden a cumplir con básicos vinculados con la neutralidad:

- Los consumidores podrán hacer uso de las aplicaciones y servicios de su elección.
- Los consumidores podrán acceder al contenido legal que sea de su elección.
- Los consumidores podrán conectar el dispositivo de su elección siempre que no suponga un incumplimiento de las leyes o genere perjuicios a la red.

– Los consumidores tienen derecho a la competencia entre proveedores de red.

– Los proveedores deberán aplicar la transparencia a las prácticas ejercidas de gestión de tráfico.

En la práctica, los organismos reguladores de ciertos países están adoptando políticas de neutralidad de red que van de un lado al otro del espectro. Un organismo regulador puede considerar que no es necesario regular las prácticas de los proveedores de servicios en lo que respecta a la gestión de la red, pero sí estimar importante la necesidad de establecer normas más estrictas sobre las políticas de gestión de tráfico para asegurar que los usuarios estén bien informados en todo momento. Éste es el caso, por ejemplo, de la política de la Comisión Europea (CE) sobre neutralidad de red que figura en el informe realizado por la UE en abril de 2011, *The Open Internet and Net Neutrality in Europe* (La Internet abierta y la neutralidad de red en Europa). El informe refleja la gestión del tráfico como una calidad de servicio para los consumidores en relación con el bloqueo o limitación de banda ancha del tráfico legal de Internet y las prácticas de gestión de tráfico de Internet. La UE no impone normas o restricciones en el bloqueo o la limitación del tráfico lícito en Internet, pero ha detectado ciertos asuntos vinculados con la falta de protección de los consumidores y temas de competencia. Para ello, la UE ha recomendado que las autoridades reguladoras de cada país miembro realicen indagaciones más detalladas de las prácticas llevadas a cabo por los proveedores de servicios antes de adoptar directivas o reglamentos. Además, la UE reconoce que la gestión del tráfico es necesaria para asegurar una gestión del tráfico en la red sin problemas, en especial en periodos de congestión. Por este motivo la UE no impone normas o restricciones sobre dichas prácticas tales como la diferenciación de paquetes, enrutamiento IP o filtros que distingan entre el tráfico seguro y el dañino; las únicas normas impuestas por la UE en el informe publicado sobre una Internet abierta, aparte de la libertad del consumidor de poder cambiar de proveedor, es la transparencia y libertad ▷

de divulgación. Estas normas, no obstante, requieren que los proveedores aseguren que se suministra una información adecuada sobre los servicios que ofrecen a los consumidores, incluida la identificación de restricciones en el acceso a determinados servicios y velocidades de conexión. Es importante, por tanto, que el consumidor, antes de realizar la contratación del servicio, esté debidamente informado sobre la gestión de tráfico que va a recibir y el correspondiente efecto que pueda tener en la calidad de servicio.

En lo que concierne a España, en diciembre de 2010 se empezaron a tomar iniciativas relativas a la neutralidad, el Senado español aprobó de manera unánime una moción a favor de una red neutral, aunque no se adoptaron medidas orientadas a modificar la normativa española. En marzo de 2012, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo encargó a un comité asesor de expertos la elaboración de un informe que analizara, entre otras asuntos, la neutralidad de red en el país, con el fin de fijar unas directrices de actuación con respecto al modelo de economía digital y asegurar la disposición de redes de calidad que fomentaran la diferenciación y la innovación en la prestación de servicios. Entre las recomendaciones propuestas, se estimó establecer distintos tipos de modelos de prestación de servicios, sin olvidar los principios de transparencia, proporcionalidad y no discriminación que definen las redes neutrales.

A finales de 2010, se aprobó en Estados Unidos la reglamentación de neutralidad de red por parte de la Comisión Federal de Comunicaciones (the Federal Communications Commission, FCC), que entró en vigor en noviembre de 2011 tras un prolongado y complejo proceso legislativo. Dicha reglamentación defiende tres aspectos básicos: la transparencia, la prohibición del bloqueo y la discriminación no razonable. Estos dos últimos aspectos se corresponden con las prohibiciones consideradas arbitrarias en la legislación chilena.

