Ministerio de Economía
y Competitividad
Núms. 889-890 MARZO-JUNIO 2016

Revista de Economía
ICE
Información Comercial
Española

La economía española en el reinado de Juan Carlos I

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Secretaría de Estado de Comercio

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

Consejo Científico
Fernando Becker, Luis Gámir, Jaime Requeijo, Pedro Schwartz, Ramón Tamames, Gabriel Tortella, Félix Varela, Juan Velarde.

Consejo de Redacción
Santiago Asensio Merino, Mikel Buesa Blanco, Isabel Álvarez González, Carmen Cárdeno Pardo, Juan Ramón Cuadrado Roura, Jorge Dajani González, Juan José Durán Herrera, Antonio José Fernández-Martos Montero, Luis Gámir Casares, Francisco Javier Garzón Morales, Rodrígo Madrazo García de Lomana, José María Marín Quemada, Vicente José Montes Gan, Pablo Moreno García, María Flavia Rodríguez-Ponga Salamanca, Rosa Mª Sánchez-Yebra Alonso, Joaquín Trigo Portela.

Directora
Ana de Vicente Lancho

Jefa de Redacción
Mercedes Barreno Ruiz

Redacción
Pilar Herrero, Rosario Blanca Sama y María Jesús Liceranzu

Portada
Sprint Comunicación Visual

Diseño gráfico
César Bobis y Manuel A. Junco

Redacción
Paseo de la Castellana, 162, 12ª planta. 28046 Madrid
Teléfono: 91 349 39 76
Fax: 91 349 35 80

Distribución y suscripciones
Paseo de la Castellana, 162. 28046 Madrid
Teléfono: 91 603 79 97/93
distribuciónpublicaciones@mineco.es

La *Revista ICE* se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: *Journal of Economic Literature* (JEL), *EconLit, ECONIS, ISOC, Dialnet, Latindex y OCLC.*
Sus índices de impacto aparecen en *IN-RECS.*

ICE no se solidariza con las opiniones en los artículos que publica, cuya responsabilidad corresponde a los autores.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. La Editorial, a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo 2 del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier fragmento de esta obra sea utilizado para la realización de resúmenes de prensa. La suscripción a esta publicación tampoco ampara la realización de estos resúmenes. Dicha actividad requiere una licencia específica. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra, o si quiere utilizarla para elaborar resúmenes de prensa
(www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47)

Imprime: LAVEL, S.A. Calle Gran Canaria, 12. Humanes de Madrid
ISSN: 0019-977X
ISSN electrónico: 2340-8790
Depósito legal: M. 3.740-1958
NIPO: 720-15-119-0
eNIPO: 720-15-120-3
Catálogo general de publicaciones oficiales
http//publicacionesoficiales.boe.es
Copyright: Información Comercial Española, 2010

ICE

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN EL REINADO DE JUAN CARLOS I

SUMARIO

Presentación 3
Juan Velarde Fuertes

La economía española en Europa más allá de treinta años 7
José María Serrano Sanz

La incorporación de la economía española a los mercados mundiales 17
Jaime Requeijo

Las reformas fiscales en el reinado de Juan Carlos I 27
Manuel J. Lagares Calvo

La crisis financiera 2007-2008. Reflexiones sobre el sistema bancario español 75
Antonio Torrero Mañas

Agricultura, alimentación y medio rural durante el reinado de Juan Carlos I 101
Jaime Lamo de Espinosa

La industria española en las últimas cuatro décadas: cambio estructural e innovación tecnológica 121
José Molero y Saraí López

Evolución del sector eléctrico español (1975-2015) 139
María Teresa Costa Campi

La terciarización de la economía española: algunos rasgos estilizados del período 1975-2014 157
Juan R. Cuadrado Roura

El marco institucional de la economía española. Un análisis comparado 177
Francisco Cabrillo Rodríguez

La evolución del bienestar económico en España en el período 1975-2015 189
Ana Belén Miquel Burgos
y José Antonio Martínez Álvarez

TRIBUNA DE ECONOMÍA

Los efectos de los flujos de inmigración sobre la composición de la producción en las provincias españolas 215
Lucía Sánchez Loureda

Factores determinantes de las primas de riesgo soberanas 235
Manuel Mateo Carreras
y Gloria M. Soto Pacheco

LOS LIBROS 255
Reseña

CONTENTS 259
Contents, abstracts

Coordinador: Juan Velarde Fuertes

PRESENTACIÓN

Juan Velarde Fuertes[*]

Si eliminamos los datos económicos de la historia de un pueblo, perdemos explicaciones esenciales de lo que, de verdad, ocurrió en él. En España ¿se entiende lo sucedido en la época de Carlos V si se prescinde de Carande? ¿o es posible comprender la etapa de la Restauración eliminando las decisiones en el terreno de la economía de Cánovas, de Fernández Villaverde, de Maura y de Cambó? De ahí que considere que este monográfico de *Información Comercial Española,* y gracias a la contribución de un importante conjunto de economistas, constituirá un punto de apoyo para un adecuado conocimiento de lo que supuso para España el reinado de Juan Carlos I, período que abarca desde finales de 1975 hasta finales de 2014. Cinco características están enlazadas en esa etapa histórica que la convierten en muy importante.

La primera es que, a partir de la llamada Transición, la realidad política española pasó a ser la habitual del mundo occidental, lo que tuvo consecuencias económicas derivadas no solo de los planteamientos de los diversos partidos políticos del régimen democrático-liberal, sino también porque se contó con la libertad para que personalidades, expertos e intelectuales plantearan e intentaran el cambio de la realidad en todos los aspectos, incluido el económico. Y como consecuencia de sus ideas se confirma aquel final de la *Teoría General* de Keynes, de que «tarde o temprano son las ideas, no los intereses creados, las que crean opciones, tanto para bien como para mal». Esa libre pugna ideológica es la que hizo que durante el reinado de Juan Carlos I avanzara una política económica vinculada a la libertad del mercado.

La segunda fue asumir que España debía proseguir la política exterior derivada de los Acuerdos de 1953, por los que se abandonó la neutralidad en las contiendas europeas. Fue el Acuerdo con Estados Unidos en 1953, que significó la participación de España en la Guerra Fría y, posteriormente, el ingreso de España en la OTAN, lo que alteró radicalmente esta política. Es ahí donde se encuentra el comienzo de importantes cambios en la economía, tales como el ingreso en instituciones fundamentales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, sin olvidar las primeras vinculaciones de España en los antecedentes de la OCDE o de la Organización Mundial del Comercio tras el GATT, línea que culminó, entre otros muchos enlaces, con el ingreso en la Unión Europea a partir del 1 de marzo de 1986.

---

* Doctor en Economía Aplicada. Miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

La tercera fue lograr la paz social. La enorme tensión que tuvo lugar durante la Transición se alivió gracias al logro de acuerdos tan importantes como el Pacto de La Moncloa y la consolidación de una serie de realidades con antecedentes remotos en la Comisión de Reformas Sociales y que, tras los sucesivos seguros sociales obligatorios, concluirá con la creación de lo que posteriormente denominamos la versión española del modelo de Beveridge de Estado de Bienestar.

La cuarta realidad fue consolidar, por la Transición, el importante crecimiento del PIB que procedía de las modificaciones existentes desde 1959. La participación del PIB de España en el del conjunto de la Europa Occidental había disminuido del 6,14 por 100 al 4,18 por 100, de 1850 a 1960; en 1975 esta participación alcanzó el 7,18 por 100 y en 2013 el 7,92 por 100. Respecto a Francia, nuestro vecino y económicamente país muy importante, España en 1959 tenía solo el 55,8 por 100 del PIB francés; en 1975 este porcentaje era del 11,1 por 100 y en 2013 del 6,8 por 100. Un proceso de convergencia extraordinaria.

La quinta característica es la resultante de todo lo anterior sobre los datos del Índice de Desarrollo humano que estiman las Naciones Unidas. España se encuentra en el grupo de desarrollo humano «muy alto» y en el puesto mundial 15, entre Austria y Dinamarca, con una tendencia secular de mejora. Me atrevo a añadir que esto no supone eliminar la existencia de los riesgos que de modo contemporáneo señala Keynes en *La economía política de nuestros nietos* y Ortega en *La rebelión de las masas.*

Todo lo expuesto se ha de completar con el análisis de cuestiones concretas que exponen importantes conocedores de aspectos determinados de nuestra evolución económica. Se inicia con el trabajo de **José María Serrano Sanz** para comprender una de las raíces esenciales de nuestra actual nueva economía, con el análisis de la economía española en Europa más allá de 30 años, que tiene un acertado punto de vista cuando señala que la «integración de la economía española en las comunidades europeas en 1986 fue un hito singular que marcó el tramo final del Siglo XX español. Pero no fue un hecho aislado, sino que debe ser interpretado como parte del proceso de apertura de la economía que tuvo como eje la aproximación a Europa, y que se había iniciado lenta y trabajosamente desde finales de los años cuarenta».

Continúa, como un obligado complemento, el artículo de **Jaime Requeijo**, que nos plantea la incorporación de la economía española a los mercados mundiales, con una muy oportuna referencia a la deuda exterior, puntualizando que «no se trata…de una deuda que derive, en su totalidad, del funcionamiento del sector exterior, sino que también refleja en parte el desequilibrio de las cuentas públicas».

Razón por la que es preciso destacar la aportación de **Manuel J. Lagares Calvo** sobre las reformas fiscales durante el mencionado período. El profesor Lagares deja claro que en este período se completa la evolución del sistema impositivo español desde la perspectiva de las primeras reformas que se llevaron a término desde su unificación en 1845, es decir, la Reforma de Mon-Santillán en el reinado de Isabel II, hasta las concluidas durante el reinado de Juan Carlos I, y que han de calificarse con una altísima puntuación,

«pues han puesto al día el cuadro español de tributos, situándolo en vanguardia de los que se aplican en los países de nuestro entorno».

Todo esto nos obliga a asomarnos a un preciso análisis sobre la situación de nuestras finanzas, aclarando cuál será el papel de nuestro sistema bancario en medio de la crisis financiera actual. Esto nos lo ofrece **Antonio Torrero Mañas** en su artículo sobre la crisis financiera 2007-2008, reflexionando sobre el sistema bancario español, y partiendo de estos tres puntos: «la crisis financiera se ha generado endógenamente... La crisis financiera no está cerrada…(y) no se han alterado las razones por las que se ha producido la inestabilidad; en algunos aspectos se han agravado».

Es preciso agregar a lo anterior el análisis de los sectores productivos de bienes y servicios de nuestra economía. Un trabajo que inicia **Jaime Lamo de Espinosa** sobre agricultura, alimentación y medio rural, así como sobre nuestro sistema agroalimentario que, como el profesor Lamo de Espinosa expone, «ha experimentado una notable transformación. La PAC ha incluido fuertes y positivos cambios. Hoy somos el tercer país de Europa en producción agraria, el primero en hectáreas regadas y el sexto exportador agroalimentario mundial».

A continuación, en un estudio sobre el sector secundario, que actualmente experimenta una transformación profunda, **José Molero** y **Saraí López** plantean con claridad los cambios en la industria española en las últimas cuatro décadas. Tanto los cambios estructurales como la innovación tecnológica. Se debe destacar, y es lo adecuado, ofrecer una «particular atención a los aspectos tecnológicos como base de la moderna competencia internacional».

Todo lo cual se completa, aunque sus consecuencias son mucho más amplias, con el trabajo que **María Teresa Costa Campi** expone en su artículo sobre la evolución del sector eléctrico español (1975-2015), donde leemos que «en España los datos sobre demanda de energía primaria y final ponen de relieve (una creciente) relación entre consumo energético y crecimiento económico».

Es de obligado complemento lo que nos expone **Juan R. Cuadrado Roura** sobre algunos rasgos estilizados de este periodo (1975-2014) y la terciarización de la economía española. Porque como acertadamente señala «uno de los cambios más importantes que ha experimentado la economía española durante el extenso reinado de Juan Carlos I ha sido el avance casi continuo del peso del sector servicios en nuestra economía, en la que prácticamente representa ya las tres cuartas partes de la estructura productiva y de empleo total del país».

Pero era necesario, además, para encajar bien los anteriores planteamientos, tener un añadido. Es el que ofrece el artículo de **Francisco Cabrillo Rodríguez**, en el que trata el marco institucional de la economía española como un análisis comparado. Tras su lectura se comprueba que «España tiene problemas en el diseño de sus instituciones cuando se hacen comparaciones con índices internacionales, mostrando un deterioro como consecuencia de las últimas crisis económicas». De ahí la necesidad de un oportunísimo análisis crítico. Se cierran esas aportaciones del profesor Cabrillo con un análisis del resultado

final de la acción de la política económica. Es precisamente lo que ofrecen, como complemento obligado, **Ana Belén Miquel Burgos** y **José Antonio Martínez Álvarez**, en el artículo sobre la evolución del bienestar económico en España en el periodo 1975-2015. Como embocadura ofrecen esta importante síntesis: «El período no solo…registró un cambio enorme que, de hecho, había comenzado años antes, impulsado por el Plan de Estabilización y Liberalización de 1959 y la consiguiente apertura de nuestro país a …(un) nuevo modelo de apertura; el desarrollo económico se produjo simultáneamente con la transición política a la monarquía parlamentaria, proceso de cambio que hay que vincular con aspectos importantes de transformación social, como fueron la incorporación de la mujer al mercado laboral, la inversión de la pirámide poblacional o la transformación de un país de emigrantes que pasó a ser una nación receptora de inmigrantes». Desde el Gráfico 1, donde muestran la evolución de la renta per cápita y convergencia UE15, al Gráfico 9, sobre la evolución de la pobreza en España 1993-2014, flanquean un análisis de datos que son esenciales para todo panorama histórico.

Existen, pues, noticias que muestran la apertura en España hacia situaciones radicalmente nuevas. Ha sucedido ahora y en otras etapas de nuestra historia. Juan Carlos I será considerado como alguien que afianzó ese ingreso de España, a través de un modelo de economía abierta, hacia una situación de cohesión con el conjunto actual de la economía mundial, al tiempo que se abandonaban los famosos «males de la Patria», tan vinculados a posturas tradicionales de nuestros intelectuales.

Tras este período histórico, si los españoles aprendemos las lecciones de lo que nos ha sucedido desde el Siglo XIX por haber estado cerrados al exterior, podrá decirse, entre otras cosas, que ha concluido una larguísima etapa que se puede denominar de «carencia económica de España». Joseph Conrad lo señaló al escribir que «quien se encadena está perdido». Y por eso durante el reinado de Juan Carlos I, las cadenas que se habían puesto sobre nuestra economía de forma creciente desde 1874, y que habían comenzado a caerse a partir de 1953, se fueron eliminando progresivamente hasta el último eslabón.

José María Serrano Sanz*

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN EUROPA MÁS ALLÁ DE TREINTA AÑOS

La integración de la economía española en las Comunidades Europeas en 1986 fue un hito singular que marcó el tramo final del Siglo XX español. Pero no fue un hecho aislado, sino que debe ser interpretado como parte del proceso de apertura de la economía, que tuvo como eje la aproximación a Europa, y se había iniciado lenta y trabajosamente desde finales de los años cuarenta. La trayectoria de crecimiento continuado del coeficiente de apertura exterior de entonces a hoy lo prueba. La integración ha sido un éxito económico, en particular, en los aspectos comerciales y como estímulo de las reformas modernizadoras, aunque ha tenido costes durante la crisis por el mal diseño del euro y la actuación de las autoridades españolas.

Palabras clave: *economía española, integración europea, crisis, transición.*
Clasificación JEL: *O21, R58.*

1. Introducción

El 1 de enero de 1986 se hizo efectiva la entrada de España, junto con Portugal, en las Comunidades Europeas, tal como se había acordado en el Tratado de Adhesión firmado el 12 de junio de 1985. Es generalmente admitido que esa fecha representa un momento crucial en la historia económica, y hasta política, de la España contemporánea. En el ámbito del pensamiento o de la política, grandes españoles, como Ortega o Madariaga, habían vinculado la modernización al ideal europeo y en los últimos años del franquismo, democracia y Europa eran vistos como un binomio inseparable. También para los economistas, se había convertido en un lugar común la creencia de que el salto desde una economía atrasada y cerrada a otra avanzada y abierta pasaba necesariamente por la integración europea.

Desde nuestro punto de vista, sin embargo, en 1986 la economía española ya había recorrido una parte importante de ese camino, en solitario, aunque mirando hacia Europa. Eso fue lo que hizo tan suave la integración y la convirtió enseguida en un éxito, bien reflejado en el ferviente europeísmo de los españoles en los años inmediatos. La previa preparación permitió incluso sumarse sin reticencias a los nuevos retos que de inmediato se le plantearon a España, en un momento que resultó ser de aceleración del proceso de integración europea. Recordemos que el Acta Única Europea entró en vigor en julio de 1987, en junio de 1989 la peseta se incorpora al Sistema Monetario Europeo, en 1992 se firma el Tratado de la Unión Europea, y el 1 de enero de 1993 entra en vigor el Mercado Único

* Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Universidad de Zaragoza.

Europeo y se camina hacia la moneda única. En solo siete años la Europa que España había encontrado estrechó sus lazos de forma intensa y nadie se planteó que hubiera que marginarse de semejante empeño. Es más, España, por su parte, había acortado el periodo transitorio establecido en 1985 como salvaguarda para una integración plena.

En otras palabras, en economía, el 1 de enero de 1986 no fue el punto de partida de un proceso nuevo, sino el eslabón necesario de una cadena que venía de atrás. Esto no quita trascendencia al acto, porque políticamente era imprescindible y la no integración hubiera tenido serias consecuencias negativas. Pero obliga a contemplar en perspectiva el momento, cuando se habla de economía.

Es lo que trataremos de hacer en este trabajo. En el siguiente apartado nos ocuparemos del proceso de integración europea anterior a 1985, visto desde la perspectiva española. Después, en el apartado 3, examinaremos las consecuencias de la integración en los años inmediatos. Más adelante (en el apartado 4) nos detendremos en la integración monetaria, cuando la peseta se disolvió en el euro. Terminaremos con unas breves conclusiones.

2. España y la integración europea

Nada puede ilustrar tan claramente la necesidad de interpretar 1985 en perspectiva histórica como las propias cifras del comercio exterior de España, el aspecto más sensible en cualquier proceso de integración económica. Pues bien, un análisis estadístico de las series de exportaciones e importaciones y del coeficiente de apertura exterior en el muy largo plazo, entre el año de la creación de la peseta, 1868, y la integración en el euro, 1999, no registra ningún cambio significativo en torno a la integración europea. En términos econométricos, las series citadas no presentan rupturas estructurales ni en la media, ni en la tendencia, ni en el autorregresivo, que denoten la existencia de regímenes diversos del comercio exterior antes y después del ingreso en las Comunidades (Serrano Sanz; Sabaté y Gadea, 2008). De manera que, dejando hablar a las cifras, 1986 no significó, en ningún sentido, un punto y aparte para el comercio exterior de España.

Sí que hubo rupturas en las series, pero todas ellas se dieron en otro momento del tiempo y, lo que es muy significativo para nuestra historia económica, concentradas[1]. Todas están localizadas en torno a los años cuarenta, precisamente cuando España había tocado fondo en su aislamiento económico y se hallaba en pleno ostracismo político. A partir de entonces la economía española comenzó un proceso que le llevaría a una creciente integración en la economía de Occidente y, andando el tiempo, a las propias Comunidades Europeas y al euro.

A la hora de buscar un punto de partida preciso para el inicio del proceso, nos inclinamos por situarlo entre 1948 y 1949 y no solo porque entonces se concentran las rupturas más significativas de las series, sino porque en esos años se produce un viraje importante de la política económica, a pesar del aislamiento. En diciembre de 1948 España instauró un sistema de tipos de cambio múltiples, aprovechando el cual se realizó, de manera sigilosa pero intensa, una devaluación progresiva de la peseta, que hizo pasar el tipo de cambio desde las 10,95 pesetas por dólar de 1948 a las 29,11 de 1951 para el promedio de la balanza básica[2]. Una devaluación mucho más intensa que la muy conocida asociada al Plan de Estabilización, pero que, a diferencia de esta, pasó desapercibida en la literatura hasta fecha reciente[3].

---

[1] La serie de exportaciones sufrió un cambio estructural en la media en 1945, en el autorregresivo en 1949, y en media y autorregresivo en 1948. La serie de importaciones, en 1941 el cambio en la media, en 1945 en el autorregresivo, y en 1939 en media y autorregresivo. El coeficiente de apertura, en 1941 la ruptura en media, y en 1939 en el autorregresivo. Véase SERRANO SANZ, SABATÉ y GADEA (2008), p. 89.

[2] Los tipos de cambio múltiples contenían cambios muy diversos para los distintos productos del comercio o epígrafes de la balanza de pagos. El tipo promedio se calculó ponderando los diferentes cambios y el peso de cada partida en el conjunto. Para la balanza comercial, por ejemplo, el tipo promedio de 1951 era 27,94 pesetas por dólar. Véase SERRANO SANZ y ASENSIO (1997).

[3] Hasta su reconstrucción en SERRANO SANZ y ASENSIO (1997).

La introducción de los tipos de cambio múltiples se hizo siguiendo el ejemplo de Francia, Italia y otros países, que habían respondido así a la llamada escasez de dólares poco antes, aunque los europeos pudieron hacerlo de un modo más moderado y deshacerse de ellos pronto, gracias a la ayuda americana del Plan Marshall y los acuerdos de pagos. La devaluación de la peseta siguió la estela de las devaluaciones europeas de 1949, cuando la practicaron Gran Bretaña, Francia y los demás, como parte del proceso de reordenación monetaria llevado a cabo poco antes de firmar el acuerdo que instauró la Unión Europea de Pagos en 1950.

En las medidas adoptadas por España la voluntad de no descolgarse definitivamente del comercio europeo, a pesar de lo limitado de nuestras relaciones, era la causa explícita. Representaban, al mismo tiempo, un reconocimiento de que la autarquía no era, a esas alturas, el objetivo del Gobierno español para la organización de su sector exterior, aun en pleno aislamiento diplomático[4]. En ese momento es cuando se inicia, desde nuestro punto de vista, el periodo clave de transformación de los años cincuenta que García Delgado denominó «el decenio bisagra» (García Delgado, 1987) y que debe ser interpretado en un sentido más laxo que literal (Serrano Sanz, 2014).

Recordemos que fue entonces también cuando se abrió una nueva era de colaboración en Occidente. Ya se había producido la ruptura entre los vencedores de la Segunda Guerra Mundial y había comenzado a rediseñarse el programa de liberalización económica de la posguerra, circunscribiéndolo al oeste y acelerándolo. En 1948 se había creado la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), con el objeto de promover la cooperación comercial y monetaria en el ámbito europeo occidental, aprovechando las ayudas del Plan Marshall. Incluso se habían dado pasos en la cooperación política y militar con la creación en el propio 1949 del Consejo de Europa y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

España estaba marginada del proceso, pero la atención al mismo fue intensa desde el principio, tanto por parte de las autoridades como de la sociedad civil, y también la conciencia de lo importante que era no quedar aislados. Destacadas personalidades, como José Larraz, fueron plenamente conscientes de la dimensión histórica que tenían los esfuerzos por construir una nueva Europa en el occidente del continente, a través de una progresiva cooperación económica[5]. Y algunas revistas especializadas, como *Moneda y Crédito*, se ocuparon amplia y continuadamente del estrechamiento de lazos entre los europeos[6].

El propio Gobierno español trató tempranamente de participar, aunque sus intenciones apenas fueron consideradas hasta entrados los años cincuenta, cuando la guerra fría era una cruda realidad y las consideraciones geoestratégicas pasaron a primer plano[7]. De ahí el progresivo acercamiento a los diferentes organismos, que culminó con la integración en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en 1958 y en la OECE en 1959 (provisional en 1958). Integración que significaba, no debe olvidarse, la aceptación de las reglas de juego occidentales en el ámbito de la economía. Unas reglas que conocemos como el orden económico de la posguerra y eran marcadamente liberales. El Plan de Estabilización de julio de 1959 es

[4] «Todo ello ha obligado a adoptar, en muchos casos y en muy diversos países, sistemas o procedimientos que *pudiendo calificarse en general de artificiosos*, tienden a resolver situaciones de cada momento y a satisfacer las necesidades más perentorias, en espera de que una mejora de la situación general permita restablecer, con la prudencia obligada en estas materias, *los normales procedimientos de intercambio con el menor número de limitaciones y trabas, lo que constituye, en todo caso, un objetivo o aspiración latente*», se decía en el preámbulo del Decreto de Establecimiento de los Tipos de Cambio Múltiples, Boletín Oficial del Estado, 12 de diciembre de 1948 (la cursiva es nuestra).

[5] En una resonante conferencia pronunciada en Zaragoza en 1949, afirmó: «La economía nacional, se nos presenta, por tanto, como una forma histórico-económica de valor relativo, de existencia contingente, de la cual no puede presumirse la perpetuidad, sino más bien su subsunción en unidades superiores». Después constituyó la Sociedad de Estudios Económicos Españoles y Europeos, para seguir detenidamente el proceso de integración y los intereses de España respecto al mismo y publicó nueve volúmenes en los años cincuenta. LARRAZ, J. (1965, 2006).

[6] Véase VELARDE, J. y SERRANO SANZ, J. Mª (eds.) (2015).

[7] GUIRAO, F. (1998).

la expresión más acabada, la culminación de la nueva política iniciada en diciembre de 1948.

Pero 1959 es, al mismo tiempo, un punto de partida (Fuentes Quintana, 1984). Porque entonces se hizo definitivamente explícito el nuevo camino que se pensaba recorrer, y ya nunca se producirán equívocos respecto al mismo. El proceso tenía una triple dimensión: la integración en organismos de cooperación económica internacional, una tensión constante hacia la apertura en las relaciones comerciales y financieras, y la búsqueda de lazos monetarios estables. El mantenimiento de un compromiso continuo con estos tres objetivos ha creado un marco estable de política económica en este ámbito, que ha facilitado la adaptación de los agentes económicos privados. Sin duda ha sido la acción gubernamental de política económica con menos cambios de rumbo en el último medio siglo.

Una vez conseguida la integración en el orden económico occidental de la posguerra, la tensión hacia la apertura comercial se manifestó, sobre todo, a través del reiterado empeño en lograr la integración europea, que mostraba cuál era el horizonte para los sucesivos Gobiernos a partir de 1959. Ya en 1962 España solicitó formalmente la apertura de negociaciones con los países que habían firmado en 1957 el Tratado de Roma, con el objeto de asociarse primero, e incorporarse después, al entonces llamado Mercado Común Europeo. La negativa por razones políticas obligó a rebajar objetivos y solicitar dos años más tarde el establecimiento de una relación especial; el Acuerdo Preferencial de 1970 fue su fruto. El Gobierno salido de las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977, con su nueva legitimidad, reiteró de inmediato la demanda, con una carta del mes de julio y, tras un largo proceso negociador, se firmó por fin el Tratado de Adhesión en 1985. Es decir, desde 1962, cada siete años, aproximadamente, se insistió en la apuesta europea que implicaba un futuro de apertura comercial completa (Fuentes Quintana, dir., 2004).

La integración monetaria y financiera discurrió por caminos distintos, porque diferentes eran las condiciones europeas e internacionales en este ámbito. Para empezar, en el Tratado de Roma no se contemplaba la integración monetaria, porque en los años cincuenta se consideraba suficiente el marco que proporcionaba, en este aspecto, Bretton Woods. Fue al verse próxima la quiebra de este sistema, a finales de los sesenta, cuando el problema de la inestabilidad monetaria empezó a preocupar a los europeos, empeñados para entonces en una integración comercial que peligraba en el nuevo escenario. Así nació la «serpiente monetaria», primero, el Sistema Monetario Europeo, después y, finalmente, el euro.

España hubo de adaptarse a ese entorno cambiante, desde la mantenida voluntad de no permanecer marginada (García Delgado y Serrano Sanz, dirs., 2000). La experiencia de un aislamiento monetario, como el soportado en los años cuarenta y cincuenta, con sus secuelas de problemas periódicos de falta de divisas, sensibilizó a los diversos Gobiernos respecto a la necesidad de buscar referencias estables para la peseta (Fuentes Quintana, 1984). Por eso mismo, la declaración de convertibilidad de las monedas europeas en diciembre de 1958 fue uno de los estímulos decisivos de la apertura española de 1959, que llevó aparejada la convertibilidad de la peseta. La integración en Bretton Woods situó a la peseta en igualdad de condiciones que las otras monedas europeas, con lo cual pareció incluso que la integración monetaria precedía a la comercial.

Sin embargo, la quiebra del sistema en agosto de 1971 dejó a la peseta en solitario, pues no tenía cabida en los esquemas de cooperación europeos sin estar en las Comunidades. Por eso, seguramente, se mantuvo apegada a los compromisos de Bretton Woods más allá de lo imaginable, hasta 1974. Su travesía por la flotación, desde entonces hasta 1989, acabó resultando funcional, porque permitió disponer de un instrumento de ajuste adicional para enfrentar las tensiones deparadas por la combinación de crisis económica y transición política. Tensiones tan fuertes que provocaron una depreciación frente a la moneda de referencia,

el dólar, del 100 por 100 hasta 1985, incluyendo tres devaluaciones oficiales en 1976, 1977 y 1982.

3. Los efectos de la integración en el corto y medio plazo

La estructura de la economía española en 1985 era el resultado del intenso crecimiento de los sesenta y la crisis energética de los años setenta. Como consecuencia del primero, se trataba de una economía que había superado las primeras etapas del desarrollo y estaba ya dominada por los servicios (62,9 por 100 del PIB) y la industria (24,5), mientras que la agricultura se había reducido hasta un escaso 5,6 por 100 del PIB. La crisis había truncado el intenso ritmo de crecimiento y había hecho aparecer graves desequilibrios en el empleo, los precios, la balanza de pagos y las cuentas públicas.

Sin embargo, el año de la integración marcó precisamente el final de los ajustes a la crisis, que se habían culminado antes del ingreso. En 1985, por primera vez desde 1972, la inflación estuvo por debajo de los dos dígitos, y ya el año anterior se había conseguido retornar al equilibrio externo. Además el PIB creció por encima del 2 por 100 por primera vez en ocho años. Fue la conjunción de dos factores lo que hizo posible esos resultados. De un lado, el esfuerzo estabilizador realizado desde finales de 1982, con la devaluación de la peseta y la política monetaria restrictiva, había dado sus frutos. De otro, el precio del petróleo se redujo precisamente aquel año, hasta los niveles previos a la crisis energética, y esto favoreció a los países importadores como España y abrió una etapa de crecimiento de la economía internacional, que era el mejor entorno posible para la recuperación.

No obstante, la profunda crisis había dejado hondas secuelas. Tres datos bastarán para mostrarlo. El PIB por habitante, medido en términos de paridad del poder adquisitivo, había retrocedido desde el 85,6 por 100 del promedio europeo en 1975 al 73,5 por 100 en 1985. El desempleo alcanzó ese mismo año el 21,9 por 100, el punto más alto de toda la crisis. Por último, el déficit presupuestario llegó al 6,1 por 100 del PIB. Esas huellas, además, no fueron fáciles de borrar, a pesar del retorno de un intenso crecimiento entre 1986 y 1991. El desempleo nunca descendió por debajo del 16 por 100 y el equilibrio presupuestario tampoco se consiguió en el nuevo ciclo expansivo.

La incorporación a Europa tuvo un efecto sicológico claro sobre los empresarios españoles, que advirtieron de la necesidad de prepararse para una mayor competencia y acaso las oportunidades que les brindaba un mercado más amplio. Como resultado, la inversión creció a ritmos superiores al 10 por 100 anual hasta 1990 y fue un soporte importante de la recuperación y un factor de modernización de la estructura productiva, directamente atribuible a Europa.

Ahora bien, en nuestra opinión, los principales efectos a corto plazo de la integración no fueron macroeconómicos. Hay que verlos en el impulso para el reformismo que el ingreso proporcionó. La estructura institucional de la economía española heredada del franquismo tenía como característica singular, respecto a las de otros países cercanos, un intervencionismo regulador muy acusado. Las normas del sector público eran muy restrictivas para la actuación de los agentes económicos privados, especialmente en los mercados de factores productivos, trabajo y capitales. En cambio, la actuación financiera pública era comparativamente escasa, con una hacienda de reducidas dimensiones, que en 1975 alcanzaba solo el 25 por 100 del PIB, en contraste con las economías europeas. La falta de flexibilidad de unos mercados muy intervenidos y la escasa entidad del sector público financiero dificultaban los ajustes de una economía en proceso de cambio, como era la que se había enfrentado a la crisis energética, o que se preparaba para la integración europea.

El diagnóstico sobre estas deficiencias de la estructura institucional de la economía española era ampliamente compartido por los economistas y la opinión ya en los últimos años del franquismo; por eso,

la necesidad de una reforma fiscal o de la liberalización financiera eran admitidas con generalidad. Hasta el punto de que la necesidad de hacer «reformas» en la economía pasó a ser casi un tópico en el debate público de los años de la Transición, e incluso ha quedado incorporado a la jerga de los economistas españoles desde entonces. El programa de política económica más ambicioso de la transición, el contenido en los Pactos de la Moncloa, que se puede leer como un proyecto de constitución económica para la democracia, se llamaba, expresivamente, «de saneamiento y reforma».

Pues bien, las reformas de aquellos años no se distribuyeron de manera homogénea a lo largo del tiempo, sino que se concentraron en dos fechas muy precisas. La razón es que el reformista debe tener un buen argumento para encontrar su oportunidad, pues el tiempo de que dispone es breve, antes de que los intereses afectados reaccionen y bloqueen el proceso. Esos dos momentos fueron los meses centrales de la Transición, entre las elecciones del 15 de junio de 1977 y la Constitución, y el período en torno a la integración europea (Serrano Sanz y Costas Comesaña, 1995). En el primer caso, el argumento utilizado por los reformistas para introducir sus cambios fue la necesidad de establecer un nuevo contrato social, que sustentara la naciente democracia, con el Estado del bienestar como fundamento. Se hizo la reforma fiscal y se ensanchó el gasto público, se estableció el nuevo sistema de pensiones y se reformaron las relaciones laborales.

En 1985, el argumento fue que ciertos cambios venían impuestos por la propia integración y otros por la necesidad de competir a partir de entonces en un escenario mucho más abierto, el europeo; necesidad que obligaba a una liberalización y modernización de la estructura institucional. Así, por un lado, se acabó la reforma fiscal, con la introducción del impuesto sobre el valor añadido (IVA), aplazado desde 1977, y se inició la etapa final del desarme arancelario. Por otro, se culminó la liberalización del sistema financiero, incluyendo el mercado de valores y los seguros y pensiones privadas. Y además se inició con vigor el proceso de privatización de empresas públicas.

4. El euro como problema

La integración en las Comunidades y la insatisfactoria experiencia de los años de la crisis energética llevó a las autoridades españolas a mostrar preferencia por la estabilidad macroeconómica, y el tipo de cambio era un instrumento clave para conseguirla. El marco alemán pasó a ser la moneda de referencia y muy pronto, en 1989, se asumió el compromiso de integrar a la peseta en el Sistema Monetario Europeo. En la crisis de este, a comienzos de los años noventa, la peseta consiguió resistir sin necesidad de abandonarlo, como otras monedas tuvieron que hacer, a pesar de que los desequilibrios que pesaban sobre la economía española eran de consideración y hubo que recurrir, una vez más, a las devaluaciones. La apuesta por la moneda única, tras los problemas del Sistema, fue una opción ampliamente compartida en España.

Pero, del mismo modo que hay pocas dudas sobre el éxito de la integración comercial, existen serias reticencias sobre el balance, hasta hoy, de la monetaria. En este último caso se cometieron dos errores que han pasado una seria factura a la economía y han sido determinantes en la gravedad que la crisis ha tenido en España. Uno es achacable al conjunto de las autoridades europeas, el desastroso diseño inicial del euro. Otro, a las autoridades españolas, a su incapacidad para comprender la nueva posición en la que nos encontrábamos, una vez perdidas la política monetaria y cambiaria; incapacidad que les llevó a no poner frenos a los desequilibrios en la expansión y a tomar un atajo equivocado en los primeros compases de la crisis, empeorándola.

El euro pareció un éxito en los primeros años por la muy particular coyuntura en que nació. La cómoda implantación y difusión, así como la presencia creciente en los mercados internacionales, se debieron más a los tiempos que a méritos propios, de ahí que fueran

malinterpretadas. Una etapa de abundancia de ahorro en todo el mundo, debida a la estrategia de crecimiento vía exportaciones, elegida por China y otros países emergentes, fue fácil de gestionar. En especial, porque el crecimiento generalizado ni siquiera incorporaba tensiones importantes en los precios, excepto en ciertas materias primas y en la energía. Los dilemas de política monetaria parecían no existir o ser de tono menor. Hasta se permitió que los bancos centrales de Occidente atizasen la hoguera con políticas monetarias expansivas de largo plazo, determinantes en las burbujas que después estallaron. Solo al llegar la crisis, las carencias del euro quedaron al descubierto, como también las disfunciones provocadas por los prolijos procesos decisionales en las instituciones europeas.

Desde nuestro punto de vista, el principal defecto de la organización monetaria de la zona euro era la no consideración de los equilibrios financieros en la agenda de obligaciones del Banco Central Europeo (BCE). Como si su mantenimiento no tuviese importancia o estuviese garantizado por alguna clase de orden natural, y nadie hubiera de preocuparse por crisis sistémicas en los bancos de un país o del conjunto de la eurozona que amenazasen colapsar la economía. El interés por el equilibrio financiero era tan limitado que se pensó que para conseguirlo bastaba con garantizar el liviano pacto de estabilidad y crecimiento, derivado de las condiciones para el ingreso en la moneda única. Un pacto que, además, solo hacía referencia al equilibrio financiero de los Gobiernos, sin mención alguna de los riesgos del endeudamiento privado. Algo que ha costado muy caro a la economía española, cuyos problemas en tiempos de bonanza estuvieron concentrados en las deudas privadas y no en la pública.

Por el contrario, la misión del BCE se limitaba al mantenimiento del valor de la moneda, un objetivo que se ha revelado necesario pero no suficiente para el correcto funcionamiento del lado financiero de las economías europeas. Y no se trata de la discusión entre monetarismo y keynesianismo, sobre si debe figurar solo la estabilidad o también el crecimiento en la agenda del Banco Central. Es algo mucho más importante, como ya señalara Milton Friedman con referencia a los aspectos monetarios de la crisis de 1929: el Banco Central no puede eludir su misión de prestamista en última instancia, a riesgo de provocar catástrofes financieras y, en consecuencia, económicas. También en la reciente crisis financiera internacional se ha insistido desde Estados Unidos en la cuestión (Bernanke, 2014).

Que el Banco Central se responsabilice de la estabilidad financiera de una zona exige, como condición previa, la unificación del espacio bancario, la denominada, en Europa, Unión Bancaria. Ha sido la crisis financiera la que ha hecho ver su necesidad, aunque la lentitud de los procesos decisionales en la Unión y el peso de ciertos intereses nacionales han retrasado incomprensiblemente su logro. Cuando menos está ya planteada y se han dado pasos importantes, aun sin haberse culminado todavía. La dilación, no obstante, ha sido fatal para los países con desequilibrios financieros, como España.

Estas carencias hicieron que en las primeras fases de la crisis se dejara el problema en manos de las autoridades nacionales, con recursos muy limitados toda vez que habían delegado la soberanía monetaria. Pensemos en los compromisos contraídos en el otoño de 2008 por la mayoría de países europeos, cuando se aumentaron generalizadamente las garantías de los depósitos bancarios o algunos Gobiernos entraron en el capital de bancos con problemas. No pareció demasiado peligroso, porque era el comienzo de la crisis y las deudas públicas aún no se habían disparado. Pero fue suficiente, por ejemplo, para arrastrar a Irlanda. De hecho, contenían el germen de un riesgo sistémico transferido de los bancos a los Gobiernos por las insuficiencias del papel del Banco Central.

Esto nos lleva al segundo equilibrio financiero del que no se puede desentender la organización de un área monetaria, el de las finanzas públicas nacionales. De acuerdo con el «trilema» macroeconómico

(Obstfeld *et al*., 2005), una crisis cíclica en un área que no puede ser combatida con devaluación o impulsos monetarios hará incurrir a la hacienda del país que la sufra en déficit, por muy modestos que sean los estabilizadores automáticos y muy contenida que se muestre la política discrecional. De ahí que en todas las áreas monetarias haya fondos colectivos para atender desviaciones coyunturales del equilibrio en la hacienda pública de algún país participante; este fue el caso del Fondo Monetario Internacional en el mucho menos exigente sistema de Bretton Woods. Por supuesto, la financiación de esos desequilibrios debe conllevar condiciones y vigilancia de su cumplimiento. Pero la posibilidad de asistencia financiera debe existir, y en la eurozona esa asistencia no se instauró de forma permanente hasta la constitución del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), en 2012. Se dijo entonces en el comunicado oficial que era «piedra angular de la unión monetaria». De manera que se reconocía, por pasiva, que el euro había carecido en sus primeros 13 años de «piedra angular».

Los defectos de diseño de la moneda europea, con ser importantes, no eximen de responsabilidad a las autoridades españolas en la intensidad de los desequilibrios con los que España llegó a la crisis, ni en la equivocada gestión de los primeros compases de la misma. Unos y otros errores han sido también determinantes en la gravedad diferencial que ha alcanzado aquí la crisis.

De los desequilibrios de la fase de expansión, el más grave nos parece el exceso de endeudamiento de los agentes económicos privados. El problema tiene su origen en la sostenida tendencia de la economía española a invertir en exceso, compartida, por cierto, en la última fase de crecimiento, por todos los agentes económicos. Las familias compraron viviendas, las empresas ampliaron capacidad productiva y las administraciones multiplicaron infraestructuras. Atizados por la confianza que difundió el sistema financiero y el descuido de las autoridades, se invirtió con tal desmesura que el esfuerzo excedió en mucho a las posibilidades del ahorro interno (Velarde y Serrano Sanz, eds., 2008).

En segundo lugar, no podemos obviar la política económica en la crisis para explicar el exceso de endeudamiento de hoy en día. A partir de 2008 los ingresos presupuestarios comenzaron a bajar por su sensibilidad ante el ciclo, mientras se mantenían los gastos con el objetivo de preservar en lo posible los niveles de actividad y la cohesión social. El déficit presupuestario y el aumento de la deuda pública fueron los resultados. Al hacerse insostenible el ritmo de crecimiento de ambos en 2010, llegaron las subidas de impuestos y unos recortes que todavía en 2015 han sido insuficientes para encontrar una senda creíble hacia el equilibrio presupuestario.

Por uno y otro motivo, la herencia y la política, España necesitó financiación externa durante 13 años consecutivos, desde 1999 hasta 2011 inclusive, un período sin parangón en nuestras estadísticas. El problema fue particularmente grave desde 2004 hasta 2011, cuando se sucedieron ocho ejercicios, en cada uno de los cuales el desequilibrio estuvo sistemáticamente por encima del 3 por 100 del PIB, superando incluso el 9 por 100 en dos ocasiones. Para tener un término de comparación cabe decir que en tiempos de la peseta un solo año con un déficit exterior por encima del 3 por 100 llevaba a la devaluación. Se trataba de una medida dolorosa pero eficaz, que solía venir de la mano de una pérdida de divisas que alertaba del desequilibrio externo a las autoridades. Con la entrada en la Unión Monetaria este mecanismo de alerta desapareció. Pero al llegar la crisis los mercados financieros agregaron las deudas de cada país hasta definir una posición de riesgo, que venía a desempeñar el papel que antes tenían las reservas de divisas.

El problema de la política económica no ha estado solo en la herencia recibida de los años de expansión, sino en la gestión de la crisis hasta mayo de 2010. La actual es la primera crisis que la economía española padece con una nueva estructura institucional de política económica. La capacidad de actuación de la

Administración central se había visto doblemente recortada desde la crisis anterior, vivida en los años noventa. Por una parte, había perdido las políticas monetaria y cambiaria en favor de las autoridades europeas y, por otra, había cedido la capacidad de controlar partidas significativas del gasto público en beneficio de las autonomías. Sin embargo, nadie pareció ser consciente de ello. En la expansión se actuó como si hubiera instrumentos para corregir de inmediato cualquier desequilibrio, y en la crisis se comenzó por intervenir como si el margen de maniobra de la política fiscal fuera ilimitado. Errores por los que todavía paga la economía española.

El activismo de la política monetaria del Banco Central Europeo bajo el mandato de Mario Draghi ha sido un verdadero alivio para la economía española, pues ha permitido comprar tiempo para hacer viable el comienzo del desendeudamiento sin tensiones financieras y con tipos de interés soportables. De haberse comportado así el Banco desde el comienzo de la crisis, nunca hubiera alcanzado esta la profundidad que ha tenido. Pero si las autoridades españolas hubieran comprendido, y actuado consecuentemente, que su margen para gestionar la demanda era muy limitado y no podían dejar crecer unos desequilibrios que después no iban a ser capaces de controlar, tampoco se habría llegado a la sima a la que se descendió.

5. Conclusiones

En 2015 el coeficiente de apertura exterior de la economía española, medido a través de la balanza de bienes y servicios, fue un 63,7 por 100. Con esa cifra, a día de hoy, la española es una de las economías europeas de mayor tamaño, de las más abiertas que existen, solo superada por Alemania, pero por delante de Francia, Italia y Gran Bretaña. En 1948, el año en que cambió la actitud de las autoridades españolas y comenzó el proceso de aproximación a las nuevas economías europeas, el coeficiente de apertura exterior era un escuálido 6,42 por 100. En 1985, el año de la integración, el grado de apertura de la economía española se hallaba en una posición intermedia, pues era un 34,1 (Serrano Sanz, 1997). Son estas cifras las que obligan a contemplar la incorporación de la economía española a Europa como un proceso con hondas raíces, que había comenzado largo tiempo atrás.

En cuanto al balance de la integración, las sombras de los últimos tiempos no deben ser el argumento final de la integración, porque el balance es mucho más rico y complejo y lo podemos resumir en cinco conclusiones. En primer lugar cabe decir que, en términos económicos, se trata de un éxito indudable, porque la renta, en términos reales, se ha multiplicado por 3,5 en estos 30 años y eso implica un ritmo de crecimiento notable. En segundo lugar, la relación comercial y financiera con los socios europeos ha crecido, aunque no de un modo espectacular. España ha pasado de vender un 51,8 por 100 de sus exportaciones en 1985 a un 55,6 en 2015 a los mismos 11 socios de entonces. El único cambio estructural registrado en el comercio exterior se ha producido en la intensificación de nuestras exportaciones a Portugal que se han doblado, al pasar de recibir el 3,4 por 100 de las ventas exteriores de España en 1985 al 7,2 de hoy (Sabaté y Gracia Andía, 2003). En tercer lugar, la economía española ha recibido de su pertenencia a la Unión un impulso indudable para culminar el proceso de apertura exterior, hasta convertirse en una de las economías más abiertas entre las desarrolladas, en proporción a su tamaño. En cuarto lugar, la integración no ha sido estímulo suficiente para realizar todas las reformas que necesitaba una verdadera modernización de la economía española y la agenda de reformas pendientes sigue estando hoy colmada. En particular, aquellas que se necesitan para un aumento continuado y sostenido de la productividad, que están relacionadas con el capital humano, el mercado de trabajo, la gestión de la investigación, la flexibilidad y la eficiencia de las administraciones, entre otras. Por último, las autoridades españolas han cedido sus instrumentos de gestión macroeconómica, en especial las políticas monetaria

y cambiaria, y tienen fuertes limitaciones en la fiscal. De modo que deberían rediseñar por completo su política, pensando en evitar errores como los de la última expansión, en los primeros años del Siglo XXI. Al mismo tiempo, deberían tratar de influir en el diseño de las normas europeas, porque afectan seriamente a nuestra economía, y no permanecer clamorosamente ausentes de las decisiones europeas, como lo han estado desde hace años.

Para finalizar, en nuestra opinión, 1985 fue un eslabón necesario de un proceso continuo. Fue la idea de Europa, el horizonte europeo como único destino de la economía española, lo que resultó decisivo; así como la gestión de esa idea a través de una política económica que la mantuvo como objetivo desde los años cincuenta. Para comprender la integración, y el propio éxito de la integración, hay que ponerla en perspectiva histórica.

Referencias bibliográficas

[1] BERNANKE, B. (2014). *Mis años en la Reserva Federal*, Deusto, Madrid.

[2] FUENTES QUINTANA, E (1984). «El Plan de Estabilización económica de 1959 veinticinco años después», *Información Comercial Española*, *Revista de Economía,* nº 311.

[3] FUENTES QUINTANA, E. (dir.) (2004). *Economía y Economistas Españoles. La Economía como profesión*, Galaxia G., Barcelona, vol. 8.

[4] GARCIA DELGADO, J. L. (1987). «La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo», en NADAL, CARRERAS y SUDRIÁ (comp.). *La economía española en el Siglo XX. Una perspectiva histórica*, Ariel, Barcelona.

[5] GARCÍA DELGADO, J. L. y SERRANO SANZ, J. M. (dirs.) (2000). *Del real al euro. Una historia de la peseta*, La Caixa, Barcelona.

[6] GUIRAO, F. (1998): *Spain and the Reconstruction of Western Europe, 1945-1957. Challenge and Response*, MacMillan, Londres.

[7] LARRAZ, J. (1965). *Por los Estados Unidos de Europa*, Aguilar, Madrid.

[8] LARRAZ, J. (2006). *Memorias*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.

[9] OBSTFELD, M. *et al.* (2005). «The Trilemma in History. Tradeoffs Among Exchange Rates, Monetary Policies and Capital Mobility», *The Review of Economics and Statistics*, vol. 87.

[10] SABATÉ, M. y GRACIA, A. B. (2003). «La contribución ibérica a la creación de comercio comunitario», *Revista de Economía Aplicada*, nº 33.

[11] SERRANO SANZ, J. M. (1997). «Sector exterior y desarrollo en la economía española contemporánea», *Papeles de Economía Española*, nº 73, pp. 308-335.

[12] SERRANO SANZ, J. M. y ASENSIO, M. J. (1997). «El ingenierismo cambiario. La peseta en los años del cambio múltiple», *Revista de Historia Económica*, año XV, nº 3.

[13] SERRANO SANZ, J. M. y COSTAS COMESAÑA, A. (1995). *Diez ensayos sobre economía española*, Pirámide, Madrid.

[14] SERRANO SANZ, J. M.; SABATÉ, M. y GADEA, M. D. (2008). «Una mirada ingenua sobre las series del sector exterior, 1869-1999», *Revista de Historia Económica*, nº 1, año XXVI.

[15] VELARDE, J. y SERRANO SANZ, J. M. (eds.) (2008). *España, Siglo XXI. La Economía*, Biblioteca Nueva, Madrid.

[16] VELARDE, J. y SERRANO SANZ, J. M. (eds.) (2015). *Moneda y Crédito. Antología (1942-1971)*. Fundación Banco Santander, Madrid.

Jaime Requeijo*

LA INCORPORACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA A LOS MERCADOS MUNDIALES

Una economía se internacionaliza cuando sus residentes pueden comerciar, sin trabas, con los residentes de los demás países y cuando los flujos financieros se encuentran en idéntica saturación. La economía española ha recorrido un largo camino desde su condición tradicional de economía protegida —a finales del Siglo XIX se encontraba entre las más protegidas— y el ensayo autárquico que duró desde 1939 a 1959, hasta la situación actual de economía muy abierta e incorporada al esquema integrador europeo. El objeto de este trabajo es, ante todo, valorar su actual condición de economía abierta y puntualizar algunos de los problemas a los que se enfrenta.

Palabras clave: *deuda exterior, integración económica, globalización financiera.*
Clasificación JEL: *F3, F6, F15.*

1. Introducción

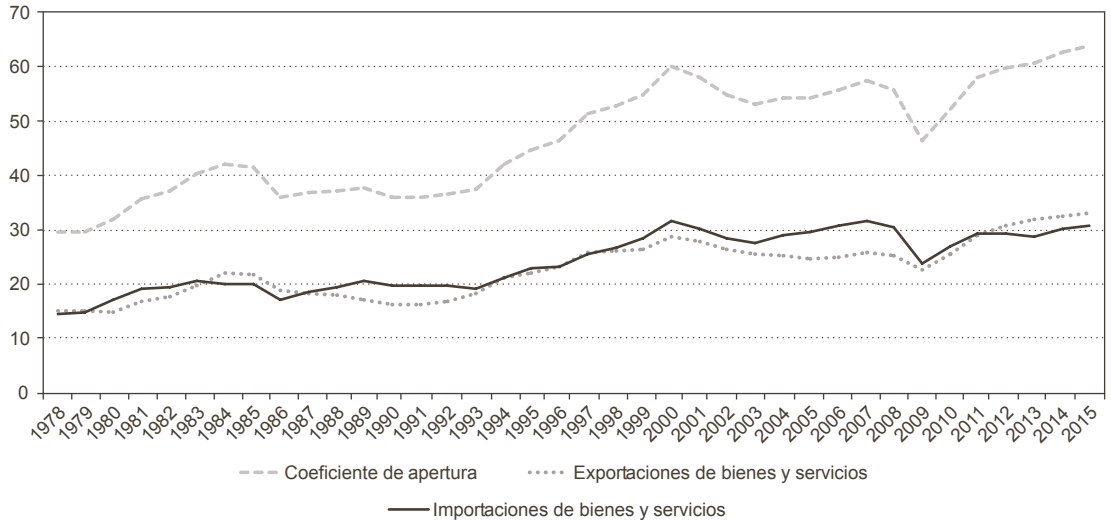
Desde que se aprobara la Constitución, en 1978, la economía española se ha ido incorporando a los mercados mundiales de bienes, servicios y capitales. A partir de 1959, el modelo autárquico se había ido desvaneciendo progresivamente, pero los cambios políticos iniciados en 1976 y culminados con la Constitución eliminaron no solo las barreras políticas sino también, y de forma progresiva, las fronteras económicas. Entre otras razones porque la economía española no podía quedar aislada de una Europa, que había iniciado, en 1957, un proceso de integración económica, un proceso que, pese a tropiezos y reticencias, se encamina hacia la Unión Económica y Monetaria.

El propósito de este trabajo es describir, a grandes pinceladas, lo sucedido desde 1978 con el sector exterior de nuestra economía. Se trata de valorar la apertura comercial y sus efectos sobre nuestras cuentas exteriores; de ponderar el grado de integración financiera y lo que supone para nuestra economía su incorporación a la globalización financiera; y de poner de manifiesto un hecho singular de nuestro acontecer económico: la irrupción y consolidación de empresas multinacionales, con presencia en muy diferentes países y muy diferentes sectores.

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Catedrático Emérito de Economía Aplicada.
Agradezco a Francisco Javier Garzón, Pablo Hernández y Juan José Otamendi la ayuda prestada; agradecimiento que hago extensible a Javier Lizán. Los errores son, por supuesto, de mi exclusiva responsabilidad.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS, BASE 2010
(En % sobre el PIB)



FUENTE: Secretaría de Estado de Comercio.

Aclaremos que las series utilizadas, y de cuyas fuentes se hace mención, no comprenden siempre el período 1978-2014 porque, en ocasiones, las cifras oficiales no abarcan ese período pero, en todo caso, permiten obtener una idea clara de lo sucedido.

2. La apertura comercial

A lo largo del período examinado, la economía española se ha ido incorporando, con vaivenes, a los mercados mundiales de bienes y servicios. Tal y como se advierte en el Gráfico 1, su coeficiente de apertura comercial, que no llegaba al 30 por 100 en 1978, superó el 60 por 100 en 2014, lo que hace que en la actualidad sea una de las economías más abiertas del mundo.

¿Cuáles han sido las razones de esa apertura? La primera de ellas hay que encontrarla en el Plan de Estabilización de 1959, una serie de medidas que pusieron fin, aunque de forma lenta, al período autárquico 1939-1959. Medidas que habían sido forzadas, entre otras razones, por la asfixia exterior: a finales de 1958 la reserva de divisas española era inferior a las obligaciones exteriores a corto plazo. Fueron medidas que iniciaron la incorporación española a los mercados mundiales.

Ahora bien, por lenta que sea la apertura exterior de una economía, lo que no puede ser es parcial, porque tropezaría con la propia dinámica de un proceso: cuando una serie de sectores tienen que hacer frente a la competencia exterior, necesitan, para poder competir, que los bienes y servicios de los que se nutre su producción queden también sometidos a esa competencia exterior para que sus precios se reduzcan. De lo contrario estarán abocados a desaparecer. Nos referimos, por supuesto, a los sectores industriales y de servicios, porque la agricultura se rige por diferentes reglas.

La inercia derivada del Plan de 1959 fue impulsando la apertura exterior de la economía española, apertura

que la incorporación a las Comunidades Europeas y a la Unión Monetaria Europea consolidó y agrandó.

La inclusión de España en el esquema europeo de integración fue extremadamente lenta. En 1970 se firmaría un acuerdo de preferencias mutuas, de efectos positivos para la economía española, acuerdo que, según las instancias comunitarias debía ser renegociado tras sumarse el Reino Unido a las Comunidades en 1973 pero que, finalmente, no lo fue. Tras la llegada de la democracia y la aprobación de la Constitución en 1978, comenzaron las negociaciones para la plena adhesión de España, negociaciones lentas y puntillosas, sobre todo del lado comunitario, que llevarían a la firma, en 1985, del Tratado de Adhesión[1].

No resulta difícil comprender los deseos de los distintos Gobiernos españoles por formar parte de las comunidades europeas. Existían razones políticas pero, sobre todo, existía una razón económica: para seguir creciendo, la economía española requería mercados más amplios, precisamente los que podían surgir de su incorporación al esquema europeo.

Como es bien sabido, la integración comercial de las comunidades europeas culminó con la firma del Acta Única de 1986, en virtud de la cual los mercados de los países miembros se convertían en un único mercado, dado que no los separaba ningún tipo de frontera, por mor de la plena libertad de tránsito de mercancías, servicios y capitales. Quedaba una última frontera, la que dimanaba de la permanencia de monedas nacionales. Con monedas distintas el riesgo de cambio e inversión permanece y, por tanto, los flujos de comercio pueden quedar limitados por esa condición: muchas de las operaciones comerciales transfronterizas se cierran a plazos y la persistencia de monedas distintas obliga, al menos, a cubrir el riesgo de cambio y muchas de las decisiones de inversión se interrumpen en tiempos de volatilidad cambiaria.

En 1998 ese riesgo desapareció para los 11 países firmantes de la Unión Monetaria Europea, entre los que se encontraba España. La moneda única implantada en 1999 (aunque el euro físico no circularía hasta dos años más tarde) había convertido a los mercados de los países miembros (19 en la actualidad) en un único mercado sin fronteras de ningún tipo[2].

El impulso interno en busca de mercados más amplios —en pos de economías de escala— y la integración en el esquema europeo tienen su reflejo en la exportación española de bienes y servicios, que ha pasado del 12,9 por 100 del PIB en 1978 a más del 30 por 100 en 2014, tal y como se advierte en el Gráfico 1.

Esa apertura, beneficiosa desde muchos puntos de vista, presenta, también, su lado oscuro, como puede observarse en el Gráfico 2.

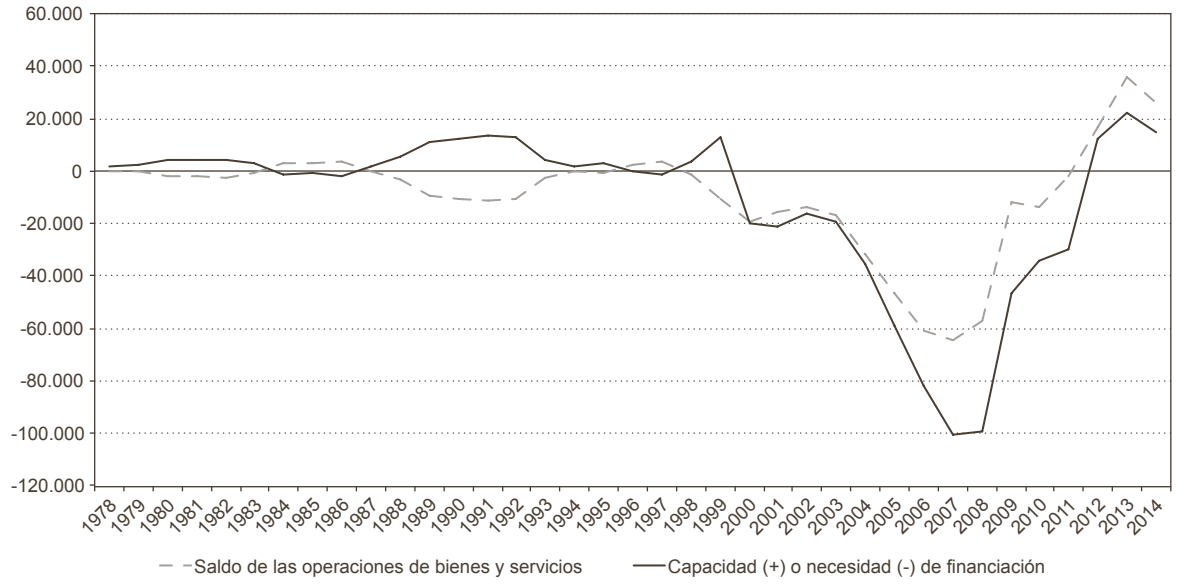
Nótese en el Gráfico 2, que la cuenta corriente exterior suele presentar un saldo negativo la mayoría de las veces y que también la financiación exterior se hace necesaria. Recordemos porqué. La cuenta corriente de la balanza de pagos engloba las operaciones sobre bienes y servicios, las entradas y salidas de rentas y las transferencias corrientes. En la terminología del sexto manual del Fondo Monetario se trata de las operaciones sobre bienes y servicios y las rentas primarias y secundarias, y el signo de su saldo nos indica si la economía correspondiente, la española en este caso, puede financiar al resto del mundo (signo positivo del saldo) o necesita ser financiada por el resto del mundo (signo negativo). Dado que, además, existe una partida de transferencias de capital, el resultado final debe tomarlas en cuenta: si la suma es positiva la economía española habrá financiado al resto del mundo por ese importe (capacidad de financiación); en caso contrario, habrá recibido financiación del resto del mundo (necesidad de financiación). Sigamos recordando.

[1] Un relato amplio de la adhesión de España figura en el nº 25 de *Papeles de Economía Española* (1985).

[2] Para todo lo referente a la Unión Monetaria y sus consecuencias para la economía española, véase REQUEIJO (2009). *El euro y la economía española: esperanzas, inquietudes y realidades*. Marcial Pons, 3ª ed.

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LA CUENTA CORRIENTE Y DE LA NECESIDAD DE FINANCIACIÓN



FUENTE: Datos de la Secretaría de Estado de Comercio.

El Gráfico 3 explica la razón fundamental de los desequilibrios de cuenta corriente. En la mayor parte de los años del período examinado el crecimiento de la economía se apoya en la demanda interna (consumo privado + inversión privada + gasto público), con aportación negativa de la demanda externa, o saldo neto exterior (exportaciones de bienes y servicios - importaciones de bienes y servicios).

Esta forma de crecer es la que genera, en múltiples ocasiones, el desequilibrio de cuenta corriente y, en su caso, la necesidad de financiación exterior; que a su vez provoca, en parte, el aumento de la deuda exterior; situación que puede advertirse en el Cuadro 2, que muestra, al final de cada año, el saldo de deuda exterior descompuesto en dos partes: una proviene de la necesidad de financiación y otra deriva de la deuda pública, porque las tenencias de deuda pública española en manos de no residentes forman también parte de la deuda exterior.

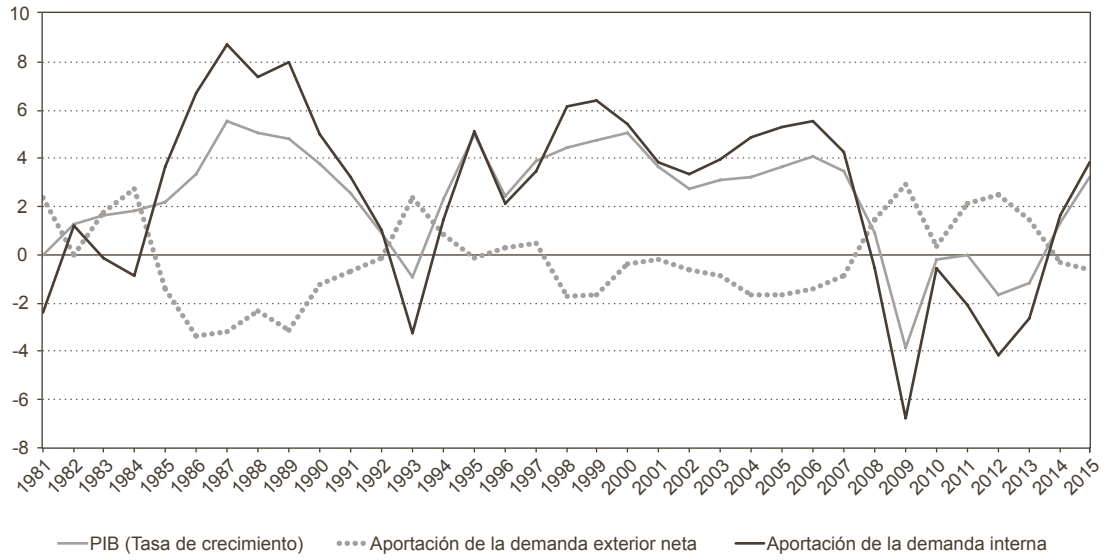
3. La integración financiera

En los años sesenta del Siglo XX, y en línea con los objetivos de Bretton Woods de crear un mundo económico abierto, los países miembros de la OCDE comenzaron a aplicar las disposiciones de su código sobre liberalización de movimientos de capital de 1961, código que predicaba una liberalización progresiva pero sostenida de dichos movimientos.

En España, que ingresó en 1958 en dicha organización, denominada por entonces OECE, el proceso fue lento, aunque el Plan de Estabilización de 1959 ya entreabrió, muy tímidamente, las puertas a algunos de esos movimientos, puertas que se abrieron con más rapidez a consecuencia de la integración en Europa. Fueron hitos legales de esa apertura la Ley 40/1979 y la Ley 19/2003. Sería imposible, actualmente, formar parte de la Unión Europea y de la Unión Monetaria si se mantuvieran trabas legales a esas transacciones.

GRÁFICO 3

APORTACIÓN DE LA DEMANDA AL CRECIMIENTO ANUAL DEL PIBpm



FUENTE: Eurostat.

El crecimiento de cualquier economía se refleja en el aumento de sus activos y pasivos, pero lo que caracteriza a su internacionalización financiera es el aumento de la proporción que los activos y pasivos exteriores suponen sobre los activos y pasivos totales. Tal situación es la reflejada en el Gráfico 4, que muestra nuestra incorporación a los mercados financieros mundiales o, dicho de otra forma, a la globalización financiera.

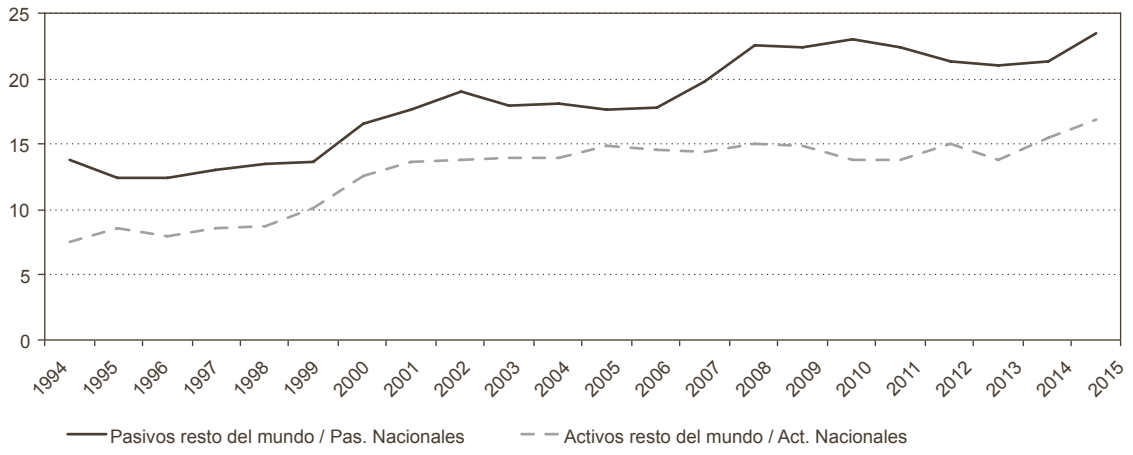
Adviértase que, en el transcurso de tan solo 20 años, la proporción —a la que podríamos denominar coeficiente de internacionalización— ha experimentado un considerable crecimiento.

La plena libertad de movimientos de capital presenta aspectos muy positivos: permite a los agentes económicos acceder a múltiples mercados financieros, favorece la inversión, facilita la cobertura de riesgos y estimula la innovación financiera. En 2008, el valor estimado de los mercados de capital del mundo alcanzaba los 118 billones de dólares, un 80 por 100 de los cuales se situaba en Estados Unidos, Japón, la eurozona y Reino Unido[3]; cifra que permite comprender, en parte, lo que significa la globalización financiera. Por lo que respecta a la inversión, el acceso a los mercados mundiales permite al inversor optimizar sus decisiones. Tanto más en cuanto que las modernas técnicas de información y comunicación, que han reducido sustancialmente los costes de información y transacción, le permiten evaluar esos mercados con facilidad. Tanto los riesgos comerciales como los financieros se cubren ahora con mucha más facilidad, bien en los mercados de futuros o en los de derivados. Los intermediarios financieros de hace unos 30 años solían ser muy distintos a los de ahora y no solo por el impacto de la informática sino, especialmente, por los cambios operativos que la globalización financiera ha traído consigo.

[3] Datos del MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE: *Understanding the evolution of the global economy*. Consultado en abril 2016 *http://www.mckinsey.com/mgi/overview*

GRÁFICO 4

INTERNACIONALIZACIÓN FINANCIERA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA



FUENTE: Datos del Banco de España.

Pero no todo es positivo porque la intercomunicación plena de los mercados financieros es fuente de dos problemas de considerable calado: su mayor volatilidad y el riesgo de que un problema nacional se transforme en una crisis sistémica.

Todos los mercados financieros son volátiles —los precios varían con frecuencia— y, en especial, los mercados de renta variable. Pero la globalización financiera ha acentuado esa característica por la razón simple de que la inversión institucional puede modificar posiciones en varios mercados con extremada rapidez.

Denominamos inversores institucionales a las compañías de seguros, los fondos de pensiones, los fondos de inversión y, en general, a los grandes patrimonios administrados profesionalmente y en búsqueda constante de la mejor combinación rentabilidad-riesgo. En 2011 se estimaba que los activos administrados por esos inversores suponían 84,8 billones de dólares[4] y no resulta difícil comprender lo que sucede cuando en un determinado mercado se aprecian tensiones: muchos de esos inversores deciden cambiar sus posiciones y muchos otros siguen su estela —es lo que se denomina «espíritu de rebaño»— y la volatilidad aumenta velozmente, con efectos macroeconómicos y microeconómicos de considerable alcance.

El ejemplo más claro y cercano de cómo un problema nacional puede convertirse en una crisis sistémica es la crisis de las hipotecas basura norteamericanas de 2007-2008.

Se sabe que las hipotecas basura (*subprime*) concedidas por la banca norteamericana en el período 2000-2005 se titulizaron, junto a otros créditos hipotecarios de mayores garantías, y se vendieron por todo el mundo a toda una serie de instituciones, desde bancos a fondos de pensiones; y así a partir de 2006, los títulos se perjudicaron y los créditos hipotecarios dejaron de honrarse, provocando una crisis financiera global, en la que algunos bancos quebraron —la quiebra más sonada fue la de Lehman Brothers, un banco de inversión norteamericano— y muchos tuvieron que ser rescatados.

[4] CELIK, S. y ISAKSSON, M. (2014). «Institutional Investors and Ownership Management», *OECD Financial Market Trends*, vol. 2013/2.