Asimismo otras autoridades reguladoras que deciden establecer normas tanto para la gestión de la red como para la transparencia, pero están todavía lejos

de conseguir una neutralidad pura, y de acuerdo a una serie de normas que regulen la gestión de la red y que impida a los proveedores de servicios discriminar ciertos tipos de tráfico con algún fin concreto. Éste es el caso de Francia, en donde ARCEP (regulador francés de las telecomunicaciones) publicó en septiembre de 2010 un informe titulado «Neutralidad de Internet y de las redes: propuestas y directrices». En la primera propuesta realizada, ARCEP recomendó que los ISP facilitaran a los usuarios finales la capacidad de enviar y recibir el contenido de su elección, la capacidad de usar los servicios y utilizar las aplicaciones que desearan, la capacidad de conectar el *hardware* y usar cualquier tipo de programas siempre y cuando éstos no dañaran la red, y una calidad de servicio lo suficientemente alta. En su segunda propuesta, ARCEP indicó que los ISP no podían discriminar distintos tipos de tráfico, con independencia de la naturaleza de éste. La tercera propuesta se centró en el cumplimiento de principios generales tales como la proporcionalidad, eficiencia, no discriminación y transparencia, y en la cuarta, se exigió a los proveedores de Internet ofrecer un servicio satisfactorio mínimo de calidad. No obstante, ARCEP no llegó a especificar ese mínimo. Ya en la quinta propuesta, se trataron temas vinculados ya no sólo con la transparencia sino con la libertad de difusión, en la que los proveedores deberían informar al usuario de los servicios de datos que van a recibir, la calidad del servicio, las posibles limitaciones del servicio y cualquier práctica de gestión que pudiera afectar al usuario.

Al igual que Francia, Chile ha adoptado normas relativas a la neutralidad de red que restringen la discriminación realizada por los proveedores de servicios (ISP), que limitan el acceso a contenidos, aplicaciones y servicios de Internet. Chile ha sido el primer país del mundo en aprobar una legislación que defiende el principio de neutralidad, conforme a la ley chilena de neutralidad de red, firmada el 18 de agosto de 2010. Dicha ley se centra en los principios de no discriminación y transparencia, y prohíbe que los ISP bloqueen, limiten el ancho de banda o impidan la trasmisión de cualquier ▷

TABLA 2
DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE NORMAS SOBRE NEUTRALIDAD DE RED

Etapa en proceso	Posición en el espectro (de más a menos estricta)	País
Sin proceso consultivo	La neutralidad de red ha sido considerada, pero no se han encontrado problemas que requieran una consulta y reglamento ulterior; se continua realizando un control.	Dinamarca, Alemania, Irlanda, Portugal
	Directrices de neutralidad no vinculantes.	Noruega
En proceso consultivo	La información recogida sobre las prácticas actuales señala un posible establecimiento de normas.	Italia (febrero, 2011)
	Se han propuesto normas de transparencia y divulgación, pero no gestión de tráfico.	Reino Unido
	Se han propuesto normas de transparencia y divulgación o normas de no discriminación.	Brasil, Suecia (febrero, 2011)
Reglamento o legislación adoptada	Existen normas de transparencia y divulgación, pero no normas de gestión de tráfico o de no discriminación.	Comisión Europea (abril, 2011)
	Existen normas de transparencia y gestión de tráfico y de no discriminación.	Canadá, Chile (julio, 2010 y marzo, 2011), Francia (febrero, 2011), Holanda, Estados Unidos (diciembre, 2010), Perú (junio, 2012) y Ecuador (julio, 2012).

Fuente: *Telecommunications Management Group*.

aplicación, servicio o contenido legal. El 29 de marzo 2011, Chile dio un paso más, y emitió la implementación de regulaciones de la Ley de Neutralidad de Red, promovido por la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL).