Toda situación crítica en los mercados financieros genera en los intermediarios la reacción denominada «aversión al riesgo»: nadie se fía de nadie. Y, puesto que los intermediarios financieros del bloque OCDE y países asimilados están enlazados entre sí por múltiples operaciones y, especialmente, por los préstamos interbancarios, esa desconfianza generalizada produjo una crisis de liquidez global que dio paso a la Gran Recesión iniciada en 2008 y de la que todavía quedan notables rescoldos. La crisis se inició en Estados Unidos, pero se transformó en una crisis internacional porque la interconexión profunda de los mercados —la globalización financiera— facilitó el contagio.

Esta reflexión no significa, en modo alguno, predicar la vuelta al pasado y la reposición de las fronteras financieras, algo que España no puede hacer —se lo impiden sus compromisos internacionales y, muy especialmente, su condición de miembro de la Unión Monetaria Europea— ni debe hacer porque el aislamiento financiero llevaría desandar lo conseguido desde 1959 y volver a una economía cerrada; significa que la solidez del sistema financiero es requisito indispensable para moverse, sin demasiados sobresaltos, en el mercado financiero global. Por eso la crisis mundial ha acelerado, en el espacio euro, la puesta en pie de la Unión Bancaria.

4. La irrupción de las multinacionales españolas

Una ojeada al registro de inversiones exteriores español —los datos no se incluyen aquí— nos mostraría que, desde mediados de los años noventa, la inversión directa española en el exterior inició un rápido repunte que refleja, en gran medida, la eclosión de las multinacionales españolas que es, sin duda, el rasgo más destacado de la incorporación de la economía española a los mercados mundiales.

Un primer paso hacia la multinacionalización de las empresas españolas fue el programa de modernización del sector público empresarial de 1996 por el que muchas empresas públicas fueron privatizadas por diferentes vías, y esa privatización inyectó en muchas de ellas un notable dinamismo empresarial. Telefónica y Repsol son ejemplos claros de ese impulso, dos empresas que se han transformado en multinacionales de considerable dimensión. Más aún: su condición de empresas privadas permitió la adquisición de empresas extranjeras, tránsito que hubiera resultado mucho más difícil de haber continuado siendo empresas públicas.

En un mundo globalizado las empresas tienden también a ser globales, por razones fácilmente comprensibles: en primer lugar porque ese mundo sin fronteras y con distancias reducidas, en términos de coste, les permite obtener notables economías de escala; en segundo lugar porque pueden deslocalizar parte de su cadena de valor y aprovechar, entre otras cosas, diferencias de talento de costes y de gustos[5]; en tercer lugar porque la presencia en varios países permite compensar las diferencias de ritmos de crecimiento, ya que las posiciones cíclicas no suelen ser sincrónicas[6]; finalmente, porque en momentos de restricciones crediticias, les es más fácil encontrar la financiación más adecuada a sus necesidades.

Las multinacionales españolas comenzaron a expandirse por América Latina en los años noventa del Siglo XX y, progresivamente, se han situado en muchas otras áreas, como puede advertirse en el Gráfico 5 que registra la evolución de sus activos en las diferentes zonas.

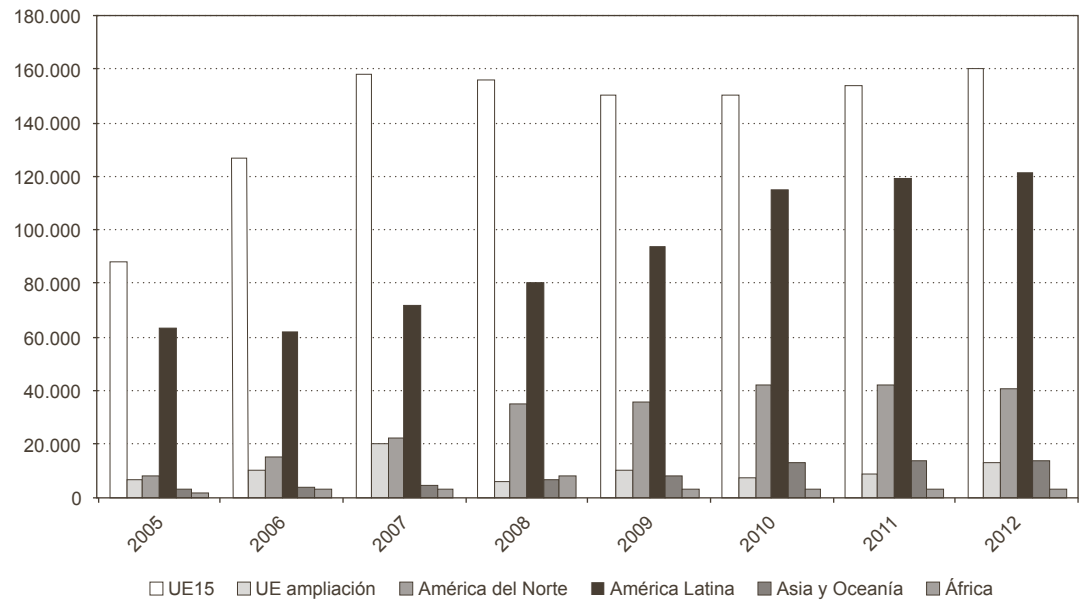
Una de las ventajas de la empresa multinacional consiste en que, al actuar en diferentes países, el resultado global no depende de su actividad en un país sino de su actividad en los distintos países en los que está implantada, bien directamente o a través de filiales. Lo que se deduce del Cuadro 1 donde se reflejan los ingresos

[5] Sobre esos aspectos véase CORBETT, M. (2004*). The Outsourcing Revolution: Why It Makes Sense and How to Do it Right*. Kaplan.

[6] Sobre la evolución de las multinacionales españolas, véase GUILLÉN, M.(2004). «La internalización de la empresa española» *Información Comercial Española, Revista ICE,* nº 812 también CHISLETT, W. (2010). *Spain Main Multinationals. Building on their Success,* WP, 29/2010, Real Instituto Elcano.

GRÁFICO 5

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y EVOLUCIÓN DE LOS ACTIVOS DE LAS MULTINACIONALES ESPAÑOLAS (En millones de euros)



FUENTE: Elaboración propia a partir del Cuarto informe OEME: *Estrategias de globalización de las multinacionales españolas, 2015*.

CUADRO 1

ORIGEN DE LOS INGRESOS PREVISTOS 2016

Multinacionales españolas	Ingresos obtenidos en %	
	España y Portugal	Resto del mundo
Banco Santander	11,9	88,1
Telefónica	28,0	72,0
BBVA	31,7	68,3
Iberdrola	44,0	56,0
Gas Natural	55,0	45,0
Repsol	69,0	31,0
Inditex	23,1	76,9
ACS	18,0	82,0
Ferrovial	30,0	70,0

FUENTE: Santander Investment Bolsa: Equity Outlook, 2016.

previstos, para 2016, de varias de las grandes multinacionales españolas y la proporción que corresponde a España y Portugal, y al resto del mundo.

Se estima que el número de empresas multinacionales españolas se situaba alrededor de las 2.050 en 2012[7]. Sus campos de actuación son muy variables si bien, por volumen de inversión destacan las actividades financieras, las telecomunicaciones y la construcción[8], y hay que suponer que, en el futuro, su importancia se acrecentará y que seguirán siendo un rasgo distintivo de la incorporación de la economía española a los mercados mundiales.

[7] Cuarto informe del Observatorio de la Empresa Multinacional Española (OEME). Estos informes ofrecen múltiples datos sobre la evolución de las multinacionales españolas.

[8] *Ibidem*, cap. 2.

CUADRO 2

DEUDA EXTERIOR Y DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
(En millones de euros)

Año	Deuda exterior total (1)	Deuda pública en mano de no residentes (2)	Proporción (2/1)
1993	187.528,69	69.914,40	37,3
1994	174.356,78	50.009,63	28,7
1995	190.903,71	66.507,16	34,8
1996	215.372,19	71.830,64	33,4
1997	256.976,45	83.778,52	32,6
1998	305.759,92	93.439,18	30,6
1999	392.417,28	113.764,17	29,0
2000	504.557,76	151.426,06	30,0
2001	578.599,80	166.059,56	28,7
2002	689.721,78	194.592,75	28,2
2003	789.745,11	176.324,03	22,3
2004	923.175,22	204.680,33	22,2
2005	1.157.496,89	216.788,12	18,7
2006	1.376.783,44	219.218,22	15,9
2007	1.559.527,60	202.558,82	13,0
2008	1.651.474,48	239.288,56	14,5
2009	1.734.510,62	307.463,22	17,7
2010	1.690.418,15	299.142,63	17,7
2011	1.716.255,64	286.076,94	16,7
2012	1.724.881,04	332.481,60	19,3
2013	1.634.508,25	420.761,44	25,7
2014	1.734.625,23	501.269,99	28,9
2015	1.815.215,54	551.544,21	30,4

FUENTE: Datos del Banco de España.

5. Conclusiones

La economía española es, en la actualidad, una economía abierta, miembro de la Unión Europea y la Unión Monetaria y una economía que ha sufrido una prolongada recesión (2008-2013) que empezó a superar en 2014 y que ha logrado, en 2015, un satisfactorio crecimiento: 3,2 por 100[9]. Una economía, sin embargo, que soporta en su sector exterior, una losa de considerables proporciones: la deuda exterior, cuya evolución puede advertirse en el Cuadro 2.

Esa deuda es el resultado de una muy frecuente necesidad de financiación exterior que, a su vez, es causa de un crecimiento apoyado, las más de las veces, en la demanda interna, tal y como se aprecia en los Gráficos 2 y 3.

Desde muchos ángulos —estabilidad de la economía española y solidez externa— resulta

[9] Dato del INE.

extremadamente conveniente lograr crecimientos futuros acompañados de una capacidad de financiación exterior que permita recortar, sustancialmente, esa deuda. Y, dado que la capacidad de financiación es la suma del saldo de la cuenta corriente y de la cuenta de capital, el análisis debe remitirse a esos dos saldos.

Desde hace muchos años, la cuenta de capital es positiva por el efecto de los fondos estructurales de la Unión Europea, de los que somos receptores netos. Pero ese superávit, que oscila alrededor de medio punto del PIB, debe entenderse como un eventual compensador del déficit corriente, dado que, además, irá disminuyendo con el paso del tiempo. Es el saldo corriente el que requiere toda la atención. Un análisis breve de este saldo nos conducirá a una conclusión simple: depende, en gran medida, de la balanza comercial[10].

Esa balanza es normalmente deficitaria —lo ha sido en todo el período analizado, como puede observarse en el Gráfico 1— y, si su déficit es abultado, también lo será el de la cuenta corriente siendo el resultado final de las cuentas exteriores un endeudamiento acrecentado porque el saldo de la cuenta de capital no habrá bastado para compensar el déficit corriente; si el déficit comercial no resulta muy elevado, es posible que el resultado final sea positivo.

Todo esto nos conduce a una primera conclusión: crecer a ritmos aceptables, reduciendo al mismo tiempo la deuda exterior, implica lograr un aumento sostenido de la exportación de bienes. Un propósito que parece haberse logrado en 2015 puesto que la exportación de bienes creció un 3,7 por 100 respecto al año anterior, la tasa de cobertura comercial se situó en el 91,2 por 100 y el último Indicador Sintético de la Actividad Exportadora (ISAE) ofrece buenas perspectivas[11]. Propósito que requiere continuidad en el tiempo y, por tanto, aumentar el número de empresas exportadoras, diversificar los mercados exteriores y, sobre todo, lograr que los aumentos de la productividad frenen el incremento de los costes laborales unitarios.

Pero el Cuadro 2, que muestra la evolución de la deuda exterior, nos dice algo más; que parte de esa deuda es deuda pública en manos de no residentes: un 30,4 en 2015. No se trata, por tanto, de una deuda que derive, en su totalidad, del funcionamiento del sector exterior, sino que también refleja en parte, el desequilibrio de las cuentas públicas. No se trata aquí de escudriñar lo ocurrido con ese desequilibrio, pero sí de poner de manifiesto su impacto sobre el sector exterior y de subrayar, en consecuencia, que la reducción de la deuda exterior se juega en dos terrenos: en el de las transacciones exteriores y en el de las cuentas de las Administraciones Públicas.

[10] Las cifras, en proporción del PIB, para el período 2008-2014, pueden consultarse en el Cuadro 1.1 de la «Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional 2014» del Banco de España.

[11] Véanse los informes sobre el sector exterior 2014 y 2015 de la Secretaría de Estado de Comercio.

Manuel J. Lagares Calvo*

LAS REFORMAS FISCALES EN EL REINADO DE JUAN CARLOS I

Desde noviembre de 1975 hasta junio de 2014, período que comprende el reinado de Juan Carlos I, se han emprendido en España diversas reformas del sistema impositivo con distintos objetivos y finalidades pero que, casi siempre, han tratado de modernizar nuestros impuestos acomodándolos a las tendencias seguidas por los países más avanzados. Contemplada la evolución del sistema impositivo español desde la perspectiva de las reformas que se han ido llevando a término desde su unificación en 1845, las del reinado de Juan Carlos I han de calificarse con una altísima puntuación, pues han puesto al día el cuadro español de tributos, situándolo en vanguardia de los que se aplican en los países de nuestro entorno. Aunque en el ámbito fiscal, como en muchos otros, siempre fuimos con grandes retrasos respecto a los principales países de Europa, en el periodo 1975-2015 hemos logrado situarnos en una posición de cabeza. Tributariamente hablando, España ha dejado de ser diferente.

Palabras clave: *fiscalidad, impuestos, legislación.*
Clasificación JEL: *D31, H2.*

* Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.

He tomado como bases para este análisis algunos de mis trabajos anteriores, especialmente «La modernización del sistema fiscal español durante la democracia», *Economía y Economistas Españoles*, Ed. G. Gutenberg, Círculo de Lectores, Barcelona 2008, vol. 8, pp. 535-597; «La unidad contribuyente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas» (1970), *Hacienda Pública Española,* nº 3; «Las necesidades públicas en España: niveles de cobertura», *Hacienda Pública Española,* nº 36, 1975 «Flores de Lemus y el Proyecto de Impuesto sobre Rentas y Ganancias de 1926», *Hacienda Pública Española*, nº 42-43; «Hacia una nueva reforma del sistema tributario español», *Hacienda Pública Española*, nº 2, 1994; «La Hacienda Pública en las Facultades de Ciencias Económicas y en la sociedad española durante la segunda mitad del Siglo XX» en *Economía y Economistas Españoles*, (2002) vol. 7, pp. 571-617, Ed. G. Gutenberg, Círculo de Lectores, Barcelona, y mi «Discurso de ingreso en la Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía», Ed. La Academia, Sevilla, 2004, entre otros, adicionándole comentarios y valoraciones de las reformas tributarias de 2006 y 2014.

1. Antecedentes

La reforma que estableció un sistema tributario nacional fue la elaborada por Alejandro Mon en 1845, a propuesta de una Comisión presidida por él mismo y con la determinante aportación de Ramón de Santillán. No obstante, esta unificación fue solo parcial, dejando importantes parcelas de fiscalidad bajo la jurisdicción de algunos de los antiguos reinos y regiones[1].

Con la reforma de 1845 España unificó su sistema fiscal, pero con un modelo de tributación ya algo

[1] ESTAPÉ, F. (1971). *La reforma tributaria de 1845*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

atrasado que se fundamentaba en los más elementales impuestos de producto (contribución territorial), mientras en Reino Unido se gravaban ya todos los rendimientos, no solo los procedentes de la agricultura y la ganadería, completándose así el diseño del *Income Tax*. Posteriormente, en la reforma de Fernández Villaverde (1900) se completó el cuadro de impuestos de producto con la Contribución sobre Utilidades de la Riqueza Mobiliaria, época en que no solo en Reino Unido, sino también en Alemania, funcionaban plenamente impuestos personales sobre la renta. La introducción de un modesto impuesto complementario sobre la renta no se inició en nuestro país hasta 1932, y en 1964 todavía arrastrábamos el viejo sistema de impuestos de producto. En cuanto a Francia, quizá el último de la Europa más avanzada en abandonarlo, lo había superado definitivamente en 1919. Solo en una figura impositiva fuimos casi pioneros: en la imposición sobre sociedades, introducida en Estados Unidos en 1913 y en España en 1920, bajo otro nombre, y gracias a los ingentes y continuos esfuerzos del profesor Antonio Flores de Lemus.

2. La reforma «fundacional» del sistema fiscal de la democracia, 1977-1978

La primera gran reforma fiscal en el reinado de Juan Carlos I es la que se efectúa a raíz de la vuelta a la democracia en 1977. Esa reforma fue producto de un complejo proceso en el que se combinaron estudio y análisis de las instituciones tributarias con la búsqueda de consenso entre las fuerzas políticas para llevar a término el cambio fiscal. El proceso de estudio se desarrolló entre 1972 y 1973 por el Instituto de Estudios Fiscales (IEE) bajo la dirección del profesor Enrique Fuentes Quintana. El consenso político fue fruto de una larga campaña de difusión de las ventajas del nuevo sistema tributario, también desarrollada por el profesor Fuentes Quintana y su equipo, iniciada en 1973 y que llega hasta los Pactos de la Moncloa, en el otoño de 1977, lográndose el apoyo de todas las fuerzas políticas.

Las vicisitudes por las que atravesó el estudio y la preparación de esa reforma tributaria han sido ya expuestas en el apartado 1[2]. El proceso se inició en julio de 1972 con un primer esquema de reforma analizado por el profesor Fuentes Quintana y por el autor de este trabajo en la residencia de verano del primero en Santander. A ese análisis se unieron pronto los profesores Albiñana y Valle, y prácticamente la totalidad de los miembros del Instituto de Estudios Fiscales, que se volcaron en la preparación del contenido del Informe conocido como «Libro Verde»[3]. Las circunstancias políticas del momento hicieron que se pospusiera la reforma fiscal hasta que en 1977 se implantó la democracia en España y hasta que, mediante los Pactos de la Moncloa, las diversas fuerzas políticas aprobaron el llamado «Programa de Saneamiento y Reforma Económica»[4]. Una de las piezas clave de este programa la constituiría la reforma del sistema impositivo español, conforme a las prescripciones y criterios del Libro Verde de 1973, terminando por concretarse en disposiciones legales entre 1977 y 1978. En el ámbito de la imposición indirecta la reforma tuvo que esperar hasta 1985, año en que se aprobaron las leyes que articulaban el cambio fiscal en ese ámbito.

Los objetivos y las líneas básicas de la reforma «fundacional», 1977-1978

La reforma fiscal emprendida entre 1977 y 1978 ha de calificarse como de «fundacional», pues cambió no solo la estructura de nuestro sistema fiscal sino que alteró

[2] LAGARES CALVO, M. (2002). «La Hacienda Pública en las Facultades de Ciencias Económicas y en la sociedad española durante la segunda mitad del Siglo XX», pp. 571-617. *Economía y Economistas Españoles*. Vol. 7. Ed. Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores. Barcelona.

[3] Recientemente ha sido reeditado junto con su versión posterior, el denominado «Libro Blanco», INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2002). Informe sobre el Sistema Tributario Español. Vol.1-2. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

[4] MINISTERIO DE ECONOMÍA. SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA (1977). Ribadeneyra, S.A., Madrid. El pequeño equipo redactor de ese «Programa» estuvo presidido por el autor de este trabajo bajo los criterios directos del profesor Fuentes Quintana, entonces vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de Economía.

sustancialmente los criterios y principios sobre los que se asentaban los distintos impuestos[5]. A partir de la misma se han ido acumulando posteriormente otras varias reformas pero la estructura tributaria, los criterios y los principios de la reforma de 1977-1978 continúan informando hoy nuestro sistema impositivo. Como ya se ha indicado en este apartado esa reforma fue producto de la reflexión del equipo del Instituto de Estudios Fiscales dirigido por el profesor Fuentes Quintana, reflexión en la que se asumieron sin reservas las líneas básicas del proceso de armonización tributaria de los países europeos. Pero también las leyes que articularon esa reforma fiscal se vieron influidas por las ideas de los funcionarios que finalmente las redactaron y por las propuestas de los diversos grupos políticos que las debatieron para su aprobación en el Congreso y en el Senado.

Los objetivos generales de esa reforma fiscal estuvieron inicialmente definidos en el «Libro Verde»[6]. El primero de ellos se refería a la justicia o equidad de los impuestos y el segundo a su eficiencia, el tercero a la estabilidad macroeconómica, el cuarto a los criterios operativos más comunes de todo sistema tributario y, finalmente, el quinto propugnaba la aproximación del sistema tributario español al esquema de imposición que se estaba implantando en la Comunidad Económica Europea.

La preocupación recaudatoria también estuvo muy presente en las reformas del periodo 1977-1978. A partir de 1974, la crisis económica originada por el importante aumento de los precios del petróleo no fue asumida por la sociedad española, que exigió un fuerte crecimiento de retribuciones para compensarla, lo que desencadenaría un fuerte proceso inflacionista unido a una importante caída de la demanda exterior y a una apreciable pérdida de competitividad de muchos sectores de la producción. A ello se unía la crisis, que anunciaba un próximo cambio de régimen político, consecuencia de las enfermedades del entonces Jefe del Estado. Todas estas circunstancias condujeron a que no fuera posible plantearse aisladamente el problema de la reforma fiscal sin encuadrarla dentro de un programa para la reforma general del marco político y económico que exigían capas cada vez más amplias de la sociedad española. Ese programa debería tener en cuenta que la España de aquellos momentos no era solo un país con un sistema tributario anticuado y fuertemente regresivo sino que, además, ese sistema solo tenía capacidad para financiar un gasto muy limitado y con graves insuficiencias en muchos de los servicios públicos más necesarios. Sin duda, la reforma del sistema tributario resultaba esencial para mejorar la distribución de la renta y de la riqueza, pero también para financiar los nuevos niveles de servicios públicos que inevitablemente demandarían los ciudadanos cuando pudieran expresar con libertad tales demandas. En consecuencia, el nuevo régimen político democrático tendría que enfrentarse a tres importantes tareas en el ámbito económico: ajustar la economía española a las nuevas circunstancias definidas por la crisis del petróleo; mejorar la distribución de la renta y riqueza; y financiar niveles crecientes de gasto público, inevitables ante las enormes carencias de bienes y servicios públicos esenciales y las demandas crecientes de los ciudadanos.

La preocupación por la capacidad recaudatoria del nuevo sistema fiscal, que se había mantenido hasta entonces en una posición más discreta debido a que el sector público venía liquidando sus cuentas en relativo equilibrio, comenzó a pasar al primer plano de los objetivos esenciales de la reforma. El sistema fiscal debería ser más flexible para que el aumento de sus recaudaciones se ajustase al aumento nominal del PIB, por lo

[5] Otras dos reformas fiscales merecen también, en mi opinión, el calificativo de «fundacionales» en nuestra historia fiscal. La primera, la ya comentada de Alejandro Mon, de 1845, que creo un sistema nacional de imposición frente a los tributos regionales anteriores, introdujo algunos impuestos de producto en el ámbito de los impuestos directos y suprimió la antigua alcabala en el ámbito de los indirectos. La segunda, la reforma de 1900 debida a Raimundo Fernández Villaverde, que reordenó y completó la imposición directa con la Contribución sobre Utilidades de la Riqueza Mobiliaria, organizada en tres tarifas: *i*) sobre rendimientos del trabajo personal; *ii*) sobre rendimientos del capital mobiliario y *iii*) sobre beneficios empresariales.Y en el ámbito de la imposición indirecta modificó la imposición de usos y consumos para adaptarla a las nuevas circunstancias derivadas de la pérdida de las colonias americanas y asiáticas en 1898.

[6] INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES *op. cit.* Vol. 1, p. 111.

que debería estar fundamentado en figuras fuertemente relacionadas con el nivel de la producción. De ahí que el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre sociedades y el impuesto sobre el valor añadido (IVA) tuviesen que constituir los tres motores recaudatorios del nuevo sistema tributario, dotando de una mayor elasticidad al conjunto de los impuestos. Al mismo tiempo, la progresividad del impuesto sobre la renta de las personas físicas ya no serviría solo a los propósitos de la equidad sino también para aumentar la elasticidad recaudatoria del sistema impositivo en su conjunto.

Estas nuevas circunstancias tuvieron un amplio reflejo en el informe titulado «El Sistema Tributario Español. Criterios para su reforma»[7], conocido por entonces como Libro Blanco, que no fue más que una reelaboración del Libro Verde de 1973 realizada en 1976 por el mismo equipo que preparó este último. En el Libro Blanco la insuficiente dotación de servicios públicos fue analizada exhaustivamente[8] siguiendo muy de cerca una investigación, efectuada en 1975 por el autor de este trabajo[9] y citada expresamente por el referido Libro Blanco, en la que se ponía de manifiesto la insuficiente cobertura de las necesidades públicas en España.

En ese contexto, las líneas básicas de la reforma que se emprende en 1977-1978 pueden sintetizarse así:

- Sustitución del sistema de imposición de producto por un impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) (Ley 44/1978, de 8 de septiembre).
- Modificación parcial del impuesto sobre sociedades (Ley 61/1978, de 27 de diciembre).
- Creación de un impuesto sobre el patrimonio neto (Ley 50/1977, de 14 de noviembre).
- Modificación del impuesto sobre sucesiones (pospuesta hasta la Ley 29/1987, de 18 de diciembre).
- Sustitución del impuesto general sobre el tráfico de las empresas (ITE) —impuesto sobre ventas en cascada— por un impuesto sobre el valor añadido, aunque esta sustitución se pospone hasta el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) (Ley 30/1985, de 2 de agosto).
- Articulación de un sistema de impuestos especiales racionalizando los existentes e integrando algunos de los supuestos de la imposición sobre el lujo (Ley 45/1985, de 18 de diciembre).
- Integración de los impuestos sobre el lujo existentes en los impuestos especiales o en la imposición general sobre ventas, aunque posponiendo la solución hasta el ingreso de España en la CEE (Ley 30/1985, de 2 de agosto).
- Reordenación y reducción de hechos imponibles en la imposición sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (Ley 32/1980, de 21 de junio).

Como puede observarse, la reforma del cuadro impositivo entre 1977 y 1978 se limitó a la creación de un auténtico impuesto sobre la renta personal, a la implantación de un impuesto sobre el patrimonio neto y a la modificación parcial del impuesto sobre sociedades. La implantación del IVA, la desaparición del impuesto de lujo y la reordenación de los impuestos especiales se pospuso hasta la entrada de España en la CEE en 1986. Las restantes reformas impositivas o se olvidaron o quedaron pendientes hasta leyes muy posteriores.

Es importante señalar que a la reforma del cuadro impositivo acometida entre 1977 y 1978 se le añadió por esas fechas una profunda reordenación de la Administración tributaria, acometida en 1977 y concretada en la integración de la mayor parte de los antiguos Cuerpos de Inspección de los Tributos en un solo Cuerpo Especial; en un fuerte impulso a la mejora del Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Hacienda entre 1978 y 1982, y muy posteriormente —mediante la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991— en la creación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

---

7 INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. *Op. cit.* Vol. 2.

8 Véase *op. cit*. Vol. 2, pp.18-38.

9 LAGARES CALVO, M. (1975). «Las necesidades públicas en España: niveles de cobertura». *Hacienda Pública Española,* nº 36.

El cambio en la imposición sobre la renta personal

La reforma de la imposición personal sobre la renta fue, sin duda, la pieza clave de las que se emprendieron en el sistema tributario español entre 1977 y 1978. De ahí que merezca un análisis algo más detenido que debe comenzar por los antecedentes de este tipo de imposición en España, para entender mejor cuál era la situación de partida en la modernización del IRPF. Ha de tenerse en cuenta que después de múltiples y fracasados intentos que se inician en 1809[10], se logra introducir en España en 1932[11] un tributo que trataba de desempeñar el papel de un impuesto sobre la renta de las personas físicas. Desde su creación y pese a que pomposamente se le denominó «impuesto general» en 1964, el impuesto personal sobre la renta no había sido más que un modesto tributo complementario del auténtico nervio de la imposición directa en nuestro país que, desde principios del Siglo XX, cuando el ministro Fernández Villaverde completó su cuadro de hechos imponibles, seguía siendo la imposición de producto o sobre rendimientos. Este sistema de imposición de producto se componía de cinco tributos que gravaban de forma independiente los rendimientos de los bienes rústicos, de los bienes urbanos, del trabajo, del capital y de las actividades comerciales e industriales. A partir de 1964 esos cinco viejos impuestos de producto, sin perder su sustantividad propia, se consideraron «a cuenta» del impuesto general pero lo cierto es que en 1972 el referido impuesto general recibía 350.761 declaraciones, de las cuales tan solo 29.389 resultaban con cuota positiva. La modernización del sistema impositivo español exigía, por tanto, de una importante reforma, una de cuyas piezas clave tendría que constituirla la imposición directa nucleada en torno a un impuesto personal sobre la renta. A tales efectos no cabía otra posibilidad que la de sustituir el obsoleto sistema de impuestos de producto e impuesto general complementario por un auténtico y único impuesto sobre la renta de las personas físicas sin poner en peligro la recaudación, para lo cual había que transformar con rapidez la Administración tributaria, que no estaba preparada para gestionar ese nuevo impuesto.

En la reforma fiscal de 1977-1978 se aborda la reforma de la imposición personal sobre la renta con la Ley 44/1978, de 8 de septiembre. Mediante esta ley se sustituyen los viejos impuestos de producto a cuenta y el impuesto general sobre la renta por un sistema de retenciones sobre algunos rendimientos, siguiendo la técnica del *pay as you earn* —trabajo y capital, básicamente— y por un impuesto sobre la renta de las personas físicas de naturaleza sintética y tarifa progresiva. Las peculiaridades más importantes de este nuevo IRPF se refieren al sujeto del impuesto, su base imponible y sus tarifas.

Siguiendo el criterio del Libro Verde, la Ley 44/1978 establecía que, cuando los sujetos pasivos del impuesto estuviesen integrados en una unidad familiar, todos los componentes de esta última quedarían conjunta y solidariamente sometidos al impuesto como sujetos pasivos. Se optaba, en consecuencia, por el gravamen de la renta acumulada de la unidad familiar y no por el gravamen individualizado de cada uno de sus componentes. Esta opción era, además, obligatoria. En cuanto al tratamiento de las posibles deducciones por

[10] En 1809, en plena Guerra de la Independencia, la Junta Superior del Principado de Cataluña, influida sin duda por la experiencia de William Pitt en Reino Unido para financiar las guerras contra la Francia revolucionaria, tuvo la idea —que no resultaría muy acertada, dadas las circunstancias del momento— de establecer una «capitación general» mediante una tarifa de 22 clases. Siguiendo este ejemplo, la Junta Suprema organizó una consulta al país en ese mismo año para establecer una «contribución directa», que se articularía mediante Decreto de enero del año siguiente. Ninguno de esos intentos ni otros similares, entre los que cabe destacar el de Laureano Figuerola de 1869, lograron establecer un impuesto personal sobre la renta en España.

[11] La introducción de una «Contribución general sobre la renta» en 1932, durante la Segunda República, corrió a cargo del ministro Jaime Carner, que aprovechó para ello muchas de las opiniones de Flores de Lemus expresadas en el informe al Proyecto de Impuesto sobre Rentas y Ganancias, que propuso Calvo Sotelo en 1926 cuando fue ministro de Hacienda durante la dictadura del general Primo de Rivera, proyecto que no llegó a plasmarse en la ley correspondiente. Véase a este respecto LAGARES CALVO, M.: «Flores de Lemus y el Proyecto de Impuesto sobre Rentas y Ganancias de 1926», *Hacienda Pública Española*, nº 42-43.

el matrimonio, al objeto de evitar los saltos en la progresividad que la acumulación de rentas familiares podría generar, el Libro Verde recomendaba la adopción de un sistema de *splitting* cuando ambos cónyuges fuesen titulares de rentas y, para evitar reducciones de la progresividad formal, aconsejaba deducciones en la cuota por mínimo exento y en función del número de hijos o personas dependientes[12]. La Ley 44/1978 no aplicó el sistema de *splitting*, pero aceptó que la deducción general se incrementase en función de que fuesen más de uno los miembros de la familia que aportasen rendimientos de trabajo o de explotaciones económicas. También adoptó el sistema de deducciones en la cuota por hijos y personas dependientes.

La segunda y quizás más importante característica del nuevo IRPF era la de considerar la renta como base única de gravamen. Partiendo de una situación en la que los rendimientos que integraban la base del antiguo impuesto general coincidían con las bases de los respectivos impuestos de producto a cuenta, lo más importante para el nuevo IRPF era, sin duda, la construcción de un nuevo concepto de base imponible. Para esto, el Libro Verde recomendaba que se sistematizase y mejorase la definición de rendimientos que ya se contenía en la imposición de producto; que se completasen los procedimientos de estimación extendiendo notablemente la estimación directa e incorporando el control de las variaciones patrimoniales; y, finalmente, que se ampliase el concepto de renta para incluir en el mismo las ganancias y pérdidas patrimoniales, de forma que las ganancias y pérdidas obtenidas a corto plazo se incluyesen sin más en la renta anual y a las obtenidas a largo plazo se les aplicase un procedimiento de promediación, con tributación al tipo medio efectivo resultante para la renta ordinaria. Se señalaba igualmente en el Libro Verde que «en todo caso, el tipo aplicable a las ganancias de capital no podría ser inferior al 15 por 100, tanto para las obtenidas a corto como a largo plazo»[13]. Para discriminar a favor de los rendimientos del trabajo, el Libro Verde recomendaba el establecimiento de una deducción en la cuota equivalente al 15 por 100 de los rendimientos que proviniesen del trabajo o de explotaciones económicas, sin que el importe de la deducción pudiese rebasar unas determinadas cantidades fijas[14].

La Ley 44/1978 siguió en líneas generales las anteriores propuestas y definió la renta objeto de gravamen como la suma de rendimientos del trabajo, del capital y de las explotaciones económicas más los incrementos y disminuciones patrimoniales, estableciendo en algunos casos nuevas y más homogéneas definiciones de tales rendimientos que las contenidas anteriormente en el sistema de imposición de producto. Del mismo modo siguió también las recomendaciones del Libro Verde para los incrementos y disminuciones patrimoniales, estableciendo un procedimiento de promediación con tributación al tipo medio de los obtenidos en periodos superiores a un ejercicio, no gravándose los que se derivasen de la enajenación de activos fijos de naturaleza empresarial o de la vivienda habitual del contribuyente, con cierto límite en este último caso, siempre que las cantidades obtenidas fuesen objeto de reinversión en activos fijos empresariales o en la vivienda habitual, respectivamente. En cuanto al tratamiento de la unidad contribuyente, la Ley 44/1978 no admitió deducción alguna de la cuota derivada de la acumulación de rentas en la familia, pero sí que se incrementase la cuantía de la deducción general en función del número de

[12] Esta recomendación del Libro Verde era, sin embargo, contraria a la opinión personal del autor de este trabajo, que fue ponente de esa parte del referido libro. Se adoptó por la influencia de otros miembros del equipo redactor y después de algunas polémicas. Mi opinión personal al respecto había quedado ya públicamente manifestada tres años antes, como puede comprobarse en LAGARES CALVO, M. (1970). «La unidad contribuyente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas». *Hacienda Pública Española,* nº 3. En la reforma del IRPF de 1998 esa opinión sería finalmente aceptada, pero en la de 2006 volvería a rechazarse por el legislador. La Comisión de Reforma del Sistema Tributario nombrada en 2013 propugna la vuelta al sistema de 1998, aunque reconoce las dificultades recaudatorias del momento.

[13] *Op. cit.* Vol. 1, p. 191. En lo relativo a las ganancias a largo plazo, obsérvese la coincidencia de este tipo con el aplicable según la regulación derivada de la reforma del IRPF en 2002.

[14] *Op. cit.* Vol. 1, pp. 203 y 220.

perceptores de rendimientos de trabajo o empresariales que integrasen la unidad familiar.

La aplicación con éxito de una reforma tan importante como la que implicaba pasar de un sistema de imposición de producto a otro de gravamen de la renta personal mediante el nuevo IRPF exigía una clara moderación de la progresividad de la tarifa. Por eso el Libro Verde recomendó que se aplicase una tarifa de 15 tramos cuyos tipos se situaban entre el 15 y el 51 por 100, pero con el límite de que en ningún caso la cuota íntegra resultante por aplicación de la referida escala pudiese exceder del 35 por 100 de la base liquidable[15]. El tipo medio máximo de gravamen sobre la cuota íntegra se cifraba, por tanto, en el citado 35 por 100 y el tipo efectivo máximo se reducía notablemente respecto a ese porcentaje, al tomarse en consideración las deducciones de la cuota, aunque tendía asintóticamente hacia el referido 35 por 100 para bases liquidables muy elevadas. Por su parte, la Ley 44/1978 cambió apreciablemente el grado de progresividad formal del impuesto. En primer término, elevó el número de tramos desde los 15 propuestos en el Libro Verde hasta 28. En segundo lugar, el marginal máximo, cuya cuantía se había recomendado en este libro que no sobrepasase el 51 por 100, se elevó hasta el 65,51 por 100, mientras que se aceptaba un marginal mínimo del 15 por 100, que era el que se había propuesto en este libro. Finalmente, se estableció que en ningún caso la cuota íntegra resultante por aplicación de la referida escala pudiese exceder del 40 por 100 de la base liquidable, en lugar del 35 por 100 del Libro Verde.

El impuesto extraordinario sobre el patrimonio de 1977

La necesidad de establecer un sistema ordenado de control de las variaciones patrimoniales de los individuos, como medio de evitar o reducir el fraude en el ámbito de un impuesto personal sobre la renta, estaba reconocida de antiguo por la doctrina fiscal. También era recomendación antigua de esa misma doctrina la utilización de la imposición sobre el patrimonio neto para introducir un gravamen adicional sobre las llamadas «rentas fundadas» frente a las no fundadas, en el caso de que la renta personal se gravase mediante un impuesto sintético. Por tanto, la creación de un impuesto personal sobre el patrimonio neto podía responder a esa doble necesidad de control de la renta, por una parte, y de discriminación en el gravamen a favor de los rendimientos del trabajo, de otra. Para cumplir con la finalidad de mero control de la renta no se necesitaría, de hecho, tanto un impuesto sobre el patrimonio como una mera declaración patrimonial y, además, esa declaración debería venir necesariamente formulada a costes históricos de los activos y pasivos, y no en valoraciones de mercado. Para discriminar a favor de las rentas no fundadas resultaría necesario, por el contrario, un impuesto personal sobre el patrimonio neto con tipo de gravamen positivo y, a ser posible, que valorase activos y pasivos a precios de mercado.

El Libro Verde sobre la reforma tributaria planteaba la introducción de un impuesto sobre el patrimonio neto como mero instrumento de control de la renta personal y, por tanto, a tipo cero y, en todo caso, con criterios históricos de valoración, es decir, rechazando la valoración anual de los activos a precios más o menos próximos a los de mercado y sustituyéndola por los precios de adquisición de tales activos y de sus mejoras. Por eso, lo que el Libro Blanco realmente propugnaba era la implantación de un sistema de control de la renta personal a través de las variaciones patrimoniales, aunque la posibilidad de una escala progresiva para el impuesto sobre el patrimonio también se admitía como alternativa al tipo cero, pero solo como instrumento para reducir la progresividad formal del IRPF y coadyuvar a un mejor tratamiento de las rentas no fundadas[16].

La Ley 50/1977, de 14 de noviembre, que cronológicamente fue la primera disposición que articuló la

[15] *Op. cit.* Vol. 1, p. 220.

[16] INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. *Op. cit*. pp. 263-292.

reforma fiscal de 1977-1978, introdujo un impuesto extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas que aparentemente respondía a las recomendaciones del Libro Verde, pero que se separaba de tales recomendaciones en dos aspectos esenciales. El primero y más fundamental, en el que propugnaba una valoración de activos y pasivos a precios de mercado, apartándose así de la posibilidad de que este impuesto sirviese de elemento de control de las declaraciones del IRPF. El segundo, en el que su tarifa claramente duplicaba el nivel de tipos que, como mera alternativa al tipo cero, había recomendado el Libro Verde. Se desvirtuaban así las finalidades básicas de este impuesto y, por un afán de pretendida progresividad, se condenaba al fracaso a una figura impositiva que podría haber sido esencial en la lucha contra el fraude fiscal en España[17].

La reforma de la imposición sobre sociedades

Las modificaciones que se planteaban en el Libro Verde en relación con la imposición de sociedades intentaban responder a los dos principios básicos de toda la reforma en el campo de la imposición directa: generalización del impuesto y adaptación del mismo a la auténtica capacidad de pago del sujeto pasivo. Estos dos principios se concentraban, en el caso del impuesto sobre sociedades, especialmente en el de aplicación del tributo; en mejoras en la definición de la base imponible; en la racionalización de los sistemas de incentivos fiscales a la inversión; en la coordinación de los tipos de gravamen; en el nuevo régimen de sociedades interpuestas; y, finalmente, en la modificación del sistema de cuota mínima.

Las modificaciones en el ámbito de aplicación del tributo pretendían acomodar éste a su verdadero papel dentro del campo de la imposición directa, evitando tanto posibles zonas de concurrencia con otros impuestos como el abandono de su propio campo de gravamen. Para ello se pretendía delimitar mejor el sujeto pasivo y, al tiempo, extender el hecho imponible. La delimitación de los sujetos pasivos se pretendía mediante dos acciones distintas. La primera se refería a la posible opción para que las entidades personalistas y otras sin personalidad jurídica independiente de reducida dimensión pudiesen pasar mediante petición de sus socios a tributar en régimen de sociedades de personas, imputándose en este caso la totalidad del beneficio social a los socios o partícipes para su gravamen en el IRPF, sin gravamen previo de los citados beneficios en el impuesto sobre sociedades. Esta propuesta fue recogida en la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del IRPF[18]. La segunda pretendía la plena sujeción de ciertas entidades sin personalidad jurídica independiente de la de sus socios o partícipes por la totalidad de las rentas obtenidas en el ámbito del impuesto sobre sociedades, de modo que la adopción de una forma asociativa, aunque de carácter irregular o sin los requisitos necesarios para la concesión de la personalidad jurídica independiente, no permitiese que escaparan al tributo importantes rentas. Esta recomendación, sin embargo, no fue recogida en las leyes de reforma que, por el contrario, establecieron la tributación dentro del IRPF de los rendimientos obtenidos por las formas asociativas irregulares[19].

En un plano distinto, también se proponía que se modificase el ámbito de aplicación del tributo para que, en determinadas condiciones, se pudiese gravar la renta total del grupo de sociedades en lugar del gravamen independiente de las rentas obtenidas por la entidad matriz y sus filiales. Esta propuesta se puso en vigor, aunque de forma muy limitada, a partir de la Ley 18/1982, de 26 de mayo.

Por otra parte, la extensión del hecho imponible del tributo pretendía dotar a éste de la máxima generalidad

[17] La historia posterior de este impuesto, primeramente cedida su recaudación a las comunidades autónomas y después aumentada aún más su tarifa, demuestra que el papel crucial de este tributo como mero instrumento de control de la renta no fue comprendido por la Hacienda española ni por las fuerzas políticas de nuestro país.

[18] Artículo 12.3 de la Ley 44/1978, del IRPF.

[19] Artículo 12.1 de la Ley 44/1978, del IRPF.

compatible con la de los demás impuestos del sistema de tributación directa, y se trataba de alcanzar mediante la sujeción al gravamen de las ganancias de capital obtenidas en España por entidades no residentes que, además, no tuviesen en territorio español establecimiento permanente. La Ley 61/1978 aceptó esta propuesta. La definición apropiada de la base del impuesto de sociedades era una necesidad que condicionaba totalmente el papel de este tributo, al tiempo que afectaba de modo notable a su generalidad. Para esto el Libro Verde pretendía que se adoptase el método de diferencias de patrimonio al principio y fin del período impositivo como complementario del sistema de cuenta analítica de ingresos y gastos, lo que no fue recogido por la Ley 61/1978. Además se pretendía una mayor adecuación de los criterios de calificación fiscal de los ingresos computables y de los gastos deducibles al concepto económico de renta, lo cual, en líneas generales, se plasmó en el articulado de la Ley 61/1978. Finalmente, se pretendía también la ampliación de las compensaciones de pérdidas con beneficios de ejercicios posteriores, lo que también fue aceptado por la Ley 61/1978.

La racionalización de los sistemas de incentivos fiscales a la inversión dentro del impuesto sobre sociedades implicaba la sustitución de algunos de los entonces vigentes por otros que hubiesen demostrado una mayor eficacia en cuanto al estímulo para promover inversiones reales. Para ello se proponía la sustitución del Régimen de Previsión para Inversiones y de Reserva para Inversiones de Exportación por un sistema de deducción en la cuota de un porcentaje del importe de la inversión efectivamente realizada. Este criterio también fue el seguido por la Ley 61/1978

Por otra parte, se consideró necesaria la coordinación de los tipos de gravamen del impuesto sobre sociedades, lo que presentaba dos vertientes distintas pero íntimamente relacionadas: la externa, con respecto a los demás impuestos, y la interna, en relación con los tipos aplicables a los distintos sujetos pasivos. A tales efectos el Libro Verde propugnaba que el tipo general del impuesto sobre sociedades debería tener en cuenta el nivel de los tipos del IRPF. Como en el Libro Verde se pretendía que el tipo medio del IRPF, resultante de comparar la cuota íntegra con la base liquidable, no excediera del 35 por 100, ese era el tipo general que se propugnaba para el impuesto sobre sociedades. Sin embargo, la reforma del IRPF estableció el tope del 40 por 100 para el tipo medio por lo que, al establecer la Ley 61/1978 el tipo general del impuesto sobre sociedades en el 33 por 100, quedó margen suficiente para posibles economías de opción a favor de la forma societaria que, además, se veía reforzada por las mejores posibilidades de cómputo de los gastos deducibles, de las ganancias y pérdidas de capital y de los incentivos por inversión. Desde el punto de vista de la coordinación interna, los tipos diferentes del propio impuesto deberían estar justificados por razones fundamentadas de política fiscal. La Ley 61/1978 siguió solo parcialmente esta propuesta del Libro Verde.

Otro importante problema de este impuesto se derivaba del conjunto de gravámenes que recaían sobre los rendimientos obtenidos por los empresarios individuales, lo que hacía que existiesen importantes economías en la adopción de formas sociales de organización mercantil frente a las individuales, sobre todo cuando tales rentas no tenían que ser utilizadas en el consumo de modo inmediato. Eso conducía a la aparición de sociedades interpuestas, cuyo principal objetivo era la despersonalización del gravamen, evitándose así la progresividad de la carga tributaria que se contenía en la tarifa del IRPF. Para solucionar estos problemas el Libro Verde incluía un conjunto de recomendaciones dirigidas a constituir un régimen tributario especial para tales entidades, régimen tributario que, por ser más gravoso que el normal, intentaba absorber la posible economía tributaria. Tanto la Ley 44/1978, del IRPF, como la Ley 61/1978, del impuesto sobre sociedades, siguieron estas recomendaciones.

El último aspecto de importancia en la reforma del impuesto sobre sociedades se refería al sistema de cuota mínima en este impuesto vigente desde la reforma de 1964, que establecía, en líneas generales,

que la cuota del tributo no podría ser inferior en ningún caso a la suma de las cuotas de los impuestos a cuenta complementarios que le correspondiesen a cada uno de los rendimientos obtenidos en las actividades que desarrollase la entidad. La simple enunciación de tal sistema ya ponía de manifiesto la perturbación que establecía en la estructura del impuesto, pues obligaba al fraccionamiento de la renta en rendimientos parciales correspondientes a cada actividad o explotación[20]. Por eso, la Ley 61/1978, de reforma del impuesto sobre sociedades, suprimió la cuota mínima pero, erróneamente, definió la renta de la sociedad como la suma algebraica de rendimientos y ganancias y pérdidas de capital, en lugar de hacerlo como diferencia entre ingresos computables y gastos deducibles, que era la fórmula tradicional de este impuesto desde la redacción de las disposiciones de la Contribución de Utilidades de la Riqueza Mobiliaria dada por la Ley de 29 abril de 1920. Con ello la Ley 61/1978 dio ocasión a que, con diversas finalidades, se siguiese practicando la fragmentación del beneficio en función de los pretendidos rendimientos de cada actividad.

La reforma de la imposición indirecta en 1985

El Libro Verde propuso el establecimiento de un impuesto sobre el valor añadido que sustituyese al impuesto sobre el tráfico de las empresas, que era un impuesto en cascada sobre las ventas muy similar a la antigua alcabala. El nuevo impuesto sobre el valor añadido habría de convertirse en la figura clave y central de la imposición indirecta. A tales efectos, el Libro Verde recordaba que un impuesto sobre el valor añadido hacía posible un tratamiento fiscal equitativo de las exportaciones e importaciones, ofrecía mayores posibilidades de control de los hechos imponibles, facilitaba la imposición de los servicios, era uniforme en su carga fiscal evitando la discriminación a los consumidores, no promovía la integración empresarial —con sus importantes efectos positivos sobre la división del trabajo— y evitaba más fácilmente el gravamen de los bienes de inversión. El IVA, además, había sido la opción fiscal elegida por la CEE.

Entre los rasgos básicos de la estructura del IVA que se proponía, cabe destacar los siguientes:

- Para el hecho imponible se propugnaba la máxima amplitud posible del ámbito del tributo con objeto de asegurar su neutralidad. El IVA debería, pues, gravar las entregas de bienes y prestaciones de servicios así como las importaciones, delimitadas estas operaciones con arreglo a criterios económicos. El campo del ITE vigente en aquellos momentos quedaría así ampliado con el comercio al por menor, la transmisión de inmuebles con carácter empresarial, algunos conceptos hasta entonces integrados en los impuestos de lujo y especiales, y las importaciones.
- Los sujetos pasivos serían las personas físicas o jurídicas que realizasen las actividades que la ley señalase con carácter independiente y habitual, tuvieran estas o no carácter lucrativo.
- Por lo que se refiere a las exenciones y regímenes especiales se señalaba la conveniencia de reducirlos al mínimo, con vistas a preservar su neutralidad y su idóneo funcionamiento. No podría hacerse abstracción, sin embargo, de algunas situaciones especiales que requiriesen un tratamiento excepcional, tales como las agrícolas, ciertos servicios y las pequeñas empresas, sectores que requerirían una regulación específica y cuidadosa.
- El ámbito espacial debería venir determinado por el criterio de la territorialidad.
- La base imponible se definiría convenientemente para los diferentes supuestos de sujeción, recomendándose la conveniencia de emplear procedimientos de estimación directa.
- Se proponía la coexistencia de tres categorías de tipos impositivos, uno de carácter general y nivel

[20] Es criterio bien asentado en economía que el beneficio de las empresas es una magnitud residual y racionalmente inescindible, por lo que su fragmentación por actividades o explotaciones en el caso de producciones conjuntas conduce siempre a soluciones arbitrarias, cualquiera que sea el criterio que se utilice para la atribución de ingresos y gastos comunes a las distintas actividades o explotaciones.

intermedio, otro especial más elevado aplicable a bienes de lujo, y un tercero de nivel reducido para productos de primera necesidad, especialmente los alimenticios.

● El régimen de deducción que se propugnaba, dentro del sistema denominado «de sustracción impuesto a impuesto», debería conceder atención a los problemas planteados por el coste de las inversiones, las compras exentas y los impuestos sobre las compras que superasen al calculado sobre las ventas en un proceso de producción.

La transición de una u otra modalidad impositiva plantearía diversos problemas que, según el Libro Verde, se referían a posibles efectos indeseables sobre la actividad económica y al momento oportuno para verificar el cambio impositivo. En el primer grupo de ellos se analizaban los relativos a los efectos del cambio sobre la estabilidad interna y externa, así como los problemas institucionales derivados de los cambios en la organización administrativa de los propios contribuyentes para hacer frente a las exigencias de un impuesto técnicamente más complejo y, desde luego, a la necesaria mejora en la eficiencia de la Administración tributaria. Respecto al momento oportuno para el cambio fiscal, el Libro Verde señalaba que vendría condicionado por la resolución satisfactoria de los problemas derivados de la implantación del nuevo impuesto y por concretas circunstancias de oportunidad política y de coyuntura económica.

Las propuestas del Libro Verde respecto a la imposición sobre el lujo estaban subordinadas a la efectiva instauración del impuesto sobre el valor añadido. Contando con esa instauración, se proponía una reordenación de las diferentes rúbricas de la imposición sobre el lujo conforme a los siguientes criterios:

— Integración de los gravámenes sobre «adquisiciones en general» y «servicios y consumiciones» en el IVA. El tipo impositivo sería en este caso, y conforme se ha hecho mención al tratar del IVA, más elevado que el tipo general.

— Adscripción al ámbito de los impuestos especiales de los gravámenes que incidían sobre tabaco y gasolina supercarburante, determinadas bebidas, y tenencia y disfrute de vehículos automóviles el cual, junto al impuesto municipal sobre circulación, canon de coincidencia y cualquier otro tributo de idéntica justificación, se integraría en aquellos bajo la rúbrica del impuesto anual sobre la circulación.

— Trasvase de los restantes conceptos de tenencia y disfrute al impuesto sobre el patrimonio neto.

Por lo que respecta a los impuestos especiales, el Libro Verde propugnaba una nueva y distinta configuración de esta categoría de impuestos con arreglo al siguiente esquema:

● Del conjunto de gravámenes que incidían sobre la fabricación, se consideraba que deberían subsistir como impuestos especiales los que recaían sobre la cerveza y el alcohol. Esta última modalidad debería, además, extender su ámbito de aplicación hasta abarcar a todos los compuestos químicos de radical alcohólico integrando, a su vez, el impuesto de lujo que recaía entonces sobre las bebidas alcohólicas.

● Parecía oportuno, sin embargo, incluir en el futuro IVA los impuestos de fabricación que gravitaban sobre el azúcar, la achicoria y las bebidas refrescantes.

● Por lo que se refiere a los gravámenes por productos petrolíferos se ofrecía un haz de medidas que se dirigían a completar el nuevo esquema de tributación indirecta que se trataba de construir. Estas medidas comprendían el mantenimiento del impuesto especial sobre petróleo y sus derivados con inclusión en el mismo del entonces vigente impuesto de lujo sobre gasolina supercarburante.

● Para el impuesto sobre el uso del teléfono se postulaba su pase al IVA al tipo más elevado de los tres que se propugnaban para este último impuesto.

Como ya se ha comentado, la importante reforma de la imposición indirecta que las medidas anteriores configuraban no se llevó a término en 1977-1978, sino que se pospusieron hasta la entrada de España en la CEE en 1986, considerando quizás que ni la Administración ni los contribuyentes estaban aún preparados para esa nueva estructura tributaria, aunque posiblemente

el retraso se debiese más a los temores de que los nuevos impuestos pudieran suponer un fuerte impacto sobre el nivel general de precios. También quizá se pensase en utilizar el cambio tributario como un instrumento de negociación con la Comunidad, dado que el sistema de desgravaciones fiscales en frontera derivado del antiguo sistema de impuestos indirectos era claramente beneficioso para las exportaciones españolas y su sustitución por el sistema IVA supondría una ventaja comercial de importancia para los restantes países de la CEE. Sea como fuere, lo cierto es que la reforma de la imposición indirecta no se llevó a término hasta 1985, entrando en vigor el 1 de enero de 1986. La Ley 30/1985, de 2 de agosto, reguló el IVA siguiendo en líneas generales los criterios anticipados por el Libro Verde, con las modificaciones originadas por los nuevos criterios comunitarios. La reforma supuso también la desaparición del antiguo impuesto sobre el lujo, integrándose algunos de sus conceptos en el IVA y otros en los impuestos especiales. Estos últimos fueron objeto de una importante reforma por la Ley 45/1985, de 18 de diciembre, que también siguió, en líneas generales, los criterios propugnados por el Libro Verde.

Puede decirse, en consecuencia, que las reformas de 1985 cerraron el contenido de las que propuso el Informe del Instituto de Estudios Fiscales de 1973 (Libro Verde). En los nueve años que van desde 1977 hasta 1985 cambió por completo la estructura y el contenido del sistema tributario español que quedó, a partir de este último año, configurado como un sistema impositivo moderno, plenamente equiparable al de los países más avanzados del mundo y que seguía con precisión las directrices para la armonización fiscal que se habían venido impartiendo por la CEE.

3. Las reformas del IRPF entre 1988 y 1991

La creación del IRPF en 1978 dio paso, casi a partir de ese momento pero especialmente después de 1982, a un conjunto de retoques o reformas parciales en ese impuesto, generalmente acometidas por las sucesivas Leyes de Presupuestos, que trataron de resolver problemas concretos planteados por el nuevo texto legal o de articular diversas medidas de política económica, casi siempre coyunturales, sin que por ello se alterasen los parámetros fundamentales del tributo.

No ocurre así, sin embargo, en 1988 y 1991, en que se promulgan dos leyes de apreciable calado para el IRPF, una de ellas —la de 1988— consecuencia de una importante sentencia del Tribunal Constitucional y la otra más extensa y sistemática, aunque sin un criterio bien definido ni fundamentado en cuanto a la orientación general del impuesto.

La inconstitucionalidad de la unidad familiar como sujeto obligado del impuesto

La sentencia del Tribunal Constitucional 45/1989, de 20 de febrero, consideró inconstitucional los preceptos de la Ley 44/1978 que declaraba obligatoria la tributación conjunta de diversas personas cuando integrasen una unidad familiar. Esta declaración de inconstitucionalidad se apoyaba en la incompatibilidad de la tributación conjunta obligatoria de los cónyuges en el IRPF con el principio de igualdad y con el derecho a la intimidad personal, ambos protegidos constitucionalmente, en cuanto la Ley 44/1978 no preveía posibilidad alguna de opción por la tributación individual en el referido impuesto. De ahí que la Ley 20/1989, de 28 de julio, tratase de resolver este problema concediendo la opción de tributación separada a los miembros que integrasen una unidad familiar.

La Ley 20/1989 tuvo necesariamente que resolver otros problemas conexos con esta opción, estableciendo reglas de atribución de los rendimientos obtenidos por los distintos miembros de la unidad familiar. A tales efectos esta Ley dispuso que los rendimientos del trabajo corresponderían exclusivamente a quien hubiese generado el derecho a su percepción, salvo las pensiones y haberes pasivos, que se atribuirían a las personas físicas a cuyo favor estuviesen reconocidos. Para los restantes rendimientos el criterio que se adoptó fue

el de atribuirlos a la persona que tuviese la titularidad jurídica de los bienes patrimoniales que los generasen o a quien llevase a término por cuenta propia la explotación económica correspondiente. Esta solución abrió una importante polémica sobre quién generaba el derecho a la percepción de los rendimientos del trabajo en el caso de matrimonios sujetos a la norma común de la sociedad de gananciales, pues el otro cónyuge se hacía partícipe del 50 por 100 de tales ingresos en virtud de la referida norma ganancial. De haberse admitido este principio se hubiera tenido que establecer, al menos para los matrimonios en régimen de gananciales, el sistema de *splitting* como criterio de atribución de rendimientos entre los cónyuges. La polémica, sin embargo, se zanjó considerando que la titularidad de los rendimientos del trabajo correspondía exclusivamente a quien directamente hubiese generado el derecho a su percepción, sin perjuicio de la posterior atribución legal del 50 por 100 al otro cónyuge en el caso de existencia de un régimen de gananciales[21].

La reforma del IRPF en la Ley 18/1991, de 6 de junio

El estado en que se encontraba el texto de la Ley 44/1978, norma básica del IRPF, después de las numerosas modificaciones que había sufrido desde su promulgación, y un claro objetivo de olvidarse del entonces vigente texto legal, considerado producto de otras épocas y de muy diferentes planteamientos ideológicos, llevaron a la promulgación de una nueva norma general para este tributo, lo que se efectuó a través de la Ley 18/1991, de 6 de junio. Resulta muy sorprendente que en la exposición de motivos de la referida Ley, después de señalar que «el modelo de impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas general, personal y progresivo se implantó en España al comienzo de la reforma tributaria iniciada en 1977 y ha constituido la manifestación más característica de los valores políticos, tributarios y presupuestarios de la misma», se añadiese que «…el desgaste del modelo de impuesto implantado en 1979 ha sido en estos doce años, al margen de acontecimientos específicos que han influido en el mismo, muy importante como consecuencia de factores tales como: el marcado carácter teórico de la reforma...».

A la vista de las injustificadas críticas anteriores a un IRPF que había conseguido transformar radicalmente el panorama de nuestra Hacienda, gracias precisamente a su excelente fundamentación teórica y al fuerte consenso que logró generar entre las diversas fuerzas políticas, cabía esperar de la referida Ley 18/1991 que aplicase nuevas y sorprendentes fórmulas que cambiaran radicalmente el «viejo» IRPF, sobre todo cuando la Administración había preparado previamente un Libro Blanco que integraba diversas aportaciones de técnicos y expertos que habían respondido a un cuestionario previo solicitado a través del Instituto de Estudios Fiscales[22].

No ocurrió así ni mucho menos. La definición de los rendimientos se limitó a sistematizar algo las diversas aportaciones de normas posteriores a 1977, no siempre suficientemente fundamentadas, a incorporar la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la unidad contribuyente, lo que ya había hecho la Ley 20/1989, a perfilar algo más el concepto de «residencia habitual», a regular las retribuciones en especie, a establecer un mínimo de exención especial para determinadas retribuciones del capital mobiliario y a cambiar la forma de cómputo de los

[21] Resulta curioso observar que el régimen de *splitting* surgió precisamente en EE UU para resolver el problema de la atribución de rentas a los cónyuges que mantenían un régimen matrimonial de gananciales, sistema muy extendido en los Estados americanos de ascendencia hispana.

[22] La respuesta más amplia y sistemática a ese cuestionario fue la de los denostados «teóricos» redactores del viejo Libro Verde. Bajo la dirección del profesor Fuentes Quintana, un reducido grupo de catedráticos de Hacienda Pública, entre los que se encontraba el autor de este trabajo, redactó un completo informe para el Instituto de Estudios Fiscales al que se adhirieron posteriormente todos los catedráticos de Hacienda Pública de la Universidad española. Esa completa y sorprendente adhesión debió quizá atemorizar a los redactores del Proyecto de Ley del Ministerio, obligándoles a seguir las directrices del dictamen de los «teóricos». FUENTES QUINTANA, E. (dir.). (1990). *La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda pública española*. Ed. Civitas S.A. Madrid.

incrementos y disminuciones patrimoniales[23], después del cambio relativamente reciente pero no muy afortunado que su tributación había experimentado ya a consecuencia de la Ley 48/1985, de 27 de diciembre.

4. La puesta al día del impuesto sobre sociedades en 1995

Pese al fuerte contenido técnico de la reforma del impuesto sobre sociedades en 1978, que ya se ha expuesto con detalle, las nuevas circunstancias de los sistemas fiscales en la Comunidad Europea y la creciente importancia del IRPF en todos los países de nuestro entorno indujeron a que la Comisión de la Comunidad plantease a un Comité de expertos independientes el estudio de las líneas básicas de reforma y armonización del impuesto sobre sociedades. Las conclusiones de ese Comité, presidido por Onno Ruding[24], comenzaron a marcar el rumbo que habrían de seguir las nuevas reformas del impuesto sobre sociedades en Europa en los primeros años de la década de los noventa. A todo ello se unió en España la reforma parcial de la legislación mercantil, que afectaba considerablemente al derecho de sociedades.

De ahí que el Ministerio de Economía y Hacienda solicitase a distintos profesionales e instituciones su opinión respecto al contenido de una posible reforma del impuesto sobre sociedades. Ante esa solicitud los profesores Castellano Real, Valle Sánchez y el autor de este trabajo, bajo la dirección del profesor Fuentes Quintana, decidieron ofrecer una respuesta conjunta al Ministerio, para lo que elaboraron un «Informe sobre la Reforma del Impuesto de Sociedades» que también hizo suyo, remitió al Ministerio y publicó el Colegio de Economistas de Madrid[25] y que, de nuevo, sirvió de base para la confección posterior de un Libro Blanco y la redacción de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, por la que se aprobó la nueva reforma del impuesto sobre sociedades. Cinco temas de mayor importancia constituyeron el núcleo esencial de la reforma: la integración del impuesto sobre sociedades con el IRPF; el reconocimiento de la inescindibilidad del beneficio como base del impuesto; la prevalencia de los principios contables a la hora de definir ese beneficio; y, finalmente, la integración de los llamados regímenes especiales en el texto legal del impuesto, con especial referencia a la implantación de un régimen atenuado para la tributación de las pequeñas y medianas empresas constituidas bajo la forma de sociedad.

La integración del impuesto sobre sociedades y el IRPF había sido de antiguo un tema polémico en el ámbito de la Hacienda pública. Para unos, al no trasladarse el impuesto sobre sociedades, su carga recaería sobre los socios de la sociedad y, al tributar estos por sus dividendos en el IRPF, se produciría una situación de doble tributación económica de tales dividendos, que vendrían así a soportar el doble peso del impuesto sobre sociedades y del IRPF. Para otros, el impuesto sobre sociedades se trasladaría a los precios a corto plazo o bien se difundiría entre todos los sectores de la economía a largo plazo, por lo que, al no soportarlo directamente los socios de la sociedad, no existiría doble tributación económica en el gravamen de los dividendos por el IRPF. La polémica actualmente parece inclinarse, en el ámbito puramente doctrinal al menos, por la idea de la traslación o por la difusión del impuesto a largo plazo, por lo que no deberían existir argumentos de peso para propugnar la integración de ambos impuestos. Pero la realidad fiscal de aquellos momentos señalaba que iban siendo mayoría los países que, probablemente por razones de competencia fiscal, utilizaban alguna fórmula de compensación a favor de los dividendos[26]. Por eso

[23] Precisamente este último cambio, quizás el más novedoso de los que incorporó la Ley 18/1991, fue recomendado por el Informe de los catedráticos. FUENTES QUINTANA, E. (dir.). *Op. cit.* pp 100-102.

[24] INFORME RUDING (1992). «Comunicación de la Comisión al Consejo sobre orientaciones en materia de fiscalidad de las empresas». *Hacienda Pública Española,* nº 2.

[25] COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID (1992). Informe sobre la reforma del Impuesto sobre Sociedades. Documentos. Madrid.

[26] Estados Unidos, que era uno de los pocos países de importancia

en 1992 el mencionado Informe de algunos profesores de Hacienda Pública respecto al impuesto de sociedades[27] recomendó la fórmula de computar en el IRPF los dividendos brutos multiplicados por el coeficiente 1,4; aplicar a la base del IRPF su tarifa y deducir de la cuota de este último impuesto el 40 por 100 del importe bruto de los dividendos computados. Se lograba así evitar la pretendida doble imposición económica de los dividendos partiendo de la hipótesis de que el tipo efectivo de gravamen del impuesto sobre sociedades era del 28,57 por 100 en aquellos momentos. La fórmula propuesta fue rápidamente aceptada y se incorporó con esos mismos valores al IRPF a través de la Ley 42 /1994, de 30 de diciembre.

Por otro lado, como ya se ha visto, la Ley 61/1978 había definido la base del impuesto sobre sociedades como suma de rendimientos parciales más incrementos y disminuciones patrimoniales computables, siguiendo la pauta del IRPF y olvidando el criterio de inescindibilidad del beneficio social que se propugnaba en el Libro Verde. Para corregir esa situación la reforma del impuesto sobre sociedades efectuada por la Ley 43/1995 cambió este criterio definiendo la base del impuesto a través de la diferencia entre ingresos computables y gastos deducibles, con lo que se volvió al antiguo concepto de beneficio inescindible mantenido claramente en nuestro sistema tributario desde la Ley de 29 de abril de 1920 y solo perturbado a partir de 1964, debido a la introducción de una cuota mínima que se calculaba como la que hubiese correspondido pagar de haberse aplicado los impuestos a cuenta. Al girar uno de los impuestos a cuenta —el impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales— sobre los rendimientos parciales de cada actividad o explotación, se obligó indirectamente a las sociedades a efectuar un cálculo fragmentado por actividades o explotaciones de sus beneficios anuales. El criterio, aunque sin efectos recaudatorios inmediatos al haberse suprimido la cuota mínima, se mantuvo en la Ley 61/1978, básicamente por mimetismo con la definición de renta contenida en la Ley 44/1978, del IRPF[28]. Sin embargo, la tradición tributaria española desde el año 1920 conducía a que el beneficio objeto de gravamen fuese definido por la propia ley fiscal en sus conceptos de ingresos computables y de gastos deducibles. Ese criterio fue el seguido por la Ley de 29 de abril de 1920 y recogido en el Texto Refundido de 22 de septiembre de 1922, cuya Tarifa 3 de la Contribución de Utilidades de la Riqueza Mobiliaria definía con minuciosidad y precisión tales conceptos[29]. Respondía esta situación al hecho, evidente en aquellas épocas, de que no existían principios contables generalmente admitidos como tales y a que las normas de la legislación mercantil apenas sí contenían algunas imprecisas reglas contables. En ese contexto, no quedaba más remedio que la legislación fiscal definiese el beneficio y sus componentes, es decir, los ingresos computables y los gastos deducibles. Pero ya no era esa la situación que se vivía en 1992 y de ahí que el Informe del equipo de profesores de Hacienda Pública a que se ha hecho referencia recomendase la configuración del impuesto sobre sociedades respetando el beneficio contable definido conforme a los preceptos del Plan General de Contabilidad y demás normas contables[30]. La Ley 43/1995, de 27 de diciembre, recogió este criterio al disponer que, en el régimen de estimación directa, la base imponible del impuesto sobre sociedades se calcularía corrigiendo, mediante la aplicación de los preceptos establecidos en la misma, el resultado contable

que no tenía ningún sistema de compensación a favor de los dividendos, acababan de adoptar por aquellas fechas una drástica reforma en este ámbito al decidir que los dividendos no se integrasen en la base del IRPF, pues ya habían sido gravados por el impuesto de sociedades.

[27] COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID. *Op. cit.* pp. 23-24.

[28] La consideración del beneficio como magnitud inescindible fue defendida ante los redactores del Libro Blanco de la Administración para la reforma del impuesto sobre sociedades por los profesores Castellano y Lagares. Esa defensa condujo a que la Administración cambiase algunos de los planteamientos del borrador inicial del Libro Blanco.

[29] La Disposición 5ª de la mencionada Tarifa 3, debida a la pluma de Antonio Flores de Lemus, ofrecía la mejor y más elegante definición posible de lo que había que entender por «beneficio empresarial». Esa definición fue integrándose en los sucesivos textos legales con escasas variaciones hasta casi nuestros días. Quienes pasamos las pruebas para el ingreso en la Inspección de Hacienda en la década de los años sesenta la recordamos con nostalgia, no exenta de cierta veneración.

[30] COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID. *Op. cit.* pp. 15-16.

determinado de acuerdo con las normas previstas en el Código de Comercio, en las demás leyes relativas a dicha determinación y en las disposiciones que las desarrollasen[31]. La base del impuesto sería, pues, el resultado contable determinado conforme a lo establecido por las leyes mercantiles, aunque corregido en función de las peculiaridades derivadas de la normativa fiscal, en lugar de definirse totalmente, como hasta entonces, por los preceptos de las normas tributarias.

Por otra parte, la Ley 43/1995 aprovechó la ocasión de la reforma para integrar en su texto, racionalizándolos notablemente, los regímenes especiales de que gozaban determinadas entidades en razón de su actividad. A tales efectos incluyó entre sus normas las relativas a las agrupaciones de interés económico y uniones temporales de empresas, sociedades y fondos de capital-riesgo y sociedades de desarrollo industrial regional, instituciones de inversión colectiva, sociedades patrimoniales, regímenes de consolidación fiscal, de fusiones, escisiones, aportaciones de activos y de canjes de valores, de la minería y de la investigación y explotación de hidrocarburos. Además, las normas relativas a la transparencia fiscal internacional, el arrendamiento financiero, las sociedades de tenencia de valores extranjeros, las entidades parcialmente exentas, las comunidades titulares de montes vecinales en mano común y de las entidades navieras. Mención especial merece la regulación contenida en la referida Ley 43/1995 de los incentivos fiscales aplicables a las empresas de reducida dimensión, definiéndose estas como las que en el ejercicio anterior hubiesen alcanzado una cifra de negocios inferior a 250.000.000 de pesetas. Para estas entidades se establecía un sistema de libertad de amortización o de coeficientes más elevados de amortización bajo determinadas condiciones, una dotación especial deducible por posible insolvencia de deudores y un tipo impositivo especial del 30 por 100 para la porción de la base que no sobrepasase un determinado límite.