La Tabla 2 resume los acercamientos realizados en determinados países del mundo así como el progreso de cada país en el proceso del desarrollo e implementación de normas concernientes a la neutralidad de red.

5. Conclusiones

La falta de reglamentación específica en la gestión del tráfico y de los contenidos en Internet puede dar lugar a comportamientos no deseados por parte de los ISP, desde el bloqueo de determinados servicios a la diferenciación de paquetes en el tráfico de Internet. Esto puede suponer un desincentivo u obstáculo para el desarrollo de las TIC debido a la gestión que se está realizando de las redes. Por ello, es necesario articular una reglamentación adecuada para estas tecnologías, dejan-

do definido el tipo de gestión que van a ofrecer los operadores al tráfico en Internet.

También se debería precisar, por parte de los operadores, la calidad de servicio que se presta, de manera que se permita a los consumidores y empresas escoger los servicios que quieren contratar.

Por último, es de suma importancia mejorar la transparencia con respecto a las velocidades de conexión y los posibles límites de velocidad de Internet, al tiempo que se preserve la ventaja que constituye para las empresas el poder elegir unos productos de acceso a Internet adaptados a sus necesidades.

La elaboración de una reglamentación que fomente una red neutral no debe interpretarse como un elemento disuasorio a la hora de invertir y proponer nuevos modelos de negocio innovadores, sino como una herramienta clave para un uso más eficiente de las redes y la creación de nuevas oportunidades de negocio.

De no conseguir una reglamentación clara y específica existe el posible riesgo de conducta no competitiva y discriminatoria en la gestión del tráfico, en particular en lo que respecta a las empresas integradas verticalmente. Todo esto puede evitarse mediante ▷

el establecimiento de directrices, normas o reglamentos que fomenten la neutralidad de la red, impidiendo este tipo de conductas no competitivas.

También es cierto que las necesidades de Internet por parte de las TIC son cada vez mayores y esto hace que el incremento de intercambio de datos haya crecido de manera exponencial en los últimos años. Las previsiones son que este intercambio, lejos de reducirse, va a seguir incrementándose. Esto genera que las redes se encuentren cada vez más saturadas y no exista ningún incentivo para que los consumidores y las empresas generadoras de contenidos traten de optimizar el tamaño de estos contenidos. Si no existe una reglamentación clara y precisa que incentive la optimización de los recursos de Internet no se realizará un uso racional por parte de las TIC en el mercado global de Internet.

Bibliografía

- [1] BEREC (2012a): «A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open internet in Europe», *BEREC, Riga, BoR*, vol. 12, nº 30, 29 May. República de Letonia.
- [2] BEREC (2012b): «An assessment of IP-interconnection in the context of net neutrality», *BEREC, Riga, BoR*, vol. 12, nº 33, 29 May. República de Letonia.
- [3] BEREC (2012c): «Guidelines for quality of service in the scope of net neutrality», *BEREC, Riga, BoR*, vol. 12, nº 32, 29 May. 30. República de Letonia.
- [4] BERNES-LEE, T. (2006): Net neutrality: This is serious. <http://dig.csail.mit.edu/breadcrumbs/blog/4>
- [5] COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO COM (2011): La internet abierta y la neutralidad de red.
- [6] INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (2012): *Measuring the Information Society*. Geneva, Switzerland.
- [7] JAY PIL CHOI y BYUNG-CHEOL KIM (2010): «Net neutrality and investment incentives», *Journal of Economics*, vol. 41; pp. 446-471.
- [8] RUIZ, L. (2010): «La Unión Europea en la Sociedad de la innovación y el Conocimiento. Plan Europe e iniciativa i2010», *Revista Universitaria Europea*, nº 12, junio 2010, pp. 87-98.
- [9] WU, T. (2003): «Network neutrality, broadband discrimination». *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, vol 2, pp. 141-172.