[31] Artículo 10.3 de la Ley 43/1995 de 27 de diciembre.

5. Imposición para el crecimiento: las reformas del IRPF en 1998 y 2002

Las reformas del IRPF en 1998 y 2002 respondieron a una nueva y muy definida concepción del papel de este impuesto en una economía avanzada muy abierta que pretendiese alcanzar altos niveles de crecimiento apoyándose, sobre todo, en un sector privado fuertemente competitivo. Su fundamento último se encontraba en el importante cambio que habían experimentado las ideas fiscales desde la década de los sesenta del Siglo XX hasta aquellos momentos, consecuencia de las nuevas circunstancias económicas —especialmente de la globalización— y del papel más relevante que se otorgaba al criterio de eficiencia en la orientación del sistema impositivo. También, obviamente, en la conducta que habían seguido en la última década los sistemas fiscales de los países más avanzados. Esa nueva filosofía había conducido a pensar que el peso del sector público en una economía avanzada debería estar por debajo del peso del sector privado, aunque el proceso de ajuste debería realizarse sin disminuir el valor real del gasto público por habitante. Esas reducciones del peso relativo del sector público deberían ir acompañadas también de reducciones en el IRPF que, sin poner en riesgo el objetivo del equilibrio presupuestario, indujesen mayores crecimientos de la producción al estimular el consumo privado y concediesen mayores oportunidades para la localización del ahorro en el propio territorio nacional.

Para cumplir adecuadamente con esos criterios resultaban esenciales dos importantes condiciones. La primera, que la reducción pretendida del IRPF se concentrase con mayor fuerza en los segmentos de población con rentas más reducidas, lo que adicionalmente mejoraría la equidad general en la distribución de la carga tributaria y la equidad específica de ese tributo. La segunda, que los instrumentos empleados para aumentar la progresividad efectiva del impuesto —es decir, para concentrar con mayor fuerza la reducción impositiva en los segmentos de renta más baja— no supusieran

incrementos en la progresividad formal de la tarifa sino, por el contrario, reducciones visibles de las mismas. Un inteligente planteamiento político de la estrategia reformadora impuso, además, como tercera y muy valiosa condición la de que la reducción impositiva alcanzase a todos los contribuyentes, para que nadie pudiera considerarse incidido negativamente por la reforma.

A partir de esos criterios y de las exigencias en cuanto al saldo de las cuentas públicas exigido por el Tratado de Maastricht, la necesidad de reducir el déficit condujo a considerar que el volumen del gasto público en España no debería rebasar el 40 por 100 del PIB, que era una cuantía relativa que permitía aumentar algo el gasto real por habitante pese a que se disminuía su participación relativa en la producción nacional[32]. Al mismo tiempo, la senda de reducción proyectada para los niveles relativos del gasto público, junto con el aumento de la elasticidad de unas recaudaciones fiscales derivadas de la mayor progresividad efectiva de la reforma fiscal, hicieron hueco para que pudiera lograrse simultáneamente reducir el déficit público, disminuir el IRPF y, con ello, coadyuvar al crecimiento sostenido de la producción nacional. Estos tres objetivos tenían sus puntos cruciales en el inicio decidido del ajuste presupuestario vía gasto público seguido, casi de inmediato, por la reducción de tipos de interés y por la reforma del IRPF. Sin duda, la política monetaria coadyuvó eficientemente a esas tareas al reducir los tipos de interés, pero la bajada de esos tipos fue posible por las menores presiones del gasto público sobre la financiación de la economía y sobre los precios. La drástica contención en el crecimiento del gasto fue, por tanto, la llave que abrió la puerta a los restantes pasos de esa política económica, dando oportunidad para que se originase el crecimiento de la producción y del empleo. Toda una filosofía de la acción pública que se mostró plenamente acertada en aquellos años.

La oportunidad de la reforma del IRPF se comenzó a entrever en 1997 cuando, gracias a la inicial contención del gasto, parecía ya posible que España cumpliese los requisitos exigidos por el Tratado de Maastricht para formar parte de los países que integrarían en 1999 la Unión Monetaria Europea. La constatación oficial y solemne de este cumplimiento a primeros de mayo de 1998 permitió abordar una importante pero comedida reforma del IRPF, planteada bajo los criterios anteriores y en dos etapas sucesivas, para no poner en riesgo la necesaria contención del déficit público. La preparación de un proyecto definido de reforma del IRPF se había iniciado a principios de 1997, mediante un procedimiento frecuente en otros países pero relativamente insólito en España: el nombramiento de una Comisión de estudio encargada de proponer las medidas concretas para la reforma de este tributo[33]. Ese mismo procedimiento se siguió también para

[32] Entre 1995 y 2001 el gasto público total en términos reales pasó de 5.029 a 5.331,2 euros por habitante, aunque su participación en el PIB cayó desde el 45 al 39,6 por 100. A ello hay que añadir que solo las prestaciones por desempleo, los intereses y las subvenciones de capital disminuyeron ligeramente en valores reales por habitante en el período considerado. Todas las demás partidas de gasto aumentaron en valores reales por habitante. Disminuir la participación relativa del gasto público en el PIB, aunque manteniendo cifras crecientes del mismo por habitante y en términos reales para no desatender los servicios y las transferencias públicas, constituyó la clave del proceso de estabilidad presupuestaria española en aquellos años.

[33] La primera Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, presidida por el autor de este trabajo, se creó por Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 19 de febrero de 1997. De la misma formaron parte profesores universitarios, miembros destacados de la Administración tributaria y expertos en temas fiscales. Su objeto era el de analizar la situación del impuesto teniendo en cuenta el entorno económico internacional, el nuevo modelo de financiación autonómica y la necesidad de adecuar la estructura de la tarifa y los tipos máximos en los países de la Unión Europea. Esta primera Comisión llevó a término la misión que tenía encomendada a lo largo de 1997, solicitando su opinión a más de 160 expertos, entre ellos catedráticos y profesores universitarios de Hacienda Pública y Derecho Financiero y relevantes miembros de la Administración y del asesoramiento fiscal. Además, la Comisión organizó y recibió informes de dos grupos independientes de profesores universitarios que trabajaron para ella en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Universidad de Alcalá. El 13 de febrero de 1998 la primera Comisión aprobó su Informe por unanimidad. El Informe contenía 113 propuestas para la reforma del IRPF organizadas de forma sistemática, lo que facilitó notablemente la redacción del correspondiente Anteproyecto de Ley. Pese a la complejidad del Anteproyecto y a los importantes cambios que introducía en la regulación del IRPF, su redacción fue muy rápida —apenas de un mes— debido a la fundamentación que le proporcionaba el Informe de la Comisión. La discusión parlamentaria del Proyecto de Ley fue breve, pues la Ley 40/1998 fue promulgada el día 9 de diciembre y su entrada en vigor se produjo el día 1 de enero de 1999.

la segunda etapa de la reforma en 2002, volviéndose a nombrar otra Comisión encargada de proponer las medidas concretas de la reforma del IRPF[34]. Las opciones básicas que siguieron esas Comisiones para la reforma del IRPF en 1997 y en 2002 en sus propuestas[35], reflejadas posteriormente en las leyes respectivas, se exponen seguidamente. A tales efectos, los más graves problemas que presentaba el anterior impuesto sobre la renta de las personas físicas eran los relativos a su grado de equidad, a su eficiencia como instrumento al servicio del crecimiento económico y a su evidente complejidad. De ahí que las Comisiones propusieran la adopción gradual de un conjunto de medidas que atendiesen especialmente a las finalidades indicadas y articuladas en torno a las que persiguieron las reformas: justicia, eficiencia y simplificación del impuesto.

Mayor equidad del impuesto

La equidad en el tratamiento de los distintos contribuyentes debería ser siempre la primera exigencia de un buen impuesto sobre la renta de las personas físicas. Por eso, las dos Comisiones de reforma recomendaron un conjunto de medidas que pretendían mejorar notablemente la equidad de este tributo, pues con ello se serviría también a su eficiencia. Estas propuestas pueden agruparse en torno a las que se orientaron a definir de un modo distinto la capacidad de pago; las que se dirigieron a proteger a colectivos específicos con necesidades básicas diferentes y más elevadas; las que encaminaron el impuesto hacia un sistema unitario de gravamen; las que pretendieron proteger a las rentas reducidas; y, finalmente, las que intentaron lograr mayores niveles de cumplimiento en las declaraciones tributarias.

En cuanto a la capacidad de pago, el anterior IRPF había establecido que la renta objeto de gravamen era la renta total del contribuyente. Bien cierto es que existía un mínimo de exención articulado mediante un primer escalón de la tarifa a tipo cero y que se concedían determinados créditos fiscales —es decir, deducciones en la cuota— en función del número de personas dependientes del contribuyente. Pero el anterior impuesto no distribuía su carga excluyendo de la capacidad gravada la renta necesaria para atender las necesidades básicas del contribuyente y de su familia. Por eso, frente al concepto de la renta total como objeto del impuesto que venía prevaleciendo desde la Ley 44/1978, la Comisión propuso en su Informe —y así lo aceptó la Ley de Reforma— que la capacidad gravada fuese la renta disponible fiscal o renta discrecional, entendiendo por tal el exceso sobre la que permitía satisfacer las necesidades básicas del contribuyente y de su familia. Esa propuesta representó la introducción en nuestro sistema fiscal de una forma más justa de cuantificar la capacidad tributaria o de pago de los contribuyentes a través del índice renta, e implicó un cambio sustancial respecto al sistema seguido por el IRPF en su configuración anterior a la reforma. El concepto de capacidad de pago en que se fundamentó el nuevo IRPF partía de que el tributo no debería exigirse sobre los recursos necesarios para la subsistencia del contribuyente y de su familia[36]. Esta era idea antigua y

[34] En enero de 2002 se nombró una nueva Comisión con el objetivo explícito de continuar la reforma del IRPF iniciada por la Ley 40/1998 y a partir de los planteamientos contenidos en la misma. La presidencia de esta segunda Comisión la ocupó también el autor de este trabajo y de la misma formaron parte destacados miembros de la anterior para asegurar la continuidad de sus planteamientos. Contando con los antecedentes de la primera, esta segunda Comisión terminó sus trabajos en muy breve plazo, entregando su informe el 4 de abril de 2002 con 100 propuestas para la nueva reforma, continuidad de la anterior. La Ley 46/2002, de 18 de diciembre, que entró en vigor el 1 de enero de 2003, recogió la práctica totalidad de tales propuestas.

[35] Respecto a las propuestas de la Comisión de 1997 véase INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1999). *Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Madrid. Para las propuestas de la Comisión de 2002 véase INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2002). *Informe para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Madrid.

[36] GOODE (1964). *The Individual Income Tax. Studies of Government Finance*. The Brookings Institution. Washington. Existe una traducción al castellano publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, *El Impuesto sobre la Renta*. Madrid, 1973, p. 31. Este autor señala que «en el sentido más elemental, la capacidad de pago significa solamente la posesión de recursos que pueden entregarse al Estado». Parece lógico, por tanto, que la capacidad de pago medida a través del índice renta excluya los recursos necesarios para cubrir las necesidades básicas del contribuyente y de su

ampliamente compartida en el ámbito de la Hacienda pública, hasta el punto de que algunos antecedentes de la misma se encuentran ya, aunque difuminados, en los escritos de nuestros economistas del Siglo XVI y XVII[37]. En esa línea, también Adam Smith, cuando analiza la imposición sobre los salarios o sobre los bienes de consumo de primera necesidad, señala que si, como consecuencia del impuesto, se reduce la renta disponible de los trabajadores o se elevan los precios de los bienes que han de consumir estos, resultará necesario subir los salarios para que los trabajadores puedan subsistir[38]. Pero posiblemente sean Jeremy Bentham[39] y John Stuart Mill[40] los que mejor definan el concepto de capacidad tributaria o de pago a partir de la renta que supera la cobertura de las necesidades de subsistencia. Concretamente Stuart Mill señala que un impuesto equitativo debe dejar libre de gravamen «...un determinado ingreso mínimo suficiente para proveer a las cosas más necesarias de la vida». En su planteamiento ese mínimo debe ser adecuado «para proveer al número de personas que ordinariamente se mantienen de un solo ingreso con las cosas necesarias para la vida y la salud, con protección adecuada contra los sufrimientos corporales habituales, pero sin ninguna comodidad», entendiendo por familia a las personas «que ordinariamente se mantienen de un solo ingreso». Esta idea fue posteriormente recogida y elaborada por otros economistas y fundamentó la necesidad de un mínimo de exención en el IRPF[41], dando origen a la existencia de una progresividad efectiva incluso en impuestos aparentemente proporcionales, es decir, de un solo tipo de gravamen[42].

Pero el criterio de que solo existe capacidad de pago o capacidad tributaria una vez que se supera la renta que cubre las necesidades básicas del individuo y de su familia, aun permaneciendo vigente, se desdibujó un tanto a partir de los años veinte del Siglo XX. Por entonces Haig[43], y posteriormente Simons[44], partiendo

familia, pues tales recursos no pueden entregarse al Estado sin grave riesgo para la supervivencia de los afectados.

[37] PEDRO FERNÁNDEZ NAVARRETE (1982). Conservación de Monarquías y Discursos Políticos. Edición del Instituto de Estudios Fiscales, colección «Clásicos del Pensamiento Económico», con estudio preliminar de MICHAEL D. GORDON. Madrid, p. 135, refiriéndose a los tributos de Castilla, afirma que de ellos se ha originado «... el imposibilitarse muchos de los vasallos a poder sustentar las cargas del matrimonio, sin cuyos grillos y vínculos con facilidad se inclinan los pobres al desamparo de sus tierras...».

[38] ADAM SMITH, (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Strahan and Cadell. Londres, Traducción al castellano de la edición de EDWIN CANNAN de 1904 por GABRIEL FRANCO, bajo el título La riqueza de las naciones. Fondo de Cultura Económica, México. Libro 5, cap. 2, parte 2, art. 3-4. Smith introduce, además, una idea de lo que ha de entenderse por bienes o mercancías de primera necesidad, frente a las de lujo, de gran interés a efectos fiscales al indicar que por tales han de entenderse «... no sólo las que son indispensables para el sustento, sino todas aquellas cuya falta constituiría, en cierto modo, algo indecoroso entre las gentes de buena reputación, aun entre las de clase inferior», lo cual permitirá posteriormente perfilar la idea de capacidad tributaria o de pago. (*Op. cit.* p. 769).

[39] JEREMY BENTHAM (1789). «Principles of the Civil Code». Incluido en *The Theory of Legislation*. Editado por OGDEN, C.K. y KEGAN, P. (1931), Londres. Esta obra apareció publicada por primera vez en 1789.

[40] JOHN STUART MILL (1848) en *Principles of Political Economy.* Traducción al castellano de la edición de W. J. ASHLEY de 1921 por TEODORO ORTIZ, bajo el título *Principios de Economía Política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1943. Reimpresión de 1996. (1848). Libro 5, cap. 2, especialmente p. 690. JEREMY BENTHAM *Op. cit.*

[41] Merece señalarse, como se indica en el trabajo clásico de FAGAN, E.D. (1938). «Recent and Contemporary Theories of Progressive Taxation». *Journal of Political Economy*, vol. 46, agosto, pp. 457-498, que entre los postulados que fundamentan la progresividad en las teorías del sacrificio, el primero de ellos y común a todas es «que el problema de la imposición progresiva solo es importante a una tasa de ingreso que supere el mínimo de subsistencia».

[42] La denominada «progresividad benthamita», así llamada en honor de Jeremy Bentham por COHEN STUART (1889) «On Progressive Taxation», La Haya, incluido en MUSGRAVE, R. A. y PEACOCK (1967). *Classics in the Theory of Public Finance*. MacMillan & San Martin's Press. Nueva York, pp. 48-71, es la que se deriva de un impuesto de tipo fijo con una exención en la base. Desde entonces ha sido objeto del interés de los hacendistas, dando lugar incluso a la propuesta que hoy se conoce por «impuesto lineal». Una exposición actualizada y simple de las ventajas e inconvenientes de este tipo de impuesto —es decir, de un impuesto con un mínimo de exención deducible en su base y un solo tipo de gravamen— puede encontrarse en SLEMROD y BAKIJA: *Taxing Ourselves*. The MIT Press. Massachusetts, 1996. Un planteamiento más riguroso y extenso sobre este mismo tema se contiene en ATKINSON, A.B (1995) *Public Economics in Actio*n. Clarendon Press. Oxford. El profesor FUENTES QUINTANA (1990), en *Las reformas tributarias en España*. Edición a cargo de FRANCISCO COMÍN. Editorial Crítica. Barcelona, efectuó también un excelente estudio sobre el impuesto lineal en el capítulo 6 de esta obra bajo el título «El impuesto lineal: una opción fiscal diferente».

[43] HAIG, R.M. (ed.) (1921). *The Federal Income Tax*. Columbia University Press. Nueva York, p. 7.

[44] SIMONS, H (1938). *Personal Income Taxation*. University of Chicago Press. Chicago, p. 50.

de la vieja doctrina de Schanz[45], perfilan el concepto de renta fiscal, entendiendo por tal el acrecentamiento que experimenta el poder económico de un individuo en un periodo determinado. Ese concepto, aun cuando no contradice en absoluto al de capacidad tributaria, que excluye la renta mínima personal y familiar, originó una cierta confusión en la doctrina pese a que la capacidad tributaria, cuando se mide por el índice de renta fiscal, obliga a la exclusión previa de la renta destinada a la cobertura de las necesidades personales y familiares básicas[46]. Pese a esa confusión, a finales de los años sesenta del Siglo XX el Informe de la Comisión Carter de Canadá[47] volvió a insistir en el concepto de capacidad de pago medida por la renta discrecional, es decir, por aquella renta que excede a la necesaria para cubrir las necesidades básicas del sujeto y de su familia. El Informe de la Comisión Carter entendía, además, por necesidades básicas las que permitían «un nivel de vida conveniente por relación al de las otras unidades».

Siguiendo estos criterios, la primera Comisión para la reforma del IRPF propuso, como ya se ha indicado, que el nuevo IRPF gravase la renta discrecional o renta disponible fiscal, entendiendo por tal la que resultaba de disminuir la renta en la cuantía del mínimo personal y familiar[48]. Es evidente que este nuevo concepto del objeto del impuesto supuso una decidida opción por la justicia puesto que, siguiendo una larga tradición hacendística y el ejemplo de la mayoría de los países de nuestro entorno, preservaba de gravamen la renta exigida para la cobertura de las necesidades básicas. Al tiempo, esa propuesta representaba también una clara opción por una mayor transparencia del impuesto. Significó también terminar con algunos planteamientos confusos sobre el tratamiento fiscal de la familia que venían justificándose en una mayor preocupación por la equidad más bien aparente que real. Esos planteamientos consideraban que podría lograrse un mayor grado de equidad del impuesto si la menor capacidad que suponen las necesidades básicas de la familia se computase mediante deducciones en la cuota, en lugar de aplicar tales deducciones en el cálculo de la base.

Las críticas a los planteamientos seguidos para el tratamiento de la renta disponible por las reformas del IRPF en 1998 y 2002 se basaron en que, con el sistema de deducciones familiares en la cuota del anterior impuesto, un hijo permitía reducir la carga tributaria en una cantidad fija, cualquiera que fuese la renta total del contribuyente. Por el contrario, con el sistema del nuevo IRPF, de deducción de los mínimos personales y familiares en el cómputo de la base, la reducción de la carga parecía depender del tramo de la tarifa en que se situase el contribuyente[49], lo que permitiría calificar de regresivo a este nuevo tratamiento de la familia, comparándolo con la renta total del contribuyente. Sin

[45] SCHANZ, G (1896). «Der Einkommenbegriff und die Einkommensteuergesetze». *Finanz Archiv.* Vol. 13, pp. 1-87.

[46] Quizá por ello se hayan originado confusiones sobre la medida de la progresividad como las que en ocasiones se aprecian al discutir el tema del tratamiento de las cargas familiares en el IRPF. Un ejemplo de esas confusiones puede observarse en el estudio del U. S. TREASURY DEPARTMENT (1947). «Individual Income Tax Exemptions». Washington.

[47] INFORME DEL COMITÉ CARTER (1966-1967): «Report of the Royal Commission on Taxation». Vol 5. Queen's Printer. Roger Duhamel, M.S.R.C. Ottawa. Existe versión española del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1975.

[48] Siguiendo el criterio de GOODE (*op. cit.*), la capacidad de pago medida a través del índice renta podría identificarse bastante bien a través del concepto de renta fiscalmente disponible. Es evidente que para ello habría que olvidarse del concepto de capacidad de pago propugnado por las teorías del sacrificio que intentaron fundamentar la progresividad impositiva. Según esas teorías, la capacidad de pago es distinta de la renta excedente, en el sentido de HOBSON, A.J. (1919) en *Taxation in the New State*. Methuen and Co., Ltd. Londres, o de la renta fiscalmente disponible del nuevo IRPF y tiene más que ver con la utilidad que genera esa renta. La verdad es que las teorías del sacrificio hace ya mucho que fueron abandonadas en la fundamentación de la progresividad de los impuestos, como puede comprobarse en BLUM, W.J. y H. KALVEN JR. (1953) en *The Uneasy Case for Progressive Taxation*. The University of Chicago Press. Chicago, traducción al castellano bajo el título *El Impuesto Progresivo: Un tema difícil* (1972). Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. Es posible entender bastante bien el concepto de capacidad de pago si se equipara al concepto, elemental pero muy operativo, de renta disponible —como propugna GOODE— y no al de la utilidad para cada sujeto derivada de esa renta disponible.

[49] Así, por ejemplo, en el antiguo impuesto para un contribuyente casado y con 10.000 euros de ingresos totales, un hijo permitía reducir la cuota en 150,25 euros, mientras que en el nuevo, el primer hijo representaría una disminución de la carga impositiva de 210 euros; de 392 euros si ese mismo contribuyente tuviese 30.000 euros de ingresos totales y de 630 euros si sus ingresos totales fueran de 60.000 euros.

embargo, el razonamiento no tiene sentido, porque la capacidad tributaria del contribuyente se mide no por su renta total sino por su renta disponible y, por tanto, la cuantía relativa de la disminución de la carga fiscal originada por las deducciones familiares ha de compararse con su renta disponible y no con su renta total. Si así se hace, puede comprobarse fácilmente cómo la cuantía relativa de la disminución se reduce apreciablemente con el aumento de la capacidad tributaria —es decir, de la renta disponible— como cualquier ejemplo elemental pone de manifiesto[50]. Adviértase a este respecto que, como recuerda Fagan[51], la progresividad del impuesto solo puede valorarse respecto a la capacidad excedente y no frente a la totalidad de los ingresos del contribuyente.

El mínimo personal y familiar de exención juega el mismo papel en la producción de la renta familiar que un gasto de explotación en la actividad de una empresa[52]. De hecho, los mínimos personales y familiares no son más que una estimación de la renta imprescindible para atender las necesidades básicas del contribuyente y de su familia, al objeto de permitirle una razonable supervivencia y, consecuentemente, la generación de los ingresos gravados. Representan, respecto al contribuyente y su familia, partidas de similar naturaleza tributaria que la de los gastos de explotación de los empresarios y de ahí que, como tales gastos, deban ser deducidos de los ingresos antes de su sometimiento a gravamen. Hay que observar, además, que con este concepto de capacidad tributaria y con la adecuada valoración de los ingresos necesarios para la cobertura de las necesidades básicas se resolvía también el complejo problema de delimitar la relación y cuantía de los gastos «personales» que deberían deducirse en el IRPF. La deducción del mínimo personal y familiar suponía la no sujeción a gravamen de una cantidad que, de estimarse adecuadamente por el legislador, debería cubrir a un nivel razonable la totalidad de las necesidades básicas. No cabrían, en consecuencia, deducciones adicionales por ningún otro tipo de gasto de naturaleza personal, salvo por los que se originasen en situaciones especiales derivadas de incapacidades o de edad que no hubieran sido contemplados en el presupuesto de una familia media. Tampoco cabría aludir a situaciones de enfermedad para instar deducciones especiales, pues tales gastos estarían ya contemplados en el presupuesto de la familia media que se tomase como base para el cálculo de los mínimos personales y familiares y, en todo

[50] Siguiendo con el ejemplo de la nota anterior ha de tenerse en cuenta, en primer término, que a una persona casada, con un hijo y con 10.000 euros de ingresos totales el IRPF de la reforma de 1998 le reconocía una capacidad tributaria de tan solo 1.800 euros, pues le asignaba para la cobertura de las necesidades básicas del conjunto familiar un mínimo personal de 3.400 euros, un mínimo por el otro cónyuge de otros 3.400 euros y un mínimo por el hijo de 1.400 euros, es decir, una deducción total por sus ingresos de 8.200 euros. Para el de 30.000 euros de ingresos totales, su capacidad tributaria sería de 21.800 euros, pues también tendría derecho a la misma deducción de 8.200 euros por mínimo personal y familiar. Finalmente, al de 60.000 euros de ingresos totales el nuevo IRPF le reconocía una capacidad tributaria de 51.800 euros, al tener derecho a la misma deducción de 8.200 euros por idénticas circunstancias personales y familiares. Pero 210 euros —es decir, el ahorro tributario por el hijo— representaría un 11,66 por 100 de los 1.800 euros de capacidad tributaria del primer contribuyente, mientras 392 euros representan un 1,80 por 100 de 21.800 euros —capacidad tributaria del segundo contribuyente— y 630 euros significan el 1,21 por 100 de 51.800 euros, que es la capacidad tributaria del tercer contribuyente. El cómputo de la renta disponible en lugar de los ingresos totales demuestra la progresividad de la fórmula indicada, progresividad que, como FAGAN indica, ha de medirse una vez excluidos los ingresos necesarios para la cobertura de las necesidades mínimas.

[51] FAGAN, E. D. (1938). «Recent and Contemporary Theories of Progressive Taxation». *Journal of Political Economy,* vol. 46, pp. 457-498.

[52] Para comprobarlo, puede compararse la situación de los contribuyentes que se vienen analizando en las notas anteriores con la de un empresario casado y sin hijos que tuviese en su empresa en un año determinado un gasto de explotación adicional de 1.400 euros. Podrían repetirse aquí las hipótesis anteriores respecto a los ingresos de ese empresario y así, si sus ingresos fuesen de 10.000, 30.000 y 60.000 euros, el nuevo gasto le supondría una base de 1.800, 21.800 y 51.800 euros, respectivamente. Su carga tributaria disminuiría, debido al referido gasto adicional, en 210, 392 o 630 euros respectivamente, según cual fuesen sus ingresos. Las cifras de reducción de carga fiscal serían idénticas, por tanto, a las obtenidas anteriormente para el caso del hijo y, sin embargo, nadie se atrevería en esta ocasión a calificar de regresivo al impuesto, pese a que un gasto de la misma cuantía absoluta —1.400 euros— viniese a representar disminuciones absolutas distintas y crecientes de la carga fiscal, pero claramente decrecientes en relación con la capacidad excedente del empresario e, incluso, con sus ingresos brutos. Esta comparación subraya aún más la debilidad del planteamiento que, olvidando el significado del mínimo personal y familiar, pretende alcanzar una mayor equidad para el IRPF aplicando las deducciones por cargas familiares en la cuota.

caso, habría de tenerse en cuenta además que la sanidad es un servicio público que se suministra gratuitamente a todos los ciudadanos en España.

Por otra parte, ha de advertirse también que, desde el punto de vista de la transparencia, los sistemas de deducción familiar en la cuota enmascaran la auténtica carga impositiva soportada por los ciudadanos, haciendo buenas las duras críticas que había avanzado Puviani[53] sobre las muy diferentes formas con que una fiscalidad poco escrupulosa ha tratado en muchas ocasiones de confundir al ciudadano para hacerle más aceptable una carga tributaria excesiva[54]. A este respecto debería tenerse en cuenta que otra confusión respecto a su auténtica carga, que introducía el antiguo IRPF y que se lograba evitar con el nuevo impuesto, era la relativa a la apariencia de las tarifas con un primer tramo nulo. Para conseguir igual recaudación, la tarifa con un primer tramo nulo, que era la vigente antes de las reformas de 1997 y 2001 en España, podía ser nominalmente más baja que la correspondiente a un impuesto con mínimos personales y familiares como el nuevo tributo, pues sus sucesivos tramos giraban sobre bases superiores, al no estar reducidas por el descuento de los referidos mínimos. En consecuencia, también el procedimiento articulado en la tarifa del anterior impuesto, con evidente desprecio a la transparencia que debería presidir las relaciones entre la fiscalidad y los ciudadanos, servía para confundir al contribuyente con la apariencia de un gravamen nominalmente más reducido que no se correspondía con su elevada carga efectiva[55]. Finalmente, ha de señalarse que en 1998 solo Portugal y Grecia, de entre los países de nuestro entorno económico, seguían manteniendo sistemas de deducción en la cuota por cargas familiares en lugar de sistemas de deducción directa de los ingresos netos totales.

Las propuestas de las dos Comisiones de reforma acerca de un nuevo planteamiento de la capacidad tributaria o de pago —la renta discrecional o fiscalmente disponible— podría haber quedado vacía de contenido en la práctica si, al mismo tiempo, la Comisión no hubiese recomendado también la adopción de un procedimiento de estimación que garantizase que su cuantía fuese la adecuada para la finalidad perseguida. A tales efectos las dos Comisiones se plantearon, en primer término, cuál debería ser la fuente de conocimiento de las necesidades básicas de una persona y de su familia. La respuesta a esta primera cuestión no podía ser otra que la Encuesta continua de presupuestos familiares, pues ninguna otra fuente estadística permitía conocer detalladamente los gastos de una muestra muy significativa de hogares españoles por estratos de renta. El segundo problema que se plantearon las

[53] AMILCARE PUVIANI (1903). *Teoria della Illusione Finanziaria*. Editorial Remo Sandron. Palermo. Versión al castellano. RODRÍGUEZ BEREIJO, A. (1972). Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

[54] Esa ocultación de la carga realmente soportada resulta fácil de comprobar mediante un sencillo ejemplo. Supóngase un contribuyente con cónyuge y un hijo a su cargo y una renta anual de 60.000 euros. Supóngase también que, en el caso de existir un impuesto sobre la renta con un sistema de deducciones en la cuota por familia y con tarifa de primer tramo a tipo cero por mínimo personal, le correspondiese pagar una cuota líquida de 16.476 euros. Eso significaría que su tipo efectivo de gravamen sería del 27,46 por 100 sobre su renta anual que, dada la estructura del impuesto, se confundiría con su capacidad tributaria o de pago, pues el tributo no la calcula ni aporta elemento alguno para su cálculo por el contribuyente. Si, por el contrario, el impuesto estableciese un mínimo para atender a las necesidades básicas del contribuyente de 3.400 euros, otro similar por su cónyuge y otro de 1.400 euros para las necesidades de su hijo, la capacidad tributaria o de pago —equivalente a la renta discrecional o fiscalmente disponible— sería tan solo de 51.800 euros. Si se supusiera ahora que la cuota líquida que finalmente tuviese que pagar con este nuevo impuesto fuese, como en el caso anterior, también de 16.476 euros, resultaría fácil comprobar que la carga efectivamente soportada por tal contribuyente sería del 31,81 por 100. Claramente se observa con este ejemplo que la primera forma de establecer el impuesto, que era la que seguía el antiguo IRPF, confundía al contribuyente sobre la carga fiscal efectivamente soportada (aparentemente, solo el 27,46 por 100), mientras que la segunda, que es la del nuevo impuesto, le permitirá comprobar con facilidad su carga efectiva (el 31,81 por 100) respecto a su auténtica capacidad tributaria (51.800 y no 60.000 euros).

[55] Si el mínimo personal se articula como un primer tramo a tipo cero, las tarifas definirán sus tramos sobre ingresos brutos, que son siempre mayores que los ingresos descontados del mínimo personal. Es evidente que, para igual recaudación, eso concederá a tales tarifas la apariencia de que son más reducidas que las tarifas que giran sobre ingresos de los que han de descontarse previamente el mínimo personal. De esa forma se consigue ocultar a los ciudadanos la auténtica carga que representa el impuesto, más elevada de lo que se deduce de las magnitudes que se presentan en su liquidación.

dos Comisiones fue el de seleccionar las necesidades consideradas como básicas en esos presupuestos. La decisión fue la de considerar como tales todos los gastos contenidos en esos presupuestos para el hogar cuyos ingresos alcanzaban exclusivamente a cubrir tales necesidades[56]. Para elegir ese hogar se propuso tomar aquel cuyo gasto equivaliese a la mitad del gasto mediano de los hogares de la referida encuesta[57]. Las leyes respectivas reflejaron ese criterio y fijaron los mínimos personales y familiares conforme a las estimaciones que se deducían del mismo.

El tercer problema que se plantearon las dos Comisiones de reforma del IRPF fue el del tratamiento de determinadas situaciones especiales, tales como las derivadas de las minusvalías y elevada edad de determinados contribuyentes. En ambos casos esas situaciones daban origen a gastos superiores a los normales para la cobertura de las necesidades básicas y, por ello, se propusieron mínimos especiales, superiores a los mínimos personales y familiares generales, para atender tales situaciones. Las dos leyes de reforma reconocieron tales situaciones especiales y los descuentos adicionales a favor de los contribuyentes en tales situaciones, aunque la Ley 46/2002 lo hizo con mayor amplitud que la Ley 40/1998, al contar con mayores márgenes presupuestarios que los disponibles en la primera etapa de la reforma. En todo caso, puede decirse que esas situaciones especiales quedaron tratadas en las reformas comentadas.

El cuarto problema que, desde la perspectiva de la equidad, se plantearon las dos sucesivas Comisiones a la hora de estructurar adecuadamente el impuesto fue el de elegir entre el sistema de bases múltiples introducido por la reforma de 1991 o intentar una solución que unificase la base de gravamen, pues el sistema del impuesto anterior permitía la existencia de una base regular y de múltiples bases irregulares, totalmente independientes entre sí al no permitirse la compensación entre ellas. El contexto internacional respecto a esta opción se encontraba claramente definido. La mayoría de los países de nuestro entorno se inclinaba en aquellos momentos por el mantenimiento de una base imponible general del impuesto, que incluyese los rendimientos generados a corto y a largo plazo por el trabajo, el capital y las actividades empresariales, junto con las ganancias y pérdidas patrimoniales generadas a corto plazo. Además de esta base imponible general, sobre la que se aplicaba el mínimo de exención y la tarifa progresiva, algunos de esos países comenzaron a establecer una base imponible especial para la tributación de las ganancias y pérdidas patrimoniales a largo plazo, mediante un tipo único de gravamen, en ocasiones igual al tipo menor de la tarifa general. Este era, en líneas generales, el sistema que venían siguiendo, entre otros, Francia, Italia, Dinamarca, EE UU, Reino Unido e Irlanda. Sin embargo en Alemania, Austria, Holanda y Luxemburgo no había existido hasta hace bien poco base especial alguna, simplemente porque se venían dejando exentas de gravamen las ganancias patrimoniales a largo plazo. Este tratamiento especial de las ganancias y pérdidas patrimoniales se derivaba de un hecho de gran trascendencia: las ganancias y pérdidas patrimoniales no son renta en sentido económico, aunque supongan capacidad de pago desde el punto de vista tributario[58].

[56] Se evitaba así entrar en el proceso, siempre discutible, de selección de gastos personales y se cumplía, además, con la idea de que la renta excluida de tributación no debería ser solo la que garantizase la mera supervivencia sino aquella que permitiese un nivel de vida considerado socialmente como razonable.

[57] Este criterio, recomendado inicialmente por FUCHS, V. R. en «Comment» al trabajo de EPSTEIN, L.A. «Measuring the Size of the Low-Income Population», incluido en SOLTOW, L. (ed.) (1969). *Six Papers on the Size Distribution of Wealth & Income*. National Bureau of Economic Research. Nueva York, pp. 198-202, suele ser utilizado con frecuencia, especialmente por organismos internacionales tales como la OCDE y el Banco Mundial, en análisis orientados a cifrar umbrales de pobreza definidos por el nivel relativo de gasto necesario para la cobertura de las necesidades familiares básicas.

[58] Las ganancias y pérdidas patrimoniales no son renta desde un punto de vista económico y como tales no se computan por la contabilidad nacional en el PIB, al derivarse de transacciones de suma cero que no aportan nada a la producción del país. Es evidente, sin embargo, que las ganancias patrimoniales suponen una mayor capacidad de pago para los individuos

Frente al sistema de bases de gravamen que acaba de describirse, de naturaleza unitaria aunque atenuada por la existencia de una única base especial para las ganancias de capital a largo plazo, Suecia, Noruega y Finlandia habían introducido por aquellas fechas otra modalidad de gravamen que venía conociéndose con el nombre de «sistema dual», que también fue utilizado durante algún tiempo por Dinamarca. El «sistema dual» consistía en incluir en la base general, sometida a mínimo de exención y a tarifa progresiva, los rendimientos empresariales y de trabajo obtenidos a corto y a largo plazo exclusivamente. Por el contrario, en la base especial se incluía todo lo demás, es decir, las ganancias y pérdidas patrimoniales a corto y largo plazo y los rendimientos de capital, tanto a corto como a largo plazo. Esa base especial quedaba sometida a un tipo fijo de gravamen cuya cuantía coincidía con el tipo inferior de la tarifa progresiva aplicable a la base general[59]. Es evidente que el sistema dual conseguía un tratamiento más homogéneo de todos los productos del capital, evitando así los problemas que se generaban al distinguir entre ganancias y pérdidas patrimoniales, de un lado, y rendimientos de capital, de otro. Al mismo tiempo evitaba también la diferenciación por plazos pues todos los productos del capital, tanto a corto como a largo plazo, se integraban en la misma base especial. Sin embargo ese sistema trazaba una importante diferenciación fiscal entre los productos del capital y los procedentes de las restantes fuentes tributarias, con fuerte ventaja para los primeros en la mayor parte de los casos. Esa diferenciación parecía conducir a pérdidas apreciables de equidad. De ahí que, ante la alternativa anterior —solución unitaria atenuada o sistema dual— las dos Comisiones se inclinasen por la primera de ellas, entendiendo que el sistema dual constituiría una ruptura importante con el concepto de capacidad que articulaba el impuesto y limitaría la progresividad del mismo, reduciendo el grado de equidad del tributo. El sistema elegido era también el que por entonces seguían la mayor parte de los países de nuestro entorno.

Ha de advertirse, además, que la atenuación del concepto unitario que en el nuevo impuesto suponía la existencia de una base especial, dedicada exclusivamente al gravamen de las ganancias patrimoniales obtenidas a largo plazo, tenía una incidencia mucho más reducida que la del impuesto anterior. La razón estribaba en que la Ley 40/1998 limitó extraordinariamente el concepto de ganancia patrimonial, reduciéndolo de hecho a aquellas que se derivaban de la enajenación de activos cuando el precio no se encontraba predeterminado de alguna forma[60]. Esa importante limitación del concepto de ganancia patrimonial permitía que en el nuevo impuesto se considerasen como rendimientos de capital– y, consecuentemente, se

que las obtienen y las pérdidas de esa naturaleza una menor capacidad para quienes las sufren. Pero también es cierto que las ganancias patrimoniales de una persona, al derivarse de transacciones de suma cero y no aportar nada a la producción nacional, suponen simultáneamente una disminución, presente o futura, de la capacidad de la otra persona que interviene en la transacción o de la colectividad que ha soportado los mayores niveles de precios de que derivan. Igual, pero en sentido contrario, puede decirse de las pérdidas patrimoniales. En puridad, al menos, el impuesto debería compensar no solo a quienes soportan pérdidas patrimoniales sino también a la otra parte que interviene en una transacción que genere una ganancia patrimonial o a la colectividad en su conjunto, cuando tales ganancias sean debidas exclusivamente a la inflación. Como esa solución resulta imposible, los sistemas fiscales modernos tratan siempre de forma muy atenuada y favorable a las capacidades tributarias que se derivan de las ganancias patrimoniales y limitan simultáneamente las posibilidades de compensación de las pérdidas de esta naturaleza, al tiempo que delimitan el contenido de unas y otras, restringiendo fuertemente el ámbito de lo que ha de entenderse por ganancia y pérdida patrimonial. Estos criterios son los que informaron las reformas comentadas del IRPF en España.

[59] Como puede comprobarse, la diferencia entre el sistema unitario atenuado y el sistema dual estriba en que en este último todos los rendimientos del capital y todas las ganancias y pérdidas patrimoniales pasan a integrarse en la base especial del IRPF sometida a tipo fijo. La base especial, generalmente sin mínimo de exención y gravada a tipo fijo, se configura así como una base exclusiva para todos los productos del capital, sin excepción alguna, cualquiera que sea su naturaleza y el plazo de su obtención. El tipo único de gravamen de la base especial suele coincidir con el tipo inferior de la escala progresiva que se aplica sobre la base general.

[60] Ha de señalarse que la regla de no considerar ganancia o pérdida patrimonial a las derivadas de enajenaciones con precio predeterminado no se encontraba explicitada en la Ley 40/1998, quizás por no considerar oportuno el legislador manifestar directamente un cambio tan sustancial de criterio. Sin embargo, casi todas sus definiciones de rendimientos y ganancias estaban fundamentadas de hecho en esa regla, lo que disminuía notablemente el ámbito de lo que había de considerarse fiscalmente como ganancia o pérdida patrimonial y aumentaba el de lo que había de entenderse, alternativamente, por rendimiento de capital.

trasladasen a su base general– muchas partidas que en el impuesto anterior venían considerándose como ganancias patrimoniales y acogiéndose, de ese modo, a las reglas más beneficiosas que regulaban el gravamen de tales ganancias.

Las propuestas de la Comisión incluían también una protección especial para las rentas del trabajo. El impuesto venía incluyendo ya una reducción especial para esos rendimientos. La reducción trataba de articular un mejor tratamiento de las rentas no fundadas frente a las que se derivaban de activos patrimoniales, es decir, de los rendimientos del capital. Este tratamiento especial tenía un carácter marcadamente progresivo, por lo que los contribuyentes obtenían un mayor beneficio con menores rendimientos, aunque a todos alcanzasen importantes reducciones por este concepto. El fundamento de la reducción aplicable a los rendimientos del trabajo partía de la idea de que el capital humano que constituye la base generadora del rendimiento del trabajo, junto con el esfuerzo del individuo, no se mantiene una vez que desaparece su titular, por lo que se necesita de la existencia de alguna reducción de los rendimientos obtenidos que atienda al agotamiento cierto de ese capital a lo largo de la vida del trabajador. Esa posible «cuota anual de amortización del capital humano» quizá pudiera cifrarse en función de la cuantía de ese capital y del período medio de su vigencia o efectividad, pero eso supondría la necesidad de su evaluación individualizada y el reconocimiento de cantidades muy diferentes a cada trabajador. Ha de señalarse, además, que el capital humano se acumula en medida no despreciable con aportaciones gratuitas, porque los gastos públicos en enseñanza y en sanidad son muy cuantiosos y altamente significativos en la formación del capital humano con que cuenta el ciudadano medio. Por ello, una solución razonable podría consistir en establecer el criterio de que el capital humano objeto de especial protección fiscal fuese igual para todos los trabajadores, que su cuantía se compute por el valor alcanzado al principio de la vida activa, que en ese cómputo hubiera de tenerse en cuenta la gratuidad de la enseñanza y de la sanidad y, finalmente, que su amortización debería producirse mediante una cantidad fija anual, igual también para todos[61]. Tales fueron las bases para la fundamentación de la referida reducción, recogida por las respectivas leyes de reforma.

Las dos Comisiones efectuaron también muchas propuestas orientadas a mejorar el nivel de cumplimiento del impuesto. Hay que advertir que la Secretaría de Estado de Hacienda no pidió que se analizasen medidas para mejorar el cumplimiento de los contribuyentes, seguramente porque la mayor parte de ellas incidían en el ámbito de lo que genéricamente se viene conociendo como reforma de la Administración tributaria. Sin embargo, las dos Comisiones consideraron a lo largo de sus debates que no debería elevarse un informe en el que no se contuviese un capítulo específico que propusiera medidas para mejorar el grado de cumplimiento de este tributo. Estas medidas se articularon en torno a tres grandes núcleos de propuestas: las destinadas a reducir el ámbito de los métodos objetivos de estimación de bases y a mejorar su aplicación; las dirigidas a completar los sistemas de control administrativo de las declaraciones; y, finalmente, las destinadas a introducir cambios en los procedimientos de la Administración tributaria. En cuanto

[61] La segunda Comisión de reforma señalaba en su informe que si la cuota de amortización anual fuese de 3.005,06 euros anuales (500.000 pesetas) —cantidad máxima de la reducción en aquellos momentos— su capitalización, por ejemplo, al 3,5 por 100 (tipo de interés por aquellos días) durante los 47 años legales de vida activa (entre los 18 y los 65 años) supondría un valor actual de 68.814,18 euros (11.449.716 pesetas). Teniendo en cuenta la gratuidad de la enseñanza y de la sanidad —y si, por tanto, no se computase del valor acumulado de tales gastos en el capital humano mínimo— la cifra obtenida parecía a la Comisión bastante holgada para aproximar un valor mínimo del capital humano acumulado por una persona a los 18 años de edad, momento del inicio de la vida activa. Esa relativa holgura del cálculo anterior se comprobaba por la Comisión teniendo en cuenta la capitalización del mínimo familiar por hijo desde su nacimiento hasta los 18 años, que ascendía para las condiciones financieras indicadas a 49.286,98 euros, es decir, a 8.200.000 pesetas aproximadamente. La Comisión era consciente, y así lo manifestaba, de que estas cifras eran puramente indicativas y con ellas no pretendía ofrecer una estimación precisa del capital humano de ningún individuo de 18 años sino solo evaluar, de forma muy aproximada, si tendría sentido una reducción anual de los rendimientos de trabajo situada en el entorno de los 3.000 euros anuales.

a los métodos objetivos de estimación de bases, las propuestas de las dos Comisiones fueron muy claras: los métodos objetivos no eran apropiados en el ámbito de un impuesto de naturaleza directa y personal, por lo que deberían ser utilizados exclusivamente en situaciones extremas, cuando dada la pequeña dimensión económica del sujeto no resultase razonable exigirle estimación directa mediante contabilidad.

Teniendo en cuenta que los procedimientos contables se encontraban ya al alcance de casi todas las empresas, las dos Comisiones recomendaron que el ámbito de aplicación de los métodos objetivos fuese mínimo, al tiempo que propusieron también medidas para mejorar la calidad técnica de tales métodos.

Por otra parte, y desde el punto de vista de los sistemas de control, la primera Comisión analizó con detenimiento el hecho de que, en su mayor parte, tales sistemas se venían fundamentando básicamente en las retenciones, sin apenas utilización de la información patrimonial procedente de los catastros y de otras fuentes, tales como depósitos bancarios, operaciones en valores mobiliarios y fondos de inversión. Esta falta de integración de la información patrimonial debería ser prioritariamente resuelta por la Administración tributaria, incluso mediante la exigencia de declaraciones patrimoniales complementarias. Finalmente, la primera Comisión consideró que el cumplimiento del impuesto exigía de importantes cambios en los procedimientos de actuación de la Administración tributaria y para ello propuso un conjunto de medidas orientadas a la integración de los procedimientos de gestión e inspección y a una notable agilización de los mismos. La mayor parte de estas propuestas se incorporaron a las respectivas leyes de reforma del IRPF de 1998 y 2002.

Las reformas y la eficiencia

Como ya se ha indicado, las reformas del IRPF iniciadas en 1997 y 2002 pretendían aumentar la eficiencia del impuesto por varias vías. La primera, reduciendo su carga sobre los contribuyentes, partiendo del hecho de que el coste en bienestar de un impuesto es siempre superior al que se deduce de la pérdida de capacidad económica que para el contribuyente representa el pago de su cuota[62]. La segunda, mediante la concentración de la disminución de la carga sobre los contribuyentes con menores niveles de renta, pues de esa forma se favorecería no solo una mayor equidad del impuesto sino también un mayor impacto sobre el consumo y la demanda global, impulsando la producción y el empleo. Además, se pretendía que el aumento de la progresividad no se articulase mediante aumentos en las tarifas e, incluso, que las tarifas bajasen ostensiblemente, para coadyuvar al ahorro familiar de las personas con mayor renta, para evitar la deslocalización de tales ahorros y para evitar la pérdida de estímulos frente a la actividad económica que una tarifa fuertemente progresiva siempre suele ocasionar[63].

Además, el impuesto anterior no permitía una adecuada asunción de riesgos. Desde los conocidos trabajos de Domar y Musgrave[64] había quedado claro que tendría que permitirse la compensación de pérdidas para que el efecto del impuesto, reduciendo la asunción de riesgos, no resultase excesivamente fuerte. Eso significaba que los resultados negativos de unas actividades deberían ser compensados, dentro de la base global del impuesto, con los resultados positivos de otras. Partiendo de este hecho, no debería olvidarse que en el IRPF anterior a estas reformas no se permitía la compensación de rendimientos irregulares negativos con rendimientos regulares. Tampoco se permitía

[62] Este hecho está originado por el denominado «exceso de gravamen», que también se produce en un impuesto personal sobre la renta al no tratarse de un impuesto «general» ya que deja excluido de gravamen el ocio, que es otra opción del contribuyente frente a la de obtención de renta.

[63] El IRPF anterior perjudicaba fuertemente al ahorro familiar, como pusieron de manifiesto distintas investigaciones, entre las que destaca la elaborada por el profesor Raymond Bará a petición de la primera Comisión para la reforma del IRPF. Véase OLIVER ALONSO, PUJOLAR MORALES y RAYMOND BARÁ (1997). *Fiscalidad y ahorro familiar en España.* Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

[64] DOMAR, D. y MUSGRAVE, R.A.(1944). «Proportional Income Taxation and Risk-Taking». *Quarterly Journal of Economics.* vol. 58, pp. 388-422.

la compensación de pérdidas de capital con estos últimos rendimientos, todo lo cual venía influyendo muy negativamente en la asunción de riesgos económicos por parte de los ciudadanos. Finalmente, pero no en último lugar, el anterior IRPF generaba también fuertes discriminaciones entre productos financieros similares, aunque de diferentes formas o estructura, dando amplias posibilidades de juego a la denominada «ingeniería financiera». Esa discriminación introducía elevadas dosis de falta de neutralidad en nuestro sistema tributario. Además, originaba pérdidas apreciables de bienestar y transmitía señales erróneas al mercado, pues sus precios no se basaban en la original rentabilidad de cada producto financiero sino en la que se derivaba de circunstancias fiscales claramente distorsionantes.

Varios fueron, por su parte, los bloques de propuestas que elaboraron las Comisiones de reforma en sus respectivos informes para un mejor servicio del IRPF a la eficiencia. Esos bloques de propuestas se concretaron en los cambios que se propugnaban en el cómputo de los mínimos personales y familiares; respecto a las tarifas y tipos máximos del impuesto; para un tratamiento más adecuado de los factores que gobernaban la asunción de riesgos económicos; para una mayor neutralidad en la fiscalidad de los diferentes productos financieros; para lograr un mayor impulso al ahorro; para estimular el mantenimiento de la actividad laboral de las madres con hijos menores de tres años; y, finalmente, para lograr una mayor movilidad territorial de los oferentes de trabajo.

La finalidad de aumentar la progresividad efectiva del impuesto sin recurrir para ello a elevar la tarifa del impuesto sino, antes bien, reduciéndola sustancialmente, obligaba a concentrar la progresividad mediante una solución a la «benthamita», es decir, obligaba a utilizar los mínimos personales y familiares como instrumentos esenciales de esa progresividad, en lugar de las tarifas. Como este tema ha sido ya extensamente tratado anteriormente, no se insistirá aquí sobre ello pero en la aplicación de este criterio residió una parte sustancial del claro éxito redistributivo de las reformas de 1998 y 2002. Por otra parte, las tarifas y los tipos marginales máximos venían constituyendo uno de los factores que afectaban en mayor grado a la eficiencia del anterior impuesto, haciendo que este provocase efectos negativos en las decisiones de trabajar, ahorrar o asumir mayores riesgos. Como ya se ha expuesto, el anterior IRPF interfería y limitaba la posibilidad de crecimiento de la economía española porque reducía la capacidad de ahorro de las familias. Además, hacía perder estímulos a la actividad económica de los ciudadanos y disminuía sus deseos de asumir riesgos, favoreciendo la deslocalización fiscal y discriminando fuertemente entre distintos productos financieros. Hay que añadir también que los altos tipos marginales de gravamen y las tarifas de muchos tramos se consideraban ya entonces como factores que generaban ineficiencias en este tributo. De ahí que por aquellos años la mayor parte de los países de la OCDE hubiesen reducido sustancialmente los tramos de sus tarifas y el nivel máximo de sus tipos de gravamen[65]. Por otra parte, la idea de que los marginales máximos deberían situarse por debajo del 50 por 100 había sido claramente aceptada por las principales fuerzas políticas. Además, en la campaña electoral de 1996 los dos partidos mayoritarios propusieron en sus programas cambios de la tarifa del IRPF, de forma que el marginal máximo no superase en ningún caso el 50 por 100. A la vista de todo lo anterior,

[65] A este respecto ha de señalarse que, desde la mitad de la década de los ochenta, en Estados Unidos se aplicaba un tipo marginal máximo del 39,6 por 100. También, que desde esa época en Reino Unido se aplicaba un marginal máximo del 40 por 100 y que ese era igualmente el tipo marginal máximo de gravamen que se aplicaba en Portugal. En otros países los marginales máximos se habían venido reduciendo en los últimos años, cayendo en casi todos por debajo del límite del 50 por 100. Algunos alegaban por entonces que esos tipos marginales máximos fueron aprobados en épocas de Gobiernos republicanos (Estados Unidos) o de Gobiernos conservadores (Reino Unido), pero lo cierto es que ni los posteriores Gobiernos demócratas de Estados Unidos ni el Gobierno laborista de Reino Unido cambiaron sustancialmente tales tipos, pese a haber tenido ocasión sobrada para ello. Incluso en España se pretendió una reducción del tipo marginal máximo al 50 por 100, aprobándose en la Disposición Adicional 8ª de la Ley 18/1991, de 6 de junio. Lamentablemente esa Disposición no pudo ponerse en vigor, debido a que el déficit público se disparó en 1992 y 1993 hasta alcanzar en este último año el 6,8 por 100 del PIB. Ante la incapacidad de contener el crecimiento del gasto público, al Gobierno de entonces no le quedó otro recurso que retroceder respecto a la ley ya aprobada y volver a establecer el tipo marginal máximo de gravamen en el 56 por 100.

la primera Comisión propuso que el tipo de gravamen máximo de la escala se situase por debajo del 50 por 100, apuntando hacia el 45 por 100, con el objeto de mejorar la eficiencia del impuesto y evitar los graves riesgos de deslocalización del ahorro que tipos marginales excesivos podrían originar. La Ley 40/1998 estableció una tarifa cuyo tipo marginal máximo, computando la tarifa estatal y la autonómica, se situaba en el 48 por 100, que era el valor del tipo máximo que se aplicaba entonces en Irlanda y al que parecían dirigirse otros países de nuestro entorno. La segunda Comisión propuso —y la Ley 46/2002 aceptó— que la tarifa suma de la estatal y de la autonómica tuviese como tipo máximo el 45 por 100 y como tipo mínimo el 15 por 100. En cuanto al número de tramos de la tarifa, su reducción no era solo un problema de comodidad para su aplicación como en ocasiones se había argumentado sino, sobre todo, una apuesta por la transparencia que permitiría a los contribuyentes adoptar decisiones en el ámbito económico con menores posibilidades de error[66]. De ahí que la primera Comisión propusiese que, en una primera etapa, la tarifa se compusiera solo de cinco tramos —la Ley 40/1998 estableció finalmente seis— y que, posteriormente, la tarifa se redujese a solo tres tramos. La segunda Comisión, partiendo ya de la existencia de seis tramos en la tarifa, propuso su reducción a cuatro, pero la Ley 46/2002 solo aceptó la reducción a cinco. También ha de señalarse que tanto la primera como la segunda Comisión evaluaron la posibilidad de introducir un «impuesto lineal», que es siempre un impuesto con un solo tipo de gravamen y con un mínimo personal y familiar, deducible de la base del impuesto[67]. La segunda Comisión de reforma concluyó su análisis de un posible impuesto lineal señalando que su impacto redistributivo habría sido muy elevado y que, para que en un impuesto lineal todos los contribuyentes salieran beneficiados o, al menos, no perjudicados, el coste recaudatorio tendría que resultar extraordinariamente elevado[68].

En cuanto al tratamiento del riesgo, en el IRPF anterior a las reformas iniciadas en 1997 y 2001 la mayor parte de las pérdidas que se generaban por variaciones patrimoniales, así como los rendimientos negativos de naturaleza irregular, no podían ser objeto de compensación en la base regular. El Estado participaba en todos los ingresos del contribuyente pero no en todas sus pérdidas, con la consecuencia bien probada de que estos tendían a valorar de forma mucho más cautelosa el riesgo, perdiéndose así oportunidades para el crecimiento de la actividad económica[69]. Por eso la primera Comisión propuso que las pérdidas patrimoniales a corto plazo y los rendimientos positivos o negativos a largo plazo se compensaran entre sí dentro de la base general del impuesto, con solo algunas excepciones técnicas para evitar posibles actuaciones fraudulentas. Las únicas pérdidas que, a partir de la entrada en vigor de la primera reforma, habrían de ser necesariamente compensadas con ganancias de la misma naturaleza, serían las pérdidas patrimoniales a largo plazo que se integraban en la denominada base especial del impuesto. Al estar sometida esa base especial al tipo de gravamen más reducido de la tarifa, los efectos negativos que aun persistiesen en el ámbito de la asunción de riesgos serían mucho menores.

Otra de las características del IRPF anterior a las reformas comentadas era la de su falta de neutralidad

[66] A este respecto, no puede perderse de vista que, si el número de tramos es reducido, los intervalos de aplicación de estos serán más amplios. En este caso, pequeñas fluctuaciones en la renta de cada contribuyente apenas sí producirán movimientos entre los distintos tramos de la tarifa. Eso significa que el tipo marginal de gravamen no cambiará de un ejercicio a otro y que las decisiones económicas podrán tomarse con mayor transparencia y seguridad que si el tipo marginal cambiase frecuentemente.

[67] Es importante subrayar que solo puede ser calificado de «impuesto lineal» aquel que tiene un solo tipo de gravamen y posee un mínimo personal y familiar, por lo que las propuestas de dos, tres o más tramos en la tarifa o de una tarifa con un solo tramo y un «sobreimpuesto» con uno o varios tramos más para las rentas más elevadas no se pueden considerar como referidas a un «impuesto lineal».

[68] En aquellos momentos, el tipo único que permitiría mantener la recaudación con un impuesto lineal *ceteris paribus* se situaría algo por encima del 26 por 100, según los cálculos de la segunda Comisión. Pero con ese tipo más de 9.600.000 de contribuyentes —es decir, más del 66 por 100 de los que presentaban declaración en aquellos momentos— hubieran resultado perjudicados por la reforma, y la progresividad se reduciría en más de un 22 por 100.

[69] DOMAR, E. y MUSGRAVE, R.A., *op. cit.*

respecto a los rendimientos de los distintos productos financieros. Eso originaba numerosas distorsiones en los mercados y en la propia materialización del ahorro, lo cual no constituía el clima más adecuado para la consecución de los objetivos de crecimiento y de empleo planteados por la política económica. De ahí que tanto la primera como la segunda Comisión se preocupasen especialmente por mejorar esta situación de falta de neutralidad, proponiendo cambios sustanciales en el tratamiento de los rendimientos que se generan por los diferentes productos financieros. De hecho, de haberse seguido sin modificación alguna las propuestas de las Comisiones, solo hubiesen quedado tres grandes bloques de tratamientos diferenciales: el aplicable a los rendimientos a corto plazo, el de los rendimientos a largo plazo y el tratamiento de las ganancias de capital a largo plazo. Teniendo en cuenta que el ámbito de las ganancias de capital a largo plazo se había reducido extraordinariamente en la Ley del nuevo IRPF, la neutralidad del impuesto hubiese quedado notablemente potenciada. Sin embargo, ha de reconocerse también que la Ley 40/1998 incorporó, mediante sucesivas enmiendas en el Congreso y en el Senado, un régimen específico para los productos de seguros, que superaba el esquema anterior y complicaba en parte el tratamiento de estos productos. De ahí que la segunda Comisión recomendase la adopción de algunos cambios para reducir tales complejidades, criterios que fueron posteriormente aceptados en su mayor parte por la Ley 46/2002.

Además, la primera Comisión para la reforma del IRPF era muy consciente de la necesidad de impulsar el ahorro de las familias como fuente esencial de financiación para la formación bruta de capital. A tales efectos la Comisión propuso el mantenimiento de los anteriores sistemas de incentivación del ahorro —materializados en la vivienda propia y en los planes de pensiones— y, además, recomendó el establecimiento de una deducción general por ahorro, que absorbería y generalizaría los incentivos ya vigentes, una vez que el nuevo impuesto se hubiese consolidado. Esa deducción general por ahorro podría constituir un estímulo importante para impulsar el crecimiento de esta magnitud y resultaría no regresiva, al articularse mediante una escala decreciente según las referidas propuestas. Por ello, esta deducción permitiría no solo una generalización de los incentivos ya existentes sino también una mayor neutralidad fiscal respecto al ahorro de las familias. Sin embargo, la Ley 40/1998 no aceptó esta propuesta de la Comisión, quizá porque considerase que la mera reducción de la presión fiscal mejoraba ya suficientemente el ahorro de las familias y el conjunto del ahorro nacional. Y quizá también porque se pretendía básicamente que la reducción de la carga tributaria se orientase preferentemente al sostenimiento del consumo como medio de impulsar la demanda privada y la producción.

La segunda Comisión de reforma del IRPF recomendó dos grupos de medidas para incentivar el ahorro a largo plazo. En primer término, una reducción especial para todos los rendimientos obtenidos a plazo superior a los cinco años. En segundo lugar, un tratamiento especial y muy favorable para el llamado ahorro-previsión, es decir, para los planes de pensiones y para los seguros que articulasen tratamientos similares a los de los planes de pensiones. La primera de estas propuestas no fue aceptada por la Ley 46/2002, posiblemente para evitar una mayor complejidad del impuesto, pero sí lo fue la segunda, con lo que el IRPF actual articuló un tratamiento muy favorable para los planes privados de pensiones y para los seguros similares a los mismos.

Otro de los problemas con los que se enfrentó la segunda Comisión para la reforma del IRPF fue el de coadyuvar fiscalmente al mantenimiento de la actividad laboral de las madres con hijos menores de la edad mínima de escolarización, pues uno de los factores que más influyen siempre en los niveles de bienestar material de una familia es la existencia de niños menores de esa edad. En primer término, porque los hijos menores de esa edad representan de por sí una importante carga para las madres y, en segundo lugar, porque al obligar a las madres en muchos casos a buscar la necesaria compatibilidad entre maternidad y trabajo fuera del hogar, pueden limitar seriamente las posibilidades

de obtención de renta por parte de las mujeres o afectar gravemente a la maternidad. Las razones que más frecuentemente se aducen para no tener hijos se derivan tanto de las cargas de todo orden que implican los hijos para las madres como del hecho de que la mujer trabaje fuera de casa, con la correspondiente dificultad para atenderlos adecuadamente. Y ese conflicto suele resolverse, en ocasiones, abandonando la mujer el trabajo o no incorporándose al mismo y, en otras, abandonando la maternidad. Por eso, la segunda Comisión de reforma consideró que se debería introducir en el IRPF algún tipo especial de ayuda destinada a las mujeres con hijos menores de tres años. A tales efectos, la Ley 46/2002 estableció una importante mejora en la deducción especial en la base por cuidado de hijos menores de tres años y, siguiendo las propuestas de la referida Comisión, una deducción especial en la cuota del IRPF a favor de las mujeres que tuviesen hijos en tales circunstancias y que desarrollasen una actividad por cuenta propia o ajena que daba, incluso, derecho a la devolución en caso de que no existiese cuota líquida suficiente para atender a su completa compensación y cuya devolución de forma anticipada puede solicitarse de la Agencia tributaria. Se iniciaba así no solo un procedimiento de protección especial de la maternidad en los periodos en que los hijos no tenían edad aún para la escolarización y la madre desarrollaba una actividad por cuenta propia o ajena, sino también una aproximación a lo que en el futuro podría constituir un impuesto negativo sobre la renta como instrumento de protección social.

Finalmente, otro de los problemas con que se enfrentó la segunda Comisión para la reforma del IRPF se derivaba del hecho de que la oferta en el mercado español de trabajo tuviese una escasa movilidad geográfica, lo que dificultaba su adecuación a la demanda y generaba graves problemas a las empresas cuando tenían necesidad de ajustar territorialmente sus plantillas. Las razones para esta relativa inmovilidad eran, según la citada Comisión, muy variadas y solían ir desde la alta valoración de los vínculos familiares y de amistad, que hacía que las personas tendiesen a anclarse en el lugar donde residía su familia entendida en sentido amplio, hasta las dificultades para encontrar vivienda o colegios para los hijos en el nuevo domicilio, pasando por la consideración de los gastos que implicaba el traslado de la familia o la diferente lengua o idiosincrasia del nuevo territorio de residencia. De ahí que la segunda Comisión de reforma propusiera y la Ley 46/2002 pusiera en vigor medidas para facilitar la movilidad geográfica de los trabajadores y otras orientadas a incrementar la oferta de viviendas en alquiler. A tales efectos la Ley 46/2002 estableció que los trabajadores desempleados que aceptasen un puesto que les exigiese el traslado de su domicilio tendrían derecho a duplicar la reducción por rendimientos del trabajo. Al mismo tiempo, esa Ley establecía también que se duplicase la cuantía de la reducción por rendimientos del trabajo cuando el trabajador hubiese decidido prolongar su vida activa más allá de los 65 años de edad.

Por otra parte, la segunda Comisión de reforma señalaba en su informe que la escasez en España de viviendas en alquiler venía de antiguo y a la misma habían coadyuvado muchos factores, entre los que sin duda destacaba la rígida intervención de precios y la prórroga obligatoria del alquiler a las que estuvo sometido durante largas décadas este mercado. Además, en la regulación del IRPF existía una importante deducción fiscal para la adquisición de la vivienda habitual, y la mayor parte de los propietarios que alquilaban viviendas no lo hacían de forma masiva sino que se limitaban a poner en alquiler una o, como mucho, dos viviendas de su propiedad, habitualmente no adquiridas para esa concreta finalidad sino que hubiesen podido quedar disponibles por otras razones bien distintas. De ahí que, debido al reducido número de unidades que alquilaban y a su falta de estímulo y profesionalidad, no podían organizar esa explotación bajo la forma de sociedad o como una actividad económica independiente, con lo que no tenían ningún incentivo para incrementar la oferta de viviendas en alquiler. A tales efectos había de tenerse en cuenta que

la normativa del IRPF mantenía un tratamiento tributario diferenciado para estos rendimientos, dependiendo de si la explotación de la vivienda o viviendas en alquiler podía alcanzar la calificación de actividad económica. La importancia de este diferente tratamiento fiscal era considerable y ello conducía a una tributación más elevada de quienes alquilaban viviendas sin constituir explotación económica lo que, unido a los riesgos de impago del alquiler por parte de los inquilinos, a los costes y dificultades con que se enfrentaba el propietario para exigir el resarcimiento de los daños producidos por el inquilino a la vivienda o para conseguir la disponibilidad de esta cuando el inquilino incumplía el contrato, hacía que muchos propietarios prefiriesen mantener desocupadas sus viviendas. De ahí que, para coadyuvar a la solución de estos problemas, la Ley 46/2002 introdujese que los rendimientos derivados del alquiler de viviendas se computasen tan solo en su 50 por 100, al tiempo que se elevaba en un 50 por 100 el coeficiente que venía aplicándose como gasto por la amortización de la vivienda arrendada.

La simplificación del tributo

La simplificación de un impuesto personal sobre la renta resulta tarea casi imposible si en este tributo han de tenerse en cuenta todas las características del contribuyente, su familia y sus ingresos que contribuyen a definir su capacidad de pago. No obstante lo anterior, en las reformas de 1997 y 2002 del IRPF se propusieron importantes medidas de hondo calado simplificador. Estas propuestas se articularon en torno a cuatro líneas básicas de acción: la supresión de las rentas imputadas, la simplificación de plazos y reglas de promediación, la simplificación de la liquidación y la ampliación de los límites de renta que obligaban a presentar la declaración anual.

El IRPF venía imputando hasta entonces rendimientos estimados por los bienes inmuebles de naturaleza urbana distintos de los solares, considerando que el disfrute de tales bienes equivalía a mayores rentas para sus propietarios. Sin embargo también suponía mayores rentas para sus propietarios el disfrute de cualquier bien de consumo duradero, tales como automóviles, muebles, menaje doméstico y tantos otros que harían interminable la relación y, sin embargo, no se imputaba renta alguna por este tipo de activos. De hecho, sólo España, Italia, Noruega y Suiza venían imputando rendimientos por la posesión de bienes inmuebles no arrendados. Por eso la primera Comisión propuso la eliminación de las rentas ficticias imputadas por inmuebles urbanos distintos de los solares. Esta medida ayudaba a simplificar notablemente el impuesto, pues muchos de los declarantes no tenían otras fuentes de rendimiento que los derivados de su trabajo personal y de la posesión de su propia vivienda[70]. La Ley 40/1998 siguió parcialmente las propuestas de la primera Comisión, eliminando la imputación de rendimientos ficticios por la propia vivienda, pero mantuvo tal imputación para los inmuebles urbanos que no constituyesen la vivienda habitual del contribuyente, con lo que el problema se redujo pero no se corrigió totalmente.

El IRPF anterior a las reformas iniciadas en 1997 y 2002 se caracterizaba por mantener una estructura de tres plazos —rendimientos a menos de un año, rendimientos a más de uno y menos de dos años, y rendimientos a más de dos años— una base regular y múltiples bases irregulares y, además, un sistema de integración muy complejo para los rendimientos obtenidos a corto y largo plazo. Todo ello hacía innecesariamente difícil la aplicación del tributo, generando costes excesivos de administración y de cumplimiento. Por eso la primera Comisión de reforma recomendó que se redujesen los plazos a solo dos: a menos de dos años y a más de dos años. Además, propuso el establecimiento de una base general del impuesto y, junto a ella,

[70] Como sobre los rendimientos del trabajo y del capital suelen aplicarse retenciones, mientras que no pueden retenerse los rendimientos imputados por la propia vivienda, para muchos contribuyentes la cuota positiva de la declaración final no era más que la consecuencia de tales rendimientos ficticios, no retenidos previamente e imputados por la propia vivienda.

la existencia de una única base especial de gravamen destinada exclusivamente a las ganancias patrimoniales a largo plazo. Por otra parte, la primera Comisión de reforma propuso un sistema muy simple de integración de los rendimientos a largo plazo con los rendimientos a corto mediante coeficientes reductores, lo que fue aceptado también por la Ley 40/1998 y mantenido por la Ley 46/2002. Se compensaban así los efectos de la tarifa progresiva sobre ingresos generados en periodos superiores al ejercicio sin necesidad de recurrir a procedimientos de promediación, mucho más complejos por su propia naturaleza.

Como consecuencia de todas las medidas anteriores propuestas por la primera Comisión, la declaración del impuesto quedó radicalmente simplificada, con lo que se mejoró su tratamiento informático y se evitaron numerosos costes de cumplimentación a los contribuyentes. La eliminación de las imputaciones de rendimientos ficticios por vivienda propia y un adecuado ajuste de las retenciones a los pagos finales, posible gracias a las propuestas de las dos Comisiones de reforma, permitieron elevar considerablemente los límites de la renta que obligaban a la presentación de declaraciones, conduciendo a la exclusión de varios millones de declarantes de esta obligación, limitando de ese modo el número de personas incididas de forma final por el impuesto y liberando cuantiosos recursos administrativos que se han ido aplicando a una mejor gestión del mismo.

6. La reforma de 2006: capacidad tributaria, ahorro y progresividad

A finales de 2006[71] se aprobó otra reforma del IRPF, que entró en vigor a primeros de 2007. Esa reforma pretendía alcanzar, según se expresaba en su exposición de motivos, varios objetivos entre los que destacaban una mayor equidad, una mejora en la cohesión social, un mayor impulso al crecimiento económico y una más elevada suficiencia financiera para el conjunto de las Administraciones Públicas[72].

Las medidas que para ello se articulaban eran variadas. La equidad se perseguía mediante un aumento en la reducción que se aplicaba en la base a los rendimientos del trabajo y mediante el aumento de los mínimos personales y familiares, así como con el mantenimiento de la tributación familiar conjunta como opción y con medidas que trataban de conseguir, por una parte, un tratamiento más adecuado del envejecimiento y, por otra, una mejor fiscalidad de la dependencia. La cohesión social se perseguía con un tratamiento especial de las personas dependientes y con los incentivos para la adquisición de viviendas, que también se reforman. El impulso al crecimiento económico se trataba de conseguir mediante la simplificación de la tarifa. Además, por razones de equidad y de crecimiento, se pretendía alcanzar mayor neutralidad fiscal para las rentas derivadas del ahorro, eliminando las diferencias de carga tributaria entre distintos instrumentos financieros.

Tales eran los objetivos que se perseguían con la nueva reforma y los medios que se aplicaban para alcanzarlos. Pero un análisis de sus normas permite llegar a la conclusión de que, si bien se lograba un mejor tratamiento de la dependencia y de algunos aspectos parciales del envejecimiento, el resto de los objetivos pretendidos salían mal parados con el cambio, a excepción del objetivo recaudatorio. Para comprobarlo basta atender a tres aspectos fundamentales de esa reforma: el tratamiento de la capacidad económica del contribuyente, la ruptura de la base del tributo y la concepción de su tarifa.

[71] Ley 35/2006, de 28 de noviembre.

[72] Pedro Solbes, vicepresidente segundo y ministro de Hacienda de aquel momento, recomendó a su Secretario de Estado que consultase la opinión del autor de este trabajo, cosa que así efectuó una vez confeccionado el Anteproyecto de Ley y casi sin ninguna oportunidad para introducir cambios en el mismo. No obstante, la extensa opinión del consultado fue reflejada en un amplio informe entregado oficialmente, y en tiempo y forma, al Ministerio sin que, al parecer, tuviese ningún efecto conocido sobre el referido anteproyecto.

La capacidad económica y sus consecuencias fiscales para la familia

La más importante cuestión que planteaba la nueva reforma del IRPF es que rechazaba que el objeto de gravamen debiera ser la capacidad económica del contribuyente. En efecto, la norma vigente hasta ese momento establecía que «el objeto de este impuesto lo constituye la renta del contribuyente, entendida como la totalidad de sus rendimientos, ganancias y pérdidas patrimoniales y las imputaciones de renta que se establezcan por la ley, con independencia del lugar en que se hubieran producido y cualquiera que sea la residencia del pagador», para añadir seguidamente que «el impuesto gravará la capacidad económica del contribuyente, entendida ésta como su renta disponible, que será el resultado de disminuir la renta en la cuantía del mínimo personal y familiar».

La nueva Ley, sin embargo, reproducía literalmente el primero de esos párrafos, pero no el segundo, en el que se proclamaba el gravamen de la capacidad económica. Esa falta de mención no era casual sino buscada ya que, al no mencionar ni definir esa capacidad, se evitaba, en primer término, su cálculo en el impuesto. En segundo lugar, esa omisión permitía la aplicación de nuevas reglas respecto a los mínimos personales y familiares. Finalmente, tal omisión autorizaba a romper la unidad de la base del impuesto en lo referente a la renta pues, como se verá más adelante, el IRPF recaería de forma diferente sobre trozos distintos de los ingresos, sin que estos integrasen la renta como objeto único de gravamen que justificaba y daba nombre a tan importante tributo.

Desde la perspectiva de nuestras leyes, el artículo 31.1 de la Constitución dispone que «Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio». Es evidente que la capacidad de una persona para soportar un impuesto solo comienza a partir de la cantidad que cubre sus necesidades básicas, pues en otro caso el tributo resultaría confiscatorio, cosa que prohíbe la Constitución. También lo es que una misma renta total puede proporcionar muy diferentes capacidades económicas en función del número y circunstancias de las personas que dependan del titular de esa renta. Por eso, la capacidad económica tiene que medirse por la renta que exceda de la que hay que dedicar a la cobertura de las necesidades básicas y de ahí que se deba medir deduciendo o sustrayendo los mínimos personales y familiares de la renta total.

Como ya se ha visto, las normas vigentes hasta ese momento definían el objeto del impuesto en términos de capacidad económica y, consecuentemente, deducían los mínimos personales y familiares de la base del gravamen. Tal decisión, adoptada en 1998, supuso un importante avance en la equidad y constitucionalidad de este impuesto al hacer que, por primera vez en nuestro país, el gravamen recayese sobre la capacidad económica que propugna nuestra Constitución. Ese precepto constitucional había venido siendo incumplido hasta entonces, como había ocurrido también en su día con la tributación conjunta obligatoria para la familia, que no se cambió a voluntaria hasta un pronunciamiento explícito del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, la nueva reforma, aun reconociendo que «el mínimo personal y familiar constituye la parte de la base liquidable que, por destinarse a satisfacer las necesidades básicas personales y familiares del contribuyente, no se somete a tributación por este impuesto», no la exime deduciéndola de la renta total —es decir, de la base del impuesto— sino que la desgrava mediante la detracción en la cuota del tributo de la carga que directamente genera. La primera consecuencia que se derivaba de esa forma de proceder quedaba bien a la vista pues, gracias a esa omisión, se cambiaba la forma de considerar fiscalmente el tratamiento de la familia en el impuesto, pasando de una exención de los mínimos personales y familiares a una mera desgravación de los mismos. Pero, como es bien conocido, en un impuesto

progresivo el resultado de una desgravación no es el mismo que el de una exención[73].

El problema de definición del objeto del impuesto no era una cuestión de mera técnica tributaria, de algo que preocupase solo a los «teóricos», es decir, a los profesores de Hacienda Pública como alguien me comentó, sino de un cambio importante y de graves consecuencias. Esas consecuencias eran numerosas pero las más visibles e inmediatas se referían a que, en primer término, muchas familias quedaban fiscalmente menos protegidas de lo que habían estado hasta ese momento. A tales efectos, las familias numerosas o las que presentaban declaración conjunta salían relativamente perjudicadas con ese cambio. Además, la protección fiscal a la familia perdía rápidamente interés para el contribuyente, banalizando su posible efecto positivo. Todo ello, además, no solo desvirtuaba el objeto del impuesto sino que nos separaba de los sistemas que se venían aplicando mayoritariamente en los países de nuestro entorno. Pero, como consecuencia de todo eso, la vuelta al sistema de desgravación y no de deducción de los mínimos personales y familiares supuso una mayor recaudación del impuesto en cuantía importante, al minimizar la pérdida recaudatoria que el sistema de exención representaba. Es muy posible, por tanto, que la preocupación recaudatoria fuese el auténtico impulso del cambio introducido en este ámbito por la reforma de 2006.

El tratamiento del ahorro: la dualización del impuesto

La equidad exige que se aplique un gravamen progresivo sobre la renta si este recae sobre la capacidad económica del sujeto, pues solo con referencia a esa capacidad debe graduarse racionalmente la progresividad del impuesto. Si se gravase mediante tarifa progresiva una porción de la capacidad y a tipo fijo el resto, personas con aparentemente igual capacidad soportarían gravámenes distintos si sus ingresos correspondiesen a diferentes categorías de renta. Incluso personas con menor capacidad económica podrían soportar aparentemente gravámenes superiores a los soportados por personas con mayor capacidad. Como la equidad a efectos tributarios, y cuando

[73] La exención de los mínimos de subsistencia implica ausencia total de cargas sobre la cantidad eximida que, a efectos de tributación, no existe ya para el resto de la renta. Consecuentemente, la escala de gravamen deberá situar su tramo inferior en el punto inicial de la renta excedente, por encima de la renta exenta como mínimo de subsistencia. Como ese excedente es precisamente la capacidad económica o de pago, la deducción de los mínimos permite gravar exclusivamente esa capacidad en función de su auténtica cuantía. Por el contrario, la desgravación de esos mínimos evita la carga directa del impuesto sobre la cantidad desgravada, pero esa cantidad que se desgrava sigue teniendo efectos tributarios sobre el resto de la renta, pues la escala de gravamen sigue situando su primer tramo en el punto inicial de la renta total aunque se descuente luego la cuota que corresponda a la renta desgravada. La renta excedente —es decir, la capacidad económica o de pago— soporta así una carga mayor de la que le correspondería por su propia cuantía. En un impuesto progresivo desgravar los mínimos personales o familiares no es, por tanto, lo mismo que eximirlos y sus consecuencias afectan negativamente a todos los contribuyentes.
El problema que acaba de describirse, que se planteaba en toda su crudeza en la reforma del IRPF en 2006, tiene su origen en una grave confusión conceptual. Esa confusión se origina al mezclar en una sola solución dos problemas bien distintos: el de la cuantificación de la capacidad económica y el del gravamen equitativo de esa capacidad. En la cuantificación de la capacidad económica solo deben intervenir los elementos que la definen, es decir, la cuantía de la renta total y el tamaño y demás circunstancias de la familia, pues para una misma renta solo ese tamaño y esas circunstancias afectan a la capacidad del sujeto. Una vez resuelto el primer problema —es decir, una vez cuantificada la capacidad económica— se planteará el segundo, que es el de gravar equitativamente esa capacidad y aquí se abren, al menos en teoría, tres posibilidades bien diferentes: el gravamen proporcional, el progresivo y el regresivo, lo que se traslada a la forma de la tarifa. Mezclar la definición de la capacidad con consideraciones propias de la progresividad en la distribución de la carga, como hace la referida reforma del IRPF, constituye un grave error que desvirtúa el objeto del impuesto. Así lo habían entendido la mayor parte de los países de nuestro entorno, que aplicaban el procedimiento de la exención para el tratamiento de los mínimos personales y familiares. Debería no perderse de vista también que la desgravación equivale a la exención cuando las tarifas no son progresivas y la base queda sujeta a un tipo único, es decir, en el caso de un impuesto proporcional. En este caso, aunque la exención continúe siendo un procedimiento formalmente distinto a la desgravación, sus resultados cuantitativos son idénticos. Por eso los países con un IRPF de tipo único aplican habitualmente la deducción en la cuota por razón de mínimos personales y familiares, que permite gravar los ingresos en la fuente —retenciones— al tipo único del impuesto y luego devolver en la declaración final la cuota correspondiente a tales mínimos. Hay que tener en cuenta también que los países con un tipo único son, en su mayoría, países que, por pertenecer al antiguo bloque del Este, no habían tenido antes un IRPF y, por ello, al implantar por primera vez este impuesto no han experimentado los graves y extensos efectos redistributivos que supone pasar de una tarifa progresiva a un sistema de tipo único, es decir, a un «impuesto lineal».

se toma la renta como base del gravamen, consiste en el tratamiento igual de los iguales en capacidad (equidad horizontal) y en el tratamiento distinto para los que tengan distinta capacidad (equidad vertical), un impuesto sobre la renta que no se fundamente en un tratamiento unitario de la capacidad económica y que aplique tarifas diferentes a cada porción o parte de ingresos no podría ser, en principio, calificado de equitativo. Precisamente, partiendo de esa contemplación de la equidad y al objeto de gravar conjuntamente todos los ingresos netos de las personas, se generalizaron los impuestos sobre la renta frente a los anteriores impuestos de producto a lo largo del Siglo XIX y primera mitad del Siglo XX. Ese cambio ha sido uno de los más importantes y valiosos en el progreso histórico de los sistemas tributarios. La evolución que hasta ahora había experimentado el IRPF en España y en la mayor parte de los países le había llevado a pasar desde un gravamen diferenciado por fuentes de renta, en el que cada rendimiento tenía una definición tributaria distinta y un gravamen muy diferente —tributación independiente de las distintas categorías de ingresos (impuestos de producto), en una primera etapa, para pasar luego a impuestos «analíticos» sobre la renta, que continuaban conservando las características de la imposición de producto aunque algo atenuadas— a un gravamen único sobre la capacidad de pago del contribuyente, definida por su renta global previa exclusión de los mínimos personales y familiares. Esta última forma de imposición se ha venido conociendo como «impuesto sintético». A tales efectos, la renta global debe entenderse como la suma de rendimientos netos, normalizados y tipificados en sus definiciones tributarias, con una sola excepción a favor de los rendimientos del trabajo personal como se ha expuesto anteriormente, y con exclusión de las ganancias patrimoniales realizadas, sometidas a otro tratamiento muy diferente en el ámbito del propio IRPF[74]. El concepto fiscal de renta quedaría así muy próximo a su concepto económico.

Pese a las anteriores consideraciones, algunas apreciaciones con profundas raíces en el pensamiento económico han planteado otra consideración sobre la equidad que no puede perderse de vista. Esa consideración, debida a John Stuart Mill[75], considera que los rendimientos procedentes del capital sufren una doble imposición sucesiva en el tiempo. En primer término, los impuestos gravan la renta. Una parte de esa renta ya gravada se ahorra y se transforma en capital. Ese capital genera rendimientos y, de inmediato, esos rendimientos vuelven a ser gravados por la imposición sobre la renta. Si se tiene en cuenta que el valor del capital en cualquier momento no es más que el valor actualizado de sus rendimientos netos futuros, el gravamen de esos rendimientos, al reducirlos en la cuantía del impuesto, provoca una menor valoración del capital, lo que equivale a un nuevo gravamen sobre el capital pese a que ya había sido gravado previamente como renta ahorrada. En consecuencia, el capital —el ahorro, en términos generales— termina siendo gravado doblemente con el sistema unitario de imposición, rompiendo claramente con el servicio a la equidad de esta clase de impuestos sobre la renta. Esta es la principal razón por la que algunos hacendistas han propugnado la aplicación de un impuesto personal sobre el gasto[76] y también por la que a principios de la década de los noventa del Siglo XX, cuatro países europeos —Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia, aunque Dinamarca abandonó pronto el experimento— iniciaron otra perspectiva en la forma de concebir el

[74] Las ganancias patrimoniales en la mayoría de los países están sometidas a un gravamen especial y relativamente independiente, aunque formalmente dentro del IRPF, debido a que, como también se ha indicado antes, tales ganancias no forman parte de la renta global del sujeto, pues no se computan en el producto neto en términos de contabilidad nacional.

[75] *Op. cit.*, Libro 5, cap. 2, pp. 696-697.

[76] KALDOR, N. (1972). «Indian Tax Reform». Traducida al castellano en *Hacienda Pública Española,* nº 18, con estudio preliminar del autor de este trabajo. Parte 1ª, cap.3, pp. 235-240. También KALDOR, N. (1955). *An Expenditure Tax*. George Allen and Unwin. Londres. Traducción al castellano bajo el título *Impuesto al gasto*. Fondo de Cultura Económica. México DF, 1963.

IRPF, dando origen a lo que desde entonces se ha conocido como «impuesto dual». Como ya se ha visto, consiste esa dualidad en agrupar, de una parte, los rendimientos de capital y las ganancias patrimoniales obtenidos por el sujeto y, de otra, los rendimientos de su trabajo. Como los rendimientos de las actividades económicas pueden considerarse una mezcla de rendimientos de capital y de trabajo, se suelen escindir tales rendimientos en sus dos componentes, adscribiéndose cada uno de ellos a su correspondiente categoría y se forman así dos bases tributarias distintas —de ahí la denominación de impuesto dual— que se gravan también de forma diferente. La «base trabajo» se grava mediante una tarifa progresiva, como es propio de un impuesto tradicional sobre la renta, mientras que la «base capital» se grava mediante un tipo único, generalmente igual al tipo inferior de la escala progresiva aplicable a la «base trabajo» tratando así de aliviar —aunque no evitar totalmente— la doble imposición sobre el ahorro.

En los últimos años los impuestos duales se han ido generalizando en los sistemas tributarios. Las ventajas del sistema dual son, en primer término, la de reducir la tributación de los rendimientos de capital y, de ese modo, tratar de atraer capitales del exterior o evitar la salida hacia el exterior de los capitales del propio país y, en segundo lugar, la de formar una masa única con cualquier rendimiento o ganancia procedente del capital, evitando así la necesidad de distinguir entre intereses, dividendos, alquileres percibidos y ganancias patrimoniales, lo que simplifica el impuesto y le permite una mayor neutralidad respecto a las distintas colocaciones del capital. Siguiendo este criterio, la reforma del IRPF en 2006 cambió sustancialmente la base del impuesto vigente hasta ese momento desagregándola, al estilo de un impuesto dual, en dos grandes componentes, pero con algunas discrepancias respecto al modelo dual puro. Así, en esa reforma del IRPF una de las bases del impuesto agrupaba a los rendimientos del trabajo, a los de actividades económicas sin escisión alguna de sus componentes y a los del capital inmobiliario, sometiéndolos a una tarifa progresiva, mientras que la otra base agrupaba, bajo la denominación de «rendimientos del ahorro», a los rendimientos del capital mobiliario —intereses y dividendos, fundamentalmente— y a las ganancias patrimoniales, lo que no seguía estrictamente la pauta habitual de agrupación de un impuesto dual. La base que agrupaba los llamados «rendimientos del ahorro» estaba gravada a un tipo único de imposición (18 por 100), claramente inferior al tipo más reducido de la tarifa progresiva que se aplicaba a la primera de las bases descritas y que comenzaba en el 24 por 100 para terminar en el 43 por 100.

Como se ha expuesto, la reforma de 2006 consideraba «rendimientos del ahorro» a los rendimientos del capital mobiliario —es decir, intereses, dividendos y otros rendimientos procedentes de esta fuente de ingresos— y a las ganancias patrimoniales. Sin embargo, excluía de esa categoría a los rendimientos del capital inmobiliario. Además, eliminaba el procedimiento ya descrito que hasta entonces había venido permitiendo suavizar la doble imposición económica de los dividendos en el IRPF y en el de sociedades, aunque aplicándoles un mínimo exento especial y adicional en el IRPF, al tiempo que desaparecían las reducciones de que disfrutaban hasta ese momento los contratos de seguros y los rendimientos de capital mobiliario superiores a los dos años.

No cabe duda de que esta reforma, a medio camino de un impuesto dual puro, supuso una importante descarga de los efectos de la doble imposición sucesiva sobre los rendimientos del capital mobiliario y las ganancias de capital, pero dejó fuera de esa consideración los rendimientos del capital inmobiliario, lo que supuso una fuerte desventaja para este tipo de inversión y, en consecuencia, limitó las posibilidades de mejorar el mercado de alquileres. En todo caso, la nueva norma favorecía a los adquirentes directos de cualquier clase de deuda pública y de obligaciones privadas, siempre que su marginal anterior hubiese sido superior al 18 por 100. Sin embargo, no fue beneficiosa la reforma de 2006 para los perceptores de dividendos en cuantías medias, al

suprimir el procedimiento para eliminar, parcialmente al menos, la doble imposición que les representaba el impuesto sobre sociedades. Tampoco, obviamente, lo fue para los perceptores de rendimientos del capital inmobiliario —los alquileres— pues quedaban fuera de lo que la Ley de 2006 denominaba «rendimientos del ahorro» y continuaron estando sometidos a la tarifa progresiva general. En el caso de arrendamiento de viviendas, esa discriminación no resultó muy importante porque sus rendimientos netos se reducían a su 50 por 100 a efectos de cómputo fiscal y eso atenuaba notablemente la carga efectiva del IRPF. Pero sí lo era en el caso de alquiler de bienes inmuebles que no fuesen viviendas, es decir, locales comerciales y plazas de garaje, entre otros.

Las tarifas del impuesto en la reforma de 2006

Se esperaba que la nueva reforma del IRPF impulsase el crecimiento de la producción mediante la reducción de la carga fiscal, al dejar una mayor renta disponible en manos de consumidores e inversores. Por eso las tarifas de la reforma de 2006 deberían constituir el factor clave para el impulso a la economía del país. Sin embargo, aunque la reforma de 2006 modificó esas tarifas reduciéndolas en cuanto al número de sus tramos y al peso de sus tipos para adaptarlas, simultáneamente, al nuevo sistema de aplicación de los mínimos personales y familiares, no parece que lograse ese propósito porque los tipos nominales de gravamen sufrieron una importante elevación en su primer tramo. Así, mientras la tarifa vigente hasta entonces ofrecía una secuencia de tipos de tributación conjunta[77] del 15, 24, 28, 37 y 45 por 100, la tarifa del nuevo impuesto mantenía una secuencia de tipos del 24, 28, 37 y 43 por 100. Por tanto, eliminaba el tipo inicial del 15 por 100 y reducía el tipo del último tramo hasta el 43 por 100, logrando así una tarifa de cuatro tramos mediante el sistema de ampliar el intervalo de sus escalones y al mismo tiempo elevaba el primer tipo del 15 al 24 por 100, lo que implicaba una mayor carga fiscal para los contribuyentes de rentas más reducidas. Los contribuyentes de rentas más elevadas se beneficiaron de la rebaja del marginal máximo desde el 45 por 100 anterior al nuevo tipo del 43 por 100. No puede afirmarse, en consecuencia, que esta reforma mejorase la distribución de la carga tributaria en el sentido de una mayor progresividad.

[77] Considerando como tal la suma del tipo estatal y del tipo autonómico.

7. La reforma del sistema tributario, 2014-2015

La reforma tributaria de 2014-2015 tuvo unos inicios bien complicados. El partido que ganó las elecciones de 2011 había fundamentado su campaña electoral en repetir el esquema de éxito de las reformas de 1998 y 2002, es decir, en disminuir el peso del gasto público respecto al PIB de forma que no se redujese la dotación de servicios públicos por habitante, y disminuir las tarifas del IRPF para impulsar la recuperación de la economía y la salida de la crisis. Sin embargo, a su llegada al poder en los últimos días de 2011 se encontró con un déficit público, cuidadosamente ocultado por el anterior Gobierno, que sobrepasaba en más de tres puntos de porcentaje el comprometido con la UE para ese año y, además, con una crisis del sistema financiero como nunca antes habíamos visto, pese a que unos meses antes todavía se alardeaba de que disponíamos del mejor sistema financiero de Europa. A tales hechos hubo de añadirse una ingente cantidad de gastos públicos no reconocidos (facturas no contabilizadas, especialmente) que elevaron de golpe el volumen relativo de esta magnitud, desde el 45,6 por 100 del PIB de 2011 hasta el 48 por 100 de esa magnitud en 2012, cuando finalmente fueron reconocidas las facturas no contabilizadas —y, desde luego, no pagadas— y el déficit desde el 6,2 por 100 comunicado a Bruselas antes del cambio político hasta el 10,4 por 100 del primer año del nuevo Gobierno, aunque en esta última cifra se incluían 3,7 puntos correspondientes a las transferencias que hubieron de hacerse a las entidades financieras en la segunda mitad de ese año, obligadas por la crisis bancaria.

La situación de nuestras cuentas públicas puso en grave riesgo la estabilidad del euro y llevaron a España al borde de una intervención completa por las autoridades comunitarias. El Gobierno se vio obligado a cambiar radicalmente su proyecto inicial de política fiscal y solo logró evitar esa intervención completa de nuestra economía elevando las tarifas del IRPF y del IVA y con una dura política de contención de gastos que logró que en 2014, incluso con aumentos del gasto por habitante en los servicios de salud y protección social respecto a 2006, último año anterior a la crisis, los gastos públicos totales se redujesen al 44,4 por 100 del PIB, porcentaje ya inferior al alcanzado en 2011 antes del descubrimiento de los gastos ocultos. España se libró de una intervención completa de su economía a cambio de un riguroso y doloroso programa de ajuste fiscal y de una supervisión detallada de su sistema financiero por parte de las autoridades comunitarias, pero esas medidas dieron origen a una fuerte polémica política que impregnó incluso la campaña electoral de 2015 y en la que, sorprendentemente, se acusó al Gobierno de mentir y de incumplir su programa inicial, achacándose los recortes en el gasto público a un intento de hacer que las clases con menos recursos económicos fueran quienes soportasen su coste, cuando los datos demuestran que no fueron ni los gastos sociales ni en sanidad los que soportaron el llamado «recorte».

A mitad de 2013, cuando la grave situación de crisis económica parecía que comenzaba a superarse al alcanzar el PIB en términos reales tasas positivas de variación intertrimestral, el Gobierno decidió iniciar la importante reforma fiscal prometida en su programa electoral, para lo que en julio de ese año nombró una Comisión de Expertos para su estudio y propuestas de reforma[78]. Sin mucho tiempo para el análisis de todo el sistema tributario, incluida la Seguridad Social, la Comisión comenzó sus trabajos a partir de su nombramiento y entregó su Informe antes de finalizar el mes de febrero de 2014. Ese informe[79] era muy extenso —444 páginas de apretada literatura— y contenía un elevado número de propuestas y subpropuestas de cambio impositivo, referido a todos los impuestos del sistema tributario y a las cotizaciones sociales e incluía, además, un capítulo destinado al análisis de las medidas que deberían adoptarse para proteger la unidad del mercado interior, fuertemente afectado por gran cantidad de normas dispersas dictadas por las comunidades autónomas (CC AA) y otro relativo a las medidas más urgentes para combatir el fraude fiscal.

Los desencadenantes de la nueva reforma fiscal fueron básicamente dos. El primero, la propia situación de nuestro sistema fiscal afectado por su relativa vejez —35 años transcurridos desde 1978 hasta 2013— y pese a los numerosos cambios parciales experimentados en tan dilatado periodo. A ello se unió la incidencia de una brutal crisis económica que le hizo experimentar una caída muy fuerte en sus recaudaciones (más de cinco puntos de porcentaje en relación al PIB entre 2006 y 2009); una pérdida apreciable de su capacidad para impulsar el crecimiento del PIB; efectos muy negativos sobre el empleo debido al elevado peso de las cotizaciones a la Seguridad Social; graves fallos de neutralidad frente al mercado; importantes defectos de equidad por el juego conjunto de elevado fraude e importantes exenciones; y, finalmente, escasa atención a las nuevas exigencias sociales de preservación del medio ambiente.

El segundo desencadenante de la reforma vino dado por el hecho de que el sistema, pese a los numerosos retoques que había experimentado desde 1978, no había sido capaz de incorporar muchas de las ideas sobre gastos e ingresos públicos desarrollados en la década de 2000 y tampoco a algunas aparecidas ya dentro de la crisis económica. Esas ideas se referían especialmente

[78] Integraron la citada Comisión los profesores Sixto Álvarez Melcón, Maximino Carpio García, Francisco Castellano Real, Juan Francisco Corona Ramón, Fernando Fernández Méndez de Andés, Pablo Hernández de Cos, Pedro Manuel Herrera Molina y Rafael Ortiz Calzadilla, presididos por Manuel Lagares Calvo, autor del presente trabajo.

[79] COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO (2014) *Informe*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Madrid. Febrero.

a los efectos de ingresos y gastos públicos sobre la capacidad potencial de crecimiento del PIB y a esos mismos efectos sobre la distribución de la renta y la riqueza.

Respecto al crecimiento del PIB, la primera idea que ha aflorado en los análisis actuales es la de que, en los países desarrollados, un aumento excesivo del sector público, medido por relación de gastos o ingresos respecto al PIB, hace que la economía crezca a tasas más reducidas[80]. Las razones para ese comportamiento se encuentran en que los impuestos necesarios para financiar el crecimiento del sector público suelen generar efectos de desincentivo respecto al deseo de trabajar y asumir riesgos empresariales si se recurre a la imposición sobre la renta, y a un menor deseo de ahorrar si el instrumento utilizado es la imposición patrimonial. Si se recurre a los impuestos especiales sobre ciertos productos se generarán distorsiones sectoriales al alterarse los precios relativos de los bienes gravados, lo que también suele reducir apreciablemente el potencial de crecimiento del PIB. Todas estas circunstancias hacen que, para alcanzar altas tasas de crecimiento de la producción en los países desarrollados, la mejor política sea la de mantener una relación estable a largo plazo entre dimensión del sector público, medida a través de sus gastos o de sus ingresos, y el PIB, sin exceder de un nivel de deuda pública cuyo límite suele situarse habitualmente en el entorno del 100 por 100 del PIB[81].

Respecto a la distribución de la renta y de la riqueza, la idea básica que hoy predomina en el ámbito de la Hacienda pública es la de que el sistema impositivo puede cambiar la distribución de su propia carga tributaria entre la población, pero que difícilmente cambiará de forma apreciable la distribución de la renta y de la riqueza del país. Para lograr esto último serían necesarios impuestos tan fuertemente progresivos que, en economías abiertas como suelen ser las de los países avanzados y en un mundo global como el de hoy, se producirían importantes efectos de deslocalización de factores y actividades cuyos resultados finales serían el empobrecimiento acelerado del país que recurriese a esos impuestos. De ahí que la vía más adecuada para mejorar la distribución de renta y riqueza sea, de una parte, la creación de empleo, pues el paro suele ser la primera causa de la pobreza en las sociedades avanzadas, y, de otra, recurrir a gastos públicos asistenciales que coadyuven a paliar situaciones de clara necesidad o que impulsen la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

Objetivos y propuestas de cambio en la reforma tributaria, 2014-2015

Como acaba de exponerse, la reforma tributaria que comienza a ponerse en marcha entre 2014 y 2015, con muchas medidas aún pendientes al día de hoy, es cronológicamente la quinta de carácter global[82] que se plantea a nuestro sistema tributario desde su relativa unificación nacional en 1845. Las reformas globales anteriores han estado dominadas casi siempre por tres ideas básicas: proporcionar recursos suficientes para financiar el sector público[83], completar y mejorar el cuadro de figuras del sistema tributario y alcanzar una mayor equidad en la distribución de las cargas de tal sistema. En la actual, sin

[80] Esta idea, planteada y analizada ya en mi «Discurso de ingreso en la Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía», Ed. La Academia, Sevilla, 2004, se encuentra también, entre otros muchos, en BERGH y HENREKSON (2011). *Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence*. Research Institute of Industrial Economics. Estocolmo.

[81] Quizá el trabajo más conocido sobre el máximo deseable de deuda pública sea el de REINHART, C. M. y ROGOFF, K. S. (2010) *From Financial Crash to Debt Crisis*. National Bureau of Economic Research, nº 15.795, marzo. Pero, lamentablemente, ese trabajo contiene errores en sus datos y estimaciones. Por eso, véase, entre otros, «Fiscal Policy and Its Implications for Monetary and Financial Stability» (2011). *BIS Papers* nº 59. Basilea, diciembre.

[82] Se consideran reformas tributarias «globales» aquellas que afectan a todas o a la mayoría de figuras del cuadro tributario. Globales han sido, entre otras, las de 1845, 1900, 1941, 1957, 1964, 1977-1978 y la de 2014-2015. «Fundacionales» solo las de 1845 y 1977-1978 por las razones ya expuestas.

[83] Sin duda, la primera reforma global de nuestro sistema tributario (1845) así como la segunda (1900) fueron impulsadas por necesidades recaudatorias, sin perjuicio de que, simultáneamente, se pretendieran claros objetivos de mejora del sistema tributario. Igual ocurrió con la tercera (1964) y con la cuarta (1977-1978), pero no así con la quinta (2014-2015, por ahora), que no se ha planteado como prioridad el aumentar la recaudación, sino que ha propuesto un conjunto de medidas equilibradas para neutralizar su posible impacto negativo sobre el déficit público.

que se olviden esos importantes objetivos, aparece otro prioritario que no se encuentra tan especialmente resaltado en las anteriores: la eficiencia del sistema fiscal respecto a las posibilidades de crecimiento de la economía española, pero también una nueva concepción de los aspectos de equidad del referido sistema.

Partiendo del grave impacto de la crisis sobre la economía española y de las aportaciones de las anteriores reformas globales de nuestro sistema tributario, los objetivos básicos de la nueva reforma parecen fáciles de definir. En primer término, la reforma debería aumentar el potencial de crecimiento de la economía española, estableciendo unos impuestos que afectasen menos a los incentivos y motivaciones económicas, aparte de reducir todo lo posible su incidencia sobre nuestros costes de producción. Por otra parte se pretendía que los impuestos fuesen más neutrales y que, en consecuencia, apenas sí alterasen la asignación de recursos propia del mercado. Se trataría, pues, de que la reforma potenciase la eficiencia de nuestra economía, que es un objetivo que por primera vez aparece explícitamente en primera posición y con gran fuerza en unas propuestas de reforma impositiva. Por eso puede afirmarse que la búsqueda de la eficiencia económica es el principal motor de la quinta reforma tributaria global de nuestros impuestos. Pero, en segundo lugar, la reforma debería partir de un nuevo concepto de equidad**,** más ajustado al pensamiento y a las realidades actuales que el concepto que sirvió de base a la cuarta reforma global, la reforma de 1977-1978. A tales efectos, el concepto de justicia como imparcialidad y la idea de potenciar una protección máxima a las rentas mínimas, planteados ambos por Rawls[84], servirán de segunda base de partida para el cambio en los impuestos personales.

Si el aumento de la eficiencia y una equidad actualizada constituyen los objetivos básicos de la nueva reforma tributaria, también la Comisión de Expertos propuso otros objetivos complementarios de los anteriores. Cuatro fueron esos objetivos complementarios. El primero, conseguir para la economía española una menor dependencia de la financiación exterior, lo que implicaba mejorar los niveles de ahorro de nuestras familias y empresas. El segundo, plantear la reforma tributaria de modo que fuese neutral respecto a los compromisos de reducción del déficit público adquiridos por nuestro Gobierno frente a la Unión Europea. El tercero, mejorar la unidad de mercado en el territorio nacional y que los impuestos no dificultasen esa unidad. El cuarto, graduar la reforma en el tiempo, conforme a las posibilidades presupuestarias de cada momento. Por tanto, dos objetivos básicos (eficiencia y equidad) y cuatro complementarios (financiación interna, minoración del déficit público, unidad de mercado y ajuste temporal) constituyeron las finalidades perseguidas por la nueva reforma tributaria.

La eficiencia en las propuestas de reforma formuladas por la Comisión

La Comisión de Expertos incluyó en su informe un elevado número de propuestas de reforma en nuestro sistema tributario[85], muchas de las cuales fueron dirigidas a lograr una mayor eficiencia de ese sistema respecto a la mejora del potencial de crecimiento de la economía española. A tales efectos, la consecución de ese objetivo se pretendía atender mediante dos importantes medidas. La primera, reduciendo la carga de los impuestos directos y, especialmente el IRPF y el de sucesiones, junto con la desaparición del impuesto sobre el patrimonio neto, pues tales impuestos afectan siempre muy negativamente a los incentivos y motivaciones para trabajar, ahorrar y asumir riesgos empresariales. La segunda, minorando las cotizaciones sociales para reducir los costes

[84] RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice*. Oxford University Press. Oxford. Hay traducción al castellano del Fondo de Cultura Económica. Madrid, 1978. Especialmente su cap. 2.

[85] Concretamente, 125 propuestas complejas que englobaban unas 270 subpropuestas de cambio fiscal. Véase COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO, *op. cit*.

salariales de producción y reduciendo los tipos del impuesto sobre sociedades.

Pero la eficiencia del sistema tributario puede potenciarse también mediante una mayor neutralidad fiscal[86]. La Comisión de Expertos consideraba que esa mayor neutralidad fiscal podría lograrse atenuando fuertemente la doble imposición sucesiva del ahorro al reducir los tipos de gravamen del ahorro en el IRPF. Pero también igualando el tratamiento de los rendimientos del ahorro mobiliario e inmobiliario y liberalizando la colocación del ahorro a largo plazo. Del mismo modo, la neutralidad fiscal se potenciaría equilibrando más el tratamiento fiscal de la financiación propia y ajena en las empresas, pues el impuesto sobre sociedades impulsa fuertemente la financiación ajena frente a la que recae sobre la financiación mediante capitales propios[87]. Y parece igualmente fácil de entender que un impuesto sobre el valor añadido que grava con tipos diferentes los diversos productos y servicios altera el vector de precios relativos que podría alcanzarse en un mercado libre y competitivo, al incidir sobre esos precios con diferentes cargas, lo que reduciría las posibilidades potenciales de crecimiento. Por eso la Comisión proponía una apreciable aproximación entre alguno de los tipos impositivos del IVA. Finalmente, la Comisión de Expertos creía también que debería impulsarse la neutralidad territorial de los impuestos, lo que no significaba igualdad de cargas, pues los costes y las circunstancias podrían ser distintas en cada territorio, pero sí una relativa uniformidad territorial en los diferentes gravámenes. Todas esas circunstancias se contemplaron adecuadamente en las propuestas de reforma fiscal, que incorporaban propuestas concretas de cambio en los diferentes impuestos para alcanzar las referidas finalidades.

La equidad en las propuestas de reforma tributaria

Respecto a la equidad, la Comisión de Expertos consideraba que el objetivo equidad, entendido en el enfoque ya comentado de Rawls, habría de servirse mediante cuatro grupos de propuestas de cambio que se contenían en su informe. El primer grupo de esas propuestas trataba de reducir la desigualdad en la distribución de las cargas impositivas derivada, de una parte, del conjunto poco justificado de exenciones, bonificaciones, reducciones y regímenes especiales que venían proliferando en nuestro sistema impositivo y, de otra, del fraude fiscal. Tanto las exenciones en sentido amplio como el fraude constituían, a juicio de la Comisión, auténticas excepciones al trato imparcial de los contribuyentes, que constituye la base de la justicia fiscal. Por eso, después de un detenido análisis, se propuso la supresión de las exenciones, bonificaciones, reducciones y regímenes especiales que no encontrasen una justificación suficiente. Igualmente la Comisión destinó todo un capítulo de su informe a propuestas concretas para eliminar o reducir el fraude fiscal.

El segundo grupo de propuestas relativas a la equidad pretendía articular también un tratamiento fiscal mejor para los ciudadanos de menores capacidades económicas, siguiendo la regla del máximo beneficio para los más desfavorecidos (*maximin*, en la terminología de Rawls). Para ello ese grupo de propuestas se orientaba a la lucha contra la pobreza y se refería a todas aquellas que impulsarían el crecimiento de la producción y, consecuentemente, la reducción del desempleo, que hoy constituye la primera causa de pobreza en España. También en ese segundo grupo de propuestas favorecedoras de una mayor equidad habían de incluirse las que pretendían destinar una parte de la recaudación del IVA a la financiación de las pensiones, pues la segunda causa más importante de pobreza en nuestro país se deriva de

[86] El pensamiento económico más extendido considera que la asignación óptima de recursos (máxima eficiencia) se alcanza en una economía libre de mercado. En tales condiciones es cuando se alcanza el potencial de crecimiento de la producción, al no existir recursos inactivos. Pero si los impuestos alteran la asignación que se hubiese logrado en un mercado libre y competitivo, es decir, si no son neutrales respecto a la asignación, entonces se pierden oportunidades de crecimiento.

[87] Es bien conocido que en la base del impuesto sobre sociedades se permite la deducción de los intereses de los préstamos recibidos, pero no la de los dividendos que se pagan al capital propio. Eso induce un uso excesivo de recursos ajenos y limita la aplicación de capitales propios, lo que genera en muchos casos una menor eficiencia de las inversiones así financiadas.

la vejez y del infortunio producido por la enfermedad, la viudedad, la orfandad y otras circunstancias similares.

El tercer grupo de propuestas orientadas a la equidad, en la misma línea del máximo beneficio para los más desfavorecidos, pretendía hacer más progresiva la carga del IRPF, para lo que la Comisión recomendó reducir sus tarifas, pero con mayor intensidad en los tramos más bajos; proteger los rendimientos del trabajo eximiendo totalmente de tributación las rentas de esta naturaleza inferiores a 14.000 euros anuales, y mejorar el tratamiento de las familias y de los discapacitados. Aunque en su informe la Comisión no estableció tipos máximos y mínimos para el IRPF[88], sus estimaciones se efectuaron generalmente con tarifas que partían de tipos mínimos próximos al 20 por 100 y de máximos por debajo del 50 por 100.

Finalmente, el último grupo de propuestas en favor de la equidad efectuadas por la Comisión se refería a la incidencia cuantitativa que sobre la recaudación podría tener una vuelta al sistema de mínimos personales y familiares computados sobre la base del IRPF, como se estableció en la reforma de 1998. A la vista del elevado coste recaudatorio de ese cambio y de la necesidad de establecer otros alternativos con efectos más inmediatos sobre la eficiencia y la equidad del impuesto, tales como la reducción de las tarifas o el tratamiento especial para las rentas más reducidas, la Comisión prudentemente decidió recomendar al Gobierno que en ningún caso se olvidase de tal cambio en el juego de los mínimos personales y familiares, pero que lo pospusiera hasta el momento en que el equilibrio de las cuentas públicas fuese una realidad.

Mejora de la financiación de empresas y familias en las propuestas de cambio

Además, para mejorar la financiación de la economía y de las empresas españolas la Comisión de Expertos planteó un conjunto de medidas, incorporadas en sus propuestas de reforma fiscal que pretendían, de una parte, aumentar el ahorro y, de otra, reducir el endeudamiento de las sociedades. Para aumentar el ahorro la Comisión propuso cuatro grupos de medidas. El primero de ellos trataba de proteger el ahorro familiar, llevando todos los rendimientos del capital mobiliario e inmobiliario a la base ahorro y gravando esa base solo con el tipo menor de la escala progresiva. El segundo, facilitar la transmisión del ahorro dentro de la familia nuclear, lo que implicaba una reforma profunda del actual impuesto sobre sucesiones. El tercer grupo de medidas se orientaba a evitar la deslocalización del ahorro, para lo que proponía la supresión del impuesto sobre el patrimonio como ya se había hecho en casi todos los países de la OCDE. Finalmente, el cuarto grupo de medidas daba mayor libertad para la materialización del ahorro a largo plazo dentro de las mismas reglas de los actuales planes de pensiones. Por su parte, para reducir el endeudamiento en las entidades, la Comisión de Expertos propuso algunos cambios en el impuesto sobre sociedades al objeto de incitar la financiación mediante recursos propios, lo que además aumentaría la eficiencia de las inversiones así financiadas[89].

[88] No se acostumbra a diseñar tarifas concretas en los informes sobre reforma tributaria ni en España ni habitualmente en otros países porque esa tarea corresponde al Gobierno, a la vista de los objetivos recaudatorios y de déficit, y porque, además, un diseño concreto suscitaría una polémica abierta entre fuerzas políticas y Comisión, que debería ser planteada en todo caso por el Gobierno ante la opinión pública y resuelta parlamentariamente con las diversas fuerzas políticas en las Cortes, criterio que se mantuvo en las Comisiones anteriores presididas por el autor de este trabajo. Sin embargo, todas esas Comisiones evaluaron el impacto de las medidas que propugnaban, utilizando tarifas tentativas pero sin hacerlas públicas. El Ministerio de Hacienda siempre tuvo conocimiento informal de esas estimaciones a través de la propia Comisión y de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, organismo encargado de efectuarlas al ser el único que disponía de la base de datos y de los instrumentos necesarios para llevarlas a término con absoluta fiabilidad y tomando los datos de la población completa de declarantes en lugar de los correspondientes a una muestra parcial de la misma.

[89] Las inversiones empresariales financiadas mediante recursos ajenos (obligaciones, bonos, préstamos bancarios…) merecen efectuarse siempre que la rentabilidad esperada de las mismas supere el coste neto de uso de tales recursos. Ese coste suele ser el de mercado en tales momentos. Pero quienes prestan esos recursos no soportan directamente el riesgo de pérdidas y, por tanto, tienen escasas posibilidades de controlar la eficiencia de las inversiones mientras intereses y cuotas

Neutralidad frente a los compromisos respecto al déficit público

El Gobierno español se había comprometido con la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo a la reducción del déficit público hasta alcanzar en años sucesivos unos determinados porcentajes de esa magnitud respecto al PIB. Pero la reforma tributaria que propuso la Comisión de Expertos suponía la reducción de tipos impositivos y tarifas en determinados gravámenes y la desaparición de otros, por lo que era de esperar que esas medidas tuviesen un importante coste recaudatorio que debería ser compensado con otras de signo contrario para mantener la neutralidad de la reforma frente a los compromisos ya adquiridos respecto al déficit público.

Para compensar esas pérdidas de recaudación y mantener la neutralidad de sus propuestas respecto al déficit, la Comisión propuso simultáneamente cuatro medidas de uso sucesivo para alcanzar la compensación de las previsibles pérdidas de ingresos. La primera de ellas, la ya comentada de recomponer las bases impositivas eliminando exenciones, bonificaciones, reducciones y regímenes especiales que no tuvieran una clara fundamentación en exigencias técnicas o en adversas circunstancias personales claramente protegibles. La segunda, luchar intensamente contra el fraude fiscal utilizando los cambios que también se proponían. La tercera, aumentar algunos impuestos orientados a compensar los costes sociales de ciertos consumos o de dificultar el deterioro del medio ambiente. Finalmente, la cuarta, disminuir el ámbito de aplicación de los actuales tipos reducidos del IVA, aunque manteniendo esos tipos reducidos y superreducidos para los consumos de primera necesidad, las actividades turísticas, las inmobiliarias, y las de transporte de viajeros y de equipajes debido a su fuerte repercusión sobre el bienestar de las personas de rentas más reducidas (bienes de primera necesidad), los costes de otras actividades (transporte de viajeros), la fuerte importancia del sector en el PIB (turismo) o las dificultades por las que actualmente atraviesan otros sectores (actividades inmobiliarias).

Mejora de la unidad del mercado nacional

La unidad del mercado nacional se encuentra hoy fuertemente amenazada tanto por la proliferación de impuestos creados recientemente por las CC AA, sin apenas coordinación entre ellas, como por la auténtica avalancha de normas que establecen obligaciones o requisitos específicos para la localización, la producción o la contratación en las diferentes autonomías. Esos impuestos y normas están fragmentando seriamente la necesaria unidad del mercado nacional, con las pérdidas de eficiencia que ello supone. De ahí que el Gobierno solicitase expresamente a la Comisión que elaborase propuestas de reforma fiscal que atendiesen a tales circunstancias.

La respuesta de la Comisión ante este problema se articuló en torno a cuatro diferentes grupos de propuestas. El primer grupo trataba de dar respuesta a ciertas reivindicaciones de algunas CC AA y para ello la Comisión propuso que los grandes impuestos —IRPF, Sociedades e IVA— deberían continuar gestionados centralmente, sin cesión de esa gestión a las CC AA. Además, la Comisión propuso también que la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) mantuviese su unidad actual, sin perjuicio de que las CC AA pudieran participar en su dirección.

El segundo grupo de propuestas se refería a la necesidad de mantener la competencia estatal sobre los impuestos que afectasen directamente a la formación de los precios, salvo en la etapa de consumo final, y también de aquellos otros cuyos objetos tributarios o

de amortización se paguen en plazo y cuantía. No ocurre igual con las efectuadas mediante recursos propios, bien por aplicación de reservas o por ampliaciones de capital. Como el beneficio de la inversión es la diferencia entre sus ingresos y sus costes, y se asignará en su totalidad a los propietarios del capital (accionistas) quienes, además, soportan directamente el riesgo de pérdidas, esos propietarios no se conformarán con percibir el valor del coste de uso del capital de mercado como lo hace un prestamista, sino que estarán muy atentos a la maximización de sus beneficios, por lo que la eficiencia de las inversiones así financiadas superará probablemente a la de las financiadas mediante recursos ajenos.

efectos sobrepasaran apreciablemente el territorio de la comunidad autónoma que los implantase.

El tercer grupo de propuestas buscaba que, en todo caso, los nuevos impuestos que pretendiesen establecer las CC AA se sometieran antes de su aprobación al análisis y veredicto vinculante del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por si afectasen directamente a la formación de los precios; por si sus hechos imponibles estuviesen ya gravados por el Gobierno central; por si afectasen negativa y apreciablemente a la libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios; por si discriminasen infundadamente contra la instalación de nuevas actividades económicas en un determinado territorio y, finalmente, por si dificultasen las transacciones en los mercados.

El cuarto grupo de propuestas se refería a la cesión completa a las CC AA de las competencias necesarias para que estas pudieran establecer el copago en los servicios públicos que suministrasen.

Graduación de la reforma tributaria en el tiempo

La reforma tributaria propuesta por la Comisión era de muy amplio calado y exigía, además, cambios importantes en la Administración tributaria y en muchos de sus procedimientos. Por eso la Comisión consideró oportuno que el proceso de reforma se dividiese en dos grandes etapas. En la primera etapa debería procederse a la reducción y supresión de impuestos, así como a la puesta en marcha y utilización de los recursos necesarios para compensar la correspondiente pérdida de ingresos. Concretamente, en la primera etapa de la reforma deberían reducirse de una vez las tarifas del IRPF; el tipo de gravamen general del impuesto sobre sociedades, pasándolo del 30 al 25 por 100; las tarifas y la estructura del impuesto de sucesiones, estableciendo un máximo del 10 por 100 para las transmisiones gratuitas (sucesiones y donaciones) entre la familia nuclear; y la supresión definitiva del impuesto sobre el patrimonio. Para compensar esas reducciones de ingresos, en la primera etapa de la reforma debería procederse también a la eliminación de exenciones, reducciones, bonificaciones y regímenes especiales poco justificados; a un fuerte impulso a la lucha contra el fraude fiscal, con la puesta en vigor de las medidas que para esta finalidad proponía la Comisión; a la reforma de los impuestos especiales, y al cambio y ampliación de los impuestos medioambientales; y, finalmente, a la reclasificación de bienes y servicios en el IVA conforme a los criterios anteriormente expuestos. El momento para la puesta en marcha de todas esas reformas se estimó que debería ser el año 2015.

En una segunda etapa de la reforma la medida estrella debería ser la puesta en marcha de un proceso importante de «devaluación fiscal», entendiendo por tal una reducción sustancial de las cotizaciones a la Seguridad Social compensada, entre otras posibles fuentes de ingreso, por un aumento del tipo general del IVA. La lógica de esta medida se fundamentaba en el hecho de que tales cotizaciones no eran más que un pesado impuesto sobre el empleo que dificultaba extraordinariamente la creación de nuevos puestos de trabajo, por lo que reduciendo sustancialmente ese impuesto podría impulsarse fuertemente el empleo.

Sin embargo, las cotizaciones a la Seguridad Social servían y siguen sirviendo para financiar las pensiones públicas, por lo que su reducción no compensada pondría en grave peligro esa importante partida de los gastos públicos asistenciales. De ahí que para compensar la citada reducción se hubiese recurrido en otros países —especialmente en Dinamarca y en Alemania— a una elevación del tipo general del IVA y esa era, precisamente, la propuesta para España de la Comisión de Expertos. Se pensaba que ese aumento del IVA, al ser general, no afectaría a los precios relativos y no influiría negativamente sobre las exportaciones, que están exentas de este tributo. Sí afectaría negativamente a las importaciones, pues los productos importados tendrían que pagar un IVA más elevado al cruzar la frontera. Pero, al mismo tiempo, la reducción de las cotizaciones sociales abarataría el coste del empleo y, consecuentemente, los costes de la producción interna,

tanto de la destinada al consumo interior como de la dirigida a la exportación. En definitiva, la combinación de menores cotizaciones y de un IVA más elevado produciría idénticos efectos a los de una devaluación monetaria. De ahí su denominación de «devaluación fiscal», única palanca disponible para provocar esos efectos en los países que habían renunciado a su soberanía monetaria en favor del euro.

La segunda etapa de la reforma se completaría con una nueva reducción del impuesto sobre sociedades, pasando su tipo general del 25 al 20 por 100, lo que abarataría de nuevo los costes de producción. En cuanto al momento oportuno para ponerla en marcha, la Comisión de Expertos consideraba que el momento oportuno para la «devaluación fiscal» debería llegar cuando disminuyese el riesgo de su absorción por salarios más elevados o márgenes empresariales más amplios. En todo caso, la devaluación fiscal debería retrasarse hasta tener una información más completa de los efectos en los gastos de la Seguridad Social de la reforma del sistema de pensiones de 2013.

Evaluación cuantificada de las reformas propuestas por la Comisión

La Comisión de Expertos, aunque no venía impelida a ello por el mandato recibido del Gobierno, tomó el acuerdo de evaluar el conjunto de sus propuestas por dos organismos públicos diferentes mediante dos metodologías distintas. La primera, mediante un estudio estático de recaudaciones encomendado a la AEAT. La segunda, mediante un análisis dinámico encomendado a los servicios correspondientes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La evaluación de los efectos estáticos de las propuestas de la Comisión de Expertos efectuada por la AEAT llegó a la conclusión de que el coste recaudatorio de las reducciones impositivas de la primera etapa supondrían una cifra algo inferior a los 10.000 millones de euros pero que, al mismo tiempo, las medidas relativas a exenciones, lucha contra el fraude, reforma de los impuestos especiales y medioambientales y reclasificación de bienes y servicios en el IVA podrían suponer aumentos recaudatorios similares a la cifra anterior. En consecuencia, la primera etapa de la reforma tendría efectos recaudatorios neutrales respecto al déficit público desde un punto de vista estático, es decir, sin computar la posible incidencia de esas medidas sobre el consumo, el ahorro, la inversión, el empleo, y, en definitiva, sobre el PIB.

Respecto a las medidas propuestas para la segunda etapa, la reducción de cotizaciones sociales con un aumento simultáneo del IVA tendría también un efecto recaudatorio neutro cuantificado igualmente en cifras próximas a los 10.000 millones de euros. Por tanto, ni en su primera etapa ni en la segunda la reforma fiscal implicaría una dificultad para alcanzar los objetivos de déficit público comprometidos por el Gobierno.

El análisis dinámico de los efectos de las propuestas de reforma, evaluados mediante los modelos de expectativas racionales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, contemplaba no solo la valoración estática de tales reformas sino también los efectos de las mismas sobre el PIB y restantes magnitudes económicas. Sus conclusiones eran de gran interés. En primer término, las propuestas de reforma de la primera etapa podrían inducir un aumento del PIB situado en las proximidades del 0,5 por 100. Las de la segunda etapa podrían proporcionar un fuerte impulso al empleo, propiciando una reducción del paro que podría situar el desempleo en niveles puramente friccionales en un periodo de unos cuatro o cinco años; una mejora apreciable de las exportaciones; un aumento de la producción de entre un 0,7 a un 1 por 100; y una reducción del déficit público situada entre un 0,2 y un 0,5 por 100 del PIB.

Aunque todas estas evaluaciones estaban sometidas, como todas las estimaciones económicas, a muchas hipótesis e incertidumbres, sus resultados parecían indicar que las propuestas de reforma tributaria formuladas por la Comisión de Expertos podrían tener efectos positivos no despreciables sobre la economía española.

Decisiones del Gobierno sobre las propuestas de reforma tributaria

En 2014 el Gobierno conocía bien que el año 2015, conforme a las previsiones constitucionales, sería un año electoral tanto a nivel europeo como autonómico, municipal y estatal. Por otra parte, también era bien consciente de que en 2012 había tenido que romper una de sus promesas programáticas al elevar, entre otras, las tarifas del IRPF y del IVA como medida de urgencia para resolver el gravísimo problema de déficit público con que se encontró al iniciar su mandato en lo últimos días de 2011[90].

Ante tal situación, el Gobierno, en junio de 2014, adoptó dos decisiones de alto calado al presentar los Anteproyectos de Ley de Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), de reforma del Impuesto sobre Sociedades, de reforma parcial del Impuesto sobre el Valor Añadido y de modificación de la Ley General Tributaria. La primera de esas decisiones fue la de no subir los tipos de gravamen en ningún impuesto y, especialmente, en el IVA, a la vista de la contestación que había tenido la subida de 2012. La segunda, la de distribuir la reforma tributaria en el tiempo para su mejor asimilación recaudatoria. Estas decisiones tuvieron importantes consecuencias para la reforma. Entre ellas, hay que destacar las siguientes:

- Diluir en dos años las rebajas en las tarifas del IRPF (2015 y 2016), que posteriormente se anticiparía a la segunda mitad de 2015
- Mantener una tarifa progresiva para la tributación del ahorro en el IRPF, aunque más baja que la anterior, en lugar de un tipo único equivalente al más reducido de la tarifa general de este impuesto.
- Disminuir la reducción del tipo general del impuesto de sociedades, limitándola a pasar del 30 al 25 por 100 en lugar del 20 por 100 propuesto por la Comisión y diluir esa reducción entre 2015 y 2016.
- Recurrir a una reducción limitada de las cotizaciones sociales de los salarios más bajos en lugar de proceder a la devaluación fiscal propuesta que, por su carácter general y mucho más intenso, habría de financiarse mediante una elevación del tipo general del IVA.
- Retrasar la reforma de la financiación autonómica y municipal, que es donde tendrían que encuadrarse las propuestas de reforma del impuesto sobre sucesiones, especiales y medioambientales, así como la tributación de los bienes inmuebles y la supresión del impuesto sobre patrimonio y de transmisiones patrimoniales.

Como consecuencia de esas decisiones gubernamentales la reforma tributaria practicada por el Gobierno, si bien se fundamentaba en las propuestas de la Comisión de Expertos respecto al IRPF y el impuesto de sociedades, exigía de muchos menores esfuerzos presupuestarios y administrativos, pero también tendría efectos menores sobre nuestra estructura productiva, al quedar más diluidas las propuestas orientadas al servicio del objetivo de eficiencia.

Es evidente que han quedado pendientes de poner en marcha todas las propuestas que afectan a la financiación autonómica y municipal, y algunas otras que son de gran importancia para conseguir una economía más eficiente. Respecto a las primeras, el Gobierno ha anunciado recientemente su intención de reformar lo antes posible la financiación autonómica y municipal, con lo que quizá se aborde entonces esa parte sustancial de la reforma que ya propuso la Comisión de Expertos. Respecto a las restantes medidas de impulso a la eficiencia no existe ninguna promesa gubernamental por el momento, aunque no se descarta su puesta en ejecución si así lo acepta el Gobierno que resulte de las nuevas elecciones generales.

Una valoración global de la reforma fiscal emprendida por el Gobierno resulta bien fácil de realizar. En primer término, ha de destacarse que el estudio de la última reforma, debido a las exigencias planteadas por un abultado y creciente déficit público, se inició tarde dentro del periodo de gobierno (a mitad de 2013, segundo año dentro de un periodo de cuatro) y, aunque su estudio y

[90] Ya se han expuesto, al comienzo del apartado 7 de este trabajo, las difíciles circunstancias con las que tuvo que enfrentarse el nuevo Gobierno cuando tomó posesión en diciembre de 2011.

preparación se finalizó con extrema rapidez a principios de 2014, el debate parlamentario y la aprobación de las leyes obligaron a que la entrada en vigor no fuese posible hasta 2015, dentro de un apretado calendario de múltiples convocatorias electorales. Por eso el Gobierno decidió anticipar la reforma parcial del IRPF y algún otro impuesto y dejar para el Gobierno siguiente el resto de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos.

La reforma del IRPF y del impuesto sobre sociedades, así como la reducción de algunas cotizaciones a la Seguridad Social anticipadas en 2015 han tenido, sin duda, efectos muy positivos sobre la economía española en ese año y seguramente lo tendrán también durante 2016 si las circunstancias políticas así lo permitiesen. Pero hay que advertir que otra crisis de gravedad, interna o externa, pondría en peligro esa limitada reforma tributaria, al no venir compensada por otras medidas fiscales, afectando negativamente a los compromisos sobre déficit público; a las exportaciones, al perder fuerza las ganancias de productividad de ejercicios anteriores; y al empleo, por la desaceleración que se produciría en el crecimiento del PIB. La reforma fiscal no ha terminado y constituye aún una de las tareas más acuciantes para el adecuado funcionamiento de la economía española.

8. Algunas conclusiones finales sobre este período histórico

Después del largo análisis anterior, no cabe duda de que durante el reinado de Juan Carlos I se han producido importantes transformaciones en nuestro sistema impositivo, aunque algunas de las últimas ocurridas estén solo parcialmente puestas en vigor y queden todavía muchas de las diseñadas pendientes de realización. Como ha podido comprobarse a lo largo de este trabajo, en los 40 años que van desde 1975 a 2015 se ha producido:

- El establecimiento casi desde su inicio (1977-1978) de un moderno sistema fiscal, con sus estructuras tributarias plenamente homologables a las vigentes en los países de nuestro entorno.
- En su última etapa, y conforme a la evolución de la crisis económica y de las ideas preponderantes sobre el papel del sector público, la aceptación de una nueva concepción del sistema fiscal en su conjunto, que potencia el papel de los impuestos indirectos para evitar conflictos con la eficiencia de la economía y de los tributos medioambientales como medio de proteger el ámbito natural, aparte de pretender reducciones sustanciales de la brecha fiscal —diferencia entre salarios pagados y salarios percibidos— para potenciar el empleo.
- Un cambio sustancial en la imposición sobre la renta, que ha ido adaptándose gradualmente a las condiciones necesarias, primero, para potenciar un impacto más eficiente sobre la economía española, evitando efectos que pudieran perturbar seriamente los incentivos para trabajar, ahorrar, invertir y asumir riesgos económicos y, segundo, para adaptarse a las nuevas concepciones de la equidad centradas especialmente en el apoyo a las rentas mínimas y a la familia.
- Una adaptación de la imposición empresarial para ceñirse mejor a la definición contable del beneficio, apoyar la capitalización de las sociedades, evitar que se eluda la tributación en el territorio nacional de las empresas multinacionales y transnacionales, entender mejor fiscalmente a los grupos empresariales y ajustar nuestros impuestos a las normas de la Unión Europea en este ámbito.
- Un cambio sustancial de la imposición indirecta, pasando de las viejas fórmulas de tributación de las ventas en cascada al impuesto sobre el valor añadido, junto con una adaptación más racional del anterior conjunto de impuestos especiales.
- Una descentralización regional que, aunque pendiente todavía de importantes mejoras en las fórmulas de financiación autonómica, ha sido muy profunda y se ha llevado a término sin graves dificultades aunque con ciertos conflictos que necesitan hoy de un mejor ajuste.
- Una mejora sustancial en los procedimientos de gestión tributaria, que han pasado de fundamentarse en el tratamiento manual de la información a procesos

altamente computerizados que permiten el cumplimiento de las obligaciones tributarias con mínimos costes indirectos para los ciudadanos y que, además, se muestran cada día más eficientes en la persecución del fraude fiscal.

● Una importante transformación de los sistemas de valoración de bienes inmuebles que, aunque con cierta lentitud, está transformando la tributación de la propiedad inmueble y sentando las bases para un próximo impuesto sobre ese tipo de patrimonios, como existe ya en muchos países de nuestro entorno.

Sin duda desde 1975 a 2015 ha discurrido un largo periodo de tiempo —prácticamente, 40 años— pero hay que concluir, con toda seguridad, que nunca en la historia de nuestra Hacienda se ha producido una transformación tan intensa, extensa y beneficiosa en el sistema tributario como la ocurrida durante el reinado de Juan Carlos I.

Antonio Torrero Mañas*

LA CRISIS FINANCIERA 2007-2008. REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL

La selección de razones y la responsabilidad de la crisis dependen de la visión del estudioso. Hay cinco aspectos que considero relevantes para intentar comprender la encrucijada en la que nos encontramos: un sobredimensionamiento de las finanzas, los efectos de la globalización financiera, el nivel de endeudamiento excesivo del sector bancario y la dependencia de los mercados, los cambios en las ideas sobre el fenómeno financiero, y la dificultad de comprender las complejas relaciones entre intermediarios, mercados y el sector real de la economía. La parte esencial de este trabajo es desarrollar estos cinco puntos. Finalmente reflexionaremos sobre el sector bancario español a la luz de lo expuesto. No se plantea ninguna propuesta concreta, limitándome a situar algunas de las circunstancias del sector teniendo en cuenta lo acontecido con la crisis.

Palabras clave: *instituciones financieras, ciclos económicos, sistemas bancarios.*
Clasificación JEL: *E32, G15, G21.*

1. Introducción

En las dos últimas décadas he centrado la atención en la cuestión de la inestabilidad financiera primero, y en la crisis financiera a partir de 2007[1]. Cuando el maestro Juan Velarde me propuso contribuir a este número monográfico me pareció que podría ser oportuno situar algunas de las circunstancias del sistema bancario español en el entorno de la crisis financiera internacional, aún no finalizada y de la que desconocemos las consecuencias de las medidas urgentes que se están adaptando, un tanto a la desesperada, para evitar un desastre similar al padecido en la Gran Depresión (1929-1934).

La literatura sobre la crisis financiera actual es abrumadora. Las opiniones sobre el fenómeno dependen de la visión del analista, entendida ésta en el sentido definido por Schumpeter, que condiciona los temas a tratar, el enfoque de los mismos y la selección de autores que inspiran el análisis. Me parece obligado explicitar cuál es mi visión para que el lector pueda situar los juicios y opiniones que expongo. Considero fundamentales tres puntos:

* Catedrático Emérito de Estructura Económica. Universidad de Alcalá, Madrid.

[1] Los trabajos más significativos han sido publicados por la editorial Marcial Pons y en los Documentos de Trabajo del Instituto de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá (iaes@uah.es). Este trabajo sigue en la misma línea que los publicados en la última década.

— La crisis financiera se ha generado endógenamente. No ha sido un accidente fortuito sino la consecuencia de ideas y regulaciones económicas que generaban una inestabilidad creciente y que, finalmente, eclosionó en una perturbación de gran alcance.

— La crisis financiera no está cerrada. Es cierto que la actuación de los bancos centrales, inundando el mundo de liquidez, ha evitado el colapso, pero no se ha recuperado el ritmo de crecimiento económico y no conocemos los efectos de la prolongada expansión monetaria que sustenta el precario nivel de actividad.

— No se han alterado las razones que producen la inestabilidad; en algunos aspectos, se han agravado. En consecuencia, pueden generarse convulsiones en las finanzas que alteren de forma súbita e inesperada la situación actual.

Soy deudor de las numerosas aportaciones que se han hecho, y se están haciendo, sobre la crisis. Las abundantes citas reconocen esa deuda y permiten precisar bibliografía para el lector interesado en los temas que se abordan.

2. Cinco aspectos relevantes en la evolución de las finanzas

Sobredimensionamiento de las finanzas

La crisis financiera ha actualizado y revisado un viejo tema: la relación entre finanzas y desarrollo económico. La posición tradicional mantenía una relación positiva entre la dimensión de las finanzas y el desarrollo económico, aunque no exista consenso en la dirección de la causalidad. Algunos estudiosos sostenían que el crecimiento de las finanzas favorecía el desarrollo, y otros señalaban que el ascenso económico impulsaba avances en lo financiero. Seguramente la posición más influyente era la de Greenspan, el cual, hasta 2007, apuntaba al endeudamiento y la magnitud de las finanzas como evidencia del vigor económico, señalando que su crecimiento era prueba de la sofisticación de una economía avanzada[2].

La crisis financiera ha obligado a modular la relación entre la dimensión de las finanzas y el desarrollo económico. Lo que se postula ahora es la existencia de un umbral en la relación positiva, a partir del cual el crecimiento de las finanzas afecta negativamente a la economía y aumenta el riesgo de inestabilidad: «Los resultados ponen de relieve que más finanzas no son necesariamente buenas para el crecimiento económico y destacan que un nivel óptimo de desarrollo financiero es más crucial para facilitar el crecimiento» (Law y Singh, 2014, 36)[3]

En un libro reciente Turner (2016, 7) sistematiza y refina sus numerosas aportaciones realizadas después de 2007. Señala que el volumen de crédito en relación al producto nacional creció rápidamente en las economías avanzadas triplicándose entre 1950 y 2006. Se plantea si este crecimiento del crédito era necesario:

«En las dos décadas anteriores a 2008 en la evolución de la mayoría de los países avanzados, el crédito aumentó en torno al 10-15 por 100 anual mientras que el incremento anual del producto nacional lo hacía en un 5 por 100. Parecía entonces que ese aumento del crédito era preciso para asegurar el crecimiento económico adecuado… Pero si esto fuera así, nos enfrentaríamos a un dilema severo. Parece necesario que el crédito aumente más rápido que el producto nacional para que la economía crezca a un ritmo razonable, pero eso conduce inevitablemente a la crisis, al exceso de endeudamiento y a la recesión postcrisis. Parece que estamos condenados a la inestabilidad en una economía incapaz de mantener el balance entre crecimiento económico y endeudamiento estable».

El crecimiento de las finanzas: crédito, volumen de contratación, capitalización bursátil, así como el alza en la participación relativa en los beneficios de las

[2] Sobre la posición de Greenspan al respecto ver TORRERO, 2013, 71.

[3] Conclusiones parecidas en CECCHETTI, MOHANTY y ZAMPOLLI (2011) y REINHART, REINHART y ROGOFF (2012).

empresas y en el empleo de calidad, están bien documentados[4]. Los activos financieros mundiales —la capitalización bursátil— crecieron de los 12 billones de dólares en 1980 a los 208 en 2007. Estas variables, que integran lo que McKinsey denomina profundidad financiera, pasaron en esas fechas del 120 al 355 por 100 del producto global. A partir de 2007 se produce una reducción hasta el 312 por 100 en 2012 (McKinsey, marzo 2015). El ascenso de las finanzas iba acompañado de una fiebre de innovaciones financieras y de la progresiva complejidad de los activos y de los mercados.

La trascendencia creciente del sector financiero no se contemplaba antes de la crisis, en general, con preocupación. Tanto los reguladores como los académicos consideraban el fenómeno como neutral o positivo. Turner distingue opiniones de tres tipos. Los teóricos de las finanzas y muchos reguladores veían la innovación financiera y el incremento de la liquidez como axiomáticamente beneficiosos; los responsables políticos consideraban el aumento del crédito como esencial para el crecimiento económico; por su parte los macroeconomistas y los banqueros centrales construían modelos económicos que no tenían en cuenta el sistema financiero, al que no concedían importancia macroeconómica. Los argumentos precisos diferían pero, en conjunto, favorecían una actitud tranquilizadora respecto al incremento de la intensidad financiera (2016, 28).

Zingales (2015) ha destacado cómo las bondades del auge de las finanzas, sostenidas por los economistas académicos, no coincidían con la opinión pública que contemplaba con inquietud el predominio de los factores financieros. Entre los lectores de *The Economist* el 57 por 100 no aceptaban que la innovación financiera favoreciera el crecimiento económico; en Estados Unidos el 48 por 100 de una muestra de opinión de adultos creían que las finanzas perjudicaban a la economía y el 34 por 100 la valoraba positivamente.

La experiencia de la crisis financiera ha alimentado la opinión negativa sobre los efectos de las finanzas, y los economistas profesionales han reconsiderado su posición al respecto. A juicio de Zingales (2015, 3): «Lo primero es reconocer que nuestra opinión sobre los beneficios de las finanzas era exagerada. No hay duda de que una economía desarrollada necesita un sector financiero sofisticado pero, en el actual estado de conocimiento, no hay razón teórica o evidencia empírica que avale la idea de que el crecimiento del sector financiero en los últimos 40 años ha sido beneficioso para la sociedad. De hecho tenemos razones teóricas y evidencia empírica para afirmar que un objetivo ha sido la pura apropiación de rentas. Al defender a las finanzas a toda costa, sin estar dispuestos a separar el grano de la paja, hemos perdido credibilidad para destacar la contribución real de las finanzas».

Efectos de la globalización financiera

En las últimas cuatro décadas hemos asistido a la segunda fase de la globalización financiera. La primera tuvo lugar en los decenios anteriores a la Primera Guerra Mundial, seguida por una etapa de inestabilidad monetaria que culminó con la Gran Depresión (1929-1934). La experiencia de esta hecatombe dio lugar a un consenso en advertir los efectos desestabilizadores de los movimientos internacionales de capital. En la preparación de los acuerdos que culminaron en Bretton Woods había coincidencia en establecer un marco regulatorio con objeto de impedir los desajustes que había provocado la libertad en los movimientos internacionales de capital. Uno de los protagonistas destacados de la nueva arquitectura monetaria afirmaba con rotundidad: «Nada más cierto que los movimientos de capital deben ser regulados» (Keynes, 1941, XXV, 31)[5]. La argumentación de Keynes era que la gestión de la economía nacional dependía de la capacidad de fijar el tipo de interés nacional adecuado respecto a los del resto del mundo (Steil, 2013, 145).

[4] En el trabajo: «Sistema financiero y productividad económica» incluido en mi libro (2013a) se recogen datos y bibliografía sobre el tema.

[5] En mi libro *Keynes y la crisis financiera actual* (2013a, pp. 119-122) se exponen las ideas básicas de Keynes en torno a este asunto.

«Para los principales arquitectos del sistema de Bretton Woods —John Maynard Keynes y Harry Dexter White— la lección del período de entreguerras fue que eran incompatibles la libre movilidad del capital con el libre comercio en bienes y servicios: los flujos desestabilizadores del capital terminarán en apelaciones al proteccionismo» (Ghosh y Qureshi, 2016, 4).

El Fondo Monetario Internacional (FMI) recogió desde su fundación las prevenciones respecto a la libertad de los movimientos de capital, pero sus opiniones fueron modificándose, no obstante, conforme con los cambios en la orientación de la economía como disciplina, que influía en los criterios de selección de los economistas que se incorporaban al Fondo como profesionales[6].

Desde la década de 1980 se aprecia con claridad la orientación hacia la liberalización de la cuenta de capital que alcanzaría su punto álgido en 1997, con la propuesta de Camdessus de incluir una enmienda en los objetivos del FMI en favor al libre movimiento del capital a nivel global. Como apuntaría en tono irónico Rodrik (2011, 123): «Los controles de capital habían pasado a estar mal vistos. Lo que había sido herético y luego ortodoxo, pasaba a ser herético otra vez».

Ese año (1997), precisamente, estalla la crisis financiera asiática; con esta perturbación van creciendo las voces críticas respecto a los efectos desestabilizadores de los flujos de capital. En febrero de 2010 el FMI emitió una nota admitiendo que el control de los flujos financieros podía ser no solo deseable sino efectivo. Como apunta de nuevo Rodrik, el FMI reconoció que los países emergentes con controles de capital habían sufrido menos con la crisis de las hipotecas *subprime*.

El Informe del FMI de noviembre de 2012 supone ya un reconocimiento pleno de la utilidad y conveniencia de los controles de capital en determinadas situaciones. Los efectos de la crisis financiera han consolidado una visión más escéptica y pragmática de los efectos de la libertad de los flujos de capital: «La crisis financiera global nos recordó con dureza que no todas las decisiones de prestamistas y prestatarios son racionales, que los mercados pueden llegar a ser exuberantes en exceso, y que los flujos sin control pueden dar como resultado una volatilidad excesiva» (Ghost y Qureshi, 2016, 30).

Un actor principalísimo en la gestión de la crisis financiera actual advertía: «La globalización ha desencadenado sumas enormes de *hot money* que atraviesan instantáneamente las fronteras, mientras los aspectos de la psicología humana que han ayudado a producir *booms* y crisis durante siglos permanecían sin cambios» (Geithner, 2014, 52).

Como ha señalado Haldane (2014,8), hace una década las políticas dirigidas a manejar activamente las entradas y salidas de capital estaban mal consideradas por el FMI y la comunidad internacional. Sin embargo, hoy han sido aceptadas en buena medida como parte del arsenal para proteger a los países de los ciclos alcistas y bajistas de los flujos de capital. Quizás lo más significativo es que más de 40 países hayan utilizado esas medidas desde 2009. Hay que añadir, no obstante, que ya antes de la crisis de 2007-2008 algunos economistas habían puesto en duda la incidencia positiva de la globalización financiera sobre el crecimiento económico[7] .

En los años transcurridos de la actual década, los efectos de la crisis financiera, en un entorno globalizado y con un aumento espectacular de los flujos financieros, han puesto en evidencia la insuficiencia de la balanza por cuenta corriente —concepto neto— para juzgar la capacidad financiera de los países y el riesgo de inestabilidad.

Una cuestión central es la distinción entre ahorro y capacidad financiera. El ahorro es producto o ingreso no consumido; la inversión no requiere ahorro sino capacidad financiera para llevarla a cabo, y esa capacidad es un concepto bruto, no neto, puesto que no es preciso que vaya asociado al proceso productivo sino que puede captarse en los mercados y emplearse en

[6] Esta evolución ha sido cuidadosamente seguida en el libro de Chwieroth (2010).

[7] Véase KOSE *et al*. para una revisión de la literatura anterior a la crisis.

la compra de activos reales y financieros ya existentes (Borio y Disyatat, 2015).

Como se ha señalado, la balanza por cuenta corriente, una «variable externa», es muy útil como indicador para analizar las razones inmediatas de una crisis externa, en el sentido de tener acceso a los mercados de capital, en la amplitud de los diferenciales de tipos de interés, en el riesgo de *default* o en la capacidad para recurrir a los programas del FMI. Pero una «variable interna», como el crédito, puede tener mucho más sentido como indicador clave para el análisis de las causas inmediatas de una «crisis interna», como perturbaciones en el sistema financiero nacional, pánicos bancarios, quiebras y otros fenómenos parecidos (Taylor, 2014, 204).

La distinción entre flujos netos (balanza por cuenta corriente) y los flujos brutos es cada vez más importante, dada la magnitud de estos flujos y su velocidad de crecimiento. Los flujos no se producen simplemente como consecuencia de desequilibrios en la balanza por cuenta corriente sino también para operaciones ligadas a la compra masiva de activos: «Los flujos brutos de entradas y salidas en los países desarrollados han pasado de 9,5 veces el producto nacional en los años 1970 a 37 veces en los años 2000. En los países intermedios han pasado de 2 veces en los años 1980 a 15 veces en los años 2000. Han crecido mucho más rápidamente que los flujos netos y con mayor volatilidad» (Turner, 2016, 153).

En la crisis financiera, que aún sufrimos, hemos tenido un buen ejemplo de los efectos de los flujos de capital, con independencia de la situación de las balanzas por cuenta corriente. Como han observado Gourinchas y Rey (2013, 52), la zona euro estaba prácticamente equilibrada en términos de balanza por cuenta corriente con Estados Unidos; sin embargo fue profundamente afectada por la convulsión de 2007-2008. En definitiva, la atención a la balanza por cuenta corriente sin considerar los flujos brutos puede llevar a un mal diagnóstico de la vulnerabilidad financiera (Avdjiev *et al.,* 2015).

La magnitud de los flujos financieros ha alcanzado tal nivel que genera preocupaciones sobre la seguridad nacional que implica esa dependencia. Cecchetti (2012, 4) ha apuntado a la inquietud por asegurar el abastecimiento de alimentos, energía y tecnologías estratégicas. Se plantea si el mismo desasosiego debería extenderse a las finanzas: «¿… pueden los países llegar a ser vulnerables por la especialización excesiva en finanzas o por demasiada dependencia de gente fuera de sus fronteras para la provisión de servicios financieros? ¿Ha llegado demasiado lejos la globalización financiera en algunos países?».

La integración financiera ha sido defendida por economistas y reguladores apelando a la eficiencia en la asignación de los recursos y a la diversificación de los riesgos. En opinión de Passary y Rey (2015) los potenciales beneficios descritos por los libros de texto neoclásicos no se advierten en la realidad, pese al extraordinario incremento de los flujos financieros.

Se ha expuesto con contundencia: «Los argumentos de que los déficits por cuenta corriente se autocorrigen, de que los enormes flujos financieros internacionales promueven la eficiencia y la diversificación del riesgo, y que el propio interés del sector privado conlleva la asignación eficiente si los gobiernos no imponen distorsiones, todos ellos parecen cada vez más inaceptables, a la vista de la experiencia reciente… una lección de esta crisis es que los mercados financieros globalizados presentan un riesgo de inestabilidad potencial que no puede ignorarse» (Frieden *et al.*, 2012, 71).

Ante la cuestión de si es importante la balanza por cuenta corriente, Taylor (2014, 194) señala que las experiencias recientes de la crisis, tanto en el área euro como en Estados Unidos, inducen a pensar que todavía es importante. Pero en un mundo en el cual el apalancamiento del sector privado impulsado por el sistema bancario ha alcanzado niveles sin precedentes en las economías más avanzadas, no es lo único, ni incluso necesariamente la cuestión más importante que puede plantearse para evaluar riesgos macroeconómicos y financieros[8].

[8] Sobre este asunto, además de los trabajos citados, el lector interesado puede recurrir a BORIO (2014); BORIO, JAMES y SHIN (2014); GOURINCHAS (2011), y OBSTFELD (2011, 2012).

Stiglitz (2015, 20) ha señalado que los partidarios de la globalización y de la integración financiera aludían a las virtudes de la diversificación antes de la crisis; pero después cambiaron su atención hacía el efecto contagio, poniendo de relieve cómo las interrelaciones pueden conducir a la difusión de los problemas de un país a otro.

El argumento de los economistas en favor de la libertad de movimientos de capital en una economía nacional se extiende con mucha facilidad a la esfera internacional pese a que existen grandes diferencias. Los argumentos basados en la lógica microeconómica no consideran otros de orden macroeconómico, como el desempleo o la inestabilidad financiera (Epstein, 2010, 199).

Entre los flujos, el crédito es el más volátil y procíclico, ascendiendo con gran intensidad en las fases alcistas del ciclo y desplomándose con igual dramatismo en las coyunturas negativas (Rey, 2013, 295). El protagonismo de los bancos en los flujos internacionales de capital explica el énfasis de Shin (2011, 2012) en apuntar más a los excesos de capacidad de los bancos (*global banking glut*) que al exceso de ahorro (*global savings glut*) como responsables de la crisis financiera. No se trata, sin embargo, de todos los bancos: «En los últimos 30 años el sistema financiero internacional ha llegado a ser dominado por un número relativamente pequeño de grandes bancos domiciliados en unos pocos países avanzados» (Cecchetti, 2012, 4).

De manera que los protagonistas son los grandes bancos que operan a nivel internacional pero desde una base nacional. Sin embargo, cuando una entidad tiene problemas la responsabilidad de resolverlos recae sobre las autoridades nacionales. Como ha señalado Huertas, la quiebra de Lehman demostró que las instituciones financieras pueden tener una vida global, pero son nacionales en la muerte… Esto significa que los países en que operan pueden sufrir las consecuencias de decisiones de las autoridades nacionales del país en el cual el banco esta domiciliado (2009, 6).

Comparto la protesta de Rodrik: «La nación Estado está pasada de moda. Las fronteras han desaparecido. La distancia ha muerto. La Tierra es plana…

¿Cuántas veces hemos oído estas o similares afirmaciones que anuncian o denuncian el amanecer de una nueva era de gobierno global? Y a pesar de ello, observamos cómo se han desarrollado los acontecimientos en la reciente crisis de 2007-2008. ¿Quién ha rescatado a los bancos globales para evitar que la crisis financiera llegara a ser un cataclismo todavía mayor? ¿Quién ha inyectado la liquidez necesaria para calmar a los mercados de crédito internacionales? ¿Quién ha estimulado la economía global a través de una expansión fiscal? ¿Quién ha proporcionado subsidios por desempleo y otras redes de seguridad para los trabajadores que han perdido su trabajo? ¿Quién está fijando las nuevas normas sobre compensación, adecuación del capital y liquidez para los grandes bancos? ¿A quién se le atribuye la mayor parte de la culpa de todo lo que ha ido mal antes, durante y después? La respuesta a cada una de estas preguntas es la misma: *gobiernos nacionales*… la responsabilidad última sigue siendo de los responsables políticos nacionales» (Rodrik, 2011, 227).

Además de los grandes bancos movilizadores del crédito, la inversión institucional gestionada profesionalmente, especialmente fondos de pensiones y de inversión, ha tenido un crecimiento espectacular y es protagonista destacado en la cobertura de los mercados primario y secundario de bonos y acciones. Estas instituciones están en ocasiones ligadas a grupos financieros bancarios, y en buena medida actúan orientados por los grandes bancos de inversión. Los intereses y criterios que rigen la gestión de estas instituciones difieren sustancialmente de los utilizados por las específicamente bancarias. Aunque no puedo detenerme en el análisis de su actuación deseo dejar constancia de su progresiva importancia en la dirección de los flujos internacionales de capital[9].

De manera que los bancos y las instituciones de inversión colectiva, esto es, agentes privados con sus propias normas y en dura competencia entre sí, son los

[9] Recientemente HALDANE (2014) ha llamado la atención sobre la trascendencia de la inversión institucional gestionada profesionalmente. En mi libro (2015): *El protagonismo creciente de las familias* trato el tema, en especial pp. 61-68.

que constituyen, de hecho, el sistema financiero internacional. White (2014, 4) lo ha calificado como un «no-sistema» que carece de mecanismos de ajuste para las balanzas por cuenta corriente y con flujos de capital de gran magnitud que pueden ejercer efectos perversos sobre los países. «Está peligrosamente desanclado respecto del crédito y de la expansión monetaria, y carece de un prestamista internacional de última instancia. Las crisis se repetirán hasta que no se remedien esas deficiencias».

La crisis financiera ha puesto en cuestión la responsabilidad y fiabilidad del sector privado en los mercados internacionales: «Limitados a sus propios controles, los mercados globales han creado un desorden. Después de las tendencias liberalizadoras y desreguladoras de las pasadas décadas, muchos analistas y gestores políticos están reclamando que la autoridad pública se reconfirme en la arena financiera internacional» (Helleiner, 2010, p. 2).

Se echa en falta el establecimiento de un orden institucional global, que es un objetivo tan deseable como difícil de organizar. Lo que no es asumible es la vuelta atrás en la globalización, el retorno a las autoridades nacionales y a los controles de capital. Haldane (2014, 6) nos recuerda que la vuelta atrás de la primera globalización trajo el desorden monetario y provocó la Gran Depresión: «En la práctica, la experiencia histórica muestra que renunciar a la movilidad del capital no es fácil, que conlleva costes económicos y políticos. La movilidad del capital es la esencia de la globalización moderna. Es la manzana del Jardín del Edén: tiene un atractivo irresistible pero causa miseria y problemas constantes. Una vez probada, es muy duro escupirla de nuevo» (Bordo y James, 2015, p. 23).

La crisis asiática de 1997-1998 y, con mayor intensidad aún, la de 2007-2008, ha alimentado la idea de que es preciso un nuevo Bretton Woods que sustituya al no-sistema actual. La evocación es inevitable, pero en 1944 se dieron unas condiciones específicas que no se dan en la actualidad. Además, como ha puntualizado Helleiner (2010, 636), Bretton Woods puso en marcha un proceso que llevaría años en plasmarse en un sistema financiero internacional. En cualquier caso, si se caminara en la dirección de una nueva organización internacional, sería preciso un largo período de duras negociaciones. Mientras tanto tenemos que afrontar el riesgo de inestabilidad del no-sistema actual.

El endeudamiento excesivo del sector bancario. Dependencia de los mercados

En mi libro *El protagonismo financiero de las familias* (2015) abordaba las razones por las cuales se había producido un crecimiento importantísimo de la deuda familiar. Consideré obligado entonces hacer referencia al comportamiento del resto de los agentes: sector público, empresas no financieras y sector financiero. Mi propósito aquí es centrar la atención de forma breve en el endeudamiento del sector bancario y en la dependencia de los mercados para financiar el incremento del crédito.

Desde la década de los años ochenta se había ido socavando el contenido de la legislación Glass-Steagall establecida en 1933; en noviembre de 1999 el Congreso de Estados Unidos la derogó finalmente. Puntos fundamentales de la Ley eran la separación de las actividades de la banca comercial y de la banca de inversión. Uno de los promotores de la iniciativa, el senador Phil Gramm, dejaba claro los objetivos que se perseguían con la derogación: «En los años treinta, en plena Depresión, cuando se aprobó la Ley Glass. Steagall, se creía que el Gobierno era la respuesta. Se pensaba que la estabilidad y el crecimiento económico precisaban de la vigilancia del Gobierno sobre el funcionamiento del mercado libre. Estamos aquí hoy para anular Glass-Steagall porque hemos aprendido que el Gobierno no es la respuesta. Hemos aprendido que la respuesta es la libertad y la competencia. Hemos aprendido que nosotros promovemos el crecimiento económico y la estabilidad por medio de la competencia y de la libertad» (Morgenson, 2011, 106).

Además de las medidas específicas de la legislación Glass-Steagall, el objetivo de fondo era reducir el grado de incertidumbre en una situación en la cual la estimación

del futuro era abiertamente pesimista. Se trataba de infundir certeza, de dar confianza. En uno de sus últimos trabajos Minsky (1996, 359) señalaba: «La tolerancia pública por la incertidumbre es limitada. El *New Deal* reestructuró el capitalismo creando instituciones que reducían la incertidumbre. La evolución de la economía ha disminuido la efectividad de las reformas del *New Deal* y el capitalismo de los gestores profesionales de las finanzas ha incrementado la incertidumbre de forma radical. Es necesaria la creación de nuevas instituciones económicas que disminuyan el impacto de la incertidumbre».

Una cuestión esencial es que legislación financiera de los años treinta pretendía limitar la competencia y los estímulos para aprovechar oportunidades evitando prestar de forma imprudente (Bhide, 2009, 230). En las tres últimas décadas, sin embargo, las evaluaciones de los créditos han pasado del juicio individual y el conocimiento directo del deudor, a plasmarse en activos susceptibles de ser adquiridos por los que no pueden, no desean o prefieren no realizar esa función evaluadora, descansando en las valoraciones de otros, o de los propios mercados, lo cual permite decidir eligiendo los activos sobre una base cuantitativa que se supone responde a la medición del riesgo.

En la génesis de la crisis financiera actual la sustitución de la evaluación directa y específica del riesgo, por métodos basados en la asignación de un número que mida la calidad del prestatario, ha tenido una importancia extraordinaria. De manera particular el método FICO[10] tendría gran trascendencia en la hipotecas *subprime*. Se trataba ya del control según riesgo *(control-by-risk)* y el préstamo se decidía sobre la base de la gestión del crédito dentro ya de un espacio que permitía el cálculo numérico, lo que abría un amplio campo para crear múltiples opciones acomodando los préstamos a distintos niveles de riesgo. (Poon, 2009, 8): «Una vez que la calidad del crédito se expresa a través de una escala estadística de medición de riesgo, se puede conceder crédito a personas de baja calidad como prestatarios, esto es, a los que no serían considerados «buenos créditos» desde el punto de vista de la selección tradicional; esta última puede considerarse una estrategia de *minimizar el riesgo*; el préstamo según la estadística es una estrategia de *gestión del riesgo*… Este desplazamiento, resultado de la fusión innovadora entre FICO y las agencias de *rating*, impulsó a las «subprime» desde un área especializada de préstamos de baja calidad hacia el pujante mercado financiero» (Ibídem, 31).

A finales de la década de 1990 las puntuaciones FICO se habían convertido en el patrón de medida permitiendo comparar la calidad de millones de préstamos, lo que hacía posible la estratificación en los diversos tramos de los valores respaldados por hipotecas. El método FICO fue un requisito esencial para inflar la burbuja (Mirowski, 2013, 179).

El paso hacía la cuantificación del riesgo, y la creación de productos derivados al respecto, tenía poderosos valedores. Seguramente el más significado era Greenspan (2005, 2): «El uso de una gama creciente de derivados y la aplicación de fórmulas más sofisticadas para medir y gestionar el riesgo son factores claves que están en la base de la mayor resistencia de nuestras principales instituciones financieras, como se ha puesto de relieve durante el ciclo de crédito de 2001-2002…».

El proceso de asignación del crédito por la banca tradicional tiene en cuenta las circunstancias individuales del prestatario y considera incertidumbres no cuantificables. De la misma forma, la relación estable con el cliente genera la confianza que se plasma en el depósito con el banco: «Los bancos cuyos préstamos exceden en gran medida de los recursos de sus depositantes con los que tiene relación duradera, han descubierto que es peligroso confiar en la financiación voluble de los mercados de dinero al por mayor» (Bhide, 2009, 243).

Stiglitz (2011, 27) ha señalado cómo el paso del predominio de los bancos hacia el de los mercados ha deteriorado la calidad de la información. La titulización no era indispensable para la dispersión del riesgo. El

[10] La calificación FICO fue desarrollada por Fair Isaac & Co. Es un método para evaluar la posibilidad de que el prestatario del crédito atienda sus obligaciones.

predominio de los bancos en la sombra en la producción y distribución de los nuevos activos no podía sustituir la capacidad de recogida de información de la banca tradicional.

El declive de la banca tradicional y el auge de los mercados financieros ha sido destacado por Bernanke (2007, 6) como el cambio esencial que ha tenido lugar y lo equipara en importancia a lo acontecido con el *New Deal*. Como ha señalado Mehrling (2013, 269), en los 30 últimos años el préstamo bancario como base del crédito ha sido sustituido por los mercados. Por estas razones apunta Wolf: «Esta crisis financiera no es tan solo una crisis de hipotecas *subprime* o incluso una crisis de la banca en la sombra: es una crisis de todo el sistema de crédito basado en el mercado que hemos construido desde 1970» (2014, 204). Como advierte Bernanke (2010, 7), en la crisis actual los fondos de inversión de activos monetarios y sus inversores, así como otros proveedores de fondos a corto plazo, son el equivalente económico de los depósitos bancarios en los primeros años de la década de los treinta.

Cuando se consideran los sistemas financieros bajo el prisma de la estabilidad deja de ser evidente, en mi opinión, que su perfeccionamiento pase por un menor peso de la banca en favor del mayor protagonismo de los mercados. El escepticismo en relación a este asunto se percibe en la orientación y consideraciones de este trabajo. Un análisis interesado, como el presentado por Goldman Sachs (2015, 4), aboga por acelerar el paso hacia los mercados, achacando la reacción más débil de la economía de Europa respecto a la de Estados Unidos a la mayor dependencia bancaria de Europa, lo que explicaría la dimensión más reducida de las empresas y el menor vigor de su economía; otros factores como la regulación laboral y la segmentación de los mercados contribuyen al menor dinamismo europeo.

Permítaseme dos consideraciones al respecto: *i)* el mayor peso del sistema bancario europeo y la regulación laboral más estricta no son cuestiones independientes; conforman un todo y son reflejo de una concepción de la sociedad diferente de la norteamericana, y *ii)* el mayor impacto de la crisis financiera actual sobre las entidades financieras europeas ha tenido su origen en la utilización inmoderada de los mercados monetarios americanos para comprar, precisamente, derivados de activos inmobiliarios de ese país. A propósito de este asunto Tarullo ha señalado: «Si hay una lección que puede sacarse de la crisis financiera, es que la rápida retirada de fondos a corto plazo por los proveedores puede provocar problemas sistémicos similares a los pánicos bancarios de los bancos tradicionales. Cuando los intermediarios financieros deben liquidar rápidamente una parte sustancial de los activos a largo plazo que ya no pueden financiar, el impacto incide sobre el conjunto del sistema financiero. El consiguiente declive del precio de los activos incrementa los márgenes requeridos de otros inversores que precisan vender a su vez… En el peor de los casos el resultado puede ser un desplome generalizado de la cotización de los activos y la desaparición de la liquidez como se observó en los momentos más duros de la crisis financiera» (2012, 9).

La crisis financiera actual ha inducido a economistas, alarmados por sus consecuencias, a revisar los planteamientos de maestros destacados que reflexionaron sobre la sobreabundancia de crédito que se había producido en otras ocasiones, en especial en los años previos a la Gran Depresión. La revisión se ha orientado sobre dos ejes fundamentales: *i)* el control de la capacidad del sistema bancario para la creación de crédito, y *ii)* el papel de la banca como institución financiera. Me referiré brevemente a ambos aspectos.

En las últimas décadas la atención de la profesión en el campo macroeconómico se ha centrado en la relación entre la oferta monetaria y el nivel de precios; el pasivo del balance de las entidades bancarias tenía, pues, singular importancia. Cuando esta relación se debilitó, se perdió interés por el análisis de las cantidades pero, como Turner (2013, 24) ha advertido, el objeto de análisis debería haberse trasladado hacia el activo de los balances bancarios, esto es, hacia el crédito y la acumulación de deuda. Aunque estas magnitudes no tuvieran relación directa con los precios a corto plazo,

sí la tendrían a largo plazo respecto a la estabilidad del sistema económico.

El crédito había merecido, sin embargo, la atención de economistas anteriores. Wicksell, Hayek y Fisher resaltaron lo especial del crédito bancario puesto que creaba dinero y poder de compra, y era una magnitud fundamental para explicar el ciclo económico aunque no tuviera relación directa e inmediata con la estabilidad de precios. Como destaca Turner: «El crédito es importante. Es fundamental para la creación de poder de compra y la demanda nominal: y llegó a ser incluso más importante en los 65 años desde la Segunda Guerra Mundial, particularmente desde la década de 1960 a 1970. Podía esperarse, por tanto, que la macroeconomía le hubiera dedicado incluso más atención. Sin embargo, la tendencia, aunque con algunas excepciones, ha ido en la dirección contraria» (Ibídem, 25).

En la década anterior a la crisis financiera de 2007-2008 el crecimiento del crédito se aceleró por tres razones según lo expone Turner (2016, 8): *i)* la importancia progresiva de la vivienda en las economías modernas, que suponen más del 50 por 100 de la riqueza total y absorben la mayor parte del crédito; *ii)* el incremento de la desigualdad de la renta que debilita la demanda efectiva a menos que sea compensada por un mayor endeudamiento de las familias, y *iii)* los desequilibrios globales en las balanzas por cuenta corriente que tenían que compensarse con la acumulación de deuda.

La alarma causada por el extraordinario crecimiento del crédito y la crisis financiera ha hecho que se revisen las propuestas de eliminación de la capacidad de creación de crédito que se realizaron en la Gran Depresión, en especial las asociadas con los miembros de la Universidad de Chicago. Uno de los principales exponentes de esta propuesta señalaba: «Un sistema de empresa no puede funcionar efectivamente en un clima de extrema incertidumbre por la acción de las autoridades monetarias… Debemos evitar una situación en la que cada iniciativa empresarial se convierta en una especulación sobre el futuro de la política monetaria. En el pasado, los Gobiernos no han aceptado su positiva responsabilidad de controlar la moneda; se ha permitido que la iniciativa privada tenga demasiada libertad en determinar el carácter de nuestra estructura financiera y en dirigir los cambios en la cantidad de dinero y de sus sustitutos» (Simons, 1936, 338).

Lo que propuso el gran liberal que fue Simons es que las instituciones bancarias fueran obligadas a mantener la totalidad de los depósitos en el banco central de forma que fueran privadas de generar expansión con sus créditos. La idea era eliminar los créditos a corto plazo: «Lo más cercano al mejor sistema es aquel en el cual los contratos de crédito y préstamos se consideren solo por períodos largos, digamos por al menos 50 años» (Ibídem, 344)… «Cuanto más corto sea el período de los contratos monetarios, más inestable será la economía…» (Ibídem, 345).

Como ha señalado Turner (2012, 2): «La Escuela de Chicago se identificó correctamente con la valoración del mercado libre, los beneficios de la competencia, y el escepticismo respecto a una regulación excesiva. Y el economista Henry Simons es uno de los principales fundadores de la Escuela de Chicago. Pero Simons y otros teóricos partidarios del mercado libre como Irving Fisher creían que los mercados libres en banca eran tan especiales y peligrosos que deberían regularse estrictamente, hasta el punto de prácticamente abolirlos».

Es posible que con la herencia que nos ha dejado la tendencia central de la ciencia económica de exaltar la libertad del mercado y la defensa de la empresa privada, propuestas de control como la esbozada, produzcan sorpresa. No es mi caso, puesto que comparto con Simons la defensa de la libre empresa y la competencia; pero para que eso sea posible es necesario el control del crédito. Buena parte de los excesos de las últimas décadas provienen de extender los principios liberales y de competencia al campo financiero, considerando que es una actividad similar a los servicios y manufacturas. No es el momento de extenderme aquí en exponer las peculiaridades de las finanzas, pero señalaré que, con mi visión de la economía, no existe contradicción entre la defensa de la libre empresa y el control

estricto de las finanzas. Economistas como Bhagwati, Stiglitz y Minsky se mueven en la misma sintonía.

Las aportaciones de Simons tuvieron una gran influencia sobre Minsky y despertaron su interés por las finanzas, que mantendría toda su vida. Compartieron la idea de que el punto débil fundamental del capitalismo moderno era la estructura bancaria y financiera (Mehrling, 1999, 4). Ambos economistas sostenían que la economía americana estaba predispuesta a generar endógenamente *booms* y recesiones (Whalen, 1988, 535).

Aunque Minsky se inspirara en Simons, había diferencias significativas tanto en los planteamientos como en las conclusiones prácticas. Una diferencia esencial era la cuestión de la inestabilidad inherente del capitalismo. Simons consideraba que el sistema de economía de mercado era estable con tal de que el Gobierno controlara la creación de crédito del sistema bancario, y aportara la capacidad de compra suficiente en los mercados de capital. La posición de Minsky era más radical. La inestabilidad inherente del capitalismo la situaba no solo en el sistema financiero sino en los sectores industriales, de manera particular en los movimientos cíclicos de la inversión en las empresas no financieras. Las crisis financieras estaban provocadas más por el exceso de endeudamiento que por la liquidez de los bancos (Toporowski, 2010, 365).

La segunda diferencia es que la banca con el 100 por 100 de reservas para impedir la expansión sin control del crédito bancario no era conforme con la posición activista que Minsky asignaba a los bancos, los cuales no deben limitarse a gestionar la liquidez y el sistema de pagos (Kregel, 2012, 7). A este asunto aludiré a continuación.

Minsky tomó de Schumpeter (que fue su director de tesis) la idea del carácter activo de los bancos en el desarrollo económico. Para Schumpeter, al igual que el flujo circular de renta es quebrado por la innovación, la neutralidad del dinero es alterada por el papel decisorio de los bancos. El banquero es el capitalista por excelencia, el guardián del sistema capaz de producir una mercancía que es el poder de compra que hace posible la materialización de la innovación.

«La fuerte influencia de muchos elementos teóricos de Schumpeter son evidentes en el análisis de Minsky: la importancia de las finanzas, las innovaciones inducidas endógenamente, y el comportamiento cíclico respondiendo a los resultados, al tiempo que influyen en ellos» (Papadimitrou y Wray, 2010, 7).

También ejercieron influencia sobre Minsky los trabajos de Gurley y Shaw (1955, 1967) que habían criticado la escasa atención que la literatura económica había prestado a los aspectos financieros. Especial trascendencia asignaban a los bancos, capaces de crear poder de compra, que eran los responsables de la calidad en la asignación de los recursos.

Minsky era decidido partidario de la banca relacional de tamaño medio capaz de prestar toda la gama de servicios y tener un conocimiento directo de la clientela. No creía que las economías de escala justificaran la existencia de grandes entidades ni defendía su expansión internacional (Wray, 2010, 2016).

No pretendo defender aquí las posiciones expuestas que requerirían un análisis extenso, detallado y riguroso. Mi propósito es únicamente destacar que la crisis financiera actual no solamente ha inducido a rechazar las ideas que han conformado las finanzas en los últimos 40 años, sino que ha buscado inspiración en análisis y enfoques precedentes. Turner (2016, 18) lo expone con claridad: «A la vista del desastre de 1929-1933, los economistas que estaban fuertemente comprometidos con el libre mercado y con las finanzas sanas, apoyaron la combinación radical de bancos con el 100 por 100 de los depósitos en reservas y la emisión de dinero a través de la financiación de los déficits públicos. La crisis de 2007-2008 nos ha ilustrado de nuevo sobre el daño que puede causar el crédito privado asociado a la creación de dinero. ¿Es tiempo de volver al radicalismo de I. Fisher, H. Simons y el primer M. Friedman?».

De manera que el balance de los bancos de los países desarrollados aumentó de forma extraordinaria en los años anteriores a la crisis, apoyados en la captación de recursos en los mercados. Geithner (2014, 389) ha apuntado cómo en la génesis de la crisis tuvo especial

importancia el exceso de confianza que alimentó «una explosión de crédito en la economía y en el apalancamiento del sector financiero. Buena parte de ese apalancamiento estaba financiado por recursos a corto plazo no asegurados que podrían retirarse en cualquier momento». Según el Informe McKinsey (2015, 15) en el período 2000-2007 la deuda del sector financiero pasó del 56 al 71 por 100 del producto nacional.

En el sector bancario se ha producido, al tiempo, un intenso proceso de concentración. Entre 1970 y 2010 los activos de los cinco mayores bancos de Estados Unidos pasaron del 17 al 52 por 100 del conjunto del sector bancario (Rosenblum, 2011, 6). Los seis bancos más importantes de los Estados Unidos crecieron en tamaño un 37 por 100 entre 2008-2009 (punto culminante de la crisis) y finales de 2013. Los problemas potenciales de los principales bancos considerados demasiado grandes para permitir su quiebra son ahora mucho mayores que los existentes en 2008 cuando quebró Lehman Brothers (Admati y Hellwig, 2013, 12). No puede decirse que las prevenciones sobre la dimensión de las grandes entidades hayan tenido gran éxito.

Cambios en las ideas sobre las finanzas

La crisis de 2007-2008 no fue solamente de las finanzas y de la economía, fue también una crisis de la economía como disciplina. La cuestión no era que los modelos utilizados por la ortodoxia fueran incapaces de predecir o anticipar la crisis, es que no consideraban la posibilidad de que pudiera producirse. Puesto que los mercados se suponía que eran eficientes, la perturbación tendría que ser exógena (Stiglitz, 2015, 43). Solo una minoría de economistas, poco apreciados por el núcleo central de la profesión, denunciaba la posibilidad de que la crisis la engendrara el propio sistema financiero.

Es comprensible que hubiera acuerdo básico en el funcionamiento ordenado del sistema financiero, y que se contemplara a la minoría herética como descontentos profesionales. Como ha señalado UE. Reinhart (2009, 2): «Simplemente no es fácil aceptar el hecho de que nuestro sector bancario del Siglo XXI, dirigido como estaba por graduados de las mejores escuelas de negocios, apoyados por experimentados ingenieros financieros, y vigilados durante las veinticuatro horas por miles de supuestamente brillantes analistas financieros, se inmolaran ellos mismos con activos de alta toxicidad, comprados con dinero prestado, y en el proceso infectaran la economía del mundo entero».

Ayuda a comprender la situación si se considera el núcleo dominante de la profesión de los economistas desde una perspectiva sociológica. Habían constituido «una especie de politburó del pensamiento económico correcto» (Mirowski, 2013, 224). Como señala este autor: «La captura cognitiva del sector (financiero) por el complejo de reguladores y banqueros contribuyó al declive de la profesión».

Naturalmente que hubo economistas que advirtieron y denunciaron la inestabilidad e insostenibilidad de la acumulación de deuda, y de las prácticas que intentaban reducir las situaciones de incertidumbre a posiciones de riesgo susceptibles de medición. Su influencia era escasa, así como muy limitado su acceso a las revistas más respetadas, aunque la experiencia de la crisis financiera ha puesto de relieve la importancia de sus aportaciones[11]. Uno cuya obra ha sido reivindicada con motivo de la crisis es Minsky, al que ya he hecho referencia. Galbraith sintetiza así su aportación: «El análisis de Minsky muestra que la inestabilidad financiera del capitalismo es no solo inevitable, sino intrínseca: la inestabilidad procede de su funcionamiento interno y no requiere perturbaciones externas o *shocks*». No existe un sendero de crecimiento en equilibrio, sostenido indefinidamente. Tenemos poco tiempo para cambiar el sistema, pero la responsabilidad pública es regular el comportamiento de las finanzas, limitando la especulación y moderar tanto como sea posible la fase expansiva del ciclo» (2009, 92).

[11] En mi trabajo: «España, una recesión de balance» destaco las aportaciones de un grupo de economistas ligados al Bank for International Settlement (BIS). TORRERO (2015) pp. 75-76.

Krugman (2011) ha criticado con aspereza el papel de los economistas en los excesos de las finanzas que condujeron a la crisis. Señala que los economistas teníamos a nuestra disposición suficientes aportaciones como para haber frenado la desmesura de los riesgos asumidos. No ha sido así, y lo achaca a que la mayor parte de la profesión estaba prisionera del espíritu de los tiempos con su fe en la sabiduría de los mercados y del sector financiero. A su juicio, los economistas hubieran respondido mejor si la macroeconomía aplicada hubiera sido la existente hasta 1948 cuando Samuelson publicó la primera edición de su famoso manual.

Como ha señalado Turner (2013, 27), Kindleberger en 1978[12] nos dejó una descripción histórica de la realidad, mostrando cómo los *booms* y desplomes financieros hacían un enorme daño; en los años setenta y ochenta el clima intelectual cambió decisivamente hacia otra dirección. La intermediación financiera y el sector bancario desparecieron de la mayor parte de los modelos macroeconómicos. Tres factores ayudan a explicar esta desafortunada desaparición:

— El impacto del teorema de Modigliani y Miller que parecía probar la independencia de las decisiones económicas de la estructura financiera de las empresas.

— La revolución metodológica en macroeconomía, con el intento de basarla en fundamentos matemáticos microeconómicos. El sistema financiero quedaba marginado.

— Las técnicas econométricas avanzadas parecían probar una relación causal estrecha entre las fluctuaciones de la oferta monetaria y el nivel de precios[13].

Está justificada la opinión de Borio (2013, 2); lo que ha cambiado en las últimas décadas es la perspectiva con la cual consideramos los datos y hechos económicos: «Pero el fracaso para anticipar esta crisis, y otras anteriores, no proviene de *estadísticas* erróneas. Tiene su origen más bien en las *lentes* erróneas a través de las cuales las examinamos. En último término, vemos lo que deseamos ver».

Muchas ideas que se tenían por sólidas y probadas están siendo puestas en cuestión por la crisis. Qiggin (2009, 239) enumera las siguientes: *i)* la hipótesis de los mercados eficientes; *ii)* la Gran Moderación; *iii)* la independencia de los bancos centrales; *iv)* la difusión automática del crecimiento económico; *v)* los procesos de privatización, y *vi)* las bondades atribuidas a los planes de pensiones individuales.

Un economista, poco sospechoso de heterodoxia, ha analizado las limitaciones del enfoque predominante en macroeconomía. Reconoce que las intuiciones y aportaciones de la «periferia» del núcleo esencial de pensamiento han probado ser más útiles que los macromodelos para ayudarnos a entender los eventos significativos: «Por ejemplo, en el entorno de la crisis económica y financiera actual, la periferia nos ha proporcionado un marco de referencia para comprender fenómenos tales como burbujas especulativas, ciclo de apalancamiento, ventas compulsivas, huida hacia la calidad, márgenes —y colaterales que provocan reacciones en espiral, pánicos por la liquidez, y otras— fenómenos que jugaron un papel central en llevar a la economía mundial al borde de una severa depresión. Esta literatura nos proporcionó la base para las políticas utilizadas en la contención de la crisis. En conjunto, creo que sería bueno para la macroeconomía reorientar una parte importante del capital humano en esa dirección, no solo por el estudio de las crisis sino también por su perspectiva más amplia» (Caballero, 2010, 4).

En la ortodoxia anterior a la crisis dos proposiciones teóricas ocupaban el papel central tanto en finanzas como en macroeconomía: la hipótesis de los mercados eficientes (EMH) y la de las expectativas racionales (REH). Como es sabido, la idea fundamental de la

[12] Se refiere a *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises*. Palgrave MacMillan, New York, 1978. Edición en español: Ariel, Barcelona, 1991.

[13] Los tres puntos citados son un extracto de la exposición de TURNER (2013, p. 27). Este autor toma como referencia el importante trabajo de GERTLER (1988) al que remito al lector interesado en ampliar los puntos expuestos.

EMH es que toda la información pública disponible está reflejada en las cotizaciones[14].

La EMH se fundamenta en tres principios: la gente es en general racional; si hay comportamientos irracionales, las decisiones compradoras y vendedoras no afectan a las cotizaciones; aun cuando hubiera suficientes inversores irracionales que produjeran divergencias de los precios racionales, la acción de los arbitrajistas racionales aseguraría la reconducción de las desviaciones.

En cuanto a la REH se asume la racionalidad de la conducta y sugiere que la inestabilidad macroeconómica solo puede ser producida por *shocks* exógenos (nuevos descubrimientos de recursos o tecnologías), cuyo impacto no es probable que sea muy grande, o por el perjuicio de intervenciones no anticipadas de los Gobiernos (Turner, 2013, 37).

Según Gilson y Kraakman (2014, 5) la gestación de la EMH es académica, aunque ha sido aprovechada políticamente: «La EMH fue secuestrada por una poderosa clientela política durante la era Reagan, si no antes, y fue transformada, al menos en los ojos del público, desde una teoría académica importante pero limitada de la incidencia de la información sobre los precios del mercado a una amplia justificación ideológica para situar a los mercados con respecto a la regulación. En este sentido la EMH fue objeto, en sí misma, de una burbuja artificial».

La ideología de las finanzas modernas ha ejercido una profunda influencia sobre la regulación de los mercados e instituciones financieras. El punto más importante es justificar la conveniencia social, puesto que los mercados liberalizados constituyen la fuerza directriz de las propuestas de desregulación: «Este fundamentalismo de mercado estaba basado en la convicción de que los particulares racionales y perfectamente informados —utilizando sofisticados métodos cuantitativos e instrumentos e innovaciones financieras que posibilitan esos métodos— habían conseguido domesticar el riesgo. La regulación pública, por tanto, fue relegada, en buena medida, a un papel de apoyo: principalmente, al cuidado de los derechos privados de propiedad y la eficiencia necesaria en el cumplimiento de los contratos para apoyar la adopción privada del riesgo» (Awrey, 2012, 237).

Como han señalado Johnson y Kwak (2010,70): «La EMH, como la doctrina de la libre circulación del capital, proporcionó la munición adecuada para cualquiera que deseara argüir que debería permitirse a los bancos hacer lo que quisieran como desearan, que las innovaciones financieras eran necesariamente buenas, y que los mercados financieros en libertad producían resultados sociales óptimos».

Pese a los evidentes fracasos en las décadas anteriores a la crisis, la EMH se mantuvo en el centro de la teoría monetaria y de la macroeconómica en general. Hubo sin embargo economistas importantes disidentes como Tobin, Shiller, Akerlof, Minsky, Stiglitz y los defensores del enfoque *behaviourist*, pero su influencia fue muy limitada. Buiter (2009,2) resalta cómo economistas como Goodhart, escéptico respecto a la corriente dominante, apuntó que el modelo *Dinamic Stochastic General Equilibrium* excluía todo lo que le parecía interesante. Concluye Buiter dándole la razón puesto que el modelo no tiene en cuenta todo lo que es relevante para conseguir la estabilidad financiera.

En lo que parece una nueva síntesis, Samuelson sentenció que la bolsa es «microeficiente» pero «macroineficiente», esto es, que la EMH funcionaba mucho mejor para acciones individuales que para el conjunto del mercado (Jung y Shiller, 2006, 221).

Dificultad de comprender las complejas relaciones entre intermediarios, mercados y el sector real de la economía

Es bien conocida la sorpresa y el desconcierto de la reina de Inglaterra ante el hecho de que tantos economistas como hay no pudieran anticipar una perturbación tan grave, y tomar medidas previas para evitarla.

[14] Ver en este sentido TORRERO (2015, pp. 34-38).

Ante esta cuestión el espectro de opiniones entre los economistas profesionales es muy amplio. Con la experiencia de la crisis, dos extremos han quedado en evidencia. De una parte, la confiada opinión de Lucas de que el dragón cíclico había sido vencido, como triunfalmente expuso nada menos que ante la American Economic Association en enero de 2003. De otra, los que creen posible fechar los trastornos, tener capacidad de adivinación.

Entre la negación de que el fenómeno pueda producirse, y la creencia de que es posible fijar con precisión el comienzo de la alteración, hay una gama con muchos matices. Ambos extremos son refutados por la experiencia más palmaria. Las crisis financieras se producen con frecuencia y en una gran variedad de circunstancias, aunque sea posible extraer factores comunes que, de manera inmediata, exigen matizaciones para la comprensión de cada situación concreta.

En cuanto a la capacidad de adivinación, quienes se atreven a ejercerla están más en el campo de los vendedores de pócimas milagrosas que en el mucho más modesto de la ciencia económica. Incluso, sin entrar en precisiones de fechas, pronunciarse sobre la cercanía o inminencia de una crisis financiera es una pretensión que difícilmente puede justificarse por las posibilidades de la ciencia. Suscribo la opinión de que «la mayoría de las crisis son por su propia naturaleza impredecibles. La creencia de que pueden ser previstas es realmente una falacia positivista basada en la falsa analogía de la economía con el mundo de la física» (Saint-Paul, 2009, 2).

La ciencia económica es una disciplina modesta que intenta comprender una realidad extremadamente compleja. Aunque no se pueda prever con precisión, sí es posible, a mi juicio, analizar mediante el estudio de cada situación concreta si una tendencia conduce a la acumulación de excesos difícilmente sostenibles en el largo plazo.

Hago esta consideración por dos motivos. El primero, que en ésta, como en todas la crisis, las profecías erradas son llamativas y numerosas[15]; no tengo interés en hacer un inventario de las mismas; también hay que valorar positivamente los pronunciamientos que sin pretensiones de exactitud denuncian desequilibrios susceptibles de generar problemas. El segundo, que ante la complejidad y la dificultad de comprensión es normal que se acepte la propia limitación pero se piense que mentes más poderosas, con mejor información y equipos de análisis más sofisticados, son capaces de comprender fenómenos tan complejos. Ese es el trasfondo de la breve exposición de este apartado. La crisis financiera sorprendió por su intensidad y alcance, pero, sobre todo, porque no se comprendió la interrelación entre instituciones y mercados.

Por eso, no debe asombrar que las personas al frente de las instituciones más potentes, respaldadas por los servicios de estudios más completos y sofisticados, se sorprendieran ante el comportamiento de los mercados y la interrelación de las instituciones, y fueran a remolque de los acontecimientos. *En definitiva, en la crisis financiera no había nadie que tuviera una comprensión cabal de lo que estaba sucediendo*. Añado que ahora tampoco.

Las personas que estuvieron al frente de las instituciones más importantes de Estados Unidos en el período anterior a la crisis y durante los años más duros fueron Greenspan, Paulson, Geithner y Bernanke. Permítaseme una breve referencia que sirva para ilustrar la opinión que he expuesto.

El protagonismo de Greenspan fue decisivo en las medidas regulatorias que inspiró durante su largo e influyente mandato (1987-2006)[16]. La actuación y las opiniones de Greenspan las he expuesto en mis

[15] Los inventarios de los errores de previsión son muy numerosos. El lector interesado puede recurrir al libro de JOHNSON y KWAK (2010) en especial pp. 91-107. GREENSPAN (2013) recoge los errores de las principales instituciones. p.89.

[16] El libro de WOODWARD (2000): *Maestro: Greenpan's Fed and the American Boom* es una biografía cuyo título ya da idea de la trascendencia de Greenspan en la economía y en las finanzas de Estados Unidos.

libros dedicados al análisis de la crisis actual[17]; aludiré aquí, solamente, a la evolución más reciente de su pensamiento que enlaza con el objetivo de este apartado.

En el año 2008 ante la Comisión del Congreso de Estados Unidos, Greenspan hizo unas declaraciones que produjeron gran conmoción. En esencia, se sentía desencantado y alarmado porque había depositado una confianza, que ahora creía errónea, en la capacidad de gestión del riesgo de los agentes económicos; también se había equivocado en su convicción de que la vigilancia de contrapartida en las operaciones financieras era suficiente para que los implicados, por su propio interés, velaran y corrigieran los excesos. Lo que había fallado —según Greenspan— no era la capacidad de los modelos para formular previsiones razonables sino que estos no habían incorporado factores irracionales (los *animal spirits* de Keynes).

En los años siguientes Greenspan perfila su posición respecto a la capacidad de previsión de los modelos. El objetivo esencial debería ser incorporar esas variables a los existentes: «Pero ahora, después de estudiar detenidamente durante varios años las manifestaciones de los *animal spirits* durante períodos de crisis severas, estoy considerando la idea de que hay algo más sistemático en el comportamiento irracional de la gente, especialmente en períodos de tensión económica extrema, que lo que había considerado con anterioridad. En otras palabras, este comportamiento puede ser medido e incorporarlo como parte integral del proceso de previsión económica y en la formulación de la política económica» (Greenspan, 2013, 9).

El tiempo dirá si el renovado optimismo de Greenspan está justificado; si las finanzas se incorporan a los modelos vigentes y si los nuevos modelos ayudan a la prevención de futuras crisis o a suavizar sus efectos cuando se produzcan.

Las memorias de Paulson (2010) muestran con claridad el desconocimiento del secretario del Tesoro (antes CEO de Goldman Sachs) de las interrelaciones básicas entre las instituciones financieras. Como he destacado en otra ocasión Paulson (2011, 34) no era consciente ni de las implicaciones de la caída de Lehman para AIG, ni de las consecuencias inmediatas y gravísimas que producirían en la banca de inversión la eventual quiebra de esa empresa de seguros. Kotlikoff (2010, 28) refiere una conversación en la cual Paulson manifiesta su sorpresa puesto que creía reguladas las operaciones de *Credit Default Swaps* (CDS) por la New York State Insurance Commission.

Paulson (2010, 47) refiere, en su biografía, cómo en una conversación con el presidente Bush, en agosto de 2006, en el repaso de la situación económica y financiera, no hizo referencia al mercado inmobiliario: «En mi presentación no mencione problemas en la vivienda o en las hipotecas». En vísperas de la caída de Lehman y con los problemas acuciantes de AIG, refiere una conversación con su esposa: «¿Qué sucede si el sistema colapsa? Todo el mundo me mira y no tengo la respuesta. Estoy realmente asustado» (Ibídem, 215).

Kaletsky (2010, 1) ha señalado que el 15 de septiembre de 2008 la quiebra de Lehman Brothers no fue simplemente la de un banco o un sistema financiero. Lo que cayó ese día fue una filosofía política y del sistema económico, una forma de pensar y de vivir en el mundo.

Este autor juzga con dureza la actuación de Paulson en la crisis financiera. Con anterioridad a la crisis se había generalizado reflejar contablemente los activos según los precios del mercado (*mark-to-market*). El mantenimiento radical de este principio en las crisis fue una razón fundamental para su agravamiento. Debería haberse adoptado una actitud similar a la empleada en la crisis de 1982-1989 en la que, con el plan Brady, se dio tiempo a los bancos americanos con activos de los países emergentes para recomponer sus balances, evitando la quiebra inmediata que hubiera supuesto la valoración a precios de mercado (Ibídem, 248).

[17] He hecho referencia a las ideas y posiciones de Greenspan en mis libros: (2011, pp. 100-102), (2012, pp. 74-75), (2013a, pp. 100-102, 150), (2013b, pp. 100-102) y (2015, pp. 92-93).

De las memorias de estos protagonistas me han sorprendido muy positivamente las de Geithner (2014). En mi opinión ha sido un personaje sensato, pragmático y resolutivo. Con una formación internacional variada, no era un hombre de Wall Street, ni del mundo académico, ni tampoco de la Reserva Federal. Si tuviera que calificarlo diría que es un funcionario independiente de alto nivel. Sobre su aproximación a la crisis, el lector comprenderá de inmediato mi sintonía con él.

«Creía que la explicación mejor del problema esencial consistía en una serie de excesos, en particular un exceso de confianza general propiciada por un largo período de estabilidad que presuponía la continuidad. Mientras estaba luchando en Asia, leí la clásica historia financiera de Kindleberger de las crisis financieras, «Manías, Pánicos y Cracs», y su explicación de las crisis recurrentes a lo largo de los siglos era la más consistente con la que había observado… Como el economista americano H. Minsky expuso en una obra que leería diez años más tarde[18] la estabilidad podía producir una confianza excesiva que sería la semilla de la inestabilidad futura…» (Geithner, 2014, 68).

Expone Geithner con toda claridad que aunque algunos denunciaron signos de debilidad en el mercado de la vivienda, lo que no se previó fue que la caída de los precios se tradujera en impagos de las hipotecas que pudieran provocar problemas en el sistema bancario porque «no examinamos la posibilidad de que los temores asociados con las hipotecas *subprime* y la caída general de los precios de la vivienda pudieran detonar un pánico financiero clásico, seguido de un desplome en la riqueza de las familias y un colapso general de la economía» (Ibídem, 113).

Termino esta breve referencia a Geithner con el análisis que realiza de las razones de la crisis, que toma como punto de partida creencias y convicciones: «Pero de nuevo, la teoría más poderosa de la crisis era simple. El comienzo fue una manía duradera de exceso de confianza, la extendida creencia de que el precio de las casas no caería, que las recesiones serían suaves, y que los mercados permanecerían líquidos. La manía impulsó el endeudamiento, el apalancamiento excesivo, demasiada financiación inestable a corto plazo, y mucho de todo esto se produjo fuera del sistema bancario tradicional» (Ibídem, 394).

El último protagonista del cual revisaré sus ideas, limitándome a la complejidad y dificultad de comprensión del mundo financiero, es Bernanke. Su perfil es diferente al de Paulson, Greenspan y Geithner. Bernanke es un académico con una gran reputación labrada en buena medida con sus estudios sobre la Gran Depresión[19], lo cual le sería especialmente útil para afrontar la dificilísima crisis financiera, cuando fue consciente de su gravedad.

En su biografía (2015, 70) marca la distancia en relación a su antecesor Greenspan. No tiene el mismo grado de confianza en la capacidad autoregulatoria de los mercados, ni su visión libertaria: «Yo había leído a Ayn Rand, la gurú de Greenspan, en mi juventud pero sin exagerar la nota libertaria». Siendo un firme partidario de dejar actuar las fuerzas del mercado era más comprensivo con las prohibiciones de productos financieros opacos (Ibídem, 100).

En su comparecencia en el Senado para confirmar su nombramiento el 1 de diciembre de 2009, el senador DeMint detalló cuatro errores de predicción que había cometido Bernanke entre mayo de 2007 y julio de 2008[20]. Lo que me interesa destacar es la contestación de éste: «… La tupida red de relaciones entre empresas financieras reguladas con otras instituciones y *conduits*[21], y la importancia de los efectos interrelacionados entre el sector financiero y la economía real no

[18] GEITHNER en sus memorias (2014) precisa que leyó a MINSKY en el año 2007 (p. 392). BERNANKE en las suyas (2015) alude de pasada a MINSKY (p. 82) y no cita a KINDLEBERGER.

[19] En mi libro (2015, pp. 78, 84 y 85) hago referencia a las aportaciones de Bernanke sobre la Gran Depresión.

[20] El lector interesado en conocer con detalle los errores imputados puede consultar BERNANKE (2009, p. 20).

[21] Intermediario financiero, como un *special-purpose vehicle* (SPV) o un *special investment vehicle* (SIV), que adquiere activos financiándolos con emisiones de papel comercial.

comprendidos por completo por reguladores o inversores, tanto aquí como en el extranjero. Nuestro fracaso en predecir la severidad de la crisis, particularmente su agravamiento en el otoño de 2008[22], fue la principal razón de los errores de predicción citados por el Senador DeMint» (Bernanke, 2009, 20).

Bernanke se refiere en repetidas ocasiones a la complejidad que entrañaba la crisis. De manera particular insiste en que se tenía conocimiento de la mayor parte de las piezas del *puzzle*, «pero fracasamos en entender —«fracasamos en imaginar» podría expresarlo mejor— que podía compararse, incluso superar, a la crisis financiera con la que comenzó la Gran Depresión» (Bernanke, 2015, 82).

Los aspectos financieros no se situaban en el centro de la atención de la Reserva Federal. Fligstein *et al.* (2014, 5) señalan que el Federal Open Market Committee (FOMC) raramente dedicaba atención sostenida al sector financiero, de manera que eran escasamente receptivos a las vías por las cuales la economía real se había integrado en la economía financiera. Bernanke (2014, 5) confesaba: «En el otoño de 2007, observábamos, obviamente, las tensiones en los mercados, pero en ese momento no estaba claro si anunciaban el comienzo de algo más grande o si era algo parecido a algunas de las perturbaciones que habíamos visto en los noventa, por ejemplo, como la crisis de la deuda en Rusia».

La complejidad explica la dificultad de predicción por la inmensa mayoría de los economistas profesionales. Los que lanzaron avisos identificaban debilidades concretas pero no las interrelaciones entre mercados e instituciones. Es fácil advertir síntomas de vulnerabilidad como el incremento del precio de los activos y el alto nivel de apalancamiento, pero lo difícil es predecir con algún rigor si estos excesos provocan una crisis, ni el momento en que puede producirse. Ningún conjunto de indicadores ha probado su validez para predecir los varios tipos de crisis (Claessens y Kose, 2013, 35).

Bernanke defiende, sin embargo, la validez del análisis económico que ha demostrado y seguirá demostrando su validez para comprender la crisis, desarrollar políticas para contenerla y diseñar soluciones a largo plazo para prevenir su recurrencia (Bernanke, 2010, 4).

La crisis ha puesto de relieve la dificultad de comprender el alcance de los efectos, las reacciones de los inversores y de los mercados. La breve síntesis realizada del testimonio de los principales protagonistas creo que muestra con claridad que no había *nadie* que tuviera la comprensión completa de las fuerzas desatadas, y por tanto *nadie* controlaba la situación. Las autoridades tomaron medidas sobre la marcha, con datos fragmentarios y sin conocimiento probado de las consecuencias de sus decisiones. Afortunadamente se contuvo la recesión, sobre todo en Estados Unidos, pero se desconocen los efectos a largo plazo de la expansión cuantitativa. En cualquier caso, el temor a que vuelva a producirse otra gran depresión parece haber desaparecido, según la opinión general.

Una consecuencia de la Gran Depresión de la década de los treinta fue el descrédito de las finanzas y de lo financiero; la legislación de los primeros años de ese decenio es reflejo de la desconfianza. En la crisis actual, después de una primera ola de desprestigio y denuncias de los excesos en las remuneraciones de los altos ejecutivos, la situación se ha normalizado, entendiendo por tal la vuelta al protagonismo de las finanzas anterior a la crisis, aunque persisten cicatrices que han afectado al mundo financiero y también a la reputación de los economistas como profesión.

La experiencia de la crisis creo que nos sitúa ante la disyuntiva siguiente:

— Si se entiende que la crisis ha sido un accidente, aunque mucho más grave que las perturbaciones anteriores, que se producen con periodicidad, entonces de lo que se trata es de mejorar las regulaciones y los mecanismos de supervisión para taponar las grietas que las han provocado. La más importante es incorporar a los modelos macroeconómicos el sector financiero.

[22] Como he señalado, la quiebra de Lehman Brothers se produjo el 15 de septiembre de 2008.

La versión de que fue un terrible accidente es la sostenida por las personalidades financieras más influyentes, que incluyen: «… el secretario del tesoro Timothy Geithner y sus predecesores Hank Paulson y Robert Rubin, Ben Bernanke, presidente de la Fed, y su predecesor A. Greenspan, forman el coro… Greenspan ha comparado la crisis financiera con una 'clásica burbuja eufórica' y con una 'inundación que se produce cada cien años'» (Barth *et al.,* 2012,1).

— Si se considera que la progresiva complejidad de las finanzas no es positiva, que su sobredimensionamiento resta impulso al crecimiento económico y que seguimos expuestos al riesgo sistémico, entonces el objetivo debería ser reducir la complejidad, la dimensión y extremar la supervisión de todas las entidades que integran el sistema financiero.

La posición mayoritaria, y que se ha plasmado en regulaciones más completas y detalladas para evitar los fallos detectados en la crisis, es, sin duda, la primera. Según esa lectura la crisis habría sido un accidente en la carrera del progreso, como sucede con los nuevos inventos propensos a los accidentes en la primera fase de experimentación y de uso comercial (el ejemplo de los automóviles y el de la aviación comercial son los más citados).

Las nuevas disposiciones para cubrir las debilidades observadas se plasmaron en la Ley Dodd-Frank de reforma de Wall Street y Protección al Consumidor (2010) que engloba un conjunto de disposiciones, muchas de las cuales no están desarrolladas y otras están en vías de elaboración. Rogoff (2012, 20) ha señalado que la complejidad legislativa está creciendo exponencialmente. La Ley Glass-Steagal de 1933 tenía apenas 37 páginas y ayudó a generar estabilidad financiera durante la mayor parte de un período de 70 años; la ley Dodd-Frank tiene 848 páginas y exige de las agencias reguladoras disposiciones adicionales con reglas más detalladas. La expectativa es que se aproxime a las 30.000 páginas. Wolf (2014) afirma que el reglamento europeo será aún mayor; Haldane (2012, 11) cree que podría llegar a las 60.000 páginas. «La legislación y la regulación generadas después de la crisis esencialmente sirvieron como un parche para preservar el *statu quo*. Los políticos y los reguladores no tienen ni la valentía política ni la convicción intelectual necesaria para volver a un sistema mucho más claro y mucho más sencillo» (Rogoff, 2012, 20).

Uno de los objetivos más destacados de la Ley Dodd-Frank es poner coto a la doctrina *Too big to fail*. El juicio que merece esta pretensión para el Financial Services Committee es durísimo y la consideran un fracaso: «Las grandes instituciones financieras en América siguen siendo *too big to fail*, de hecho son incluso más grandes ahora de lo que fueron en el centro de la crisis» (Financial Services Committee, 2012, 2).

Con dureza similar se pronuncia Cochrane (2014, 37): «Así, con la Dodd-Frank tendremos probablemente dentro de 30 años un sistema financiero dominado por los seis grandes bancos que tenemos hoy, protegidos de la innovación y competencia, subsidiados por el Gobierno para que sean rentables, aunque ocasionalmente penalizados por procesos llamativos cuando vulneren la línea política, y comprometidos en una batalla constante de ingenio con los reguladores discrecionales».

El trabajo de Haldane (2012, 5) se decanta con convicción y claridad por la simplificación de un mundo financiero excesivamente complejo: «El mensaje general aquí es que cuanto más complejo sea el entorno, mayores son los peligros de controlar esa complejidad… En un entorno complejo las reglas para decidir basadas en una, o unas pocas buenas razones pueden ser mejores que alternativas sofisticadas. Menos puede ser más».

Destaca el autor citado el incremento de personal dedicado a la regulación y supervisión bancaria. En 1970 la supervisión del Banco de Inglaterra la realizaban 30 empleados. En 1980 había un regulador por cada 11.000 personas empleadas en finanzas en Reino Unido; en 2011 había un regulador por cada 300. En Estados Unidos la tendencia es la misma» (Ibídem, 11).

La conclusión de Haldane es contundente: «Las finanzas modernas son complejas, quizá demasiado

complejas. La regulación en las finanzas modernas es compleja, quizá demasiado compleja. Esa configuración genera problemas. Así como usted no lucharía contra el fuego con fuego, usted no combatiría complejidad con complejidad. Porque la complejidad genera incertidumbre, no riesgo, y requiere una respuesta regulatoria basada en la simplicidad, no en la complejidad» (Ibídem, 24).

3. Reflexiones sobre el sistema bancario español

Lo expuesto permite que haga algunas consideraciones sobre el sistema bancario de nuestro país, aunque con un alcance muy limitado. No pretendo hacer propuestas ni ofrecer soluciones concretas a las debilidades o problemas potenciales que pueda alterar lo que es mi único propósito: plantear si las ideas aceptadas generalmente en el pasado sería conveniente someterlas a revisión, a la luz de la experiencia vivida con la crisis.

España es uno de los países que ha sufrido un *boom* inmobiliario de mayor intensidad. Es cierto que no hemos tenido un problema con la titulización de hipotecas de baja calidad (*subprime*). Tampoco las entidades españolas participaron en el peligroso juego de la compra de activos respaldados por hipotecas de Estados Unidos, financiadas con emisiones a corto plazo en ese mercado, como hicieron, entre otros, los *Landerbanken* alemanes en gran escala.

El episodio de los *Landerbanken* en la crisis ha sido instructivo. Se trata de bancos públicos sin actividad bancaria típica (depósitos y créditos al por menor) pero fueron fuertemente afectados por la actividad internacional aludida. Las cajas de ahorro, copropietarias de esas entidades, no entraron en esas prácticas y no sufrieron daño directo, aunque sí el derivado de su participación (Admati y Hellwig, 2013, 91).

En España la financiación del *boom* inmobiliario se articuló mediante una fuerte expansión del crédito del sistema bancario a promotores inmobiliarios y compradores de vivienda, lo que impulsó al sector inmobiliario a cotas no deseables, y favoreció el aumento de dimensión del propio sistema bancario. El crédito se financió en buena parte por el endeudamiento en el exterior de nuestras entidades. En la fase descendente del ciclo, los compromisos acumulados de la financiación exterior forzaron a un ajuste precipitado en muchos casos.

El *boom* incentivó el aumento de la dimensión del sector bancario en un país con cotas ya altas de bancarización; la crisis, en especial de las cajas de ahorro, forzó a la reestructuración del sistema que ha dado como resultado un notable incremento de la concentración bancaria.

El Banco de España ha descrito el fenómeno con precisión: «… la contrapartida del fuerte crecimiento de los pasivos de las familias y las empresas durante los años anteriores a la crisis fue la expansión de los balances y la actividad de las entidades de crédito residentes. Entre 1995 y 2007 sus activos totales avanzaron un 286 por 100, el número de oficinas lo hizo en un 25 por 100 y el empleo del sector en un 12 por 100. En 2008 la ratio de crédito sobre PIB se situó en el entorno del 170 por 100, muy superior a la de otros países de nuestro ámbito (105 por 100 en la UEM, 132 por 100 en Reino Unido, 64 por 100 en Estados Unidos)… Ante la insuficiencia del ahorro nacional para financiar esta expansión del crédito, las entidades bancarias recurrieron a los mercados internacionales de deuda» (Informe Anual 2013, 55).

Por otra parte, en las dos últimas décadas el sistema bancario español se ha internacionalizado, en especial hacia América Latina y otros países emergentes, aunque también, buscando la diversificación del riesgo, se han hecho compras importantes en Reino Unido. El motivo básico de la expansión ha sido la compensación del fuerte y continuado descenso del margen de intermediación en España, puesto que en los países emergentes ese margen era notablemente superior.

El acceso a mayores márgenes de intermediación implica, sin embargo, asumir niveles más altos de riesgo por la doble vía de mayor inestabilidad interna de los países emergentes y también de sus monedas. La internacionalización, asociada a la mayor dimensión,

supone, de otra parte, un riesgo sistémico más elevado; cuando este se pone en relación con el tamaño del país el riesgo puede ser potencialmente muy peligroso.

Pisani-Ferry (2013, 149) advierte que los grandes bancos europeos han alcanzado una dimensión tal, en relación al PIB de los países, que los eventuales problemas de los bancos de gran dimensión pueden provocar costes muy elevados para las finanzas públicas. Ese problema no es tan agudo en Estados Unidos, donde las grandes entidades tienen un peso respecto al PIB inferior a las europeas.

La crisis financiera de 2007-2008 forzó a la corrección de los excesos: la sobredimensión del sistema bancario y su endeudamiento con el exterior. La sobrevaloración de los créditos inmobiliarios afectó a todo el sistema, pero de una forma especialmente intensa a las cajas de ahorro. Se entró así en un proceso complejo y doloroso de saneamiento que implicó la desaparición de muchas cajas y dio lugar a un incremento notable del grado de concentración en el sector bancario[23].

Cuando se cuantifica el coste del saneamiento del sistema bancario español, no se alude normalmente al coste —lo denominaré institucional— que significa la desaparición de instituciones de gran tradición, compromiso con la zona en la que operan y muy asequibles para particulares y pymes.

No es mi propósito cuestionar aquí el procedimiento utilizado en un clima de urgencia perentoria. Tampoco ignoro los episodios escandalosos en la asignación de los créditos y en el enriquecimiento de los gestores. Lo que cuestiono es si la solución adoptada no ha estado inspirada en un «mantra», muchas veces repetido, de la incapacidad de gestión de todo aquello que no sea puramente privado.

Esas mismas ideas de exaltación de la gestión privada y desdén de la pública condujeron a la privatización de los bancos del Instituto de Crédito Oficial (ICO). No hubo entonces urgencias, los bancos públicos habían mejorado su gestión y estaban en condiciones de servir a las necesidades del Estado para atender a sectores o empresas que lo precisaran. Más tarde, cuando se necesitó la utilización de un mecanismo de crédito dirigido por el Estado, se recurrió al ICO, cuya intervención hubiera sido seguramente más eficaz si hubiera dispuesto del brazo operativo de los bancos públicos ya privatizados[24].

En ambos episodios ha faltado sensibilidad institucional. North nos ha advertido repetidamente sobre la trascendencia del cañamazo institucional: «Las instituciones conforman la estructura de incentivos de una sociedad y las instituciones políticas y económicas, en consecuencia, son los determinantes que subyacen en la evolución de la economía. El tiempo y su relación con el cambio económico y social es la dimensión en la cual el proceso de aprendizaje de los seres humanos da forma a la evolución de las instituciones… pero el aprendizaje de individuos, grupos y sociedades es acumulativo en el tiempo y transmite intergeneracionalmente la cultura de una sociedad» (1994, 360).

Como he señalado, la crisis ha tenido costes muy importantes. En España, la peculiaridad de nuestro mercado hipotecario la ha hecho especialmente dolorosa puesto que el deudor no podía liberarse del contrato entregando la vivienda, y quedaban comprometidos todos los ingresos futuros en la atención del préstamo aunque el deudor hubiera perdido la vivienda. En España, la opción tomada fue emplear los recursos financieros públicos en el saneamiento del acreedor del préstamo hipotecario (Mian y Sufi, 2014, 119).

En mi libro (2015, 110) he defendido la conveniencia de proceder de una manera prioritaria y urgente al saneamiento de nuestro sistema bancario puesto que se trataba de salvaguardar el ahorro depositado en las

[23] «La cuota de mercado de las cinco entidades más grandes ha crecido un 37 por 100 (del 42,4 por 100 al 58,3 por 100) de 2008 a 2014, habiendo aumentado con mucha más intensidad (un 69 por 100) el Índice de Herfindahl-Hirschman de concentración (de 497 a 839). Esta caída en el número de competidores y el aumento de la concentración es muy superior a la media europea, lo que muestra la mayor reestructuración que ha experimentado la banca española en los años de crisis», MAUDOS (2016) pp. 49 y 50.

[24] Fui presidente del Banco Hipotecario de España en los años 1983-1985.

entidades. Añadía, no obstante, que la Administración había sido cicatera con cientos de miles de ahorradores modestos que invirtieron sus ahorros confundidos por las propias entidades crediticias, y sin el amparo de las instituciones reguladoras. En el caso de los préstamos hipotecarios se ha llegado a permitir, e incluso a celebrar como un éxito, su venta a fondos extranjeros especializados en la explotación de situaciones extremas. Que un país como España haya permitido, y favorecido, que las decisiones sobre el destino de los prestatarios de vivienda modestos las adopten fondos de inversión operando desde miles de kilómetros de distancia, merece mi más enérgica repulsa. Actitudes como estas de insensibilidad contribuyen a explicar el clima de crispación social que ha provocado la crisis.

En el apartado 2 he intentado poner de relieve la dificultad de las autoridades norteamericanas para percibir la interrelación entre el sector inmobiliario y el financiero, lo cual conllevó a infravalorar durante los dos primeros años de la crisis su auténtica dimensión. Lo mismo puede decirse de las autoridades españolas.

El Banco de España en su Informe Anual de 2006 —publicado en mayo de 2007— señalaba: «La solidez patrimonial de los sectores residentes y los amplios márgenes de seguridad con que cuentan las entidades de crédito —en forma de recursos y provisiones— facilitan la obtención del grueso de la financiación de la economía a un coste reducido, sin incorporar primas de riesgo significativas. En principio, estas condiciones permitirían a la economía española seguir apelando al ahorro exterior para cubrir sus necesidades de financiación» (Ibídem, 47).

En el año siguiente, en el Informe Anual 2007 —publicado en mayo de 2008— se advertían las nubes de la perturbación que ya se estaba produciendo, pero se consideraba que la posición de fortaleza de los balances bancarios permitía estimar que el posible ajuste sería gradual: «Las entidades de crédito se enfrentan, pues, a un escenario de desaceleración de la actividad económica, de endurecimiento de las condiciones de financiación en los mercados internacionales, y de mayor incertidumbre, pero lo hacen desde un punto de vista caracterizado por unos elevados niveles de rentabilidad, solvencia, provisiones y calidad del activo, lo que les confiere un valioso margen para afrontar los riesgos inherentes a ese escenario». (Ibídem, 166).

Estas consideraciones no pretenden ser una crítica del error de las previsiones de nuestro banco central; lo que deseo es enfatizar la complejidad de las finanzas, que no permiten que servicios de estudios tan prestigiosos como el de la Reserva Federal o el del Banco de España calibren el riesgo potencial y las interrelaciones del sector real y el financiero de la economía. Si esto es así, y consideraciones parecidas podrían hacerse de las autoridades de otros países importantes, no es razonable esperar que otros agentes, particulares y empresas, establezcan previsiones con mayor fundamento, aunque se hayan hecho observaciones puntuales mostrando la debilidad e insostenibilidad de sectores o de variables concretas.

La crisis financiera ha puesto en cuestión las ideas que los reguladores, agentes económicos y economistas tienen de las finanzas. Turner (2016, 6) ha señalado: «La lectura de casi todos los libros de texto de economía o finanzas describen cómo los bancos toman el dinero de los ahorradores, y lo prestan a los hombres de negocios asignando los recursos entre proyectos alternativos de inversiones de capital. Pero como descripción de lo que hacen los bancos en las economías modernas esto es peligrosamente ficticio por dos razones. Primera, porque los bancos no intermedian dinero ya existente, sino que *crean* crédito, dinero y capacidad de compra que no existía previamente. Y segunda, porque la gran mayoría de los préstamos bancarios en las economías avanzadas no apoyan las nuevas inversiones de las empresas, sino que los fondos se dirigen al incremento del consumo o a la compra de activos ya existentes, en particular inmuebles y el terreno urbano en el cual se erigen».

El autor citado precisa que una estimación razonable sugiere que en la actualidad, el crédito a los proyectos de nuevas inversiones en Reino Unido por el sistema bancario no supera el 15 por 100 del total del crédito (Turner, 2013, 12).

Lo anterior sugiere que el inevitable adelgazamiento del sistema bancario puede hacerse sin que afecte a lo que es más fundamental para la economía: la financiación de las empresas, en particular de las que no tienen otra vía de financiación (pymes), que constituyen la columna vertebral del tejido productivo.

La necesidad de que el sistema bancario concentre su atención y sus recursos en las empresas tiene especial importancia en la situación actual. Summers (2014, 2015) apunta al exceso de ahorro y a la escasa propensión a la inversión como razones explicativas de los bajos tipos de interés, de la debilidad de la demanda agregada y las tensiones deflacionistas. En esta situación es esencial favorecer la inversión privada y también la inversión pública, aunque esta última haya sido anatema en los últimos tiempos.

Las ideas sobre finanzas y economía han cambiado en alguna medida como consecuencia de la crisis financiera 2007-2008. También se ha alterado la estructura de las economías avanzadas con el exceso de ahorro y déficit de inversión. En estas circunstancias sería deseable que los sistemas bancarios redujeran dimensión y complejidad, y dedicaran sus esfuerzos y recursos a animar, financiar e impulsar las iniciativas empresariales.

Referencias bibliográficas

[1] ADMATI, A. y HELLWIG, M. (2013). *The Bankers' New Clothes. What's Wrong with Banking and What to do about it*. Princeton University Press. New Jersey.

[2] AVDJIEV, S.; McCAULEY, R. N. y SHIN, H. S. (2015). «Breaking free of the triple coincidence in internacional finance». *BIS wp*, nº 524. Octubre.

[3] AWREY, D. (2012). «Complexity, Innovation, and the Regulation of Modern Financial Markets». *Harvard Business Law Review*, vol. 2, pp. 235-294.

[4] BANCO DE ESPAÑA (2006). *Informe Anual*.

[5] BANCO DE ESPAÑA (2007). *Informe Anual*.

[6] BANCO DE ESPAÑA (2013). *Informe Anual*.

[7] BARTH, J. R.; CAPRIO, G. y LEVINE, R. (2012). *Guardians of Finance*. The MIT Press. USA.

[8] BERNANKE, B. (2007). *Speech at the FRB of Kansas City's Economic Symposium,* Jackson Hole. Wyoming. 31 de agosto.

[9] BERNANKE, B. (2009). «Guest Post; Questions for Bernanke's Senate Confirmation Hearing». *Naked Capitalism Tuesday*. 1 de diciembre.

[10] BERNANKE, B. (2010). «On the Implications of the Financial Crisis for Economics». *Remark at the Conference co-sponsored by the Berdheim Center for Finance and the Center for Economic Policy Studies*. Princeton. 24 de septiembre.

[11] BERNANKE, B. (2014). «Central Banking After the Great Recession: Lessons Learned and Challenges Ahead». *A Discussion with Fed Chairman Ben Bernanke on the Fed's 100th Anniversary (Excerpt)*. Washington. January 2014, pp. 1-25. The Brookings Institution.

[12] BERNANKE, B. (2015). *The Courage to Act. A Memoir of a Crisis and its Aftermath*. W.W. Norton & Company. USA.

[13] BHIDE, A. (2009). «An Accident Waiting to Happen». *Critical Review*, vol. 21, nº 2-3, pp. 211-247.

[14] BORDO, M. y JAMES, H. (2015). «Capital Flows and Domestic and International Order: Trilemmas from Macroeconomics to Political Economy and International Relations». Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER) *wp*, nº 21017. Marzo.

[15] BORIO, C. (2013). «The Great Financial Crisis: Setting Priorities for New Statistics». *BIS wp*, nº 408. Abril.

[16] BORIO, C. (2014). «The International Monetary and Financial System: its Achilles Heel and What to Do About it». *BIS wp*, nº 456. Agosto.

[17] BORIO, C. y DISYATAT, P. (2015). «Capital flows and the current account: Taking financing (more) seriously». *BIS wp*, nº 525. Octubre.

[18] BORIO, C.; JAMES, H. y SHIN, H. S. (2014). «The International Monetary and Financial System: a Capital Account Historical Perspective». *BIS wp*, nº 457. Agosto.

[19] BUITER, W. (2009). «The Unfortunate Uselessness of Most State of the Art Academic Monetary Economics». *VOX*, vol. 6, marzo, pp. 1-5.

[20] CABALLERO, R. J. (2010). «Macroeconomics After the Crisis: Time to Deal with the Pretense –of– Knowledge Syndrome*». NBER wp*, nº 16.429. Octubre.

[21] CECCHETTI, S. (2012). «Is Globalization Great?». *Meeting of Senior Officials from Central Bank Held at the BIS in June 2012*. *BIS Papers*, nº 69. Diciembre.

[22] CECCHETTI, S. G.; MOHANTY, M. S. y ZAMPOLLI, F. (2011). «The Real Effects of Debt». *BIS wp*, nº 358. Septiembre.

[23] CHWIEROTH, J. M. (2010). *Capital Ideas. The IMF and the Rise of Financial Liberalization*. Princeton University Press. USA.

[24] CLAESSENS, S. y KOSE, M. A. (2013). *Fondo Monetario Internacional (IMF) wp*, 13/28. Enero.

[25] COCHRANE, J. H. (2014). «Toward a Run-Free Financial System». Disponible en: *http://faculty.chicagobooth.edu/john.cochrane*

[26] EPSTEIN, G. (2010). «Should Financial Flows be Regulated? Yes», en J.K. SUNDARAN (ed.). *Reforming the International Financial System for Development*. New York. Columbia University Press.

[27] FINANCIAL SERVICES COMMITTEE (2012). *The Dodd-Frank Act and the Persistence of 'Too Big too Fail'*. Washington.

[28] FLIGSTEIN, N.; BRUNDAGE, J. S. y SCHULTZ, M. (2014). «Why the Federal Reserve Failed to See the Financial Crisis of 2008: The Role of 'Macroeconomics' as a Sense making and Cultural Frame». *Instituto para la Investigación sobre el trabajo y el empleo (Irle) wp*, nº 111-14. Septiembre.

[29] FRIEDEN, J.; PETTIS, M.; RODRIK, D. y ZEDILLO, E. (2012). «After the Fall: The Future of Global Cooperation». *Geneva Reports on the World Economy*, nº 14. Centro Internacional de Estudios Monetarios y Bancarios (ICMB) y (CEPR).

[30] GALBRAITH, J. K. (2009). «Who Are these Economists Anyway?». *The NEA Higher Education Journal*, otoño 2009, pp. 85-97.

[31] GEITHNER, T. F. (2014). *Stress Test. Reflections on Financial Crises*. New York. Crown Publishers.

[32] GERTLER, M. (1988). «Financial Structure and Aggregate Economic Activity: An Overview». *Journal of Money, Credit and Banking*. Vol. 20, nº 3, agosto, parte 2, pp. 559-588.

[33] GHOST, A. R. y QURESHI, M. S. (2016). «What's In a Name? That Which We Call Capital Controls». *IMF wp*, 16/25. Febrero.

[34] GILSON, R. J. y KRAAKMAN, R. (2014). «Market Efficiency after the Financial Crisis: It's Still a Matter of Information Costs». *Stanford Law School wp*, nº 458.

[35] GOURINCHAS, P. O. (2011). «Global Imbalances and Global Liquidity». *Prepared for the 2011 Asia Economic Policy Conference of the Federal Reserve Bank of San Francisco*. 28-30 de noviembre.

[36] GOURINCHAS, P. O. y REY, H. (2013). «External Adjustment, Global Imbalances and Valuation Effects». *NBER wp*, nº 19240. Julio.

[37] GREENSPAN, A. (2005). «Risk Transfer and Financial Stability». *Remarks by Chairman Alan Greenspan to the Federal Reserve Bank of Chicago's Forty-first Annual Conference on Bank Structure*. 5 de mayo.

[38] GREENSPAN, A. (2013). *The Map and the Territory. Risk, human nature, and the future of forecasting*. New York.The Penguin Press.

[39] GURLEY, J. G. y SHAW, E. S. (1955). «Financial Aspects of Economic Development». *The American Economic Review*, vol. XLV, septiembre, nº 4, pp. 515-538.

[40] GURLEY, J. G. y SHAW, E. S. (1967). «Financial Structure and Economic Development». *Economic Development and Cultural Change*, vol. 15, nº 3. abril, pp. 257-268.

[41] HALDANE, A. G. (2012). «The dog and the Frisbee». *Given at the Federal Reserve Bank of Kansas City's 36th economic policy symposium,* The Changing Policy Landscape. Wyoming, Jackson Hole, 31 de agosto.

[42] HALDANE, A. G. (2014). «Managing global finance as a system». *Lecture at Birminghan University*, 29 de octubre.

[43] HELLEINER, E. (2010). «Contemporary Reform of Global Financial Governance: Implications of and lessons from the past», en J.K. SUNDARAN (ed.). *Reforming the International Financial System for Development*. New York. Columbia University Press.

[44] HUERTAS, T. (2009). «The Rationale for and Limits of Bank Supervision». *Conferencia dictada en la London School of Economics,* el 19 de enero.

[45] JOHNSON, S. y KWAK, J. (2010). *13 BANKERS*. *The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown.* New York. Pantheon Books.

[46] JUNG, J. y SHILLER, R. J. (2006). «Samuelson's Dictum and the Stock Market». *Cowles Foundation Paper*, nº 1183. Publicado inicialmente en *Economic Inquiry*, vol. 43, nº 2, abril 2005, pp. 221-228.

[47] KALETSKY, A. (2010). *Capitalism 4.0.* Bloomsbury Publishing Plc. London. Paperback 2011.

[48] KEYNES, J. M. (1941). «Post-War Currency Policy». *Collected Writing, Royal Economic Society*, vol. XXV, pp. 21-38.

[49] KINDLEBERGER, C. P. (1978). *Manías, Pánicos y Cracs*. Primera edición en inglés. Edición en español, Barcelona. Ed. Ariel, 1991.

[50] KOSE, M. A.; PRASAD, E.; ROGOFF, K. y WEI, S. J. (2006). «Financial Globalization: A Reappraisal». *NBER wp*, nº 12484. Agosto.

[51] KOTLIKOFF, L. J. (2010). *Jimmy Stewart is Dead. Ending the World's Ongoing Financial Plague with Limited Purpose Banking*. USA. John Wiley & Sons.

[52] KREGEL, J. (2012). «Minsky and the narrow banking proposal: no solution for financial reform». *Levy Economics Institute of Bard College Public Policy Brief*, nº 125. Agosto.

[53] KRUGMAN, P. (2011).«The Profession and the Crisis». *Eastern Economic Journal*, vol. 37, pp. 307-312.

[54] LAW, S. H., y SINGH, N. (2014). «Does Too Much Finance Harm Economic Growth?». *Journal of banking & Finance*, vol. 41, pp. 36-44.

[55] MAUDOS, J. (2016). «La concentración regional del mercado bancario español». *Cuadernos de Información Económica*, nº 251, marzo/abril, pp. 49-62.

[56] McKINSEY GLOBAL INSTITUTE (2015). *Debt and (not much) deleveraging*. February.

[57] MEHRLING, P. (1999). «The vision of Hyman P. Minsky». *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 39, nº 2. Junio, pp. 29-158.

[58] MEHRLING, P. (2013). «Financial Globalization and the Future of the Fed», en HARAI, T.; MARCUZZO, M. C. y MEHRLING, P. (eds.). *Keynesian Reflections. Effective Demand, Money, Finance and Policies in the Crisis*. India. Oxford University Press.

[59] MIAN, A. y SUFI, A. (2014). *House of Debt*. USA. The University of Chicago Press.

[60] MINSKY, H. P. (1996). «Uncertainty and the Institutional Structure of Capitalist Economies». *Journal of Economic Issues,* vol. XXX, nº 2, julio, pp. 357-368.

[61] MIROWSKI, P. (2013). *Nunca dejes que una crisis te gane la partida*. Primera edición en inglés. En español, Barcelona, Ed. Deusto, 2014.

[62] MORGENSON, G. (2011). *Reckless Endangerment*. USA. Times Books.

[63] NORTH, D. C. (1994). «Economic Performance Through Time». *The American Economic Review*, vol. 84, nº 3, junio, pp. 359-368.

[64] OBSTFELD, M. (2011). «Financial Flows, Financial Crises, and Global Imbalances». *Keynote address to the 15th International Conference on Macroeconomic Analysis and International Finance*, 26-28, mayo. Greece. University of Crete.

[65] OBSTFELD, M. (2012). «Does the Current Account Still Matter?» *American Economic Review. Papers & Proceedings*, vol. 102, nº 3.

[66] PAPADIMITRIOU, D. B. y WRAY, L. R. (2010). «Introduction: Minsky on Money Banking and Finance», en PAPIDITRIOU, D. B. y WRAY, L. R. (eds.). *The Elgar Companion to Hyman Minsky*. Reino Unido.

[67] PASSARY, E. y REY, H. (2015). «Financial Flows and the International Monetary System». *NBER wp*, nº 21172, mayo.

[68] PAULSON, H. M. Jr. (2010). *On the Brink. Inside the Race to Stop the Collapse of the Global Financial System*. USA. Business Plus.

[69] PISANI-FERRY, J. (2013). *The Euro Crisis and Its Aftermath.* USA. Oxford University Press.

[70] POON, M. (2009). «From New Deal Institutions to Capital Markets: Commercial Consumer Risk Scores and the Making of Subprime Mortgage Finance». *Accounting, Organizations and Society*, vol. 34, pp. 654-674.

[71] QUIGGIN, J. (2009). «Six Refuted Doctrines». *Economic Papers*, vol. 28, nº 3, septiembre, pp. 239-248.

[72] REINHART, U. E. (2009). «An Economist's Mea Culpa». *The New York Times*. 9 de enero.

[73] REINHART, C. M.; REINHART, V. R. y ROGOFF, K. S. (2012). «Public Debt Overhangs: Advanced Economy Episodes Since 1800». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, nº 3, pp. 69-86.

[74] REY, H. (2013). «Dilemma not Trilemma: The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence». *Paper presented at the Federal Reserve of Kansas City Economic Symposium on Global Dimensions of Unconventional Monetary Policy*. Jackson Hole, vol. 22-24, agosto.

[75] RODRIK, D. (2010). «The End of an Era in Finance». *Project Syndicate*, 11 de marzo.

[76] RODRIK, D. (2011). *La paradoja de la globalización. La democracia y el futuro de la economía mundial.* Barcelona. Antoni Bosch.

[77] ROGOFF, K. (2012). «Hay que frenar la carrera de armas financieras». *EL PAIS. Negocios*, nº 23-9, p. 20.

[78] ROSENBLUM, H. (2011). «Choosing the Road to Prosperity. Why we Must End Too Big To Fail-Now». *Federal Reserve Bank of Dallas. Annual Report*.

[79] SAINT-PAUL, G. (2009). «A 'Modest' Intellectual Discipline». *VOX*, 19 de septiembre, pp. 1-3.

[80] SHIN, H. S. (2011). «Global Banking Glut and Loan Risk Premium». *VOX* 20, p. 12.

[81] SHIN, H. S. (2012). «Global Banking Glut and Loan Risk Premium. 2014 Mundial-Fleming Lecture». Princeton University. Enero.

[82] SIMONS, H. C. (1936). «Rule Versus Authorities in Monetary Policy». *The Journal of Political Economy,* vol. 44, pp. 1-30. Incluido en *Reading in Monetary Policy*. George Allen and Unwin LTD. London 1969. Fourth Impression.

[83] STEIL, B. (2013). *The Battle of Bretton Woods. John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order.* Princeton University Press.

[84] STIGLITZ, J. E. (2011). «Rethinking Macroeconomics: What Failed, and How to Repair it». *Journal of the European Economic Association*, vol. 9, nº 4, pp. 591-645, agosto. En la edición online el número de páginas no coincide con el de la revista.

[85] STIGLITZ, J. E. (2015). «Toward a General Theory of Deep Downturns». *NBER wp*, nº 21444. Agosto.

[86] SUMMERS, L. H. (2014). «U. S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound». *Business Economics*, vol. 49, nº 2, pp. 65-73.

[87] SUMMERS, L. H. (2015). «Low Real Rates, Secular Stagnation, and the Future of Stabilization Policy». *Remarks Delivered at the Bank of Chile Research Conference*. 20 de noviembre.

[88] TARULLO, D. K. (2012). «Shadow Banking After the Financial Crisis». *Federal Reserve Bank of San Francisco. Conference on Challenges in Global Finance*. San Francisco, 12 de junio.

[89] TAYLOR, A. M. (2014). «External Imbalances and Financial Crises», en CLAESSENS, S.; KOSE, M. A.; LAEVEN, L. y VALENCIA, F. (eds.). *Financial Crises. Causes, Consequences and Policy Response*. Washington. IMF.

[90] TOPOROWSKI, J. (2010). «Henry Simons and the other Minsky Moment». *Studi e Note di Economia*, Anno XV, nº 3, pp. 363-368.

[91] TORRERO, A. (2011). *La crisis financiera internacional. Cuarto año*. Madrid. Ed. Marcial Pons.

[92] TORRERO, A. (2012). *La crisis financiera internacional y sus efectos sobre la economía española. Seis conferencias*. Madrid. Ed. Marcial Pons.

[93] TORRERO, A. (2013a). *Keynes y la Crisis Financiera Actual*. Madrid. Ed. Marcial Pons.

[94] TORRERO, A. (2013b). *España en el laberinto del euro.* Madrid. Ed. Marcial Pons

[95] TORRERO, A. (2015). *El Protagonismo financiero de las familias.* Madrid. Ed. Marcial Pons.

[96] TURNER, A. (2012). «Monetary and Financial Stability: Lessons from the Crisis and from classic economics texts». *Speech at South African Reserve Bank*, 2 de noviembre.

[97] TURNER, A. (2013). «Credit, Money and Leverage: What Wicksell, Hayek and Fisher Knew and Modern Macroeconomic Forgot». *Conference in Stockholm School of Economics*, 12 de septiembre.

[98] TURNER, A. (2016). *Between Debt and the Devil Money, Credit, and Fixing Global Finance*. New Jersey. Princeton University Press.

[99] VERÓN, N. y WOLFF, G. B. (2015). «Unlocking Europe's Economic Potential Through Financial Markets». *European Economics Analyst*, nº 15/07. 19 de febrero.

[100] WHALEN, C. J. (1988). «The Minsky-Simons Connection: A Neglected Thread in the History of Economic Thought». *Journal of Economic Issues*, vol. XXII, nº 2, junio.

[101] WHITE, W. R. (2014). «Global Imbalances and the Need for an International Monetary System. Prepared for a Conference in Honour of John Murray». *Organized by the Bank of Canada Chateau Laurier Hotel*, 25-26 de agosto.

[102] WOLF, M. (2014). *La Gran Crisis: Cambios y Consecuencias.* Primera edición en inglés. Edición en español, Barcelona, Ed. Deusto. 2015.

[103] WOODWARD, B. (2000). *Maestro: Greenspan's Fed and the American Boom*. Simon & Schuster. USA. Edición en español, Barcelona, Ed. Península. 2001.

[104] WRAY, L. R. (2010). «What Should Banks Do? A Minskyan Analisis». *Levy Economics Institute of Bard College. Public Policy Brief*, nº 115.

[105] ZINGALES, L. (2015). «Does Finance Benefit Society». *NBER wp*, nº 20894, enero.

Jaime Lamo de Espinosa*

AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO RURAL DURANTE EL REINADO DE JUAN CARLOS I

Durante los casi 40 años de reinado de Juan Carlos I, el sistema agroalimentario (SAA) ha experimentado una notable transformación. La política agraria común (PAC) ha inducido fuertes y positivos cambios. Hoy somos el tercer país de Europa en producción agraria, el primero en hectáreas regadas y el sexto país exportador agroalimentario mundial. Son fuertemente exportadores la hortofruticultura, vinos, aceite de oliva y porcino. Ocupamos en tecnología en todo el SAA una de las primeras posiciones del mundo. Nuestra agricultura podría decirse que está en la «agricultura 3.0», en la era digital. Y en el plano medioambiental España cuenta con una notable red de parques nacionales y naturales, mientras que en la Red Natura europea ocupamos la primera posición.

Palabras clave: *agricultura, renta agraria, regadíos, comercio exterior.*
Clasificación JEL: *Q1, Q13.*

1. Introducción

El reinado de Juan Carlos I abarca casi 40 años (1975-2014), una década más que el de Carlos III, que fue rey de España durante otra etapa brillante de casi 30 años (1759-1788), dirigida por el pensamiento ilustrado. Durante los años del rey Juan Carlos I los cambios políticos económicos y sociales que experimenta la nación española han sido descritos de modo parcial en innumerables ocasiones y han sido trascendentes. Hemos vivido el periodo de expansión económica y desarrollo social más intenso de nuestra historia reciente, pese a la intensa crisis sufrida a partir del año 2008. Las libertades democráticas, la nueva Constitución española de 1978, nuestro ingreso en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y hoy Unión Europea, así como en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), han supuesto cambios internos y externos de singular trascendencia.

Dos grandes prioridades marcaban el inicio del nuevo período: en el plano político, llevar a cabo un cambio institucional de tal envergadura que solo podía abordarse a través de una Constitución que derogara la vieja legislación; en el plano económico, cuya coyuntura no podía ser más adversa, era necesario establecer unas bases que permitieran a los agentes sociales permanecer en una actitud de colaboración y sosiego, sin la cual el objetivo político sería inalcanzable. Ese cambio económico se abordó a través de los

* Catedrático Emérito de la Universidad Politécnica de Madrid.

Pactos de la Moncloa de 1977, cuya concepción y desarrollo solo elogios merecen.

La situación económica de España, cuando el Rey es coronado, en 1975, era grave. Veníamos de la crisis del petróleo de 1973 que desaceleró la actividad en los años siguientes y frente a la cual los últimos Gobiernos de Franco no actuaron, pensando que cabría «puentearla»[1]. A mediados de 1976, cuando Adolfo Suárez es nombrado Presidente y poco antes de los Pactos de la Moncloa, la inflación alcanzaba la tasa del 27,8 por 100; los laudos permitían aumentos salariales del 30-50 por 100; el *baby boom* presionaba por la gente joven que accedía al mercado de trabajo sin hallar empleo; había un desarrollo insuficiente de la producción, un desequilibrio exterior notable, un aumento progresivo del desempleo, rigidez de las relaciones industriales y laborales, fuerte endeudamiento de las empresas,... Y a la vez una dificultad profunda de negociar y pactar, dado que los viejos actores sociales habían ido extinguiéndose con la desaparición del aparato sindical.

España además estaba fuera de la CEE. Corregir tal situación era absolutamente imprescindible para evitar que la economía pusiera en peligro los cambios políticos urgentes y necesarios. La pronta aparición de sindicatos como UGT o CC OO, incluso de los sindicatos agrarios (ASAJA, UFADE, COAG, UPA, etc.), así como de la patronal CEOE, sirvieron para encauzar buena parte de las reivindicaciones y de las conversaciones necesarias para la consolidación del nuevo modelo[2].

En esos cambios, la agricultura, el sistema agroalimentario (SAA) y el medio rural también experimentaron modificaciones muy profundas y, en general, ampliamente positivas. Probablemente la mejor manera de explicar y comprender con precisión y brevedad lo ocurrido entre 1975-1980 y 2010-2015 en el sistema agroalimentario español sea describir, mediante dos «instantáneas», dicho sistema en tales fechas, que delimitan el reinado de Don Juan Carlos. Y, más tarde, explicar los grandes parámetros cuya evolución ha permitido cambios tan notorios y positivos.

2. Instantánea primera: el sistema agroalimentario, 1975-1980

En 1975 la agricultura española representaba un 9 por 100 sobre el PIB, cifra que cuatro décadas más tarde se ha reducido al 2,5 por 100, como es propio de cualquier economía desarrollada. Pero, como veremos, la producción del sector ha crecido a ritmos elevadísimos durante ese mismo periodo. La producción final agraria (PFA) en aquellos momentos era solo de 607.300 millones de pesetas (3.770 millones de euros)[3].

Entonces, además, la población activa agraria era del 19 por 100, muy alta en comparación con la CEE; había 2.500.000 de explotaciones pero más de 1.500.000 eran de menos de cinco hectáreas, y sufríamos un paro agrario notable. Solo en Andalucía había casi 100.000 jornaleros en paro frente a unos 390.000 ocupados, lo que convertía la región en un polvorín, sobre todo en Sevilla, Córdoba y Cádiz.

Y la balanza comercial agraria arrojaba un déficit preocupante. Había adquirido una importancia peculiar, propia, en medio del déficit global. Las importaciones agrarias totalizaban en 1977, 262.750 millones de pesetas, un 19,5 por 100 del total, y las exportaciones eran solo de 177.046 millones, un 22,8 por 100. La tasa de cobertura era del 67,3 por 100. No tenía sentido y menos aún en un país que vivía todavía en régimen de comercio de Estado. Varios hechos explicaban esta situación: *i)* las fuertes importaciones de soja para harinas proteicas y aceite, necesarias para el desarrollo ganadero y para el abastecimiento de grasas, pues solo con la oliva y el girasol no se completaba la demanda;

[1] Ver el discurso de José Luis Leal Maldonado en su investidura como doctor *honoris causa* de la Universidad de Alcalá de Henares.

[2] LEAL MALDONADO, J.L. (1982). *Una política económica para España*. Ed. Planeta.

[3] Para más información, véase LAMO DE ESPINOSA, J. (1986). «Política agraria». Cap. 12. En GAMIR, L. (Coord.). *Política económica de España.* Alianza Universidad.

ii) las nuevas necesidades de la dieta española, crecientes con las apetencias de la nueva sociedad; *iii)* la escasa producción de muchos de nuestros regadíos; y *iv)* la no presencia en la CEE, que había que resolver.

El maíz, haba de soja y harinas y tortas, cereales-pienso, café y cacao y madera eran más de la mitad de nuestras importaciones. Y procedían de EE UU y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), amén de los casi 6.000 millones de pesetas en azúcar que importábamos obligadamente de Cuba por nuestros acuerdos comerciales, pese a disponer de producciones capaces de autoabastecernos. Por el lado de las exportaciones, los agrios, vinos, aceite de oliva y orujo, hortalizas frescas, frutas, conservas vegetales y jugos eran asimismo más del 50 por 100 de nuestra exportación. Y esta se dirigía, básicamente, el 60 por 100, a la CEE. Eso mostraba que maíz y soja (harinas y proteína) eran nuestras claves del arco para resolver tan acentuado déficit, ya que era necesario importar café, cacao, madera y frutas tropicales. Y, al tiempo, había que crecer aún más y diversificar la exportación.

Esa balanza comercial agraria, fuertemente deficitaria, comenzó a variar en 1981 cuando se llevó a cabo una importante operación (por cierto, en régimen de comercio de Estado) de exportación de trigo (más de 1.000.000 de toneladas) y de harinas a la URSS, lo que elevó la tasa de cobertura a cifras cercanas al equilibrio (96 por 100). A partir de entonces la evolución de esa ratio ha ido caminando hasta cifras positivas y de gran volumen, como luego se verá.

Y el sistema de ordenación de mercados agrarios, fuertemente intervenidos —también la CEE practicaba una fuerte regulación de sus precios internos y de importación a través de la Política Agraria Común (PAC), nacida al inicio de la CEE[4]— comenzó a evolucionar, impulsada por el Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA) (hoy FEGA), hacia los sistemas comunitarios dejando atrás el comercio de Estado y otras prácticas proteccionistas semejantes.

Y es que había un objetivo esencial: ingresar en la CEE. Ello explica que Adolfo Suárez tomara el acuerdo, nada más ganar las elecciones del 15 de junio de 1977, de presentar la solicitud de adhesión de modo inmediato. Se abrieron así las conversaciones con la CEE de entonces, integrada por los seis estados miembros originarios, más los adheridos en 1973, lo que configuraba una CEE de casi 300.000.000 de consumidores. Tales negociaciones culminaron con la firma en diciembre de 1985 del Tratado de Adhesión, ya bajo el mandato de Felipe González. Y fueron más largas de lo inicialmente previsto por el parón introducido por el presidente Giscard d'Estaing, a petición de las Cámaras Agrarias francesas, en junio de 1980. La agricultura fue así durante mucho tiempo el mayor temor de Francia e Italia al ingreso de España y su mayor obstáculo, y el capítulo agrario de la negociación el más arduo, duro, complejo y difícil de todos los negociados.

Era obvio que entrar en ese gran mercado arrastraría notables ventajas en favor de productos tales como los agrios, frutos frescos, hortalizas, aceite de oliva, arroz, trigo candeal, vino y carne de ovino. Los déficits de nuestra agricultura (cebada, maíz, carnes de bovino y leche) eran vistos con apetito por los exportadores europeos. Pero, al tiempo, observaban con temor la presión de nuestras producciones sobre sus ya casi saturados mercados de vino (alcohol), mantequilla y frutas y verduras. Más tarde esa PAC evolucionaría con los años de modo tal que aquella PAC de la adhesión es hoy irreconocible en la vigente en 2015.

En aquellos años el 60 por 100 de nuestra producción final agraria (PFA) era de productos vegetales (PFV) y casi todo el resto ganaderos (PFG), pues la parte de la producción agraria forestal siempre ha sido muy escasa en España. Se producían entonces unos 10.700.000 de toneladas de trigo y cebada, 1.900.000 de maíz, 380.000 de arroz, 5.900.000 de patata, 8.450.000 de remolacha, 22.000.000 de hectolitros de vino y 350.000 toneladas de aceite.

[4] LAMO DE ESPINOSA, J. (1998). *La nueva política agraria común (PAC)*. Ed Encuentro.

Las frutas y hortalizas que representaban solo una cuarta parte de la PFA en valor, pronto superarían el nivel de un tercio.

Nuestro censo ganadero era de 4.500.000 de bovinos, 14.500.000 de ovinos y 9.800.000 porcinos. Por eso la mitad de los «gastos de fuera» eran los piensos, con un 52,7 por 100. Los «reempleos» —propios de una agricultura tradicional y un medio rural muy autosuficiente en lo alimentario— eran todavía muy altos, 19 por 100 sobre la total producción agraria; pronto caminarían hacia «cero» a medida que se emplearon más y más semillas certificadas y la ganadería se hizo más intensiva y menos dependiente de los cereales propios de la explotación en favor de los piensos previamente formulados.

Esa ganadería no estaba en la Comunidad, y de los 2.450.000 de explotaciones agrarias más de 1.000.000 poseían ganado en mayor o menor medida. La base animal era en general y en comparación con los grandes productores europeos, relativamente poco selecta y, en no pocos casos (véase el caso del porcino), sujeta a modelos de autoreposición más o menos encubierta.

La producción total de carne, sumando la carne consumida a nivel rural, era del orden de los 2.100.000 de toneladas, siendo la carne de ave, unas 635.000, la más importante, seguida por la de porcino, con 610.000 toneladas, la de bovino, unas 454.000, y la de ovino, unas 140.000 toneladas. La producción de leche real rondaba entre los 6.200.000 y 6.400.000 de toneladas de las cuales entre 5.600.000 y 5.800.000 correspondían a la leche de vaca; el resto a ovino y caprino. Y en aquella época la producción y el consumo rural, tanto de carne como de leche, eran relativamente importantes.

Demostraban aquellos datos que, sin embargo, se había llevado a cabo desde la mitad de los años sesenta (a partir de los Planes de Desarrollo), una gran mejora tecnológica de nuestra agricultura, aunque todavía insuficiente. Los «gastos de fuera» —índice claro del nivel tecnológico— alcanzaban ya un 30,2 por 100 de nuestra PFA, cifra muy similar al de las agriculturas más avanzadas de nuestro entorno europeo, y seguía creciendo el índice de mecanización.

Y, finalmente, en esta rápida exposición, la industria agroalimentaria (IAA) no era muy pujante, a excepción de las azucareras que dominaban las producciones de Castilla-León, Aragón y parte de Andalucía, las centrales lecheras, mataderos, bodegas de mediana dimensión trufadas de numerosas cooperativas en La Mancha y con escasas pero notables excepciones de bodegas con marcas acreditadas en algunas denominaciones de origen (DO) (en La Rioja básicamente), almazaras vendedoras de granel al exterior y basadas en una producción vecera del olivar, etc. Y comenzaban con fortaleza las industrias de oleaginosas propias basadas en la fuerte expansión del girasol.

Y nuestros canales de distribución formaban una cadena llena de agentes e intermediarios, con una doble red estatal de mercados en origen (MERCORSA) y en destino (MERCASA), y una red minorista final, muy subdividida por productos o subsectores, muy atomizados, y con multitud de establecimientos de barrio poco eficientes y una red de hoteles-restaurantes-cafeterías (HORECA) de poco peso, ya que era el hogar y la vieja cocina tradicional, todavía, la dominante en la alimentación media española.

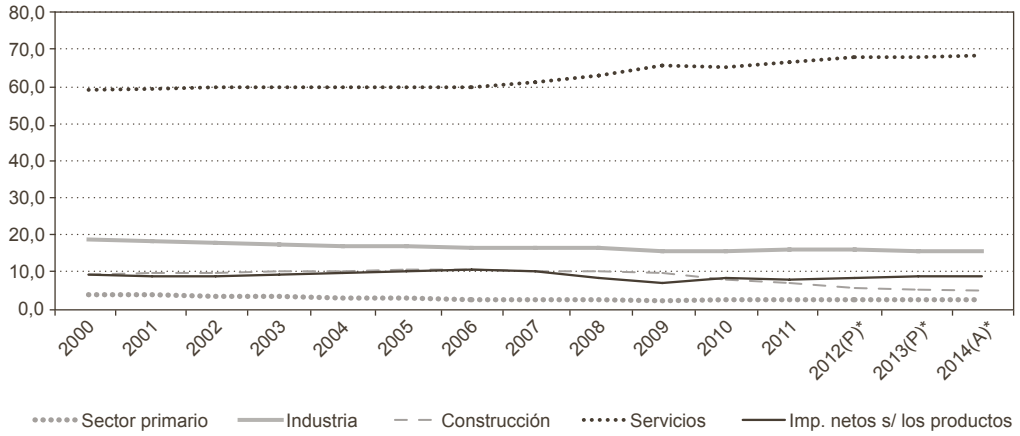
3. Instantánea segunda: el sistema agroalimentario, 2010-2015

De la importancia del salto económico que España realiza entre 1975 y 2015 da buena muestra que el PIB per cápita de España haya superado en 2015 al de Italia. Y es un paradigma de lo extraordinarios que han sido los cambios en España durante el reinado de Don Juan Carlos I.

Las cifras y datos macro del sistema agroalimentario (SAA) español son también notables y en nada se parecen hoy a las de aquellos años del inicio del reinado. Muchas han sido las causas de tales cambios: la CEE, hoy Unión Europea, la PAC, la globalización de los mercados, la mayor especialización de las diferentes agriculturas, etc. Ha habido un cambio de óptica, que se inició en 1978, cuando se empezó a considerar la agricultura

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LOS SECTORES DE ACTIVIDAD EN EL PIB ESPAÑA, 2000–2012
(En %)



NOTAS: * (P) Provisional, (A) avance.
FUENTE: INE.

como una parte del SAA en su totalidad, o dicho de otro modo, como una pieza más de la cadena de valor alimentario. Y cuando se abrieron las fronteras, se hizo pensando que los mercados exteriores eran más una oportunidad que una amenaza. Eso y la consideración creciente de los valores medioambientales, ecológicos, del mundo rural y de la naturaleza ha cambiado la concepción de la economía y la sociología rural y agraria.

La mejor prueba de ello es que aquel viejo Ministerio de Agricultura, del inicio de la Transición, y que así se denominaba desde hacía muchas décadas, fue evolucionando desde entonces hasta convertirse en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente incorporando a sus competencias la pesca[5] (muy pronto, en 1980, agrupando así el sector FAO) y la industria alimentaria (1982), la cadena de alimentación y el medio ambiente e incluyendo en él la regulación y ordenación de las cuencas hidrográficas y el agua para sus diferentes usos en todo el territorio nacional.

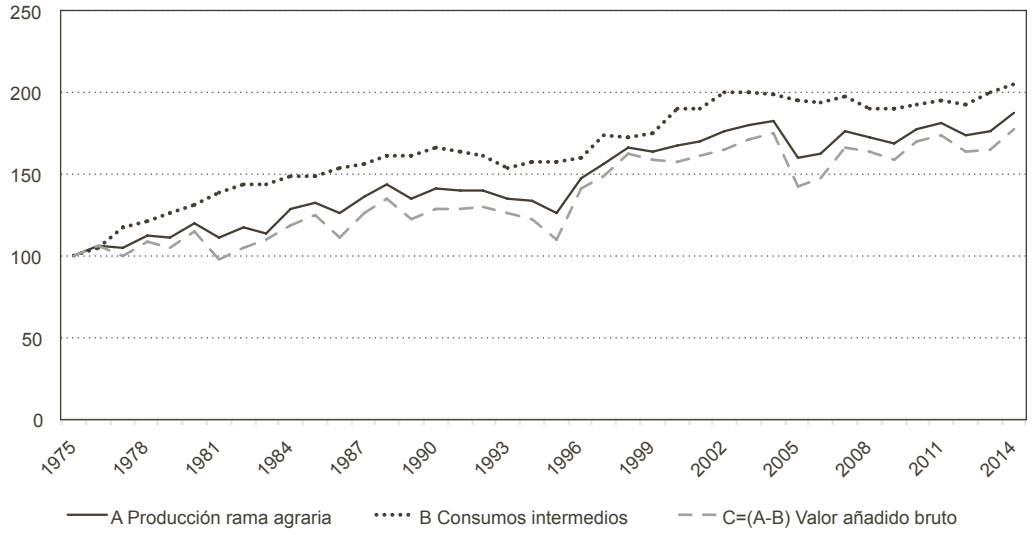
Veamos la instantánea de 2010-2015. Los gráficos que siguen (Gráficos 1, 2 y 3) nos muestran cómo el PIB ha crecido año tras año en el período analizado. Solo la crisis de 2008 rompió esta tendencia, afortunadamente revertida a partir de 2015. En cuanto al sector FAO ha ido perdiendo posiciones relativas y lo mismo ha ocurrido con la población activa agraria. Y desde 1975 hasta hoy han crecido muy singularmente tanto la producción vegetal como la animal y los consumos intermedios que son la imagen de la incorporación tecnológica al sector.

Era lógico que así ocurriera y lo que vemos tras estas curvas es precisamente el fuerte crecimiento del sector servicios que lleva a España a una potente terciarización y a una agricultura que se moderniza y pierde, afortunadamente, aquel excesivo peso en el PIB y que era la foto de una España atrasada. Y que logra mantenerse desde

[5] El apoyo del rey Juan Carlos I también fue grande en el sector pesquero. Tuve la oportunidad de comprobarlo con sus eficaces intervenciones ante Giscard d'Estaing con motivo de los incidentes suscitados por los arrastreros franceses en 1977 en la playa de Erreka y, más tarde, ante el rey Hasán de Marruecos la noche del 31 de marzo de 1981 cuando gracias a su intervención se pudo desbloquear la pesca de nuestros barcos en Marruecos sin ceder en el tránsito de cítricos marroquíes por España.

GRÁFICO 2

MACROMAGNITUDES AGRARIAS A PRECIOS CORRIENTES, 1975-2014



NOTA: Índice 1975=100.
FUENTE: INE.

hace años en un 2,5 por 100, aproximadamente, del PIB, merced a un esfuerzo inversor y modernizador más que notable que se aprecia mejor al examinar la PFA.

La producción final agraria de 2014 fue de 42.600 millones de euros, es decir multiplica por 11,3 la de 1975 a precios corrientes. Y las subvenciones, que en aquellos instantes eran muy reducidas (83.000.000 de euros), se elevan ahora a cifras muy considerables (6.500 millones de euros) debido a las ayudas de la PAC, lo que contribuye con un 30 por 100 a configurar la renta agraria presente. Señalaremos que España es el segundo receptor de ayudas PAC, después de Francia (Lamo de Espinosa, 2000)[6].

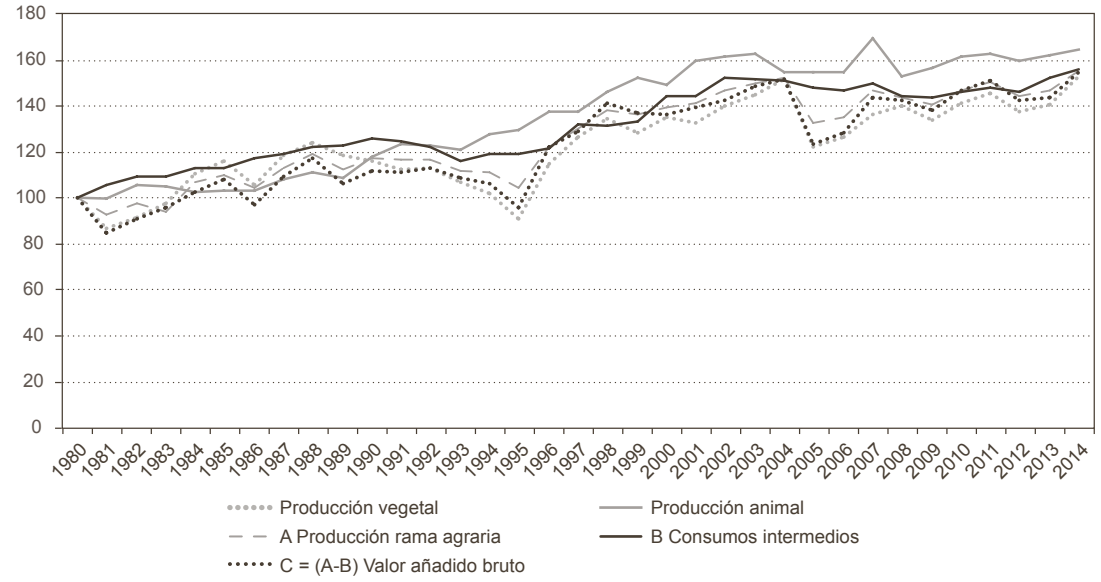
Pero en ese tiempo la producción final agraria y vegetal se comporta de modo diferente a la producción final ganadera. Tomando como índice 100 el año 1975, la PFV crece desde 100 a 902,69 en esos 40 años mientras la PFG lo hace hasta 803,08. No es mucha la diferencia pero marca una tendencia que es la de una cada vez mayor orientación agrícola de nuestra producción. A precios constantes la PFV crece hasta 153 (índice 100=1980), de modo lento hasta 1997-1998 y fuertemente a partir de esa fecha; la PFG hasta 164,4 asemejando su paso hasta 1990 y acelerando más que la PFV en volumen a partir de esa fecha. Y los consumos intermedios (CI) llegan a 156,2, algo más que la PFA total, 155,6. Los niveles de tecnificación (CI) se ve que despegan fuertemente a partir de los años noventa y sufren un cierto freno en los años de la crisis 2009-2012, para recuperar su ritmo anterior a partir de esa fecha.

De aquella PFA, casi, el 60 por 100 es PFV, en tanto que la PFG aporta el 37,3 por 100. Y de la PFV,

[6] Para mayor información sobre estos años puede consultarse LAMO DE ESPINOSA, J. (1993). «Política agraria». Cap. 9, en el libro coordinado por GÁMIR , L. *Política Económica de España*, Alianza Universidad Textos. O LAMO DE ESPINOSA, J. (2000). «De la agricultura tradicional a la nueva PAC (1939-1999): sesenta años de cambio agrario», cap.18 en la obra coordinada por VELARDE FUERTES, J. *1900-2000 Historia de un esfuerzo colectivo*. Fundación BSCH. Planeta.

GRÁFICO 3

MACROMAGNITUDES AGRARIAS A PRECIOS CONSTANTES, 1980-2014



NOTA: Índice 1980=100.
FUENTE: INE.

dos subsectores aportan más de un tercio: hortalizas (20 por 100) y frutas, un 18 por 100. La hortofruticultura produce 100.000 millones de euros, el 59 por 100 de la PFV y el 38 por 100 de la PFA y sus exportaciones suman los 12.000 millones de euros. Los invernaderos de Almería son un paradigma de ese gran modelo altamente competitivo de este subsector. Hoy la huerta de España lidera la producción de verduras y hortalizas (primera en pepinos, calabacines, coliflor, brócoli y pimientos, y la segunda en tomates). Es la segunda en frutas después de Italia, y con posiciones destacadas en algunas de ellas (primer lugar en naranjas, melocotón y fresas o tercero en cerezas).

Del resto de producciones vegetales es digno de considerar la fuerte contracción de las plantas industriales (hoy son solo un 2,2 por 100) entre las que ha sufrido fuertes reducciones el tabaco y sobre todo la remolacha, hoy prácticamente desaparecida de Aragón y muy disminuida en Castilla y León y Andalucía, con una producción que es menos de la mitad de la de 1975-1980. ¿Causa? La regulación azucarera de la PAC, sus cuotas. Por el contrario crecen vino (primer país exportador del mundo en volumen) y aceites de oliva (primer país productor del mundo en hectáreas y volumen), en muy buena medida por la parte de superficie de ambas producciones que hoy son objeto de riego localizado y por la progresiva desaparición de la vecería del olivar, lo que le ha llevado a más de 1.400.000 de toneladas de cosecha anual.

En cuanto a la ganadería, en estos últimos 40 años ha evolucionado, técnica y estructuralmente, de una forma realmente espectacular, especialmente desde nuestra entrada en la entonces CEE. Mejora que comenzó en los años del Plan de Desarrollo para el ganado lechero y cárnico, en general. Evidentemente, esa mejora, que ha supuesto un incremento enorme de las producciones, tanto unitarias (por unidad de base animal) como globales (producción total), no ha sido gratuita y ha

tenido que pagar un enorme coste social a nivel rural, fruto en buena parte de la PAC, empezando por una reducción drástica del número de las explotaciones pecuarias (de las 940.000 explotaciones agrarias que quedan en España, solo unas 250.000 tienen, en mayor o menor medida, muchas veces a nivel complementario, ganado). Por ejemplo, de las explotaciones con vacas de leche quedan actualmente unas 16.500 de las 220.000 que había en el año 1975 y en los próximos cinco años no quedarán más allá de unas 10.000. Esta es una de las caras negativas de la PAC. También se reduce la carne de ovino por una fuerte caída del consumo interno de este tipo de carnes y por la dificultad de proseguir con el sistema de pastoreo tradicional.

Evidentemente, las explotaciones pecuarias (entendidas como unidad productiva compuesta de uno o varios centros de producción) cada día son más grandes, intensificadas y más tecnificadas; se sustituye el capital humano por capital financiero. En los próximos años vamos a asistir a una drástica robotización de las mismas.

De entre todas las producciones pecuarias hay que poner el acento en la producción de porcino que hoy representa ya el 13 por 100 de la PFA y el 36 por 100 de la PFG, y que ha convertido a nuestro sector en el tercer productor mundial con 3.900.000 de toneladas, exportando más de 4.000 millones de euros a 126 países. Para lograr tal éxito ha sido necesario acabar con la peste porcina africana, cuya técnica e inicio fue debida a la inmensa labor de José Luis Garcia Ferrero, y de otra importar cada año 10.000.000 de toneladas de cereales-pienso o soja, y que representan la cuarta parte de la PFA. Y por eso España —según las investigaciones de los profesores Garrido, Llamas y Varela[7] — es un importador neto de «agua virtual» a través de esos 10.000.000 de toneladas de cereales, soja, etc., que suponen la importación de 14.000 millones de metros cúbicos al año de agua. Y eso nos ha permitido consolidarnos como potencia ganadera exportadora (a España le conviene vender sus tomates, 200 litros de «agua virtual» por kilo, e importar el cereal, 600 litros por kilo, de países menos áridos y con más recursos hídricos que el nuestro).

En estas décadas se ha reducido a menos de la mitad el número de explotaciones agrícolas, ha crecido la superficie media, también las superficies en arrendamiento y aparcería, y se ha modernizado fuertemente la actividad. Todo ello debido en buena parte a la Ley de Arrendamientos rústicos (1982) y la de Modernización de Explotaciones (1995). Y también a la Ley de Agricultura de Montaña (1982). Las de 1982 son fruto de los Pactos de la Moncloa y se presentaron ante el Congreso en los años 1978-1979. Y se ha logrado con una reducción notable de la mano de obra agrícola que, hoy, medida en términos de UTA[8], solo supone 802.800 unidades y absorbiendo numerosos emigrantes en tareas agrarias, lo que ha llevado al paro agrícola a cifras muy reducidas, incluso en tiempos de crisis, pues hoy son 212.000 personas en el conjunto nacional y tan solo 70.711 en Andalucía, menos de los existentes en los años setenta, aunque gozando todavía de un colchón, el PER, creado hace casi 30 años y sobre el que caben serias dudas respecto a la conveniencia de su mantenimiento.

La renta agraria (RA) en 2015 ha alcanzado la cifra de 13.428 euros/UTA (en euros constantes de 1990), cifra que ya supera a la de los años que siguen al inicio de la crisis en 2008, pero que se sitúa por debajo de la de los años 1996-2004. Sobre índice 100 para 1975, la RA ha crecido 659,88; menos que los crecimientos de la PFV y la PFG por efecto de la alta tecnificación —consumos intermedios (CI) o compras de *inputs*— que han ido restando renta final a los productores, pues esos CI han pasado de 100 (1975) a 1.567,40 (2015). Este índice sería aún menor si descontáramos las ayudas PAC presentes. Esas rentas son, además, ahora mucho más seguras que entre

[7] GARRIDO, A.; LLAMAS, R. y VARELA-ORTEGA, C. (2012*). Water Footprint and Virtual Water in Spain*. Fundación Marcelino Botín. Springer.

[8] UTA=Unidad de Trabajo Año, es decir, el trabajo realizado por una persona a tiempo completo durante un año.

1975 y 1980, merced a la Ley de Seguros Agrarios Combinados (1978), que ha sido siempre bien acogida e impulsada por todos los Gobiernos, sin excepción, y que hoy dota de una cobertura de líneas y riesgos extraordinariamente amplia a toda la agricultura[9]. Y algunos años (como en 2004) nuestra RA/explotación fue la mayor de toda la UE, siendo España el tercer país en valor añadido bruto agrario, tras Francia e Italia.

En cuanto a la industria agroalimentaria es hoy un motor básico de nuestra economía. Supera los 93.000 millones de euros de facturación, es el cuarto país de Europa y octavo del mundo en ventas, suponiendo el 20,5 por 100 de la industria nacional. Da trabajo directo a más 440.000 personas y a 2.500.000 de modo indirecto (que pasan a ser 5.000.000 con el resto de la cadena incluyendo hostelería), transforma el 70 por 100 de la producción agroganadera, proporciona más de 120.000.000 de raciones de comida por día y está integrada por casi 30.000 empresas (2015) y es un elemento importante de vertebración territorial al enlazar agricultura y consumo a través de la distribución.

Es una industria que ha soportado bien los embates de la crisis. Los alimentos españoles gozan de excepcional calidad, salud y refuerzan la «marca España» con gran pujanza. Y la gastronomía española —último escalón de la cadena de valor— añade intangibles notorios y atrae el turismo exterior.

La internacionalización de este sector es hoy un hecho constatado: es el segundo sector en saldo de su balanza comercial por detrás de «bienes de equipo» y por delante del sector automóvil. Representa el 17 por 100 en valor de nuestras exportaciones y en el *ranking* es el sexto exportador mundial tras Italia (2014). De esas exportaciones, un tercio corresponden al sector agrario «no transformado» y dos tercios a la industria alimentaria. Y de tales exportaciones, menos de un tercio tiene como destino «terceros países» y más de dos tercios es comercio intracomunitario. Y China se está convirtiendo en destino creciente de muchas de tales exportaciones fuera de la UE.

En su conjunto en 2015, las exportaciones agroalimentarias (agrícolas, industria alimentaria y pesca) españolas han superado los 44.000 millones de euros, lo que significa que se han multiplicado por 70 desde 1975, mientras que las importaciones lo han hecho en un 31,2. Así, el saldo que en 1975 era de -461.000.000 de euros logró casi el equilibrio con -91.000.000 de euros en 1981 y +55.000.000 en 1984, para seguir con saldos negativos (con la excepción de los años 1987 y 1988) hasta el año 1997, a partir del cual las cifras van creciendo año tras año, y de modo muy especial entre 2008 y 2015, en que dicho saldo pasa ya de 1.236 a 10.000 millones de euros, siendo así el sector económico que, junto con el turismo, más ha contribuido a mejorar la balanza comercial española.

En concreto, España es hoy el primer exportador mundial de vino en volumen, con un 23 por 100 del mercado mundial, el primer productor de aceite de oliva, el tercer productor de carne de porcino y el sexto exportador mundial agroalimentario.

La distribución ha cambiado radicalmente. El fuerte crecimiento del PIB en estas cuatro décadas, junto a la urbanización paralela a la desruralización, la notable capacidad frigorífica de los hogares, los cambios de formato realizados por la IAA para adaptarlos a las nuevas necesidades de los consumidores, el fuerte aumento de la restauración (red HORECA), y los cambios en la logística además del incremento de ventas vía *e-commerce*, entre otras, han hecho que la distribución alimentaria no sea ya lo que era. Aquellos viejos ultramarinos, colmados (en los pueblos), etc. han dado paso a una nueva distribución, a un pujante vendedor de unos 102.000 millones de euros (antes de la crisis) o 98.000 millones (2015), entre grandes superficies: hipermercados con sus potentes cadenas, supermercados*, discounts, cash&carry*, tiendas tradicionales y tiendas de *gourmet*. Y el consumo ha pasado a distribuirse entre el hogar y la red HORECA en proporciones de dos tercios a un tercio.

[9] El capital asegurado alcanzó su máximo en 2015 con 12.000 millones de euros.

Hoy la gran distribución en España tiene un peso esencial. La primera empresa del país de este ramo es española, Mercadona, frente al viejo poder de las francesas —país donde nace la gran distribución con Au printemps, que es citada por Zola en su novela *Au bonheur des dammes*— y con sus distintivos domina las ventas minoristas de alimentación. Recordemos que *hiper, super y discounts* suman hoy el 72,8 por 100 de las ventas al hogar.

4. La evolución. Hechos y causas relevantes

Ese salto cuantitativo, inimaginable hace 40 años e innegable hoy, que ha quedado expuesto con la comparación de las dos instantáneas descritas ¿cómo fue posible? ¿qué factores o hechos tuvieron lugar en estos casi 40 años para que hayamos llegado a una agricultura y un SAA tan especializado, competitivo y dinámico como el actual? Muchos han sido los elementos determinantes. Citemos a modo de recordatorio algunos de ellos: ingreso en la CEE, apertura de fronteras, aplicación de la PAC, mercados globalizados, fuerte competencia entre autonomías lo que ha impulsado una competitividad interior creciente, alta incorporación de nuevas tecnologías, nuevos patrones de consumo, fuerte adaptación y crecimiento de la industria agroalimentaria, cambios en la cadena de valor y adaptación a la moderna logística inexistente hace décadas, más regadíos, nuevos enfoques sobre el agua, mantenimiento del principio de unidad de cuenca, Directiva Marco del Agua (DMA), presión sobre la eficiencia productiva de la gran distribución, alto y creciente peso de la red HORECA, etc. Quizás valga la pena hacer ciertas consideraciones sobre algunos de tales aspectos.

Ministerio FAO, ingreso en la CEE y competencias autonómicas

Conviene comenzar recordando que, al inicio del reinado, la política agraria era una competencia de ámbito exclusivamente nacional, con un ministerio que solo abarcaba la agricultura dentro de la cadena alimentaria, y escasamente influenciada por el exterior aunque muy condicionada negativamente por nuestra ausencia del territorio comunitario. Pero tras la aprobación de la Constitución en 1978[10] y el ingreso de España en la CEE (1986) puede decirse que conviven tres políticas agrarias en íntima relación: *i*) la que nos llega de la Unión Europea, la PAC; *ii*) la política nacional coordinada por el Ministerio, que la Constitución (artículo 148) deja al Gobierno central y; finalmente, *iii)* las competencias agrarias que pueden asumir las comunidades autónomas (y que de hecho han asumido todas) en virtud del artículo 148.7ª, 8ª, 9ª,10ª,11ª [11] y la agricultura «de acuerdo con la ordenación general de la economía». Como se ve en nada se parece a aquella agricultura de 1975-1980 en su ordenación administrativa unitaria entonces, y de enorme complejidad la que actualmente contemplamos en España.

La agricultura sigue siendo hoy un mercado parcialmente intervenido aunque mucho menos de lo que era en la década de los ochenta. De esa PAC le llegan derechos de plantación, cuotas productivas, reglas medioambientales, producciones integradas o ecológicas, etc. y eso ayuda o impide llevar adelante determinadas producciones. Pero las normas de la PAC, extraordinariamente rigurosas desde un punto de vista burocrático-administrativo obligan al agricultor, para no perder tales ayudas, a cumplir rigurosamente numerosas disposiciones comunitarias. Nada se escapa a ese «gran ojo orwelliano». Si algo podía hacer más difícil esa PAC, los últimos cambios en tal política que han dado lugar a los derechos pago básicos (DPB), pagos verdes, definición de activo, etc. para 2015-2016, lo han logrado.

---

[10] En 1981 tuve el honor de llevar a cabo la integración de toda la cadena en un solo Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, como lo eran, entonces, casi todos en el seno de la FAO.

[11] Constitución española. Art. 148. 7ª. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. 8ª. Los montes y aprovechamientos forestales. 9ª. La gestión en materia de protección del medio ambiente. 10ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales. 11ª. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la agricultura, la caza y la pesca fluvial.

A pesar de eso y de la fuerte burocratización que la PAC introduce en la gestión agraria, hay que seguir defendiendo el modelo europeo de agricultura pues, pese a tales limitaciones, sigue siendo un instrumento necesario para asegurar una agricultura competitiva y aporta a la renta agraria española casi un tercio de la misma. Y por ello habrá que vigilar la evolución del nuevo Acuerdo Trasatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP), negociado en absoluto secreto, del que se desconoce casi todo, pero que parece amenazar sensiblemente a esta agricultura europea.

Mercados globales

Otro aspecto que ha introducido cambios sustantivos en la economía del sector agrario ha sido la total dependencia de nuestros mercados de lo que acontece en los mercados internacionales. Al principio del reinado vivíamos en una economía muy cerrada. A partir de 1986 lo hacíamos en el seno de la economía intercomunitaria pero con reglamentaciones muy protectoras de los mercados internos de la CEE (fijación de *prèlevéments* y precios máximos de intervención), lo que originó excedentes notables en vino, alcoholes, mantequilla, etc. y frente a los que, se alzaron numerosas voces como, por ejemplo, el Plan Mansholt.

Pero ya con los sucesivos cambios de la PAC y en el nuevo siglo estamos viviendo en una economía claramente global donde los precios de nuestros principales productos agrarios están condicionados por las oscilaciones cíclicas de los precios internacionales de las materias primas. Los mercados de futuros de Chicago y otros inciden hoy fuertemente en nuestros precios y nuestras macromagnitudes agrarias. El ejemplo más claro lo tuvimos cuando se produjo la «llamarada» de los precios de los productos básicos, —arroz, cebada, maíz, soja…— en 2008, para volverse a repetir en los años siguientes. La Primavera Árabe, con sus graves consecuencias políticas, fue el efecto de tales llamaradas.

Hemos vivido también momentos en que la demanda del comercio mundial se desplomaba violentamente arrastrando los precios mundiales y, por consiguiente, los de nuestro mercado interior. Hoy, cualquier agricultor español, de los que definen esta nueva agricultura que vivimos, tiene un ojo puesto en la PAC pero otro en el comportamiento de las *commodities* y los índices que señalan su comportamiento o que lo anuncian[12]. Tanto más cuanto que sobre estas *commodities* operan multitud de fondos financieros.

Y al tiempo se han abierto nuevos mercados, con poblaciones de crecientes niveles de renta y en búsqueda de modelos alimentarios occidentales. Pues bien, España ha sabido aprovechar esas oportunidades para, firmemente apoyada en sus fortalezas, introducirse en ellos con fuerza. Son los mercados extracomunitarios de los países emergentes. Y por eso la presencia de vinos, aceites, jamones… en China, Rusia, India, etc. está siendo tan considerable.

Los regadíos: el agua

Comencemos por afirmar lo más llamativo, pero poco sabido: España es hoy el primer país de la UE en superficie regada y el noveno del mundo. Y es el tercero del mundo en riego modernizado. No era así al final de la década de los años setenta. España cuenta con unos 3.540.000 de hectáreas[13], cifra superior a la de Rumanía (3.000.000), Italia (2.800.000) o Francia (2.600.000). Si bien en términos de porcentaje sobre la superficie cultivada, Italia alcanza el 29 por 100 y

[12] Así, los precios mundiales de los principales alimentos básicos aumentaron en abril de 2016, marcando su tercer aumento mensual consecutivo después de cuatro años de descenso. El Índice de precios de los alimentos de la FAO alcanzó un promedio de 151,8 puntos en dicho mes, con un aumento del 0,7 por 100 respecto a marzo. Con ello se sitúa cerca de un 10 por 100, por debajo de su nivel de hace un año y más de un tercio menor que sus niveles máximos de 2011. Ese índice es un índice ponderado en base a los intercambios comerciales que hace el seguimiento de los precios internacionales de cinco grupos principales de productos básicos alimentarios: cereales, aceites vegetales, productos lácteos, carne y azúcar. Su declive en el último año refleja los abundantes suministros de alimentos, una desaceleración económica mundial y la mayor fortaleza del dólar EE UU.

[13] Los datos de riego de España están tomados de la encuesta de MAGRAMA (2013).

España solo dispone de un 16 por 100. Comparaciones con Alemania, Reino Unido o Francia carecen de sentido por tratarse de países muy húmedos mientras que España es un país árido.

Pero España no es un país seco en cuanto a su nivel de precipitaciones y aguas subterráneas, «agua azul», sino que lo es en cuanto a su irregular distribución geográfica. El problema podría ser si no dispusiéramos de agua, pero no es el caso. Para una población de algo más de 44.000.000 de habitantes la escorrentía anual de nuestro país arroja una dotación de unos 2.500 metros cúbicos por habitante y año, una cifra que podemos comparar con los 1.000 metros cúbicos que definen un índice pleno de desarrollo, incluyendo en los mismos las necesidades agrícolas e industriales. Hay agua bastante, incluidas las subterráneas. Tal vez no hayamos sabido distribuirla. Estamos ante el problema de la gobernanza del agua (GIRH). Y buena parte de la potencia productiva y exportadora de nuestra agricultura se basa en las superficies regadas.

Los cultivos con más hectáreas de riego son los cereales (990.000), forrajeras (254.000), olivar (739.000), viñedo (342.000), cítricos (283.000), frutales no cítricos (261.000), hortalizas y flores (202.000), etc. En ellas las de más alta productividad (euros valor añadido/hectárea) son los últimos. Y tiene más sentido aplicar el riego en zonas de altos niveles de insolación para que el valor añadido sea mayor. Tras estas cifras late el dilema de la productividad del agua según cultivos.

El regadío ha sido una constante del pensamiento agrarista español que nos llega desde Carlos III y la Ilustración, con Jovellanos y Costa años más tarde, pasando por la aprobación del primer Plan Nacional de Obras Hidráulicas —el mismo año de la coronación de Alfonso XIII (1902)— en el que tanta influencia tuvo Costa y Rafael Gasset y las ideas regeneracionistas. A partir de los años cuarenta del siglo pasado la política de presas y de regadíos cobra una fuerza notable. Si en 1918 la superficie regada era de 1.300.000 de hectáreas, entre 1940 y 1959 se ponen en riego 310.000 hectáreas (lo que representaba un aumento cercano al 24 por 100), y en los años que siguen se transformarán las tierras en riego a razón de unas 45.000 hectáreas/año. Y a mediados de los años setenta, cuando el rey Juan Carlos es coronado, había 1.650.000 de hectáreas. Hoy disponemos de 3.540.000, lo que significa que en 40 años esa superficie regable se ha más que duplicado.

Paralelamente, se aumenta la capacidad de embalse que, entre los años 1940 y 1972, se decuplica, pasando de 4.133 a 38.819 hectómetros cúbicos, lo que aumentó las riberas interiores en unos 8.000 kilómetros. Cuando muere Costa solo había 80 grandes presas. Hoy, más de 1.200 presas almacenan más de 56.000 hectómetros cúbicos, lo que supone el 50 por 100 de la aportación media anual de los ríos españoles. Y consecuentemente la potencia eléctrica de origen hidráulico se multiplicó casi por diez en esos años.

Por cierto, aquel Trasvase Tajo-Segura, tan cuestionado, sigue siendo hoy el único instrumento significativo realizado para favorecer la interconexión de cuencas que más tarde pregonaría el plan Borrell, interconexión de cuencas que, cada vez más, resulta evidente su necesidad. Las abundantes lluvias e inundaciones en Aragón y en toda la zona del Duero del pasado año y de este, revelan grandes excedentes de agua coyunturales que no son aprovechados y que, seguramente, serán mayores por los efectos del cambio climático sobre el régimen de precipitaciones.

Cinco grandes cambios caracterizan estas cuatro décadas: *i)* el protagonista del riego pasa a ser el agricultor individual o colectivo, es decir la iniciativa privada frente a la gran obra pública de transformación; *ii)* se toma como base las aguas subterráneas, es decir se rompe esa hidroesquizofrenia mencionada por Llamas[14] frente a las aguas superficiales; *iii)* se busca una mayor eficiencia en el uso del agua de riego, orientando estos hacia el riego localizado; *iv)* se

[14] LLAMAS MADURGA, M.R. (2007). «La Directiva Marco del Agua, remedio de la *hidroesquizofrenia*. El fiasco del acuífero de Madrid». *Ilustración de Madrid*, nº 6. Primavera, pp. 5-14.

amplía el riego hacia cultivos, que por diversas causas, no lo empleaban, caso de la vid y el olivar; y *v)* se persigue la optimización de la eficiencia energética, dado que el coste de la energía se ha incrementado fuertemente en las últimas décadas .

Los regadíos de iniciativa privada crecen a partir de finales de los setenta y son la base de las nuevas hectáreas de riego que hoy contemplamos. Y como el coste de la inversión es del agricultor la eficiencia en el riego y la búsqueda de altos rendimientos está asegurada.

Sobre la eficacia de los sistemas de riego, se ha llegado ya a 707.000 hectáreas de riegos localizados en detrimento del riego por gravedad (1.004.000 hectáreas) o por aspersión (529.000) o automotriz (1.700.000). Y es digno de destacar que el localizado tiene más presencia en los regadíos de Andalucía, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Murcia y especialmente en el riego de olivar, viñedo, cítricos y otros frutales y hortalizas, es decir los de mayor valor añadido por hectáreas. Con respecto a la búsqueda de la mayor eficiencia energética hay que hacer notar que las Federaciones de Regantes y sus Confederaciones vienen invirtiendo sumas notables en esta dirección tecnificando y robotizando los riegos y aumentando su eficiencia.

Y en el marco de las confederaciones hidrográficas de las distintas cuencas (creadas hace 90 años) y en razón de lo establecido en la Constitución española (artículo 191), las que comprenden varias autonomías están bajo competencia estatal en tanto que las que lo hacen en una sola se rigen bajo competencia autonómica. Lo más importante es destacar que, a lo largo de estos 40 años, no se ha roto el principio de unidad de cuenca, que este ha sido copiado en varios países de la UE, que esta ha dictado la Directiva Marco del Agua (DMA), con amplios efectos positivos, pues ha obligado a la Ley de Aguas de 1985 (modificada por el RD Ley 1/2001), exageradamente tecnicista, a transformar sus criterios en medioambientales (cauces y aguas ecológicas y sistemas sostenibles) y que bajo esa indicación en los últimos tiempos se han aprobado 16 planes hidrológicos de cuenca (PHC) correspondientes al segundo ciclo de planificación (período 2016-2021), aunque todavía faltan los planes de Cataluña y de Canarias para que esté finalizada toda la planificación hidrológica, que, según la normativa europea, debía estar lista antes del fin de 2015. El retraso hubiera provocado sanciones económicas y pérdidas de fondos europeos a voluntad de la Comisión Europea. Además implican una inversión futura de 17.500 millones de euros de los cuales 15.000 serán destinados a las cuencas intercomunitarias y 2.500 a las autonómicas.

Investigación y nuevas tecnologías

Buena parte del éxito descrito se basa en las aportaciones de la investigación agraria y las innovaciones tecnológicas. Ya ha quedado demostrado mediante la evolución de los consumos intermedios en estos 40 años cómo se multiplica su consumo por 15,6, más que las PFV o la PFG. Y es que esa ratio CI/PFA ha alcanzado cifras impensables hace años (la mitad de la PFA), y eso es lo que convierte al sector en altamente competitivo. Es decir, hay avances notorios en materia de I+D+i en todos los ámbitos (riego, fertilización, maquinaria, semillas, nuevas variedades, alimentación ganadera automatizada, etc.) Y el proceso continúa con equipos robóticos de recolección y laboreo, redes de navegación por satélite, usos de drones para fumigación de precisión, tractores verdes… Los agricultores españoles compiten también en el mercado de las nuevas tecnologías, ha llegado a la agricultura la era digital, la «agricultura 3.0». La agricultura basada en macrodatos es ya una realidad que permite monitorizar cultivos, épocas de siembra, de riego, etc.

He escrito muchas veces que las tecnologías mecánicas economizan o sustituyen el trabajo, mientras que las biológicas y químicas/fertilizantes economizan tierra. La técnica mecánica aumenta la escala, de hecho exige dicho aumento. En cambio la tecnología del riego o la biológica es neutral, opera sobre grandes o pequeñas superficies; ambas contribuyen a intensificar

la producción tanto en la pequeña como en la gran dimensión. Entre esas tecnologías biológicas no cabe olvidar hoy las nuevas variedades que potencian sabores o añaden nutrientes o permiten economizar el uso de pesticidas, como los organismos modificados genéticamente (OMG).

Es indudable que la agricultura moderna no podrá progresar sin la mejora genética. La conocemos desde los tiempos de Mendel (Siglo XIX), con su famosa investigación sobre los guisantes. Desde entonces, la agricultura ha crecido merced a la aplicación y uso de múltiples tecnologías. Eso ha permitido que, pese al exponencial crecimiento demográfico, la nutrición mundial haya ido mejorando año tras año dejando atrás la profecía de Malthus. Al final del siglo pasado el doctor Norman Borlaug obtuvo el Premio Nobel de la Paz por sus investigaciones sobre los trigos enanos, basados en la mejora genética. Y en 1973 Chang y Cohen crean la primera bacteria transgénica. De ahí vienen los OMG.

La aparición de los OMG debía haber sido aplaudida en el mundo entero dado que nos aportaban nuevas plantas más resistentes a la sequía, a los agentes patógenos y a todo tipo de enfermedades y, en muchos casos, con mayores rendimientos. Pero vieron la luz con una durísima presión en contra nacida en grupos ecológicos que, sin embargo, las academias de ciencias del mundo entero han rechazado. Y así hemos llegado a la situación en que estos OMG se expanden sobre EE UU, China y numerosos países, mientras que en Europa están prácticamente prohibidos con alguna leve excepción. Excepción que España ha aprovechado, inteligentemente, utilizando maíz-Bt y otros cultivos. Así, en 2012 pasó a ocupar la decimoséptima posición a nivel mundial con 116.307 hectáreas cultivadas de productos modificados genéticamente, lo que representa el 90 por 100 de cultivos OMG en Europa. Si esta limitación europea desapareciera, España podría crecer y especializarse aún más en determinadas producciones.

Y como final a este subapartado no podemos dejar de citar las innumerables *start up* creadas en el cambio del nuevo *agrotech* que progresan día a día. Algunas de ellas son notables: Fruitbull, para conocer *on line* el precio de las frutas y verduras; Cropti, para gestionar cuadernos de campo y visualizar parcelas; Bovcontrol, para que los ganaderos puedan incrementar la productividad de la carne y leche; Wefarm, para conectar a granjeros vía SMS sin necesidad de Internet, etc. Cada vez más veremos soluciones digitales añadirse a la panoplia de instrumentos agrarios para mejorar la productividad, eficiencia y rendimientos del campo español.

La cadena alimentaria

Ya se han comentado en el apartado 3 algunos grandes rasgos de los cambios profundos en la cadena de valor, una cadena hoy estratégica para la economía nacional. Esta se ha acortado por la reducción del número de operadores y se ha hecho más rápida, eficiente y competitiva. Y la IAA fabrica y envasa sus productos adaptándolos al modelo familiar donde los *singles*, los hogares de una sola persona, son ya más de 4.500.000 a los que hay que sumar aquellos otros donde las parejas sin hijos tienen una alta presencia.

En esos cambios han jugado un papel importante las cooperativas, que hoy son más de 3.800, pero que facturan un promedio de 6.800.000 de euros cada una. Es una cifra muy baja comparativamente con la CEE donde muchas (Francia, Bélgica u Holanda) alcanzaron en venta de lácteos o carnes de porcino cifras superiores a 1.000 millones de euros, e incluso a 4.000 millones de euros. Esta situación debería mejorar en el futuro y deberían abandonarse las políticas, silenciosas o manifiestas, de las CC AA que tratan de evitar fusiones e integraciones entre cooperativas de diferentes autonomías.

Disponemos de muchas grandes empresas de la distribución, las cuales han creado y expansionado sus MDD o «marcas blancas» que compiten fuertemente con las de la IAA y cooperativas y presionan a la baja en precios hacia la parte más débil de la cadena que es la agricultura. Cadena que se caracteriza

por la gran competencia que ejerce cada eslabón sobre sus proveedores.

Este principio solo se rompe en el primer eslabón: la agricultura no puede, por el gran número de sus componentes, ejercer presión alguna sobre sus proveedores de energía, tractores, fertilizantes, etc. Es decir, la agricultura sufre de otra presión al alza de los productos o *inputs* que compra (energía, tractores, piensos…), normalmente a grandes compañías multinacionales, sin que pueda defenderse frente a esta «doble presión inversa» que comprime sus rentas.

Pero no cabe duda, por el contrario, que esa «doble presión inversa» está empujando, forzando, a la agricultura y a la IAA a ser mucho más eficiente, moderna y competitiva en el logro de un menor coste de sus producciones y en hacer estas más y más intensivas.

La gastronomía

En un examen objetivo de los cambios de estos años, habría que introducir alguno más. Me refiero, concretamente, a la «gastronomía». Y ello porque esta es un paso, el último, que lleva más allá, bastante más lejos, el concepto de «alimentación». La gastronomía es el último eslabón cualitativo de la cadena alimentaria, del sistema agroalimentario, un *mix* de alimentación y educación, de alimentación y cultura, de alimentación y salud, de alimentación y civilización en suma. Tras las producciones agrícolas, ganaderas o pesqueras hay toda una cultura milenaria que llega hasta nuestros días, que revoluciona la forma en que nos alimentamos y que nos aporta nuevos sabores, nuevos gustos, nuevas combinaciones de alimentos, especias, bebidas, etc. para hacer más atractiva y diferenciada esa alimentación.

El mundo actual, y España al tiempo, ha pasado de las recetas de Brillat-Savarin a la Guía Michelin, de los alimentos frescos a las conservas o los precocinados, de medir la comida por volumen o gramos a hacerlo en términos de vitaminas, proteínas, grasas, calorías, alimentos «con» y «sin», etc. y también, como en la pintura, hemos pasado a la «cocina de autor» donde ciertos platos llevan asociada la firma de un gran cocinero de relevancia internacional que dibuja, pinta sobre el plato.

Pero la gastronomía española redunda en que esa oferta gastronómica mejore la calidad de vida de los españoles, reduzca su coste en sanidad y aumente los ingresos por turismo. Hoy una buena parte de esos casi 70.000.000 de turistas que visitan España cada año lo hacen, también, motivados por la gastronomía española. Una gastronomía que además es extraordinariamente diversa en las materias primas que utiliza, en la forma en que las combina y en las regiones o comarcas donde se elaboran. Son los sabores de la cocina y la dieta mediterránea. Y a las viejas denominaciones de origen (una ley de 2015 regula las de ámbito supraautonómico) basadas en el vino, se han ido añadiendo, durante estos 40 años, todo género de productos e indicaciones geográficas protegidas que hoy abarcan buena parte de nuestra producción agroalimentaria y nuestro territorio. Porque la actividad legislativa en favor de la calidad de los productos ha sido intensa: Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición (2011), de Defensa de la Calidad Alimentaria (2015), Ley de Denominación de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas (2015), etc.

En el plano económico hay que añadir, pues, a las macromagnitudes económicas de nuestra agricultura y alimentación los «valores intangibles» de la gastronomía española, muy difíciles de medir pero muy sencillos de apreciar y de observar en la vida cotidiana.

La política medioambiental

La Constitución de 1978 ya marcó en este tema nuevas orientaciones básicas. Nada menos que en el Título I, donde se contienen los «deberes y derechos fundamentales», figura un artículo 45 que literalmente dice: 1. «Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo». 2. «Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio

ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». Y prevé, a tal efecto, sanciones penales o, en su caso, administrativas.

Ni que decir tiene que el sentido de la protección medioambiental (ya existente antes durante el tiempo de ICONA) ha ido evolucionando desde aquellos años hasta hoy, haciéndose cada vez más intenso y pronunciado. Hoy el medioambiente es una política cada vez más relevante en España, en la Unión Europea y en los países más desarrollados. Y dentro del Ministerio de Agricultura esta acepción incluye las políticas relativas a bosques, aguas, parques nacionales y naturales y zonas especialmente protegidas. Es por lo que durante estas cuatro décadas la superficie agroforestal, que ha sido calificada bajo alguna acción protectora del Estado o de las comunidades autónomas, ha crecido años tras año de modo muy intenso. Tanto, que hoy España es, con seguridad, el Estado miembro de la UE con mayor superficie protegida bajo alguna de las fórmulas legales y el de mayor superficie en Red Natura 2000. Y conceptos nuevos como los de la biomasa se han hecho ya comunes en nuestra economía agraria.

Esto ha sido posible merced al dictado de leyes varias sobre parques nacionales, unas, numerosas, para declarar su existencia y aprobar sus planes, y otras para regular esa figura, como la de Parques Nacionales (2007, modificada por otra de 2014). Son dignas de mención también las Leyes de Montes (2003, modificada en 2006 y 2015). Y en los últimos años, especialmente en la última legislatura (2011–2015), se han aprobado, a iniciativa del Ministerio, algunas leyes que son dignas de ser reseñadas por el avance que suponen. Me refiero a las leyes de Evaluación Ambiental (2013, que sigue al RDL de 2008), o la de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (2015, modificando otra anterior de 2007). Y también a las disposiciones en materia de riego derivadas de la DMA, que ya han sido comentadas.

Ese impulso de las ambiciones conservacionistas es lógico pero pienso que, quizás, se ha ido demasiado lejos en algunos casos y autonomías, en la definición de parques naturales, áreas de la Red Natura 2000, zona ZEPA o LIC, etc. porque se han incluido miles de hectáreas de modo innecesario, con un afán político exagerado, superficies que hoy no pueden atenderse y que limitan los derechos de propiedad de sus legítimos propietarios sin que haya mediado compensación alguna por tal limitación de derechos. No olvidemos que el derecho de propiedad está consagrado en la Constitución española y en la europea y que su limitación debe ser justificada y compensada.

El cambio climático

Tras la Conferencia sobre el Cambio Climático (COP21) de París (2015), el cambio climático global es un hecho científicamente constatado y reconocido como un peligro para la humanidad. Ya no se discute. Y también es evidente que esta alteración del clima es producida por la emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero (GEI). El último Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2014) señala importantes incertidumbres a escala regional y mundial sobre el probable efecto del calentamiento climático en la agricultura, incluso la disminución del rendimiento de los principales cultivos.

En la actualidad, la fuerte presión demográfica, el cambio tecnológico, las políticas agrícolas y el crecimiento económico han sido los principales factores de cambio durante las últimas décadas en la agricultura. Hay que alimentar a más y más población con menos tierra y agua per cápita que en siglos pasados. Por eso la agricultura ha sido siempre y sigue siendo un sector estratégico para la economía de un país, cualquiera que sea su nivel de desarrollo.

No obstante, en las últimas décadas ha sido objeto de duras críticas, siendo para muchos uno de los principales responsables del incremento de los niveles de GEI. Sin embargo no es así, gracias a la fijación de CO_2 de los cultivos anuales y especies arbóreas agrícolas o forestales; a través de la fotosíntesis se producen alimentos y otros productos agro-ganaderos-forestales

esenciales. La agricultura es así parte de la solución, no del problema.

La agricultura genera entre el 10 y el 12 por 100 de las emisiones antropogénicas de los GEI y estas aumentarán en las próximas décadas debido a la demanda creciente de alimentos y a los cambios en la dieta. Pero la mejora de las prácticas de cultivo y las nuevas tecnologías emergentes permiten aún una reducción de sus emisiones por unidad de alimento producida[15].

Es cierto que a la agricultura le afecta fuertemente el cambio climático debido a que su actividad depende de las condiciones ambientales. Sin embargo, presenta otra singularidad positiva: es el único sector, el agroforestal, que a través de la fotosíntesis puede secuestrar dióxido de carbono de la atmósfera y retenerlo en formas más o menos estables (biomasa y materia orgánica del suelo). Por este motivo, la agricultura puede contribuir a la mitigación de las emisiones GEI. Y en los sistemas agrícolas, parte del CO_2 que fijan los cultivos queda almacenado en el suelo gracias a sus raíces y residuos, comportándose en este caso como un sumidero a largo plazo. Por tanto, un mejor entendimiento y manejo de los suelos proporcionaría importantes beneficios: mitigar el cambio climático, evitar su degradación, mejorar la retención de agua e incrementar la productividad.

Entre las estrategias claves figuran el uso del laboreo de conservación, las rotaciones de cultivo y el manejo de los residuos de cultivo, la adecuada gestión del pastoreo del ganado, la mejora del manejo de los sistemas de riego y el uso de tecnologías de agricultura de precisión. El mantenimiento y posible incremento de las cantidades de carbono (C) orgánico secuestrado por el suelo podría ser crítico para la futura adaptación al cambio climático.

Adicionalmente, a través del emergente comercio de C y la introducción de compensaciones por la reducción de emisiones de GEI, los productores agrícolas podrían tener una nueva fuente de ingresos e incentivos para secuestrar C en el suelo. Y deberían ser objeto de subvención, vía ayudas PAC, los suelos agrícolas, pero muy especialmente los forestales, y ello debería ser aprovechado para estimular una agricultura sostenible.

Todo esto forma parte de los nuevos retos.

5. Una evolución preocupante: medio rural, municipios y envejecimiento

Pero no todo han sido avances y hechos positivos. Desde mi personal punto de vista algo ha evolucionado mal, por la fuerza de los hechos y está conduciendo hacia un lugar no deseado. Esa expansión agraria descrita no se ha hecho con mayor presión demográfica sobre los territorios más agrarios sino con un descenso notable de la población activa agraria y una emigración constante hacia municipios o ciudades de mayor población y dotadas de mejores servicios de todo orden: sanitarios, educativos, de seguridad, etc.

Así mientras que la población española en su conjunto crecía entre 1975-1980 y 2015 en unos 10.000.000 de habitantes, la población rural reducía fuertemente su tamaño. Y mientras que la población total veía crecer sus tasas de envejecimiento, estas se hacían más acentuadas y peligrosas en las parroquias, aldeas y municipios de menor población. Tanto si calificamos como población rural la que vive en municipios con lindes administrativos determinados como aquella que vive de forma independiente[16], resulta claro que hoy la población rural puede cuantificarse en el entorno del 20 por 100 del total.

En cuanto al índice de envejecimiento, eso que atinadamente llama M. Schooyans «invierno demográfico», este es extraordinariamente elevado en España y es fruto de un doble proceso: un menor peso de la población joven por la baja tasa de fertilidad de las últimas décadas y un espectacular aumento de las personas de

[15] LÓPEZ BELLIDO, L. (2016). *Agricultura, Cambio Climático y Secuestro de Carbono.* Ed. López Bellido-Amazon.

[16] GOERLICH GISBERT, F. J. y CANTARINO MARTÍ, I. (2015). «Estimaciones de la población rural y urbana a nivel municipal». *Estadística Española*. Vol. 57, nº 186, pp 5-28.

edad gracias a las mejores prestaciones en salud. Y, en virtud de ello, los tamaños de municipios guardan relación inversa con la población más longeva existente en los mismos. Datos muy recientes muestran que entre 2002 y 2015 la población con más de 65 años ha crecido en 1.600.000[17]. Y proyecciones de Naciones Unidas apuntan a que España será en 2050 el segundo país del mundo con la ratio de envejecimiento más elevada (69,5 personas de 65 o más años por cada 100 entre 15 y 64 años). Ese envejecimiento se ha trasladado a la población activa. Y todo ello es mucho más acentuado en la población rural, total o activa.

En los municipios de menos de 1.000 habitantes la población de más de 65 años es de 1-1,5 por cada 3 personas. Y esa población rural altamente envejecida la apreciamos aún más en comunidades autónomas como Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, o Extremadura.

Pero esos municipios rurales, aldeas, que pierden población con ritmo creciente y la que en ellos permanece tiene una alta tasa de envejecimiento, pronostica el final inmediato de muchos de tales municipios y ello generará, sin duda, un vacío demográfico mayor en amplísimas zonas de nuestro territorio. En España, en 1940 el número de municipios de menos de 500 habitantes era 3.054 de un total de 9.254 (33 por 100), en el año 2008 había ya 3.786 municipios sobre un total de 8.112 municipios (46,6 por 100), y en 2015 (revisión del Padrón. INE) son 3.897, un 47,9 por 100 sobre el total. Como se ve, los municipios de menos de 500 van creciendo en términos absolutos y relativos ya que pasan a ese rango los que van vaciándose progresivamente. Y, más tarde, por el fallecimiento de los mayores que lo habitan, pasan al estrato de menos de 100 habitantes y finalmente… mueren…

Tenemos pues, casi 4.000 municipios de menos de 500 habitantes, y de ellos más de 1.000 con menos de 100 habitantes que luchan por sobrevivir. ¿Tiene algún sentido? ¿Es lógica la resistencia numantina de nuestros pequeños ayuntamientos, deprimidos y casi sin habitantes, a fusionarse con el de al lado? ¿Es natural que este sentimiento microautonómico o localista sobreviva? Un dato aporta una idea de nuestra situación: Aragón tiene más municipios que toda Suecia. Y todo ello llevó a un debate en las últimas elecciones, gravitando sobre la existencia o no de las diputaciones provinciales sin cuya labor estos municipios carecerían absolutamente de servicios. Sin duda este es uno de los graves problemas de nuestro territorio y de nuestro medio rural al que los Gobiernos deberán prestar atención en el futuro.

A mediados de 2000, el periodista Abel Hernández, publicó dos libros[18] casi seguidos sobre nuestro mundo rural, la vieja agricultura, sus viejas costumbres, nuestras raíces en suma. Dos libros que recuerdan en mucho la Castilla de la Generación del 27, o aquellas «Viejas historias de Castilla La Vieja» de Miguel Delibes, editado en 1964. A ambos les une la pasión por su tierra castellana, por su agricultura y el costumbrismo de los viejos pueblos castellanos. Los de Hernández narran la vida del pueblo donde él vivió (Sarnago) hasta que murió su último vecino. El fin de una cultura, escribe él, donde «la vida la marcaban las campanas. Y ahora hay cada vez más campanarios vacíos… Es el final de una cultura milenaria».

¿Es así en todas partes? ¿Ocurre lo mismo en Francia, Reino Unido, Italia, etc.? Me consta que no, al menos no con esta intensidad. Estamos viendo ante nuestros ojos el declinar de nuestro sector rural y se nos están muriendo los pueblos, las costumbres, las labores, su literatura, sus expresiones, sus refranes sus canciones… su palabra, … su vida en suma.

La descripción realizada permite pronosticar la «muerte anunciada» de muchos municipios rurales y por tanto la progresión en la desertización demográfica de buena parte de España. Sin embargo en muchas

[17] CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES (2016). *El envejecimiento de la población y sus efectos en el mercado laboral español.* CEOE.

[18] HERNÁNDEZ, A. (2009). *Historia de la Alcarama y El caballo de cartón.* Ed.Gadir.

de tales regiones sus paisajes, sus ríos, la especificidad de su arbolado o vegetación, la actividad cinegética, la pesca, las casas rurales, la gastronomía, etc. son fuentes de actividad económica que deberían ser potenciadas si queremos salvar buena parte de nuestro medio rural. Los recursos del llamado Pilar II de la PAC pueden ser muy útiles a tales efectos.

Antonio Pérez Henares, con notable pluma y sensibilidad rural, en su obra «El sonido de la tierra»[19], sobre la vida rural, nos describe bien lo que debe ser buscado por los urbanitas en ese medio rural en el futuro: «… el piar de los pájaros, el trasiego de jabalíes o corzos, el ruido del viento entre las ramas de los enebros o las encinas, el zumbido de las abejas, el ladrido del perro, el aullido del lobo, etc.». Ese mundo debe ser conservado en favor de todos, es nuestra «casa común» y debe ser enseñado a nuestros niños urbanitas, que lo desconocen por completo.

6. Reflexión final

En resumen, en nada se parece el sistema agroalimentario de 2015 al de 1975. El de hoy es revelador de una evolución extraordinariamente positiva que nadie podía imaginar hace 40 años. Tenemos un PIB que ha superado el de Italia y que crece al ritmo más elevado de los Estados miembros de la UE, una producción final agraria que ha multiplicado por 11 la de 1975, un saldo de la balanza comercial agroalimentaria que es el segundo de España, con 10.000 millones de euros, y al que solo precede «bienes de equipo». Somos el primer país de Europa en hectáreas regadas, el tercero del mundo en riego modernizado y el segundo perceptor de ayudas PAC de la UE, por ser el tercer país agrario de la UE. Y el sexto exportador agroalimentario mundial, cuando en 1975 era un país fuertemente deficitario.

Y destacan cuatro subsectores en este contexto: *i)* la hortofruticultura, que exporta más de 12.000 millones de euros/año y que representa más de una tercera parte de la producción agraria total; *ii)* el porcino, que es el tercer mayor productor del mundo y exporta más de 4.000 millones de euros a 126 países; *iii)* el sector vitivinícola, que es el primer exportador mundial de vino en hectolitros, no en valor, con el 23 por 100 del mercado mundial, y que ha sido capaz de lanzar nuevas DO notables y posicionar marcas en el mundo de enorme prestigio; y *iv)* el sector olivarero y de aceite de oliva, que es el primer país del mundo en hectáreas y volumen de producción, con más de 1.400.000 de toneladas —cuando en la década de los setenta era de 300 a 400.000 toneladas—, además de lanzar al mercado aceites envasados y con marcas notables por su calidad.

Tenemos, además, la mayor superficie de cultivo transformada en riego —3.540.000 de hectáreas— de toda Europa. España es el primer país de Europa en superficies regadas, el tercero en riego modernizado y el noveno del mundo en superficie. Una superficie que se ha más que duplicado en estos 40 años.

En tecnología agrícola y en general en todo el sistema agroalimentario ocupamos las primeras posiciones del mundo. En agricultura la aplicación de *inputs* es de las más altas de Europa. Y somos país puntero en el uso de OMG, el primero de Europa, que es uno de los grandes avances biotecnológicos modernos, aunque esto será criticado por los numerosos grupos que se oponen a su uso. Y, además, nuestra agricultura está ya en la «agricultura 3.0», la de los macrodatos, en la era digital

Nuestra IAA es ya el primer sector industrial español, el sexto exportador mundial, y es ampliamente buscado por los grandes inversores internacionales. Y entre las empresas de la distribución, antes todas francesas o alemanas, destaca hoy con fuerza una española, Mercadona. Es notable.

Finalmente, al extremo de la cadena, nuestra gastronomía está reconocida en todo el mundo y entre las tres primeras de Europa.

Y en el plano medioambiental contamos con una red de parques nacionales y naturales extensísimo,

[19] PÉREZ HENARES, A. (2015). *El sonido de la tierra.* Ed. Almuzara.

disponemos además de la mayor superficie protegida de Europa pues estamos en la posición primera de la Red Natura… y aunque esto tenga sus problemas, muestra una conciencia medioambiental sorprendente.

Es el resultado de un trabajo bien hecho por todos los agentes que han intervenido: la Corona, los diferentes Gobiernos, los ministros de agricultura, pesca, alimentación, medio ambiente…, Comunidad Europea, FAO, embajadas en el exterior, autonomías, agricultores, ganaderos, industria agroalimentaria, distribución, gastronomía, empresarios, CEOE y FIAB, sindicatos generales y agrarios, universidad, profesores, confederaciones hidrográficas, federaciones de regantes, funcionarios y tantos otros, en esta excepcional labor colectiva de tan notables resultados.

José Molero*
Saraí López**

LA INDUSTRIA ESPAÑOLA EN LAS ÚLTIMAS CUATRO DÉCADAS: CAMBIO ESTRUCTURAL E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

El análisis y preocupación por el sector industrial está recobrando una actualidad en Europa que había perdido en las últimas décadas cuando los temas del avance de los servicios, particularmente las actividades financieras, ocupaban gran parte de los estudios y las políticas económicas. Debido en buena medida a los efectos de la crisis de estos años, el debate sobre la importancia de la industria para las economías desarrolladas ha tomado nuevo vigor y con ello también el papel de la política industrial. Es en este contexto donde se sitúa este análisis de la industria española en la ya larga etapa de la restauración de la democracia, con el objetivo de que el debate sobre el futuro de la industria no sea un mero discurso político. El objeto es hacer un balance de la evolución de la industria en la economía española en los últimos años, poniendo particular atención a los aspectos tecnológicos como base de la moderna competencia internacional.

Palabras clave: *cambio estructural, historia económica, innovación tecnológica*
Clasificación JEL: *N1, O1, O3*

1. Introducción

La primera idea que alimenta estas páginas tiene que ver con la pérdida de importancia cuantitativa de las actividades industriales en Europa, incluyendo España. Efectivamente, en la mayoría de los países europeos ha disminuido el peso que tienen las actividades industriales en el conjunto de la economía, aunque hay que destacar una excepción importante en relación a la economía alemana y lo que podríamos llamar sus economías satélite, principalmente Polonia. El retroceso en Alemania ha sido muy inferior al ocurrido en la mayoría de los países europeos y queda más que compensado por la producción industrial de las empresas alemanas en países limítrofes, singularmente en Polonia (Luchese, Nacia y Pianta, 2016 y Radosevic y Yoruk, 2016). En el caso español, la importancia del retroceso de la industria tiene matices

* Departamento de Economía Aplicada II, Universidad Complutense de Madrid e Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
** Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

cualitativos notables, ya que la generalización de la industrialización es un proceso relativamente reciente, básicamente de la segunda mitad del Siglo XX y, por tanto, la industria tiene un grado menor de consolidación en la economía productiva.

Aunque las causas que están detrás de este fenómeno son muy diversas, hay bastante acuerdo en conceder particular importancia al cambio tecnológico y la innovación. En diversos trabajos se ha señalado que en este apartado la economía española presenta una insuficiencia dinámica que, a pesar de los avances más recientes, no ha dejado de pesar sobre las opciones de nuestra industria dentro y fuera de las fronteras (Molero, 2015). Este rasgo adquiere mayor relieve, si cabe, en las décadas recientes cuando los «factores creados» destacan más que nunca como motores de la productividad y la competitividad internacional; la innovación tecnológica es uno de los más importantes factores competitivos «creados» por las economías avanzadas.

Otra idea fuerza de este trabajo es que la industria importa, e importa mucho. Más allá del papel histórico en la modernización de las economías desarrolladas interesa destacar su importancia cualitativa, que proviene de su papel en la estructura productiva y en el cambio tecnológico.

El papel en la estructura productiva tiene tres componentes (Laviña y Molero, 2012). Primero, el mayor nivel de interrelaciones que tienen los sectores industriales comparados con otros sectores (Buesa y Molero, 1998). Segundo, el ritmo más alto de crecimiento de la productividad en el promedio de las actividades industriales frente a otras. Tercero, la mayor calidad del empleo que produce, lo que también conlleva mayores retribuciones salariales.

Respecto al cambio técnico, debe subrayarse el predominio de la industria en la generación de innovaciones de producto y de proceso, así como el mayor «consumo» de innovaciones tecnológicas generadas por otros sectores, particularmente por los servicios intensivos en conocimiento; en otras palabras, no es posible que un país mantenga una posición de liderazgo internacional en el plano tecnológico sin disponer de un sector industrial fuerte y competitivo.

El período de referencia es 1975-2015 pero lo hemos dividido en dos subperíodos para los que el tratamiento es distinto. De una parte, el último cuarto del Siglo XX, que ya ha sido objeto de análisis anteriores (Buesa y Molero, 1998 y 2000; Molero, 2003 y 2009 y Molero y Granda, 2014), permite hacer una exposición de los principales hechos que caracterizan la evolución en ese período. De otra, para los últimos 15-20 años se han hecho nuevos análisis que aportan resultados significativos de cara a hacer un balance final y apostar por soluciones para el futuro.

Tras esta introducción de contenido básicamente conceptual, en el apartado 2 se ofrece una síntesis de la industria en las últimas décadas del Siglo XX. En el apartado 3 se profundiza en la evolución y especialización industrial en el Siglo XXI y finalmente se hace una síntesis de los principales aspectos abordados.

2. La industria en el último período del Siglo XX

Elegir el año 1975 como punto de partida tiene plena coherencia desde el punto de vista económico ya que coincide con el final de un período de fuerte aceleración del crecimiento, donde el protagonismo de la industria fue determinante. Los hechos estilizados del papel de la industria en ese tiempo son los siguientes (Buesa y Molero, 1998)[1]:

- El papel de la industria en el conjunto de la economía cambia a partir de la crisis de los años setenta perdiendo peso en el conjunto, por detrás de los servicios; en 1974, el porcentaje de la industria en el valor añadido bruto (VAB) subió al 31,38 por 100 desde el 24,18 por 100 que tenía el año 1964. Posteriormente se reduce al 29,12 por 100 en 1994.
- Este nuevo dinamismo está estrechamente relacionado con que el crecimiento del valor añadido (VA)

[1] Las siguientes consideraciones proceden directamente de este trabajo, por lo que salvo indicación contraria la fuente es siempre la misma. Pp. 33 y sigs.

se fundamente más sobre el empleo (cantidad) que sobre el incremento de la productividad del trabajo (calidad), como había sido en la etapa anterior de fuerte expansión industrial. En otras palabras, «se asiste a un agotamiento del modelo de desarrollo anterior a la crisis (…), la industria ha cedido el papel impulsor del crecimiento al sector servicios y, con ello, la economía ha entrado en una etapa caracterizada por la mediocridad de sus tasas de expansión.

- Esta pauta de la industria española tiene rasgos internacionales, pues se aprecian tendencias parecidas en el contexto de los países de la Unión Europea (UE). Si acaso, la dinámica española en lo que a la industria se refiere fue algo más positiva, como lo demuestra el hecho de que aumente su peso en el VA industrial de la UE.
- La evolución en el período considerado tiene matices, según consideremos cada uno de los componentes de la industria: manufacturas, energía o minería. Así, el crecimiento de la producción de las ramas energéticas fue superior al del conjunto de la industria (2,9 por 100 anual acumulativo frente al 1,15 por 100 general), lo que elevó su participación en el conjunto. Por el contrario, las materias primas minerales solo crecieron al 0,83 por 100 anual acumulativo y las ramas manufactureras al 0,87 por 100; en ambos casos se redujo su aportación al *output* industrial en la década de 1990.
- Dentro de las industrias manufactureras crecieron más las ramas de mayor y menor complejidad tecnológica[2], lo que elevó su peso en el conjunto. Se asiste así a una polarización de la estructura hacia los extremos en detrimento de las ramas de complejidad tecnológica intermedia.
- También estos cambios son reconocibles en otros países europeos, si bien con algunas diferencias. Así, el sector energético tenía en esos años una mayor importancia en la industria española, al tiempo que la economía española presenta una composición de las ramas manufactureras con una menor complejidad tecnológica en comparación con los países mayores de la UE; este diferencial, como se verá, se ha mantenido hasta la actualidad.
- Un aspecto singularmente importante del cambio operado en la industria en estas décadas se aprecia al constatar el cambio sustancial que se produjo en cuanto al peso relativo de los mercados internos y externos. De una parte, se asiste a una pérdida de capacidad de nuestra industria para abastecer la creciente demanda interna y, de otra, las exportaciones conocen un crecimiento significativo. Todavía en 1985 la producción propia cubría el 85 por 100 de consumo aparente de productos industriales en España. Fruto de la mayor inserción internacional, principalmente de la incorporación a la Comunidad Europea, el peso de las importaciones fue creciendo hasta que en 1995 la cobertura del mercado interno con producción propia se redujo al 65 por 100 para el conjunto de la industria y a un 62 por 100 para la industria manufacturera. Las exportaciones industriales conocieron también cambios importantes, pasando de algo más del 15 por 100 de la producción en la segunda mitad de la década de 1980 al 29 por 100 en el año 1995 (34 por 100 para la industria manufacturera).
- Este doble proceso se hizo más acentuado en los sectores manufactureros de mayor contenido tecnológico. El caso más revelador es el de los sectores de más alta complejidad tecnológica. En ellos, la cobertura del mercado interior era en torno al 70 por 100 antes de la incorporación a la Comunidad Europea; en solo diez años esa tasa descendió al 36 por 100. Paralelamente, la propensión exportadora que era de poco más del 20 por 100 en los años ochenta, creció de manera considerable hasta cerca del 50 por 100 en el año 1995. Detrás de estos cambios está una cada vez más notable especialización industrial, que dio paso a un comercio intraindustrial más desarrollado y que tiene como uno de sus principales protagonistas la especialización de las filiales de las empresas multinacionales establecidas en España (Molero y Buesa, 1993).

[2] El concepto de complejidad tecnológica es similar pero no coincidente con el de contenido tecnológico empleado por la OCDE. Véase BUESA y MOLERO (1998).

● La polarización anterior se refleja también en el saldo comercial. Entre 1975 y 1995 la contribución al saldo de los sectores de mayor complejidad tecnológica fue negativa. Por el contrario, los sectores de complejidad tecnológica media tuvieron contribuciones positivas en el mismo período.

Sin embargo, en otros dos grupos de sectores los cambios en la inserción internacional trajeron consigo modificaciones importantes de sus posiciones comerciales. En efecto, los sectores de alta complejidad tecnológica, tradicionalmente con una contribución negativa al saldo comercial, conocen un cambio drástico, pasando a tener una contribución positiva; parte esencial de ese cambio correspondió a la industria del automóvil en la que las filiales de las empresas extranjeras establecidas en España consolidaron una tendencia exportadora que ha llegado hasta hoy. Pero, de otro lado, en los sectores de menor complejidad tecnológica, donde se encuentra buena parte de la conocida como industria tradicional, se produce un cambio desde la posición anterior, con una contribución positiva al saldo a tenerla negativa al final del período analizado. En este caso, el fuerte empuje de las economías asiáticas emergentes y la reconfiguración de posibilidades competitivas producidas por la incorporación a la Comunidad Europea son causas importantísimas del cambio.

3. La industria española en el Siglo XXI

En este segundo período se trata de profundizar en el conocimiento de los cambios más significativos de la industria. Para ello, tras una visión de conjunto de su evolución, se presta atención especial a tres aspectos esenciales: los cambios en la composición de la industria, la evolución del esfuerzo tecnológico y la especialización tecnológica en el plano internacional.

Evolución de la industria en la economía

El Gráfico 1 recoge los datos básicos para conocer la evolución de la actividad de los grandes sectores de la economía a lo largo de los últimos 20 años. La tendencia es claramente descendente para la industria. Así, mientras que en la segunda mitad de los años noventa la industria representaba cerca del 20 por 100 del PIB a precios de mercado, el año 2014 pierde más de cuatro puntos, situándose en el 15 por 100. La pequeña recuperación que se aprecia al comienzo de la crisis —llegó al 16 por 100— no se ha sostenido con posterioridad y en gran medida fue un efecto inducido por la fuerte contracción del sector de la construcción que en esos años pasa del 10 por 100 al 5 por 100 del PIB.

Siguiendo la tendencia ya apuntada en el período anterior, el sector servicios gana posiciones netas, pasando del 60,2 por 100 del PIB en 1995 al 68,4 por 100 en 2014. El pequeño retroceso experimentado hasta 2007 fue consecuencia de la fuerte expansión del sector de la construcción, que ganó posiciones netas a costa del resto de los sectores productivos.

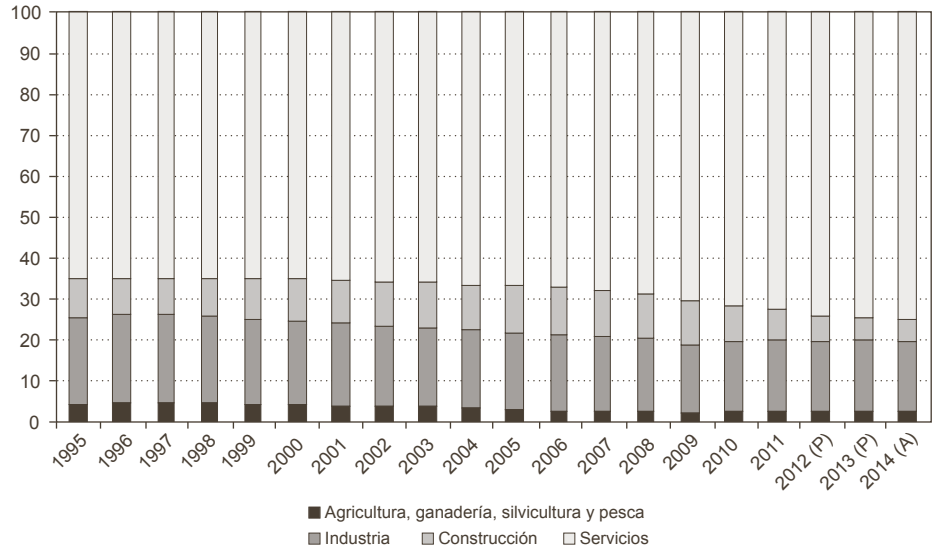
No obstante, conviene matizar algo la evolución de la industria, distinguiendo entre valor y volumen. En valores corrientes, la industria mantuvo una senda ligeramente ascendente, desde los 90.624 millones de euros en 1995 a un máximo de 183.970 millones en el año 2008, inmediatamente antes de la crisis. Desde ese momento el descenso ha sido permanente hasta situarse en 161.150 millones en 2014, lo que supone un retroceso de casi una década. En números índices, el INE proporciona la evolución sobre una base 100 en 2010. También aquí se aprecia una trayectoria positiva al principio, desde el 73,8 en 1995 al 108,1 en 2007; después el retroceso es sistemático, llegando al 90,1 en el 2014. Este retroceso es mayor que el experimentado por el conjunto de la economía, que se sitúa en 96,1 en 2014, y también es mayor que el ocurrido en la agricultura (104,2 en 2014) y los servicios (101,6 en 2014).

En resumen, la pérdida de posiciones relativas de la industria es consecuencia de un crecimiento menor que el del resto de actividades al comienzo de la crisis y de un descenso significativo experimentado desde el año 2008.

Según se apuntaba en el apartado 1, este proceso de pérdida de peso de la industria no es exclusivo de

GRÁFICO 1

PESO DE LOS SECTORES ECONÓMICOS EN ESPAÑA
(En % sobre PIB total)



NOTAS: (P) provisional; a) avance.
FUENTE: INE. Contabilidad Nacional de España

España, sino que está bastante generalizado en Europa, singularmente en los países del Sur y del Este. Sobre esta base, algunos analistas plantean abiertamente la existencia de un creciente dualismo industrial en Europa entre su centro, con la gran potencia alemana como núcleo y la periferia (Izsak, Markianidou y Radosevic, 2014 y Cireo y Guarascio, 2015).

La composición de la industria

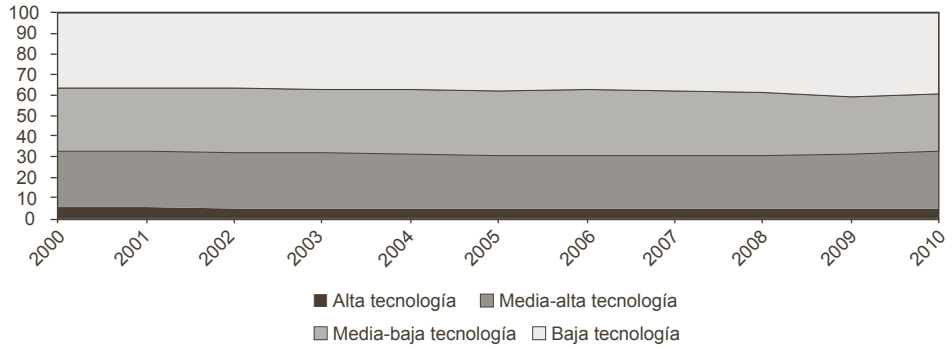
Uno de los aspectos que más condicionan el avance de la productividad y el fortalecimiento de nuevas bases competitivas es la capacidad tecnológica de los sectores y las empresas que en ellos desarrollan su actividad. En este caso, a diferencia de lo mostrado en el apartado 2, se utilizará una tipología sectorial basada en la metodología de la OCDE sobre la intensidad tecnológica de los sectores.

La OCDE distingue cuatro tipos de sectores: Baja Tecnología (BT), Tecnología Media Baja (TMB), Tecnología Media Alta (TMA) y Alta Tecnología (AT). Los resultados de aplicarla a la industria española se exponen en el Gráfico 2, en tanto que el Gráfico 3 es el resultado de estimarlo para el conjunto de la UE27, utilizando en ambos casos la contribución de los diferentes tipos de sectores al VA de la industria.

De su análisis se desprende que, en consonancia con lo expuesto en otros trabajos (Molero, 2009 y Molero y Granda, 2014), la presencia de sectores de AT en la industria manufacturera española es escasa, manteniéndose así a lo largo del tiempo; aproximadamente estos sectores son el 7 por 100 del VA del conjunto manufacturero. Este es un rasgo que diferencia claramente la economía española de la de los países más desarrollados y sin duda es un hándicap importante a la hora de configurar una competitividad estructural sustentada en el avance

GRÁFICO 2

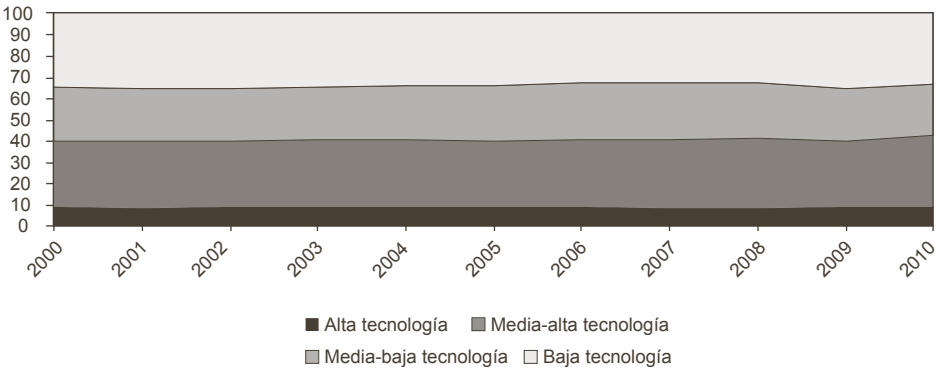
PESO DE LA INDUSTRIA POR INTENSIDAD TECNOLÓGICA EN ESPAÑA (En %)



FUENTE: Elaboración propia con datos de Eurostat.

GRÁFICO 3

PESO DE LA INDUSTRIA POR INTENSIDAD TECNOLÓGICA EN LA UE27 (En %)



FUENTE: Elaboración propia con datos de Eurostat.

tecnológico. Comparando la composición de España con la de la UE27 se puede concluir que nuestra industria se ha orientado más hacia sectores de BT y TMB.

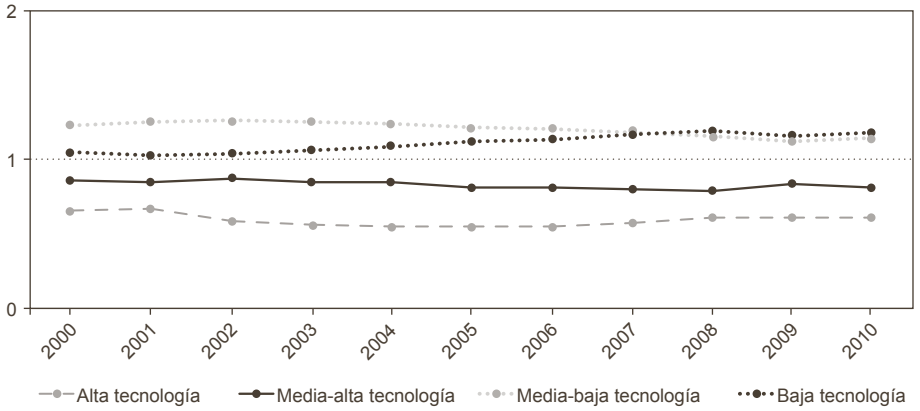
Una visión más clara de este fenómeno se obtiene mediante el cálculo de un índice de especialización sectorial basado en la siguiente fórmula:

$$IEP_i=(VA_{ie}/VA_{te}) / (VA_{iUE}/VA_{tUE}) ,$$

siendo VA_{ie}=valor añadido del tipo *i* de sector en España, VA_{te}=valor añadido total de la industria manufacturera española, VA_{iUE}=valor añadido del tipo de sector *i* en la UE27, VA_{tUE}= valor añadido industrial de la UE27.

GRÁFICO 4

INDICE DE ESPECIALIZACIÓN INDUSTRIAL EN ESPAÑA
(Respecto a la UE27)



FUENTE: Elaboración propia con datos de Eurostat.

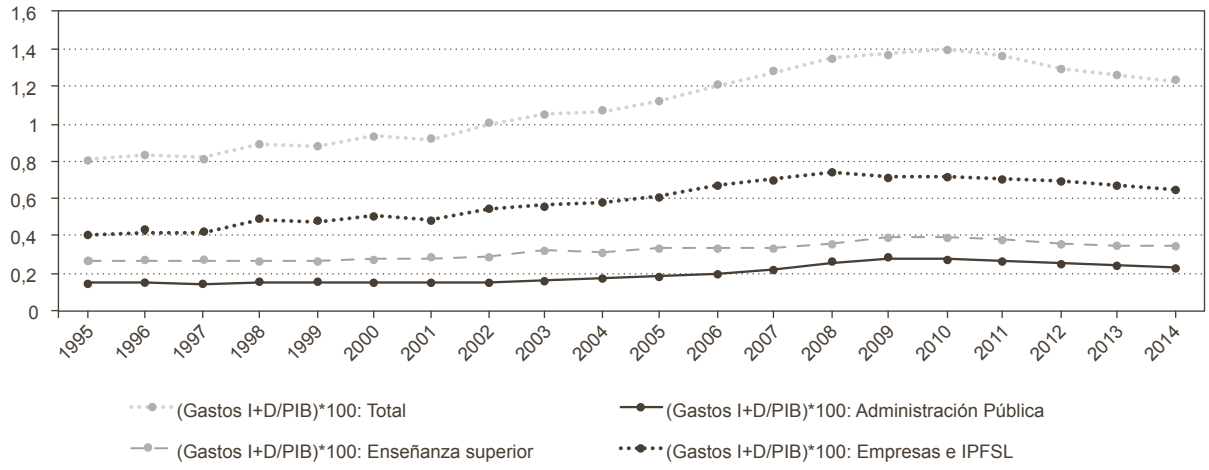
La interpretación del índice es sencilla, valores del IEP >1 significan que la industria manufacturera española está especializada en este tipo de sectores, lo que les confiere una mayor importancia relativa en nuestro país. Por el contrario, IEP<1 significa que estos sectores tienen una menor importancia relativa en España.

El Gráfico 4 muestra el resultado de calcular el índice en la primera década del Siglo XXI y permite concluir que la industria manufacturera española tiene una especialización dual caracterizada por una especialización positiva en sectores de BT y TMB y una desespecialización en sectores de TMA y AT. A su vez cabe destacar que mientras que los valores del IEP en el segundo tipo de sectores han permanecido muy estables en el período analizado —en AT entre el 0,65 y 0,61 y en TMA entre 0,86 y 0,81—, en los casos de menor contenido tecnológico se ha producido algún cambio reseñable. Así, en los sectores BT el IEP ha seguido una tendencia creciente, reforzando de esta manera la especialización de las manufacturas españolas en este tipo de actividades. De manera contraria, los sectores de TMB han evolucionado hacia una pérdida de peso en la configuración de la industria.

Como se ha señalado en otros trabajos (Molero y Granda, 2014), la configuración de la especialización española no es un caso aislado dentro de la UE. Efectivamente, aplicando el mismo cálculo a las industrias de los cuatro países mayores (Alemania, Reino Unido, Francia e Italia), el resultado es que en tres de ellos —la excepción es Alemania— se confirma una especialización en industrias de bajo contenido tecnológico; en Francia el valor del IEP en estos sectores es incluso superior al de España. En el otro extremo, solo Reino Unido tiene un perfil de especialización claramente orientado a sectores de mayor contenido tecnológico, mientras que Alemania tiene un valor próximo a la unidad. Tanto Francia como Italia tienen valores de especialización muy bajos en estos sectores (0,75 y 0,82 respectivamente). En otras palabras, el problema de la presencia relativamente escasa de sectores de AT es un hecho que afecta a muchas economías europeas, entre ellas de manera singular a España, y

GRÁFICO 5

GASTOS EN I+D POR SECTORES DE EJECUCIÓN EN ESPAÑA (Respecto al PIB)



FUENTE: Elaboración propia con datos de Eurostat.

constituye una dificultad considerable para competir con otras áreas del mundo, mejor adaptadas a los sectores más intensivos en tecnología.

Los recursos empleados y los resultados obtenidos en la innovación tecnológica

En consonancia con haber puesto en el centro de estas reflexiones la innovación tecnológica, es conveniente considerar algunos parámetros sobre la misma para evaluar más directamente su situación. De manera sintética se hará referencia a los recursos dedicados a la innovación y los resultados obtenidos.

En lo referente a los recursos, el Gráfico 5 recoge la evolución de los gastos en I+D sobre el PIB desde 1995. Dos conclusiones son las más significativas: primero, que en los 20 años transcurridos la economía española ha incrementado significativamente los recursos dedicados a la investigación científica y el desarrollo tecnológico, que pasan desde el 0,8 por 100 en 1995 al 1,2 por 100 en 2014; es decir, un aumento del 50 por 100. En esta evolución el componente principal es el gasto ejecutado por las empresas, que significa más de la mitad del total, mientras que la otra mitad se reparte entre las universidades y los centros públicos de investigación[3].

Segundo, a pesar de esa evolución, España sigue estando netamente rezagada respecto a los países más desarrollados. Valga como ejemplo que en el área de la OCDE el promedio de gasto sobre el PIB supera el 2,2 por 100 y en los países más comprometidos con la ciencia y la tecnología (EE UU, Suecia, Alemania, Corea) se aproxima o supera el 3 por 100. En este sentido es particularmente importante el hecho del retroceso del esfuerzo español desde 2010, algo totalmente inédito en la historia reciente y uno de los pocos casos que se han dado

[3] Debe aclararse que, si en lugar de ver los datos del gasto ejecutado, atendiésemos al origen de los fondos, el primer lugar lo ocupan los fondos públicos con más del 50 por 100, lo cual diferencia el caso español de las economías más desarrolladas en las que los fondos de procedencia privada son notablemente superiores a los de origen público.

CUADRO 1

GASTO EN INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN ESPAÑA
(En % sobre el PIB)

	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
España	1,62	1,52	1,43	1,48	1,50	1,68	1,72	1,83	1,68	1,55	1,37	1,28	1,28	1,24

FUENTE: FECYT, sobre la base de la Encuesta sobre Innovación en las Empresas y la Contabilidad Nacional de España.

a nivel internacional; esto pone en cuestión la lenta convergencia que se venía produciendo desde la entrada en vigor de la «Ley de Ciencia» en 1986.

Como es conocido, el desarrollo de la innovación tecnológica no depende tan solo del esfuerzo en I+D, con ser este muy importante, sino que las actividades innovadoras se llevan a cabo con otros muchos recursos encuadrados en lo que la OCDE denomina «gastos de innovación» y que integran otros gastos, incluyendo la incorporación de conocimiento producido por otras entidades (*v.g.* compra de licencias, gastos en maquinaria, etc.). Por ello debe también observarse lo ocurrido con esos recursos más amplios.

El Cuadro 1 proporciona esa información a partir de los datos suministrados por las encuestas de innovación de las empresas. Desafortunadamente, la serie temporal es pequeña porque esas encuestas se vienen realizando solo desde hace pocos años. A pesar de esta limitación parece evidente que los recursos empresariales dedicados a la innovación también se han visto severamente afectados por la crisis, retrocediendo incluso a niveles previos a la misma. Como se ha indicado en otro lugar (Molero, 2015), eso es debido principalmente a la reducción del número de empresas innovadoras y en menor medida a la disminución de los recursos dedicados por cada una de ellas. Un dato complementario importante es que los gastos en I+D suponen más del 67 por 100 de todos los que se asignan a la innovación, siendo todavía más elevados en la industria, donde alcanzan más del 72 por 100.

Acerca de los resultados, una primera aproximación consiste en ver el porcentaje del total de empresas que afirman haber introducido innovaciones de producto, proceso u organización. El Gráfico 6 deja claro que la posición española también está muy retrasada respecto a los países de la OCDE; si en España el porcentaje de empresas es del 15,7 por 100, en los países innovadores es el doble. Incluso respecto a algunos países emergentes la posición de España tampoco es muy alentadora.

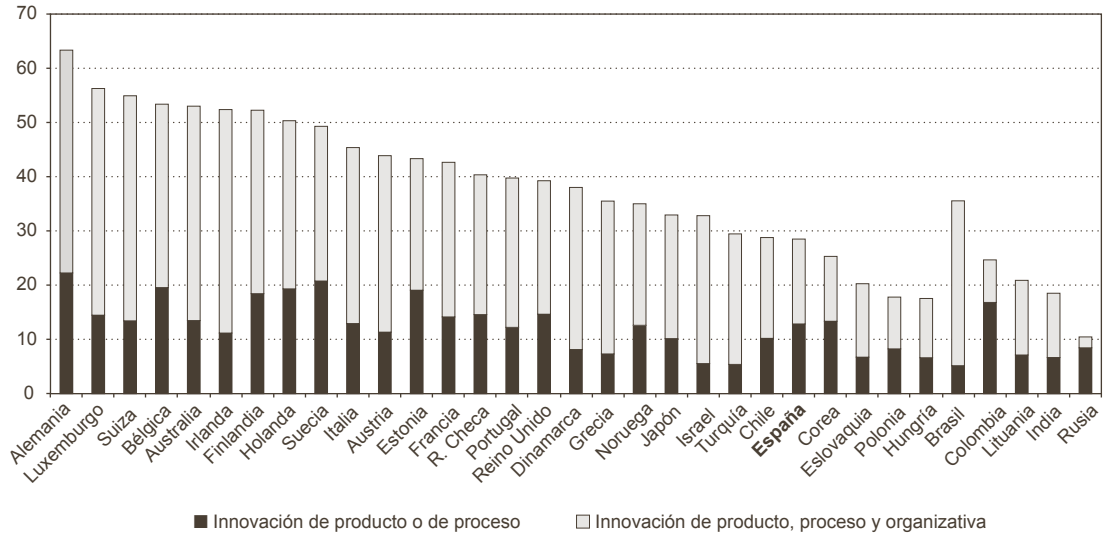
Otro indicador de la misma encuesta adecuado para nuestro propósito es el que recoge las empresas que han introducido productos nuevos para el mercado. En el Gráfico 7 se incluye este dato respecto a la actividad de las pyme, ya que el comportamiento de las grandes es más homogéneo (OCDE, 2015, 65); además las pyme constituyen la gran mayoría del tejido industrial español. Los datos son muy expresivos sobre un comportamiento menor de las empresas españolas comparado con la mayoría del resto de países.

Especialización sectorial en el contexto internacional

Hasta aquí nos hemos referido a la situación de la industria de una manera general. Sin embargo es necesario analizar sus fortalezas y debilidades desde una perspectiva sectorial que, por otro lado, debe ser la base para plantear posibles actuaciones de cara al futuro. En coherencia con mantener la innovación

GRÁFICO 6

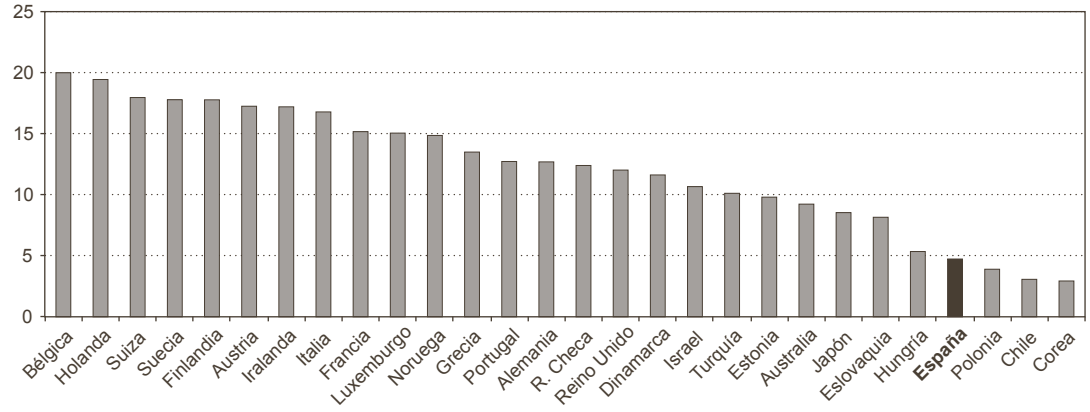
INNOVACIÓN EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 2010-2012
(En % del total de las empresas)



FUENTE: OECD Science, Technology and industry Scoreboard, 2015.

GRÁFICO 7

EMPRESAS QUE INTRODUCEN PRODUCTOS NUEVOS EN EL MERCADO, 2010-2012
(Pyme, % del total)



FUENTE: OECD Science, Technology and industry Scoreboard, 2015.

tecnológica como guía del análisis veremos, en primer lugar, cuáles son las ventajas y desventajas que objetivamente se manifiestan en la industria para, a continuación, relacionarlas con el dinamismo tecnológico internacional.

Primeramente se van a estimar la ventajas tecnológicas reveladas (VTR) de cada sector utilizando la siguiente fórmula:

VTR_i = (patentes españolas en el sector *i* / patentes mundiales en el sector *i*) / (patentes españolas totales/ patentes mundiales totales)[4].

La interpretación del índice de VTR es simple: cuando alcance valores $VTR_i>1$ quiere decir que en ese sector la posición de las patentes españolas en el conjunto de las mundiales es superior a la posición media que ocupan las patentes españolas en el mundo, lo que revela que este sector tiene ventajas relativas. Por el contrario, $VTR_i<1$ revela una posición peor de ese sector con respecto al promedio y decimos que existen desventajas relativas. Cuando $VTR_i=1$ no hay ni ventajas ni desventajas.

El Esquema 1 muestra el resultado de ese cálculo para el período 2008-2012, último para el que existen datos suficientes. Con el fin de facilitar su comprensión, los resultados se presentan agrupando los sectores en categorías según sus valores se alejen mucho o poco respecto al valor de 1. Así, se distinguen cinco colectivos. Un primero donde los valores se sitúan muy cerca de la media, con una variación inferior al +/-5 por 100, lo que indica que las ventajas o desventajas son muy escasas y pueden variar fácilmente de un período a otro: lo denominamos «neutro». A continuación se tienen dos grupos donde existen ventajas: uno primero en el que las mismas se sitúan entre el 5 y el 25 por 100 por encima de la unidad y hablaremos de ventajas moderadas; el otro grupo lo constituyen sectores cuyos valores de VTR están por encima del 25 por 100 respecto a 1, y se denominan de ventajas intensivas.

Una división similar se hace con los sectores con VTR < 1. Si estas se sitúan entre el -5 por 100 y el 25 por 100 de la unidad, los denominaremos sectores con desventajas moderadas, mientras que cuando las VTR son inferiores en más de un 25 por 100 a la unidad, diremos que son sectores con desventajas tecnológicas intensivas.

Las principales conclusiones que pueden extraerse son las siguientes:

— Entre los sectores con ventajas intensas se encuentran bastantes de los que pueden incluirse dentro del concepto de industrias tradicionales (madera, alimentación y bebidas, cuero y calzado, etc.), algunas ramas de la química (productos farmacéuticos, jabones y detergentes, etc.) y algún ejemplo de maquinaria.

— Las ventajas moderadas se dan en otros varios sectores químicos (caucho y plásticos, pinturas, etc.), algunos de maquinaria (otros equipos de transporte, maquinaria para la energía) y otras industrias tradicionales (imprenta y edición, productos minerales no metálicos, etc.).

— Las mayores desventajas se concentran en sectores relacionados con la informática y las tecnologías de la información y las comunicaciones (máquinas de oficina y ordenadores, televisión y radio, instrumentos científicos y médicos, etc.).

— Desventajas moderadas aparecen en cierto tipo de maquinaria especializada (máquinas de usos especiales, motores eléctricos, maquinaria para procesos industriales, etc.), ramas relacionadas con la energía (coque y petróleo, generadores y motores eléctricos, etc.) y vehículos.

Dado el largo período de tiempo en que se sitúa este trabajo, es importante conocer si la realidad expresada en el Esquema 1 refleja una posición estructural en el largo plazo. La forma de valorarlo es estimar las VTR para períodos anteriores y compararlas con las ya analizadas. El período elegido es el de 1993-1997 y los resultados se resumen en el Esquema 2. De la comparación se deduce que, efectivamente, las posiciones relativas de la

[4] Se utilizan los datos de la Oficina Mundial de Patentes (WIPO). Por razones de homogeneidad, se calculan para períodos de varios años.

ESQUEMA 1

VENTAJAS / DESVENTAJAS TECNOLÓGICAS EN ESPAÑA, 2008-2012

Ventajas intensivas

VTR > 1,25

- Aparatos domésticos
- Madera y de productos de madera y corcho, excepto muebles
- Productos alimenticios y bebidas
- Pesticidas y otros productos agroquímicos
- Muebles
- Marroquinería, talabartería y calzado
- Productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos
- Productos metálicos, excepto maquinaria y equipo
- Maquinaria agropecuaria y forestal
- Productos de tocador, jabones detergentes y limpieza y perfumes
- Prendas de vestir; teñido de pieles

Ventajas moderadas

1,05 < VTR < 1,25

- Otro material de transporte
- Productos de caucho y plástico
- Otros productos minerales no metálicos
- Pinturas, barnices y revestimientos similares; tintas de imprenta y masillas
- Máquinas herramienta
- Maquinaria para la producción y uso de energía mecánica, excepto motores de aviones, vehículos automóviles y ciclomotores
- Industria editorial, impresión y reproducción de medios de comunicación
- Otro tipo de maquinaria de uso general

Neutros

0,95 < VTR < 1,05

- Otros productos químicos
- Productos químicos básicos
- Productos textiles
- Pulpa, papel y productos de papel
- Armas y municiones
- Metales comunes
- Fibras artificiales y sintéticas
- Vehículos de motor, remolques y semirremolques

Desventajas moderadas

0,75 < VTR < 1,25

- Otra maquinaria de uso especial
- Motores, generadores y transformadores
- Aparatos de iluminación y lámparas eléctricas
- Equipo de control de procesos industriales
- Tabaco
- Instrumentos y aparatos de medida, verificación, control, navegación y otros fines, excepto equipos de control de procesos industriales
- Distribución de energía eléctrica, aparatos de control, hilos y cables aíslados
- Productos derivados del petróleo y combustible nuclear
- Equipo eléctrico

Desventajas intensivas

VTR > 0,75

- Transmisores de radiodifusión y televisión y de aparatos para telefonía y telegrafía
- Equipo médico y quirúrgico y de aparatos ortopédicos
- Instrumentos de óptica y equipo fotográfico
- Receptores de radio y televisión, los bienes asociados grabación de audio o video o reproductor
- Válvulas, tubos y otros componenentes electrónicos
- Máquinas de oficina y ordenadores
- Relojes
- Acumuladores, pilas y baterías primarias

FUENTE: Elaboración propia.

mayoría de los sectores son muy estables en el tiempo y eso responde a que la configuración de capacidades tecnológicas es un proceso acumulativo de largo plazo que es difícil que se modifique en el corto plazo. Otros aspectos de interés son los siguientes:

— Grupo de sectores con VTR intensivas. De los 11 sectores presentes en el período más reciente, todos menos uno ya tenían esa posición dos décadas antes; tan solo hay una incorporación: productos farmacéuticos. En sentido contrario, hay dos sectores que tenían VTR intensivas y que actualmente no se manifiestan: caucho y plásticos y máquina-herramienta. Ambos retroceden a la categoría de ventajas moderadas, pero con ventajas al fin y al cabo.

— Grupo de sectores con VTR moderadas. Aquí hay algunos cambios más. De los ocho sectores presentes en el último período, cinco ya estaban en la misma categoría en el periodo de inicio. Se producen dos incorporaciones, otros productos minerales no metálicos e imprenta y edición. Por el contrario, otros sectores han dejado de pertenecer a esta categoría, disminuyendo sus VTR: papel y pasta de papel y otra maquinaria de usos especiales, armas y municiones y textiles.

— Grupo de sectores con desventajas tecnológicas intensas. La estabilidad de este grupo es también muy considerable. De los ocho sectores aquí incluidos en el último período, todos menos uno ya estaban anteriormente. Se incorpora relojes y asimilados, a partir de una pérdida importante de VTR.

— Grupo de sectores con desventajas moderadas. De los diez incluidos en 2008-2012, hay tres que se incorporan proviniendo de sectores que en 1993-97 tenían ventajas, en algún caso significativas. Destaca particularmente el caso de Vehículos. En sentido contrario, dejan de pertenecer a este colectivo: textil, papel y pasta de papel y armas y municiones.

En síntesis, se confirma la existencia de una importante estabilidad, particularmente en los sectores que tienen ventajas o desventajas más intensas. Los cambios se producen mayoritariamente en los grupos de sectores donde las posiciones relativas son más moderadas y, por tanto, más proclives a evolucionar al alza o a la baja.

Especialización tecnológica y dinamismo internacional: hacia una taxonomía de sectores industriales

Se puede dar un paso más en la valoración de la especialización tecnológica de la industria española si se combinan los datos de las VTR con la dinámica internacional de los sectores. Con este fin se elabora una taxonomía sectorial mediante la combinación de las VTR con un índice que mide la ganancia o retroceso de cada sector en el total de la tecnología mundial, medida por las patentes. Como se ha señalado anteriormente (Molero y García, 2008), este segundo indicador se obtiene midiendo la participación de cada sector en las patentes mundiales en un momento y la evolución de esa participación a lo largo del tiempo; se trata de conocer si un sector concreto tiene un comportamiento dinámico (incrementa su peso en el total) o retardatario (disminuye su peso). Combinando esta medición con los valores sectoriales de las VTR obtenemos una taxonomía con cuatro tipos de sectores:

a) Especialización dinámica. Son sectores con ganancia de peso en total tecnológico mundial y con VTR>1. Es la mejor posible de las situaciones puesto que se combinan los rasgos positivos de ambos indicadores.

b) Oportunidades perdidas. Denominamos así a aquellos sectores también caracterizados por un dinamismo mundial positivo, pero en los que la industria española tiene desventajas tecnológicas. Su nombre responde al hecho de que, en este caso, los sectores españoles no aprovechan plenamente las oportunidades dinámicas internacionales.

c) Especialización estacionaria. Aquí se incluyen aquellos sectores donde la industria española tiene ventajas tecnológicas, pero que tienen un menor dinamismo internacional.

ESQUEMA 2

VENTAJAS / DESVENTAJAS TECNOLÓGICAS EN ESPAÑA, 1993-1997

Ventajas intensivas

VTR > 1,25

- Productos alimenticios y bebidas
- Tabaco
- Aparatos domésticos
- Pesticidas y otros productos agroquímicos
- Productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos
- Productos de tocador, jabones, detergentes, limpieza y perfumes
- Madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles
- Muebles
- Productos metálicos, excepto maquinaria y equipo
- Otro material de transporte
- Productos de caucho y plástico
- Marroquinería, talabartería y calzado
- Otra maquinaria de uso especial
- Otra maquinaria de uso general

Ventajas moderadas

1,05 < VTR < 1,25

- Prendas de vestir; teñido de pieles
- Maquinaria para la producción y uso de energía mecánica, excepto motores de aviones, vehículos automóviles y ciclomotores
- Productos químicos básicos
- Máquinas herramienta
- Pulpa, papel y productos de papel
- Otros productos químicos
- Armas y municiones
- Pinturas, barnices y revestimientos similares; tintas de imprenta y masillas
- Productos textiles
- Fibras artificiales y sintéticas
- Productos derivados del petróleo y combustible nuclear

Neutros

0,95 < VTR < 1,05

- Metales comunes
- Equipo médico quirúrgico y de aparatos ortopédicos
- Vehículos de motor, remolques y semirremolques
- Industria editorial, impresión y reproducción de medios de comunicación

Desventajas moderadas

0,75 < VTR < 1,25

- Otros productos minerales no metálicos
- Motores, generadores y transformadores
- Equipo de control de procesos industriales
- Distribución de energía eléctrica, aparatos de control, hilos y cables aislados
- Maquinaria agropecuaria y forestal
- Instrumentos y aparatos de medida, verificación, control, navegación y otros fines, excepto equipos de control de procesos industriales

Desventajas intensivas

VTR > 0,75

- Aparatos de iluminación y lámparas eléctricas
- Relojes
- Instrumentos de óptica y equipo fotográfico
- Máquinas de oficina y ordenadores
- Receptores de radio y televisión, los bienes asociados grabación de audio o video o reproductor
- Transmisores de radiodifusión y televisión y de aparatos para telefonía y telegrafía
- Acumuladores, pilas y baterías primarias
- Equipo eléctrico
- Válvulas, tubos y otros componenentes electrónicos

FUENTE: Elaboración propia.

ESQUEMA 3

TAXONOMÍA SECTORIAL EN ESPAÑA EN LOS PERÍODOS 1993-2002 Y 2003-2012

Especialización estacionaria

- Madera y corcho (excepto muebles)
- Alimentación y bebidas
- Pesticidas y productos agroquímicos
- Cuero y calzado
- Productos farmacéuticos y médicos
- Maquinaria agrícola y forestal
- Jabones y detergentes
- Caucho y plástico
- Productos minerales no metálicos
- Pinturas y barnices
- Maquinaria y herramienta
- Edición e imprenta
- Química básica
- Textil
- Papel y pasta de papel
- Metal básica

Especialización dinámica

- Electrodomésticos
- Muebles
- Productos metálicos
- Otros equipos de transporte
- Maquinaria para energía (excepto motores)
- Otra maquinaria de uso general

Retirada

- Otra maquinaria de uso especial
- Tabaco
- Coque, refinado del petróleo, combustible nuclear
- Instrumentos ópticos y fotográficos

Oportunidades perdidas

- Vehículos
- Motores eléctricos, generadores, etc.
- Equipo de iluminación
- Equipo de control de procesos industriales
- Instrumentos de medida, control, navegación
- Instrumentos de distribución eléctrica, cables
- Equipo electrónico
- Televisión, radio, etc.
- Equipo médico, quirúrgico
- Receptores de TV, radio, etc.
- Válvulas y componentes eléctronicos
- Maquinaria de oficina y ordenadores
- Relojes

FUENTE: Elaboración propia.

d) Sectores en retirada. Agrupa los sectores que tienen un mal dinamismo internacional y en los que la industria española tiene desventajas.

Frente a otras clasificaciones sectoriales, la aquí propuesta tiene la ventaja de no situar a los sectores de manera apriorística, en función de un determinado concepto, sino que cada sector se asigna a cada tipo en función de puntuaciones objetivas que no tienen que ser las mismas ni en todos los períodos de tiempo ni en todos los países.

El Esquema 3 muestra los resultados de aplicar la taxonomía considerando un período de tiempo de 20 años, en consonancia con la orientación estructural del trabajo. A los fines de posibles acciones de política estimamos que lo fundamental es analizar los sectores incluidos en los tres primeros tipos. Las principales conclusiones son las siguientes:

a) Sectores de «especialización dinámica». Son relativamente pocos, lo que no habla muy bien de la adaptación de las capacidades tecnológicas de la

industria española. Se incluyen algunos de los integrables dentro del concepto de industrias tradicionales (muebles, productos metálicos) con otros relacionados con la ingeniería mecánica (otro equipo de transporte, maquinaria para la energía, otra maquinaria de uso general) y un sector típico de economías de escala (electrodomésticos).

b) Sectores de «oportunidades perdidas». Estamos ante un resultado muy trascendente. Primero por la misma amplitud del número de sectores aquí incluidos y, segundo por el tipo predominante, claramente orientado a sectores de AT, según la clasificación empleada anteriormente. Efectivamente, hay un nutrido grupo se sectores que están relacionados con la generación o uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, tales como equipos de control de procesos industriales, instrumentos de medida, control y navegación, aparatos para la distribución eléctrica, TV y radio, maquinaria de oficina y ordenadores, válvulas y componentes electrónicos, etc. A ellos se añaden otros sectores vinculados a la generación o uso de le energía, entre ellos motores eléctricos y generadores, o acumuladores y pilas. Un caso de particular interés es el de vehículos que indica que, a pesar de la fuerte implantación de filiales extranjeras en España, la creación de tecnología propia no está al mismo nivel que la producción ya que esas filiales se nutren muy intensamente de la tecnología de su grupo empresarial.

c) Sectores de «especialización estacionaria». La problemática de los sectores incluidos en esta categoría es también muy notable puesto que aquí se concentra una parte sustancial de las actividades industriales españolas en lo que a volumen y empleo se refiere. El colectivo es amplio y heterogéneo e incluye, en primer lugar, un conjunto de ramas de las denominadas de industria tradicional, como madera y corcho, alimentación y bebidas, cuero y calzado, prendas para llevar, edición e imprenta o textil. Después, hay un grupo de ramas de la industria química, entre ellas, pesticidas y productos agroquímicos, jabones y detergentes, caucho y plásticos, pinturas y barnices, etc. Finalmente también se encuentran aquí diversas ramas de la maquinaria como maquinaria agrícola y forestal o la máquina-herramienta.

No es posible comentar caso por caso, pero hay dos consideraciones generales que deben tenerse en cuenta. La primera, que, como se ha dicho, estos sectores concentran una parte muy significativa de la industria de nuestro país y que dan empleo a un colectivo muy numeroso de trabajadores, incluso con una cualificación nada despreciable. La segunda, que dentro de estos sectores se aprecia un dualismo estructural profundo consistente en que coexisten un grupo de empresas muy modernas, altamente tecnificadas, muy dinámicas internacionalmente y que han mostrado una competitividad internacional indudable en la crisis, junto con otro grupo de empresas, numéricamente mucho mayor, de menor dimensión y con serias dificultades de adaptación a la creciente competencia internacional.

Se ha repetido el mismo análisis tipológico pero limitado al período más reciente de 2008-2012. Si se comparan los resultados del Esquema 4 con el anterior, se aprecia que existe una similitud importante entre ambos, lo que apunta a que la mayor parte de los desafíos indicados siguen presentes en los últimos años. La única excepción importante la encontramos en el caso de varios sectores, que en el último período se situarían en la categoría de especialización dinámica, en lugar de la de especialización estacionaria en la que aparecen cuando se ve el largo plazo. Son un conjunto de casos que introducen una buena noticia para la industria española ya que son sectores que en los últimos tiempos han tenido un dinamismo tecnológico internacional superior al anteriormente experimentado, ofreciendo así a las industrias españolas un panorama atrayente para la plena explotación de sus ventajas tecnológicas.

4. Conclusiones

A lo largo de estas páginas se ha pasado revista a diversos aspectos que permiten tener un panorama si

ESQUEMA 4

TAXONOMÍA SECTORIAL EN ESPAÑA, 2008-2012

Especialización estacionaria

- Alimentación y bebidas
- Pesticidas y productos agroquímicos
- Jabones y detergentes
- Edición e imprenta
- Química básica
- Otros productos químicos

Especialización dinámica

- Electrodomésticos
- Madera y corcho (excepto muebles)
- Muebles
- Cuero y calzado
- Productos metálicos
- Maquinaria agrícola y forestal
- Prendas de vestir
- Otros equipos de transporte
- Caucho y plástico
- Productos minerales no metálicos
- Pinturas y barnices
- Maquinaria y herramienta
- Maquinaria para energía (excepto motores)
- Otra maquinaria de uso general
- Textiles

Retirada

- Transmisores de radio y TV
- Instrumentos ópticos y fotográficos
- Receptores de radio y televisión
- Maquinaria de oficina y ordenadores

Oportunidades perdidas

- Vehículos
- Maquinaria para otro uso específico
- Motores eléctricos, generadores, etc.
- Equipo de iluminación
- Equipo de control de procesos industriales
- Tabaco
- Instrumentos de medida, control, navegación
- Instrumentos de distribución eléctrica, cables
- Coque, refinado del petróleo, combustible nuclear
- Equipo electrónico
- Equipo médico, cirugía, ortopedia
- Válvulas electrónicas y otros componentes eléctronicos
- Relojes
- Acumuladores, baterías etc.

FUENTE: Elaboración propia.

no de toda la problemática de la industria española en las últimas décadas, sí al menos de varias de las cuestiones que resultan críticas a la hora de plantearse una estrategia de futuro; desde luego, el cambio tecnológico y la innovación deben formar parte de este pensamiento. De manera sintética, los principales rasgos estilizados que se desprenden del análisis efectuado son los siguientes:

a) La pérdida de posiciones de la industria en el conjunto de la actividad económica. Mayoritariamente ha sido consecuencia de un menor crecimiento de la industria, aunque acompañado en varios momentos también por una pérdida de crecimiento absoluta de ésta. Por las razones ya señaladas, este declive industrial debe ser revertido si se quiere que el dinamismo económico conjunto sea mayor y más consistente, se produzca más empleo y de mejor calidad y se mejore la posición en cuanto a innovación tecnológica de la economía española.

b) La composición de la industria en función del contenido tecnológico de los sectores se caracteriza por una debilidad constante en lo referente al papel de los sectores que tienen un mayor nivel tecnológico. Esto se refleja tanto en la distribución del VA como en el empleo y las exportaciones.

c) La acumulación de VTR refleja en gran medida lo anterior pues, aun existiendo algunas VTR en ciertos sectores de alto contenido tecnológico (*v.g.* productos farmacéuticos o máquina-herramienta), en la mayoría de los casos las VTR se centran en sectores con menor nivel tecnológico.

d) La utilización conjunta de las VTR y el dinamismo internacional de los sectores a nivel mundial trae a colación dos grandes desafíos para la política industrial y tecnológica. Por un lado, tenemos el caso de los sectores incluidos en «oportunidades perdidas», en los que la presencia de importantes sectores tecnológicos refleja una debilidad estructural seria. Entre las diversas acciones posibles no debería olvidarse una estrategia para lograr un papel innovador más activo de las filiales de las empresas multinacionales que tienen posiciones clave en muchos de estos sectores; la mayor implicación de las mismas con el sistema nacional es fundamental para lograr que actividades hoy, en este tipo de sectores, transiten hacia la «especialización dinámica». Por otro lado, hay importantes sectores —bastantes de industrias tradicionales— que, teniendo posiciones tecnológicas ventajosas, es más difícil su proyección futura, al encontrarse en sectores de menor expansión tecnológica internacional; en estos casos hay múltiples acciones posibles, todas encaminadas a mejorar la capacidad competitiva de las empresas de esos sectores en los mercados nacionales e internacionales: se trata de actuar simultáneamente sobre aspectos tales como la reducida dimensión de las empresas, los costes de la financiación que necesitan o la mejora de la cualificación de su capital humano, entre otros.

Referencias bibliográficas

[1] BUESA, M. y MOLERO, J. (1998). *Economía Industrial de España.* Madrid. Civitas.

[2] BUESA, M. y MOLERO, J. (2000). «La industrialización en la segunda mitad del Siglo XX». En VELARDE, J. (Ed). *1900-2000*, *Historia de un esfuerzo colectivo*. Barcelona, Planeta.

[3] CIREO, V. y GUARASCIO, D. (2015). «Jobs and Competitiveness in a Polarized Europe». *Intereconomics*. Leibniz Information Centre for Economics.

[4] IZSÁK, K.; MARKIANIDOU, P. y RADOSEVIC, S. (2014). «Convergence of National Innovation Policy Mixes in Europe. Has it Gone too Far?. An Analysis of Research and Innovation Policy Measures in the Period 2004-12». *Journal of Common Market Studies.*

[5] LAVIÑA, J. y MOLERO, J. (2012). *Innovación, productividad y competitividad para una nueva economía*. Madrid, Foro de Empresas Innovadoras.

[6] LUCHESE, M.; NASCIA, L. y PIANTA, M. (2016). *Industrial Policy and Technology in Italy.* ISIS Growth Working Paper.

[7] MOLERO, J. (2003). «Industrialisation and Internationalisation in the Spanish Economy». En MCGOWAN, F. y RADOSEVIC, S. (Eds). *Emerging Industrial Arquitecture*. Londres, Routledge.

[8] MOLERO, J. (2009). «El futuro de la industria española: un análisis desde la perspectiva de la innovación tecnológica». *Mediterráneo Económico,* nº 16.

[9] MOLERO, J. (2015). «La innovación tecnológica en la economía española: la necesidad de un gran impulso». *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 885.

[10] MOLERO, J. y BUESA, M. (1993). «Multinational Companies and Technological Change: Basic Traits and Taxonomy of the Behavior of German Industrial Companies in Spain», *Research Policy*, nº 22.

[11] MOLERO, J. y GARCÍA, A. (2008). «The Innovative Activity of Foreign Subsidiaries in the Spanish Innovation System: An Evaluation of their Impact from a Sectoral Taxonomy Approach». *Technovation*, nº 28.

[12] MOLERO, J. y GRANDA, I. (2014). «The Industrial Sector of Spain. In Search of a New Policy». En TEIXEIRA *et al.* (Ed). *Structural Change, Competitiveness and Industrial Policy.* Londres, Routledge.

[13] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2015). *Science, Technology and Industry Scoreboard.* París, OECD.

[14] RADOSEVIC, S. y YORUK, E. (2016). «A New Metrics of Technology Upgrading: The Central and East European Countries in a Comparative Perspective- UCL Centre for Comparative Studies of Emerging Economies». *Working Paper Series,* nº 2.

María Teresa Costa Campi*

EVOLUCIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO ESPAÑOL (1975-2015)

El sector energético afronta actualmente importantes retos a nivel global, y el sector eléctrico se encuentra en el centro del debate. La transición hacia una generación de bajas emisiones, que asegure el suministro y la competitividad de la economía al mismo tiempo, se antoja como un rompecabezas de difícil solución. Este artículo estudia la evolución del sector eléctrico atendiendo a los cambios en el modelo energético a partir de 1975. La evolución tecnológica y regulatoria experimentada en este período resulta clave para entender la situación actual y cómo afrontar los retos futuros. Los distintos apartados destacan los aspectos más trascendentales de la historia reciente del sistema eléctrico como la influencia de los Planes Energéticos Nacionales (PEN), el Marco Legal Estable (MLE), el proceso de liberalización e integración europea, la evolución tecnológica con el desarrollo de las fuentes de generación renovables, los problemas de sostenibilidad económica más recientes y la correspondiente reforma de la Ley del Sector Eléctrico.

Palabras clave: *energía eléctrica, evolución histórica, España.*
Clasificación JEL: *L94, Q31.*

1. Introducción

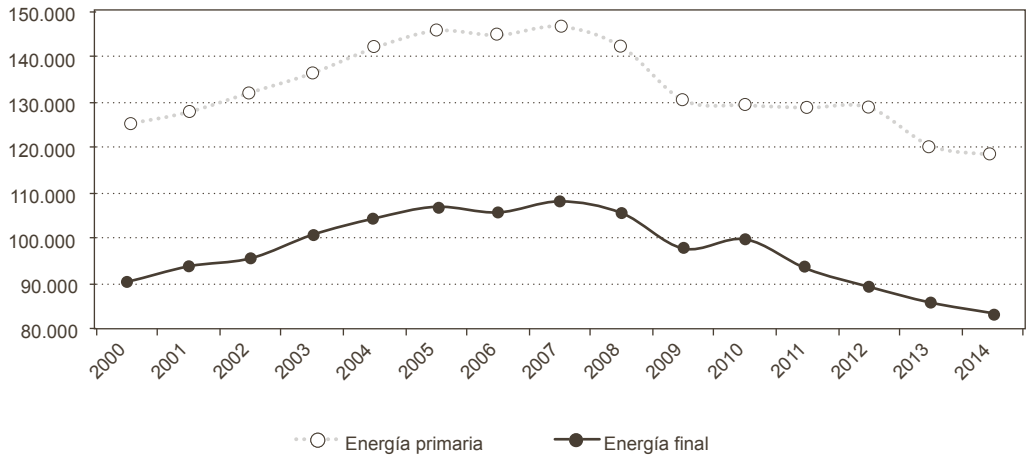
El crecimiento económico está basado en buena parte en el consumo de energía, en cuanto que es un *input* esencial en la actividad productiva y en el funcionamiento de la sociedad. El sector energético contribuye a la creación de empleo y tiene un peso significativo en la inversión total. En España, los datos sobre demanda de energía primaria[1] y final ponen de relieve esta relación entre consumo energético y crecimiento económico. En concreto, se observa que la demanda aumenta durante la etapa de expansión económica que llega hasta el año 2007, mientras que desde el inicio de la crisis económica, tanto la demanda primaria como la final han mantenido una senda de continua caída siguiendo una tendencia similar al PIB, como se puede observar en los Gráficos 1 y 2. A pesar de que parte de esta reducción de la demanda se puede

* Catedrática de Economía y Directora de la Cátedra de Sostenibilidad Energética. Universidad de Barcelona.
Agradezco a Xavier Massa, investigador de la Catedra de Sostenibilidad Energética de la Universidad de Barcelona, su colaboración.

[1] Esta demanda se obtiene como resultado de sumar al consumo de energía final los consumos en los sectores energéticos (consumos propios y consumos en transformación, especialmente en generación eléctrica y refinerías de petróleo) y las pérdidas.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DEL CONSUMO ENERGÉTICO EN ESPAÑA, 2000-2014
(En ktep)



FUENTE: Elaboración propia a partir de balances energéticos MINETUR.

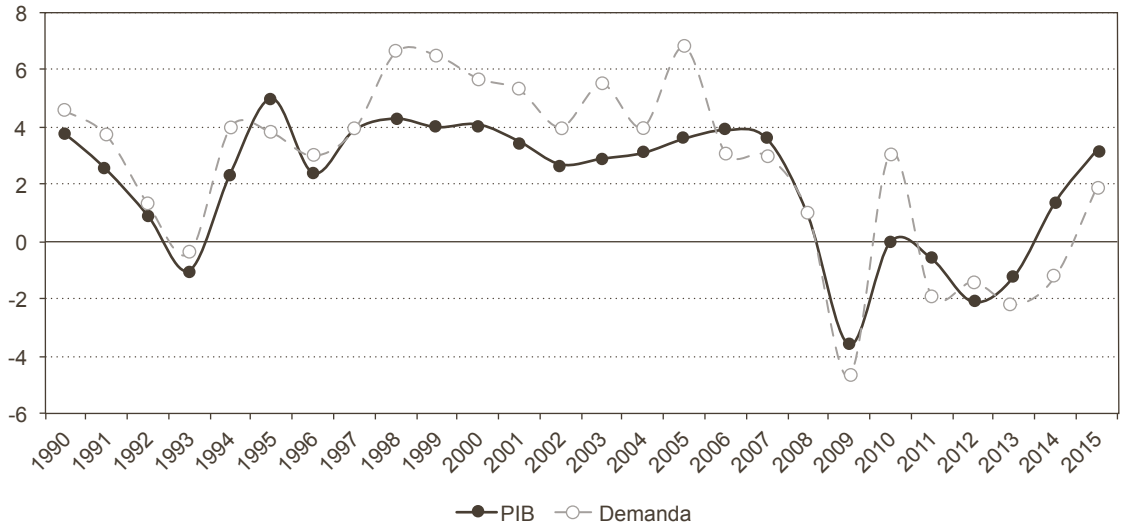
explicar por la mejora de la intensidad energética (sobre todo en los últimos dos ejercicios, cuando se ha iniciado la recuperación), el efecto de la contracción de la actividad económica ha pesado de forma determinante en este comportamiento.

Una amplia relación de aportaciones de la literatura económica empírica demuestra la relación existente entre crecimiento económico y evolución de la demanda de energía (Payne, 2010; Climent *et al*., 2007 y Ciarreta y Zarraga, 2010). En el Gráfico 2 se muestra evidencia de la correlación observada entre el crecimiento (o caída) de la demanda eléctrica y el crecimiento (o caída) de la actividad económica, en tasas de variación. Sin embargo, esta relación se puede ver afectada por cambios tecnológicos que reducen la intensidad energética de la economía, o por cambios en la estructura productiva que desplacen la producción hacia sectores menos intensivos en el consumo de energía (Stern, 2004). Estos factores parecen estar afectando a la evolución reciente de la demanda eléctrica con tasas de crecimiento menores que las del PIB, cuando históricamente ha sucedido lo contrario. Esto significa que los avances en eficiencia energética y la creciente tercerización de la economía española empiezan a afectar a esta relación.

Si analizamos esta misma demanda según sus fuentes de energía primaria, en 2014 el petróleo era el combustible más utilizado representando el 42 por 100 del consumo; le seguía el gas natural con un 20 por 100; las energías renovables en sentido amplio (hidráulica, eólica, solar, geotérmica, biomasa, biocarburantes y residuos) con el 14,5 por 100; la energía nuclear cubría el 12 por 100 de este consumo; y, finalmente, el carbón representaba un 10,1 por 100. La conclusión que se extrae de estos datos es que España posee un *mix* energético equilibrado donde las diversas tecnologías están representadas. La diversificación del *mix* energético se inició en la década de 1970, cuando el consumo todavía dependía casi en exclusiva del petróleo. En las décadas posteriores, en paralelo a una creciente electrificación, se instalan nuevas centrales de generación

GRÁFICO 2

TASAS DE VARIACIÓN DEL PIB Y DEMANDA DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN ESPAÑA, 1990-2015



FUENTE: Informes del Sistema Electrico Español 1990-2015. ***http://www.ree.es/es/estadisticas-del-sistema-electrico-espanol/informe-anual***

térmica de carbón, de energía nuclear, ciclos combinados y, más recientemente, plantas de generación eléctrica basadas en fuentes energéticas renovables y biocombustibles.

Alternativamente, si ahora nos fijamos en el impacto económico directo del sector energético en España, encontramos que el sector representaba el 3,1 por 100 del PIB en 2012 (Club Español de la Energía, 2014). En relación al total de la industria, el sector energético supone un 25,7 por 100 de su cifra de negocio total y un 22,2 por 100 de las inversiones. Respecto al empleo, el sector energético crea más de 68.000 puestos de trabajo directos, con un elevado nivel de productividad, baja temporalidad y alta cualificación media (Cuadro1).

Otro aspecto relevante de la aportación del sector energético a la economía es su esfuerzo en I+D. La mayoría de compañías del sector invierten en I+D, en concreto un 60 por 100, y su esfuerzo innovador[2] se sitúa en el 1,7 por 100; ambos valores están en línea con lo observado en otros países de la UE (Costa-Campi *et al.,* 2014). En valor absoluto, el gasto en I+D en España en 2012 por parte del sector energético sumaba 705.000.000

CUADRO 1

IMPACTO ECONÓMICO DEL SECTOR ENERGÉTICO ESPAÑOL EN LA INDUSTRIA

	Sector energético	Total industria (%)
Número de empresas.....	16.986	9,0
Personas ocupadas.....	68.191	3,5
Cifra de negocios*	146.982.750	25,7
Inversiones*.....	8.508.897	22,2

NOTA: *En miles de euros (CNAE 05, 06, 07, 08, 09, 19 y 35).
FUENTE: Encuesta Industrial de Empresas y DIRCE.

[2] Gasto en I+D como porcentaje de las ventas.

CUADRO 2

EVOLUCIÓN POTENCIA INSTALADA NACIONAL
(En megavatios)

	1975*	1980*	1990*	1995*	2000*	2005*	2010	2015
Hidráulica	11.953	13.576	16.221	16.517	16.728	16.963	17.107	20.325
Nuclear	1.120	1.120	7.329	7.391	7.677	7.597	7.515	7.573
Carbón	12.393	16.447	10.243	10.310	11.049	10.910	11.342	10.936
Fuel + Gas	-	-	7.259	7.247	7.521	6.370	4.698	2.490
Ciclo combinado[1]	-	-	-	-	-	11.992	26.573	26.670
Resto hidráulica[2]	-	-	594	1.124	1.391	1.695	2.037	-
Eólica	-	-	1	97	1.829	9.654	19.715	23.003
Solar fotovoltaica	-	-	0	1	2	43	3.838	4.667
Solar térmica	-	-	-	-	-	-	532	2.300
Térmica renovable / Otras renovables[3]	-	-	-	62	181	479	821	747
Térmica no renovable / Cogeneración y resto[4]	-	-	159	1.163	4.216	6.163	7.240	6.712
Residuos[5]	-	-	-	-	-	-	-	754
Total	**25.466**	**31.143**	**41.807**	**43.911**	**50.594**	**71.865**	**101.420**	**106.187**

NOTAS: [1] Incluye funcionamiento en ciclo abierto; [2] incluye todas aquellas unidades menores de 50 MW que no pertenecen a ninguna unidad de gestión hidráulica (UGH); [3] otras renovables incluyen biogás, biomasa, hidráulica marina y geotérmica. Los valores de potencia incluyen residuos hasta el 31/12/2014; [4] los valores de potencia incluyen residuos hasta el 31/12/2014; [5] potencia incluida en térmica renovable y térmica no renovable/cogeneración y resto/cogeneración hasta el 31/12/2014. * Datos para el sistema peninsular.
FUENTE: REE y MINETUR.

entre inversión pública y privada, representando un 5 por 100 del gasto total (Club Español de la Energía, 2014).

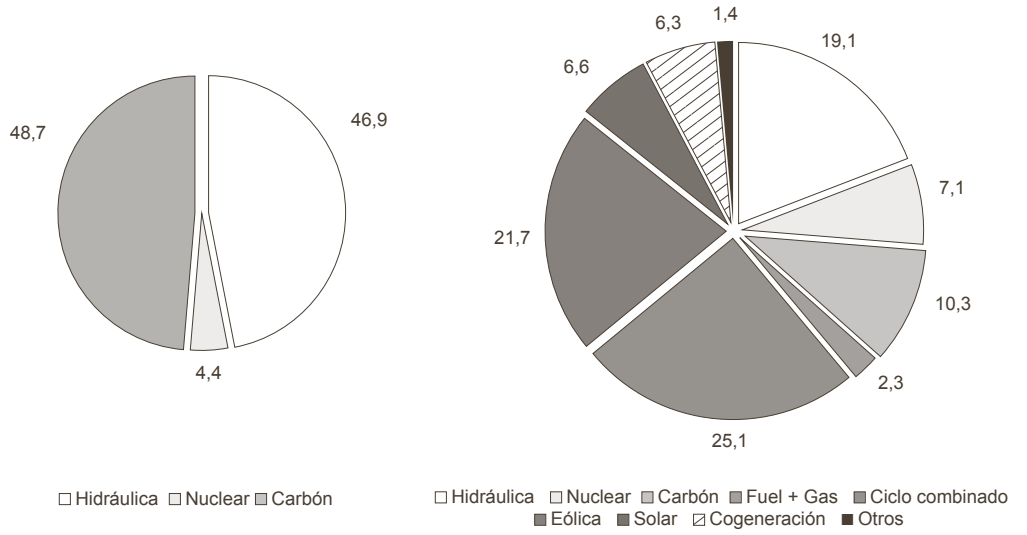
Dentro de la economía española y del sector energético, la electricidad cada vez tiene un mayor peso. El sector de producción y distribución de energía eléctrica (tal como se denomina a efectos estadísticos) es uno de los principales sectores productivos de la economía española, principalmente en términos de su contribución al PIB y a la formación bruta de capital fijo (inversión). Si se considera de forma exclusiva la aportación de las empresas eléctricas al PIB, esta asciende a 20.303 millones de euros, lo que representa el 1,9 por 100. Desde el año 2000 hasta 2014 se han invertido en el sector eléctrico español 63.153 millones de euros, y solo en ese último ejercicio, 2.202 millones según cálculos de UNESA[3].

La evolución del sector eléctrico desde la década de 1970 no ha sido ajena a los cambios políticos, sociales, económicos y tecnológicos vividos durante los últimos 40 años. Muestra de ello es el proceso de liberalización del sector, emprendido entre los años noventa y la primera década del Siglo XXI, que daba continuidad al proceso de integración europea para la creación de un mercado único de la electricidad. También es destacable el

[3] Nota de prensa de UNESA 11 noviembre 2015: «Las compañías de UNESA generan más de 180.000 empleos en España y su aportación al PIB es del 1,9 por 100».

GRÁFICO 3

POTENCIA INSTALADA NACIONAL (MW), 1975 *VERSUS* 2015
(En %)



FUENTE: REE y MINETUR.

importante cambio tecnológico acaecido durante estas cuatro décadas, y que se plasma en una transformación profunda del *mix* de generación, paradigmático en el caso español, y en un espectacular crecimiento de la capacidad instalada que se dobla en los últimos 15 años.

El cambio en el *mix* que se observa en el Cuadro 2 se puede explicar en gran parte en función de los objetivos de política energética fijados desde la UE. El trilema energético compuesto por la seguridad de suministro, la sostenibilidad económica y la sostenibilidad medioambiental nos sirve de explicación para entender esta profunda transformación de la capacidad de generación instalada en España. En primer lugar, el desarrollo de la energía nuclear a finales de los años setenta y principios de los ochenta se justifica por la voluntad de conseguir la seguridad de suministro y sostenibilidad financiera del sistema —objetivo fallido—, gravemente afectada por los elevados precios del petróleo; en 1973 el fuel suponía el 70 por 100 de la energía primaria y el 33 por 100 de la generación eléctrica. Posteriormente, el auge de los ciclos combinados reforzó la seguridad de suministro y supuso una reducción significativa de los costes medios, en un contexto de elevados incrementos de la demanda. Una década más tarde el desarrollo de las energías renovables ha pretendido dar respuesta a la creciente preocupación por la sostenibilidad medioambiental, aunque haya vuelto a generar tensiones en la sostenibilidad financiera. El Gráfico 3 muestra los cambios en la composición de la tecnología de generación hacia un *mix* mucho más equilibrado.

El sector energético afronta actualmente importantes retos a nivel global, y el sector eléctrico se encuentra en el centro del debate. La transición hacia una generación de bajas emisiones, que asegure el suministro y la competitividad de la economía al mismo tiempo, se antoja como un rompecabezas de difícil solución. El desarrollo tecnológico y un marco normativo adecuado que

impulse al sector privado a la autorregulación serán las claves para su consecución. Aspectos como cuál debe ser el diseño del mercado ante el auge de las energías renovables, cómo desplegar las *Smart Grids,* el nuevo rol que con ellas tendrá el DSO (Distributor System Operator), cómo incrementar la competencia en el mercado minorista o cuál es la mejor estrategia para fomentar la eficiencia energética, entre otros, presentan serios interrogantes sobre esta nueva transformación que está experimentando el sector. Dentro del sector energético, las actividades eléctricas son las que van a sufrir el cambio tecnológico más profundo a la par que van a desplazar a otras energías

En este artículo se estudia la evolución del sector eléctrico, atendiendo a los cambios en el modelo energético a partir de 1975. En el siguiente apartado se trata la primera etapa del proceso de transformación del sector, que abarca los Planes Energéticos Nacionales (PEN) entre 1975 y 1983. Estos planes intentaban solventar los problemas asociados a la crisis del petróleo y las dificultades financieras posteriores derivadas del plan de expansión nuclear. El apartado 3 se adentra en los entresijos del Marco Legal Estable (MLE), nuevo modelo tarifario que pretendía poner fin a los problemas financieros del sector, y que precedió a la etapa liberalizadora. El apartado 4 se centra en el proceso de liberalización que arranca con la Ley del Sector Eléctrico de 1997, y donde se hace un repaso a todo el proceso y las distintas instituciones surgidas del mismo, como la secuencia de mercados eléctricos y su integración con Portugal a través del Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL). El apartado 5 hace un retrato de la reforma reciente del sector con la aprobación de la nueva ley del sector eléctrico y cómo se enfrenta al déficit de tarifa. En el apartado 6, finalmente, se presentan las conclusiones.

2. El Plan Energético Nacional 1975, 1978 y 1983

Este análisis sobre la evolución del sector eléctrico español se inicia en un momento de transición política pero también de profundas transformaciones para la economía española. El crecimiento económico de los años sesenta y setenta empieza a requerir cambios también al sector eléctrico. Sin embargo, el contexto no es plácido y la industria eléctrica se enfrenta a significativos retos a principios de la década de 1970, que se intentan abordar con el lanzamiento del Plan Energético Nacional de 1975 (PEN 75).

Es imposible entender el Plan Energético Nacional de 1975 sin tener en cuenta el trasfondo de la crisis del petróleo de 1973. La generación eléctrica a partir de fuelóleo representaba un porcentaje elevado sobre el total de la producción de electricidad (33 por 100), razón por la que se hacía necesario desarrollar un programa inversor que permitiese la sustitución de este tipo de generación a fin de estabilizar los costes del sistema. La mayoría de países europeos acometieron medidas para la mejora de la eficiencia energética a fin de reducir la dependencia del petróleo —decisión tomada desde un primer momento—, mientras que en España no se adoptó un criterio similar hasta finales de los años setenta (López Milla, 1999). La principal causa del desencuentro de la política energética española con los mercados fue la decisión política de compensar parte del incremento del coste del crudo importado. Al no trasladar al consumidor final el coste real de la energía, se produjo una ineficiente asignación de recursos y, en consecuencia, una evolución de la demanda contraria a la lógica de los precios.

A mitad de la década de 1970, las autoridades españolas decidieron diseñar una nueva estrategia para hacer frente a los problemas derivados de la elevación de los precios del petróleo. De esta forma, se aprobaba en 1975 el primer Plan Energético Nacional, que definía la política energética española para los próximos diez años, con la intención de dar respuesta al *shock* del petróleo y a la crisis económica derivada del mismo (Cuerdo Mir, 1999).

El PEN 75, centrado en el lado de la oferta, pretendía rebajar la participación del petróleo en el consumo de energía, sustituyéndolo por otras fuentes. En primer lugar, se diseñó un modelo para estimar la demanda a

partir de la serie histórica de consumo energético y del crecimiento del PIB. El resultado fue una estimación del crecimiento de la demanda de aproximadamente un 10 por 100 para la energía eléctrica en el período 1975-1985, que resultó muy por encima del incremento real. Este desajuste provocó que el aumento de la oferta de generación también estuviera por encima del deseado, y junto al proceso de sustitución del petróleo, este exceso acabó generando problemas financieros entre las compañías eléctricas inversoras.

La principal consecuencia de la implantación del PEN 75 fue la reducción del consumo de fuelóleo en la producción eléctrica, al ser desplazado por la energía térmica de carbón y nuclear. La tecnología nuclear suponía asegurar la independencia energética y evitar las consecuencias del aumento del precio del crudo. No obstante, no se tuvo en consideración el coste económico que este cambio representaba, ni la sobrecapacidad del sistema en relación a la demanda, como se apuntaba en el párrafo anterior. Por otro lado, al contrario que la reacción de la mayoría de países europeos, el PEN 75 planteaba seguir con una senda de crecimiento de la demanda energética por encima del crecimiento económico, no contemplando la eficiencia energética como una posible salida a la crisis que había causado el repentino aumento de los precios del crudo.

Los resultados iniciales del PEN 75 fueron decepcionantes. Este hecho, junto con la llegada de un nuevo Gobierno democrático y, en concreto, con las medidas adoptadas en los Pactos de la Moncloa, llevó a la aprobación de un nuevo Plan Energético Nacional 1978-1987. Este nuevo plan (PEN 78) no cambia en esencia respecto al anterior, aunque reduce la cantidad de nueva potencia objetivo respecto al PEN 75, ajustando las estimaciones de crecimiento de la demanda a una senda que casara más con la realidad tras la crisis. No obstante, a diferencia del PEN 75, el Plan Energético 1978-1987 adoptó una política de precios de la energía coherente con los precios internacionales, permitiendo la trasferencia del precio del crudo a los consumidores finales de combustibles.

Los efectos de estos planes (PEN 75 y 78) sobre el incremento de potencia supusieron que, solo entre 1980 y 1985, se incorporaran al parque de generación 5.112 megavatios de potencia por medio de centrales térmicas de carbón y 4.695 megavatios mediante centrales nucleares (Reinoso, 1986), lo que supuso un enorme esfuerzo inversor del que se hicieron cargo las compañías eléctricas. Es importante destacar que, a diferencia del modelo dominante en los países de nuestro entorno que era el de monopolio público, el sector eléctrico español estaba constituido por varias empresas (Iberduero, Hidroeléctrica Española, Unión Eléctrica Fenosa, Compañía Sevillana de Electricidad, FECSA, ENHER, Hidrocantábrico, Viesgo, HECSA, ERZ y Endesa), la mayoría de capital privado e integradas verticalmente (Club Español de la Energía, 2014).

El proceso de inversión, además de ser realizado por compañías privadas en su mayoría, se caracterizó por llevarse a cabo básicamente a través de endeudamiento, dado que la política de reparto de dividendos que seguían estas compañías eléctricas menguaba la posibilidad de disponer de recursos propios suficientes. El recurso a fondos ajenos terminó desencadenando graves problemas financieros en las compañías. En primer lugar, porque el coste de la financiación ajena en España era elevado en aquel momento. En segundo lugar, porque los recursos nacionales eran escasos, lo que provoco que se terminara financiando con créditos foráneos denominados en divisas. El crédito internacional supuso una mayor carga por las devaluaciones que experimento la peseta en esos primeros años de la década de 1980, lo cual agravó los problemas del coste del servicio de la deuda (López Milla, 1999).

La situación, lejos de mejorar, empeoró; los problemas de sostenibilidad económica del sistema eléctrico por la elevación del precio del petróleo se transformaron en problemas financieros de las compañías eléctricas que ponían en riesgo la seguridad del suministro. Las inversiones que habían acometido para aumentar la capacidad instalada estaban muy por

encima de las necesidades reales del sistema; esta sobrecapacidad cabe achacarla a las estimaciones demasiado optimistas de los PEN. Con la llegada al Gobierno del Partido Socialista, en noviembre de 1982, se suspende el PEN 78, que es sustituido por el Plan Energético Nacional 1983-1992. La primera conclusión después del segundo *shock* del petróleo (1979-1980) es que aquellos países que habían trasladado el incremento de precios del crudo al consumo final de forma temprana habían reducido el impacto de este segundo *shock* a través de la eficiencia energética, algo que en España solo se encara a partir de este segundo impacto. El PEN 83 establecía los principios básicos sobre los que se desarrollaría el sector eléctrico, que consistían en una planificación a medio y largo plazo, una explotación unificada de las redes y las plantas de generación, y un cambio tarifario que garantizase la viabilidad financiera del sistema (REE, 1998).

El PEN 83 representa un cambio significativo respecto a los anteriores planes, dado que las estimaciones de la demanda son más certeras, y la apuesta por la mejora de la eficiencia energética es clara y decidida. Las anteriores políticas energéticas comportaron una sobrevaloración de la demanda que llevó a un exceso de inversión y de sobrecapacidad de generación. Por todo ello, se decide detener las obras de cinco centrales nucleares que se hallaban en fase de construcción, iniciándose una moratoria nuclear[4]. El resultado fue que el proceso de sustitución del fuelóleo en la generación eléctrica se acometió en gran medida con centrales térmicas de carbón, a la larga mucho más contaminantes (Cuadro 3). No obstante, la principal razón detrás de la moratoria nuclear fueron los problemas financieros derivados de la puesta en marcha de la construcción de más grupos nucleares que los razonablemente necesarios (Eguiagaray Ucelay, 2008).

CUADRO 3

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE PRODUCCIÓN ELÉCTRICA, 1973-1985 (En %)

	1973	1985
Producción hidroeléctrica	39	26
Producción termoeléctrica clásica	53	52
Carbón	20	45
Fuelóleo y gas	33	7
Producción termoeléctrica nuclear	8	22
Total	**100**	**100**

FUENTE: LÓPEZ MILLA (1999) a partir de Memoria Estadística Eléctrica de UNESA,1986.

Junto al efecto de la moratoria nuclear sobre las cuentas de las empresas del sector, se añadieron los propios problemas financieros que muchas de ellas debieron afrontar después de un período en el que las tarifas no habían reconocido la totalidad de los costes de generación. Esta situación obligó a la firma de un protocolo entre el Gobierno y el sector por el que se garantizó un aumento de las tarifas, el establecimiento de un plan de saneamiento para el sector, y la apertura de un proceso de fusiones y tomas de control que terminó solucionando el problema.

Algunos datos que ayudan a comprender esta etapa de sustitución del petróleo como fuente de generación y deterioro de las cuentas de las eléctricas son las que aporta Rivero Torre (2015). Destaca la reducción del consumo de petróleo para generación eléctrica, que pasa de 9.000.000 a 1.500.000 de toneladas entre 1980 y 1986. El incremento de consumo de carbón en el mismo período pasó de 26.000.000 a 39.000.000 de toneladas. En total, entre 1980 y 1986, cinco centrales nucleares se conectaron a la red aportando una potencia de 4.500 megavatios y 14 plantas de carbón, con más de 5.000 megavatios. El volumen de inversiones fue superior a los 3.000 millones de euros/año (más de 500.000 millones de pesetas/año).

[4] Se denomina moratoria nuclear a la suspensión temporal del desarrollo de políticas de construcción y puesta en marcha de centrales nucleares.

Esta elevada inversión, realizada con créditos, el incremento de los tipos de interés, el deterioro del principio de aditividad de costes en la tarifa (en 1980 las tarifas eran un 50,9 por 100 inferiores a las de 1959 y entre 1973 y 1979 descendieron un 20 por 100) y la devaluación de la peseta, fueron las causas que llevaron a las empresas eléctricas a una situación financiera insostenible.

Por último, es precisamente esta delicada situación, y con el afán de racionalizar los costes de generación eléctrica del sistema, dado que los problemas de programación de las distintas plantas no aseguraban un resultado eficiente, la que lleva a establecer una coordinación a corto plazo entre las empresas del sector mediante la programación unificada de la explotación del parque de generación (REE, 1998). Este cambio se materializa a través de la nacionalización de la red de transporte de alta tensión y la creación de Red Eléctrica de España S.A. como empresa gestora de este servicio. Hay que puntualizar que antes de 1985 la red de alta tensión pertenecía a las diferentes compañías eléctricas, la mayor parte de las cuales se configuraban como monopolios verticales regionales donde generaban electricidad, la transportaban por medio de sus redes de transmisión y distribución, y la suministraban a los consumidores ubicados en el mercado que tradicionalmente tenían asignado.

Estas dos primeras etapas analizadas vienen también marcadas por momentos convulsos a nivel político y económico. El impacto de la crisis del petróleo se afrontó con una fuerte inversión en nueva capacidad instalada térmica nuclear y de carbón de modo que, por un lado, pudiera sustituir el fuelóleo y, por otro, cubrir los incrementos de demanda previstos en los Planes Energéticos Nacionales de 1975 y 1978. Sin embargo, los errores en la estimación de la demanda condujeron a un exceso de capacidad instalada. Esta situación, conjuntamente con una política tarifaria que no reconocía los costes de la prestación del servicio, provocó el deterioro de las cuentas de las compañías eléctricas hasta niveles que pusieron en riesgo la viabilidad de muchas de ellas y la garantía de suministro. Se observa también un cambio de tendencia con la llegada del Gobierno socialista al poder y el lanzamiento del PEN 83, que intenta enderezar el rumbo. No obstante, los retos para la siguiente etapa eran mayúsculos, y venían encabezados por garantizar la sostenibilidad financiera del sistema como principal prioridad, dado que su quiebra no hubiera posibilitado garantizar el suministro eléctrico a los consumidores españoles.

3. Marco legal estable 1988-1997

El MLE fue la culminación de la reforma del marco regulador que se había venido realizando desde 1983, a partir de la entrada en vigor del PEN y de la firma del acuerdo entre el Gobierno y las compañías eléctricas (López Milla, 1999). Ambos acuerdos hacían referencia al establecimiento de una política tarifaria que reconociera los costes del sector.

En 1987 se aprobó el sistema tarifario, el MLE, que constituyó el marco regulatorio de referencia del sector eléctrico en el período 1988-1997. La introducción del MLE se considera un avance importante en cuanto a la regulación del sector eléctrico. Debido a los numerosos problemas que atravesaba el sector, el Gobierno puso en marcha una legislación que introducía importantes avances sobre los sistemas reguladores vigentes, destacando la introducción de incentivos de eficiencia económica. Los objetivos concretos del MLE se recogen en el monográfico que le dedicó Red Eléctrica (REE, 1998), y son los siguientes:

— Constituir un marco de referencia estable al sistema de ingresos de las compañías del sector eléctrico.

— Fomentar la eficiencia en el sector energético a través de la incorporación de incentivos.

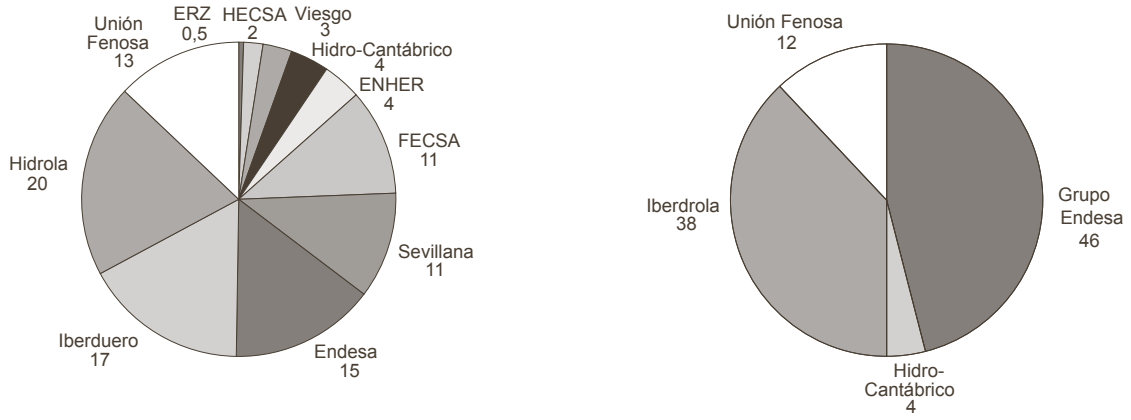
— Reducir la incertidumbre tanto en la gestión como respecto a las decisiones de inversión de los agentes en el sector.

— Garantizar la recuperación de estas inversiones.

— Mejorar la planificación del desarrollo del sistema eléctrico.

GRÁFICO 4

ESTRUCTURA DE LA CAPACIDAD INSTALADA POR EMPRESAS, 1988 *VERSUS* 1997 (En %)



FUENTE: REE (1998).

Según López Milla (1999), los resultados del nuevo diseño tarifario fueron consecuentes con la voluntad de alcanzar los objetivos descritos. En primer lugar se garantizaba la recuperación de las inversiones a través de un sistema de anualidades fijas a lo largo de la vida útil, evitando elevaciones bruscas de la tarifa. En segundo lugar fomentaba la eficiencia a través de la estandarización de costes, que incentivaba a las empresas a prestar un servicio más barato y así incrementar su beneficio. En tercer lugar reducía la incertidumbre, al determinar un procedimiento transparente para la actualización de los costes reconocidos por la tarifa eléctrica.

Los principales logros que se pueden atribuir al MLE son el establecimiento de un enfoque coherente en la determinación de precios, permitir la recuperación de los costes de inversión y de explotación, y la incorporación de incentivos en la gestión (Rodríguez Monroy, 2002). De esta forma, era de esperar que las compañías al tener una retribución fijada a largo plazo no tuvieran temor a invertir, a la vez que vieran garantizado el retorno de esta inversión, además de fomentar la eficiencia en el sector.

Los problemas financieros que afrontaba el sector fueron superados gracias a la estabilidad regulatoria que aporto el MLE y al proceso de concentración empresarial que se había iniciado, que resultó en la toma de control por parte de Endesa de la Compañía Sevillana de Electricidad, FECSA, ENHER, ERZ y Viesgo, por un lado, la creación de Iberdrola como resultado de la fusión de Hidroeléctrica Española e Iberduero, y la fusión de Unión Eléctrica y Fenosa, por otro, quedando los grupos eléctricos reducidos a cuatro (Rivero Torre, 2015). Este proceso provoco un nuevo reparto del territorio nacional por parte de los generadores y un intercambio de activos. El resultado de todo este proceso de fusiones e intercambio de activos puede verse en el Gráfico 4, destacando el 84 por 100 de capacidad de generación que acumulaban Endesa e Iberdrola en 1997.

En lo referente al desarrollo de nueva capacidad instalada, esta se vio limitada por el exceso de

capacidad existente al inicio del período y, posteriormente, por la ralentización del crecimiento de la demanda de energía eléctrica, que volvió a desviarse de lo planificado por el Gobierno al inicio de los años noventa debido al parón de la actividad económica a partir de 1991. En total, se instalaron 2.518 megavatios entre 1988 y 1997, sin tener en cuenta las dos centrales nucleares que entraron en funcionamiento en 1988, proyectos que provenían de decisiones tomadas en el anterior período.

Por último, durante este período se produce un nuevo y fundamental cambio en el diseño del marco institucional del sector. La política energética europea abre una nueva etapa con el inicio del proceso de liberalización del sector eléctrico, lo que supuso pasar de un sistema intervenido a un sistema de mercado. Este reto no se hubiera podido acometer sin las medidas introducidas por el MLE que allanó el camino hacia la liberalización.

4. El proceso de liberalización 1997 y sus resultados

El proceso de liberalización llevado a cabo en el sector eléctrico se enmarca en el proyecto político de construcción europea y la creación de un mercado único. La propuesta liberalizadora venia avalada por antecedentes exitosos y la creencia que en un mercado liberalizado en el que participan distintos agentes mejora la eficiencia en la asignación de los recursos. Esta liberalización se considera una condición necesaria para la integración de los distintos mercados, y la integración, a su vez, como la culminación del proceso de liberalización al incrementar la competencia poniendo bajo un mismo mercado a los agentes operando en cada uno de los mercados nacionales.

En esta dirección se aprueba en 1996 la Directiva 96/92/CE («Primer Paquete» del Mercado Interior) sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, que introduce criterios de liberalización y de competencia en el sector eléctrico, dando de plazo a los Estados miembros hasta febrero de 1999 para adaptar sus respectivas legislaciones nacionales. En definitiva, esta Directiva introducía un sistema liberalizado de competencia en el mercado y fijaba el mercado único europeo como el escenario de referencia. El nuevo marco regulatorio establecía:

— Liberalización del segmento de generación y libertad de instalación de centrales de generación.

— Libertad de acceso de terceros a las redes de transporte y de distribución (ATR).

— Gestión independiente de la operación del sistema y de la red de transporte.

— Separación, al menos contable, de la actividad eléctrica en generación, transporte, distribución y comercialización.

— Libertad progresiva de elección del suministrador por parte de los clientes.

— Libertad de importación y exportación en toda la UE.

La liberalización del sector eléctrico español, acometida por el nuevo Gobierno del Partido Popular, se materializa con la aprobación de la Ley 54/1997 de 27 de noviembre del Sector Eléctrico (LSE), a la que se añade la privatización de las empresas eléctricas, que en esa fecha estaban aún en manos del Estado. La LSE ha constituido la base del marco legislativo del sector eléctrico español durante este período, si bien ha sufrido numerosas modificaciones desde su entrada en vigor. La liberalización del sector eléctrico básicamente supuso la desmantelación de los monopolios verticalmente integrados existentes al introducir competencia en los segmentos de generación y comercialización mientras que, por sus condiciones de monopolio natural, el transporte y la distribución seguían bajo un esquema regulado.

La implantación de un modelo de mercado dio lugar a la creación de un nuevo marco institucional, de acuerdo con la normativa europea. La liberalización de la generación obligaba a crear un mercado mayorista de electricidad. Por tanto, se estableció su funcionamiento y el modelo organizativo, gestionado por

una nueva figura, el operador del mercado eléctrico (OMEL)[5]. La ley fijaba también los procedimientos de retribución de las actividades reguladas, transporte y distribución, y se creaba un operador del sistema eléctrico y gestor del transporte independiente del resto del sector, Red Eléctrica de España (REE). De cualquier modo, para el caso del negocio regulado, el libre acceso de terceros a las redes, tanto de transporte como de distribución, impedía que las empresas propietarias de las redes actuaran con criterios anticompetitivos. Del mismo modo, la LSE también reguló el proceso de transición hacia la competencia y creó el conjunto de mecanismos necesarios para ello. De esta forma, la LSE estableció el procedimiento de autorización para la producción de electricidad y el mecanismo de recuperación de los costes de transición a la competencia (CTC)[6].

Por lo que se refiere al componente empresarial, antes del inicio del proceso de liberalización, ya se había iniciado la privatización de la compañía pública Endesa. En 1988, el Gobierno realizó una Oferta Pública de Venta (OPV), por la que el Estado redujo su participación al 75 por 100; además, a partir de este momento empezó a cotizar en el mercado bursátil. Esto sucede después de un fuerte proceso de concentración que había convertido a Endesa en la única compañía pública que operaba en el sector eléctrico, al absorber el resto de compañías del sector participadas por el Instituto Nacional de Industria (INI). Este proceso será imparable, y culminará con la privatización total de la compañía pública. En 1994 se vende otro 9 por 100 de la compañía, que vendrá seguido de la venta de un 25 por 100 en 1997, y del 33 por 100 en 1998, coincidiendo con el arranque del mercado liberalizado.

El mercado, como elemento central de esta primera etapa de liberalización, está organizado en torno a un mercado mayorista *spot* de electricidad. Para su correcto funcionamiento, se creó una secuencia de mercados que empiezan el día antes (*day-ahead*), constituido por 24 submercados diarios (un mercado por hora) de participación voluntaria. Por otro lado, una vez cierra el mercado *day-ahead*, existen también seis mercados intradiarios (el mismo día de la entrega física) en los que los agentes ajustan sus posiciones. El operador de mercado es el responsable de casar la oferta y la demanda, y determinar cuánta energía vende cada productor y a qué precio, en función de las ofertas presentadas por los generadores y los comercializadores y consumidores cualificados. El precio se determina mediante el cruce de las funciones de oferta agregada y demanda agregada en cada hora, y este marginal, es decir, toda la energía casada en el mercado diario, obtendrá el mismo precio[7].

Una vez finalizado el proceso de casaciones en el mercado mayorista, el operador del sistema (REE) determina la factibilidad del plan de producción resultante del mercado teniendo en cuenta las restricciones impuestas por la red de transporte, lo que significa que el operador del sistema puede retirar ofertas que han sido aceptadas por no ser viables, e incluir ofertas que han sido inicialmente rechazadas. Existen una serie de mercados de balance para cubrir estas y otras necesidades técnicas. Alternativamente, los agentes del mercado pueden firmar también contratos bilaterales a corto y largo plazo a través del operador del mercado a plazo OMIP, o de forma independiente en mercados OTC. No obstante, en la actualidad (2015) el 76 por 100 de la energía, aproximadamente, se negocia en el mercado *spot*[8].

El objetivo del mercado único de la energía y del proceso de liberalización impulsado desde la UE

[5] La actividad del Operador del Mercado Ibérico de Energía, Polo Español, S.A., fue transferida a OMI-Polo Español, S.A. (OMIE) que surge fruto de la integración de los mercados español y portugués en el marco del MIBEL.

[6] Los CTC tenían la finalidad de compensar a las empresas eléctricas durante un período transitorio, por la posible pérdida de rentabilidad de unas inversiones hechas al amparo de una planificación centralizada, al pasar de un modelo regulado a un mercado competitivo, donde potencialmente podrían entrar nuevos agentes con tecnologías de costes marginales más bajos. Extraído de Club de la Energía (2014).

[7] Como se explica más adelante, con la integración de los mercados eléctricos español y portugués se crea un único mercado ibérico eléctrico (MIBEL), de modo que el proceso de casaciones integra las posiciones de venta y compra de los agentes españoles y portugueses, fijándose un precio único común.

[8] Flash mensual MIBEL – julio 2015. Consultado el 11 de marzo de 2016.

se refuerza con una segunda Directiva 2003/54/CE («Segundo Paquete» del Mercado Interior) de medidas urgentes para la aceleración de la liberalización del sector eléctrico. Esta Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad establece que debe existir separación jurídica entre los operadores de transporte, los operadores de distribución y el resto de los agentes del sector; la entrada en el segmento de la generación debe ser completamente libre; el mercado minorista completamente abierto antes de julio de 2007 (es decir, todos los consumidores deben poder tener el derecho a elegir su suministrador de electricidad); y por último, se establecen las bases para la consecución de un mercado único europeo (Beato, 2005). Esta Directiva se concretó en España a través de la Ley 17/2007, no obstante, gran parte de las novedades que incorporaba esta segunda directiva ya habían sido recogidas por la propia Ley del Sector Eléctrico o alguno de sus desarrollos normativos posteriores. En este sentido, se consideró la normativa en España más liberalizadora que lo que establecían las directivas europeas (Ruiz Molina, 2003), puesto que acortó los plazos para la plena liberalización y avanzó medidas comprendidas en la segunda directiva, como la separación de actividades.

En este sentido, parte de lo establecido por la segunda Directiva estaba ya en vigor en la regulación española. La plena elegibilidad por parte de todos los consumidores se había fijado a partir del 1 de enero de 2003, entendida como el derecho de los consumidores a elegir el modo de contratar la electricidad, es decir, continuar a tarifa (precio fijado por el Gobierno) o contratar la electricidad con la empresa comercializadora que desee a un precio libremente pactado (Ruiz Molina, 2003). Con esta medida se alcanzó la plena liberalización del mercado tanto en el lado de la generación como del consumo. En el apartado minorista, esta liberalización se estableció de forma progresiva, siendo los consumidores industriales los primeros en poder acceder al mercado liberalizado antes ya de 2003.

Sin embargo, la competencia que la tarifa eléctrica integral (o precio regulado de la electricidad para consumidores finales domésticos, puesto que para los industriales se eliminó) ejerció sobre el precio liberalizado, no permitió aumentar el grado de competencia hasta su desaparición en 2009. Esta tarifa integral fijada administrativamente, comprendía tanto el coste de acceso a las redes como el de adquisición de la energía. Sin embargo, el coste de adquisición de la energía no se calculaba utilizando referencias de mercado, sino que era fijada administrativamente y, por tanto, sujeta a los errores propios de las estimaciones o a las decisiones políticas tomadas con criterios ajenos al mercado (Fernández, 2014). Todos los Gobiernos han tratado de evitar aumentos de las tarifas eléctricas, lo que ha llevado a que el precio en el mercado libre no fuera competitivo para los consumidores domésticos. De esta forma, a partir de 2005, se produce un retroceso en el proceso de liberalización, volviendo muchos consumidores del mercado libre a la tarifa regulada porque el aumento de precios del mercado mayorista no se traspasaba a la tarifa. En conclusión, mientras persistieron tarifas reguladas el grado de liberalización se mantuvo relativamente bajo (Fernández, 2014). De esta misma forma, la desaparición de la tarifa integral supuso un aumento de la competencia en el mercado libre.

Para intentar dar solución a este problema asociado a la convivencia de tarifas integrales con un mercado competitivo se establece la tarifa de último recurso (TUR). La TUR se definía como el precio que pueden cobrar los comercializadores de electricidad designados como suministradores de último recurso (SUR). Todos los consumidores que no superaran una determinada potencia contratada podían acogerse a la TUR (básicamente consumidores domésticos). El coste de la energía se establecía a través de la adquisición de la energía a plazo a través de un proceso de subasta (CESUR), que se incluía en la tarifa de forma aditiva conjuntamente con los costes subyacentes de peajes y de comercialización (Costa-Campi, 2009). El suministro de último recurso se puso en marcha en julio de 2009, y en abril de 2014 se sustituyó el mecanismo de cálculo del coste de la energía introduciendo el

PVPC (precio venta pequeño consumidor), que relevaba a la TUR. Con el nuevo sistema del PVPC solo se modificaba la forma de calcular el precio de producir la electricidad. Con el nuevo método, el consumidor paga por su consumo durante un período de facturación el precio resultante en el mercado eléctrico, desapareciendo las subastas CESUR para la fijación del precio. Primero la TUR, y ahora el PVPC, intentan establecer el precio del suministro de último recurso de forma competitiva, ya fuera a través de las subastas CESUR, o ahora con el PVPC, por medio de los precios horarios que se obtienen en el mercado mayorista. Al sustituir la tarifa integral regulada por una tarifa determinada a través de un proceso competitivo, se intenta que la existencia de un precio regulado de último recurso no entorpezca en ningún caso el funcionamiento del mercado minorista liberalizado, ya que el mecanismo competitivo asegura la generación de un precio eficiente y representativo de los costes.

Un paso más en el proceso de liberalización fue la creación del Mercado Ibérico de la Electricidad en el año 2006. El MIBEL constituía la unión entre los mercados diarios de España y Portugal, en el que todos los actores que hasta el momento actuaban en dos mercados separados pasaban a hacerlo bajo las mismas condiciones de igualdad, transparencia y objetividad. El redimensionamiento del mercado consiguió incentivar el establecimiento de la contratación a plazo, reducir el riesgo y abaratar los precios. Al MIBEL, además, se le reconocen beneficios sobre la seguridad de suministro y la competitividad de las empresas del sector. En definitiva, el MIBEL logró un incremento del nivel de competencia y eficiencia en el sector reportando importantes beneficios a los consumidores (Batalla y Costa-Campi, 2008). Paralelamente, el MIBEL también supuso una vía de acercamiento hacia el mercado interior de la energía a través de la constitución de un mercado regional, que en su momento representaba el 10 por 100 de la energía comercializada en la UE.

A la hora de evaluar el proceso de liberalización, el estado de la competencia en el mercado tanto mayorista como minorista es un dato clave. Como se afirmaba con anterioridad, los beneficios asociados a la liberalización del sector eléctrico emergen a partir del desarrollo de la competencia. Los indicadores Herfindahl-Hirschman (HHI), que mide el grado de concentración en el mercado, y el índice de pivotalidad[9], que indica si existe algún operador en el país imprescindible para cubrir la demanda, informan del grado de avance de la competencia en el mercado mayorista. Para medir la competencia en el segmento minorista, se suele utilizar tanto el porcentaje de suministros en el mercado libre como la tasa de cambio de suministrador (*switching*).

La Unión Europea estima que es improbable que existan problemas de competencia horizontal en situaciones en las que el índice HHI sea menor de 2.000, y la cuota de mercado de la empresa más grande sea inferior al 25 por 100. En el caso del MIBEL, el HHI se situaba por debajo de los 1.500 puntos en 2014 según el último dato disponible (CNMC, 2015a). Si se compara con los 3.218 puntos que apuntaba el índice en 1997 antes de que se iniciara el proceso de liberalización, se demuestra que el impacto del mismo ha sido positivo en términos de incremento de la competencia, y por tanto, aportando al consumidor y al sistema mejoras de eficiencia. En la evolución del índice HHI, muestra una mayor competencia situándose por debajo de los 1.500 puntos desde 2009. Sin embargo, esta tendencia de incremento de la competencia se ve alterada si se consideran exclusivamente los ciclos combinados y las plantas térmicas a carbón, que por la introducción del mecanismo de resolución de restricciones por garantía de suministro[10] —normativa que altera la casación del mercado e introduce ineficiencias asignativas en perjuicio de los consumidores y plantas de ciclo combinado de gas— han visto cómo incrementa la concentración entre las mismas (CNMC, 2014).

[9] Este índice toma en consideración la potencia que aporta cada operador al sistema, la potencia total instalada y la demanda total del sistema.

[10] El mecanismo de resolución de restricciones por garantía de suministro preveía la retirada de la producción de determinadas centrales en determinadas circunstancias y su sustitución por otras centrales que utilizan carbón autóctono como combustible (MINETUR).

En relación al mercado minorista, el número de consumidores suministrados en el mercado libre ascendió a 27.700.000 de consumidores, que representan el 51 por 100 de los puntos de suministro y el 86 por 100 del volumen de energía. Por otro lado, la tasa de *switching* se sitúa en el 13 por 100, con más de 2.000.000 de consumidores que han sustituido su suministrador de último recurso por un comercializador libre, y casi 1.500.000 de cambios entre comercializadores libres. Esta tasa supone un incremento de casi 1 punto respecto al valor de un año antes (CNMC, 2015b). Por último, el índice HHI para el mercado libre minorista se ha ido reduciendo progresivamente hasta situarse por debajo de los 2.000 puntos en los segmentos, industrial y pymes, mientras que en el caso de consumidores domésticos todavía se observa concentración con valores del índice cercanos a los 3.000 puntos. Estos datos ponen de relieve que la competencia en el mercado minorista domestico es una cuestión que no se ha resuelto totalmente, y que requerirá de futuros desarrollos regulatorios.

Los datos expuestos ponen de manifiesto que el proceso de liberalización se puede considerar como satisfactorio, dado que ha ido acompañado de un incremento de la competencia. Los esfuerzos no se detienen aquí, y se observa un aumento continuado de la competencia en el sector minorista que se espera se mantenga en los próximos años, a la vez que se vayan añadiendo nuevos servicios a la oferta que prestan los comercializadores.

5. La reforma del sector eléctrico Ley 24/2013

Como ya había sucedido a principios de los años ochenta, los problemas económicos volvieron a causar graves desequilibrios en el sector. La rápida evolución de los costes regulados experimentada desde 2006 no fue compensada con un incremento a la par de las tarifas, lo que provocó la aparición de un déficit por el diferencial entre ingresos y costes del sistema que tomo la denominación de déficit de tarifa. El montante del déficit ascendía en 2013 hasta los 30.000 millones de euros, representando más del 2 por 100 del PIB. Esta situación, insostenible por más tiempo, representó el inicio de una serie de cambios regulatorios para conseguir la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico.

Los primeros pasos para remediar esta situación se iniciaron en 2012, cuando el Gobierno gravó con impuestos las distintas tecnologías de generación y suprimió los incentivos para la construcción de nueva capacidad de generación renovable en un intento de reducir el déficit de tarifa (Dopazo y Rivero, 2014). Ante la falta de resultados significativos (el déficit de tarifa en 2013 alcanzó los 3.600 millones de euros), le siguió la promulgación del RD-Ley 9/2013 por el que se adoptaban medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, y culminó con la aprobación de la Ley 24/2013 del sector eléctrico y sus subsiguientes desarrollos normativos (Díaz Mendoza *et al.,* 2015).

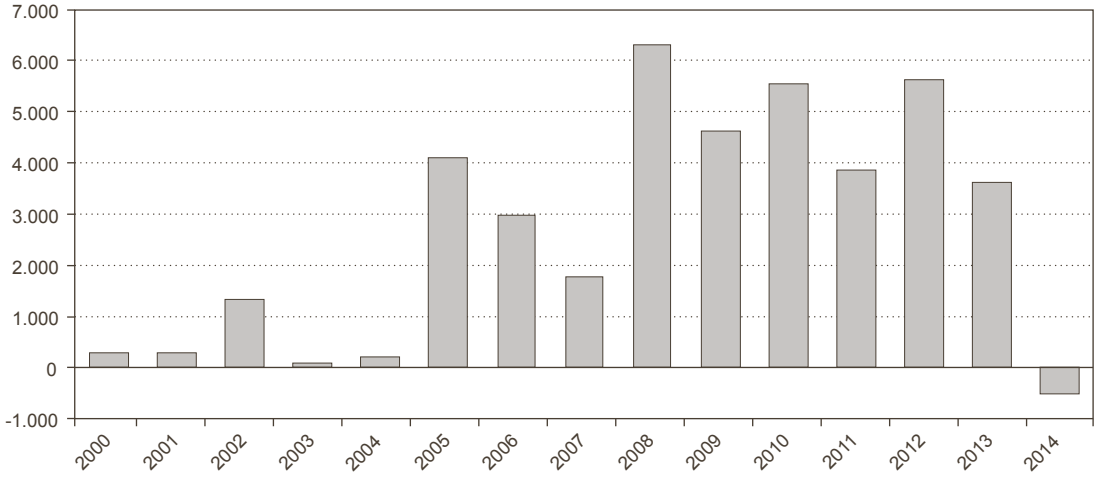
El objetivo primordial de la reforma del sector eléctrico ha sido intentar garantizar la estabilidad financiera del sistema de forma definitiva, a través de la reducción de los costes regulados y de las primas a las energías renovables de forma significativa, y el aumento de la competencia (Dopazo y Rivero, 2014). Desde 2006 hasta 2013 los costes del sistema aumentaron un 168 por 100 a causa de las primas pagadas a las energías renovables, los costes regulados y las anualidades del servicio de la deuda contraída anualmente (Díaz Mendoza *et al.,* 2015). Los nuevos desarrollos normativos establecen, a su vez, un sistema automático de revisión de la tarifa en caso de que se genere un desajuste entre ingresos y gastos que supere el límite estipulado[11], y de esta forma controlar el volumen máximo que puede alcanzar un déficit (Gráfico 5).

Dado el significativo aumento del coste de las primas a las energías renovables, y con la finalidad de garantizar

[11] El límite de déficit máximo anual será del 2,5 por 100 de los ingresos o alternativamente un déficit acumulado del 10 por 100 de los ingresos de un ejercicio.

GRÁFICO 5

EVOLUCIÓN ANUAL DEL DÉFICIT DE TARIFA ELÉCTRICO, 2000-2014
(En millones de euros)



FUENTE: MÁRMOL y SOTO (2016).

la sostenibilidad económica del sistema, la nueva normativa modifica la retribución de las energías renovables. La nueva medida elimina el sistema anterior, por el que la remuneración que obtenían las plantas por toda la energía que producían era a través de un sistema de primas diferentes según las tecnologías, y se sustituye por otro sistema en que simplemente se les garantiza la rentabilidad razonable que obtendría una empresa eficiente y bien gestionada por sus inversiones, después de haber vendido su energía en el mercado. Este cambio no solo modifica el sistema retributivo de las nuevas instalaciones sino el de aquellas ya existentes, por lo que ha ocasionado conflictos judiciales con los inversores y una sensación de inseguridad jurídica que dificulta la llegada de nueva inversión en el sector.

Se han modificado otros aspectos para intentar equilibrar el balance entre ingresos y gastos del sistema tales como la revisión de la retribución de las actividades de transporte y distribución, se han reducido los incentivos a la inversión en capacidad para plantas existentes y han sido eliminados para nuevas plantas, al mismo tiempo que se reducen los incentivos por disponibilidad de potencia gestionable, y se introduce competencia en el mecanismo de retribución del procedimiento de restricciones técnicas.

En suma, los principales aspectos que se modificaron con esta reforma regulatoria han sido: la disminución de las tarifas para la distribución, los pagos por capacidad o por disponibilidad, las primas de valor reconocido pasando a nuevo criterio de valor razonable, el ritmo de nuevas inversiones en generación y el incremento de impuestos sobre la actividad eléctrica (Rivero Torre, 2015). Es decir, una reducción de los costes y un incremento de los ingresos a cargo de los generadores y de los clientes finales.

6. Conclusiones de síntesis

El proceso de transformación del sector eléctrico español desde la década de 1970 hasta la actualidad se

ha desarrollado en cuatro grandes etapas. Estas etapas se han caracterizado por importantes cambios en el *mix* tecnológico de generación, en el que destaca la incorporación de las energías renovables y los ciclos combinados de gas. Este proceso ha ido íntimamente relacionado al proceso de transformación del marco regulatorio y al papel clave que ha desarrollado el capital privado.

La primera etapa se inicia con la aprobación del PEN 75 y se extiende con el PEN 78. La crisis del petróleo exigió buscar soluciones menos dependientes de las importaciones de crudo. La sustitución de las plantas de fuelóleo por la energía nuclear fue un paso adecuado desde una perspectiva tecnológica pero con nefastas consecuencias financieras que afectaron de forma irreversible a algunas de las empresas. A su vez los errores en la previsión de la demanda, la falta de reconocimiento de los costes tarifarios y el deterioro de las condiciones económicas llevaron al sector a padecer graves dificultades financieras que pusieron en peligro la seguridad de suministro.

En la década de 1980 y primeros años de la de 1990 se intenta poner solución a esta situación. En esta segunda etapa, se identificaron primero (PEN 83) los problemas causantes del desequilibrio financiero y se buscaron soluciones mejorando el proceso de estimación de la demanda eléctrica, incentivando un plan de fusiones e intercambio de activos, y estableciendo un sistema tarifario que reconociera los costes de la prestación del servicio eléctrico en el denominado Marco Legal Estable. Estas medidas fueron implementadas con éxito y permitieron, ya a mediados de los años noventa, preparar el terreno para el cambio más significativo que habría de experimentar el sector en su historia, la liberalización del negocio eléctrico.

La tercera etapa se inicia con la aprobación de la Ley del Sector Eléctrico (1997), a través de la cual se liberalizan los segmentos de generación y comercialización, mientras que el transporte y la distribución, por su condición de monopolios naturales, seguirían siendo negocios regulados. Al mismo tiempo, se crea el mercado diario donde se intercambiaría la energía y un nuevo marco institucional formado por un operador del mercado y un operador del sistema; se obliga al acceso libre de terceros a la red y a la separación legal de las actividades reguladas de aquellas en régimen competitivo.

La evaluación del proceso de liberalización del sector eléctrico depende de cómo haya avanzado la competencia en los mercados, que es la que debía asegurar una eficiente asignación de los recursos. En este sentido la evolución ha sido gradual, pero los indicadores actuales de competencia indican que se han alcanzado niveles satisfactorios que permiten anunciar el éxito del proceso de liberalización.

Los avances alcanzados siguen las pautas de la política energética europea y el objetivo de un mercado único de la energía. En este contexto se sitúa la integración de los mercados eléctricos español y portugués en el denominado Mercado Ibérico de la Electricidad. La integración supuso un reto que ha sido ampliamente alcanzado con un rotundo éxito.

Sin embargo, la llegada de la crisis en 2008 volvió a poner en jaque al sistema eléctrico y culmina con la cuarta y última etapa de evolución. Por un lado, la caída drástica de la demanda y, por otro lado, el aumento exponencial de los costes del sistema, volvieron a generar tensiones financieras importantes en esta cuarta etapa, que parecen haber encontrado una solución con la reforma de la Ley del Sector Eléctrico, aunque esta no sea plenamente satisfactoria.

Actualmente el sector se enfrenta al reto de la transición energética y el cumplimiento de los objetivos comprometidos en la Cumbre de Paris (COP 21). El sector energético en general, y el sector eléctrico en particular, tienen que afrontar un contexto lleno de incertidumbres y en el que se vislumbra la llegada de importantes cambios. La gestión de la demanda, la participación activa del consumidor, la generación distribuida, el almacenamiento de energía eléctrica, el almacenamiento y la captura de carbono, el nuevo rol del distribuidor, son algunas de las cuestiones que se tendrán que afrontar en el más inmediato presente.

De nuevo, el sector debe demostrar su capacidad innovadora para la creación de nuevos modelos de negocio que le permitan aprovechar las nuevas oportunidades que se presentan. Las compañías eléctricas parecen preparadas para este nuevo escenario. Más aún, si se tiene en cuenta que dentro del conjunto de actividades industriales, el sector eléctrico es el que ha sufrido cambios más profundos en las últimas cuatro décadas que siempre ha superado con solvencia.

Referencias bibliográficas

[1] BATALLA, J. y COSTA-CAMPI, M. T. (2008). «Los procesos de integración energética: el Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL)». En *ARIAE Energía, desarrollos regulatorios en Iberoamérica*. Ed. Civitas.

[2] BEATO, P. (2005). «La liberalización del sector eléctrico en España ¿Un proceso incompleto o frustrado*?» Información Comercial Española*. *Revista ICE*, nº 826, pp. 259-284.

[3] CIARRETA, A. y ZARRAGA, A. (2010). «Economic Growth-electricity Consumption Causality in 12 European Countries: A Dynamic Panel Data Approach». *Energy Policy*, nº 38, pp. 3790-3796.

[4] CLIMENT, F. y PARDO, A. (2007). «Decoupling Factors on the Energy–output Linkage: The Spanish Case». *Energy Policy,* nº 35, pp. 522-528.

[5] CLUB ESPAÑOL DE LA ENERGÍA (2014). *El Sector Energético Español y su aportación a la sociedad.*

[6] COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS DE LA COMPETENCIA (2014*). Informe de supervisión del mercado peninsular mayorista al contado: cierre año 2013.* CNMC.

[7] COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS DE LA COMPETENCIA (2015a). *Informe de supervisión del mercado peninsular mayorista al contado: cierre año 2014*.

[8] COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS DE LA COMPETENCIA (2015b). *Informe de supervisión del mercado minorista de electricidad: año 2014*.

[9] COSTA-CAMPI, M.T. (2009). «El suministro de último recurso en los mercados energéticos liberalizados». *Economistas,* nº 27, pp. 65-71.

[10] COSTA-CAMPI, M.T.; DUCH-BROWN, N. y GARCIA-QUEVEDO, J. (2014). «R&D Drivers and Obstacles to Innovation in the Energy Industry». *Energy Economics*, vol. 46, pp. 20-30.

[11] CUERDO MIR, M. (1999). «Evaluación de los planes energéticos nacionales (1975-1998)». *Revista de historia industrial,* nº 15, pp. 161-178.

[12] DÍAZ MENDOZA, A. C.; LARREA BASTERRA, M.; ÁLVAREZ PELEGRY, E. y MOSÁCULA ATIENZA, C. (2015). «De la liberalización (Ley 54/1997) a la reforma (Ley 24/2013) del sector eléctrico español». *Cuadernos Orkestra* nº 10. Cátedra de Energía de Orkestra.

[13] EGUIAGARAY UCELAY, J. M. (2008).«Reflexiones sobre la incertidumbre energética». *Cuadernos de Energía,* nº 21, pp. 25-50.

[14] FERNÁNDEZ, J. J. (2014*). Liberalización del mercado eléctrico español en el suministro a cliente final.* Fundación Ciudadanía y Valores.

[15] LÓPEZ MILLA, J. (1999). *La liberalización del sector eléctrico español. Una reflexión a la luz de la experiencia de Inglaterra y Gales.* Tesis Doctoral, Universidad de Alicante.

[16] MÁRMOL ACITORES, G. y SOTO TEJERO, H. (2016). «La deuda del sistema eléctrico. Situación actual y perspectivas futuras». *Cuadernos de Energía*, nº 48, pp. 66-75.

[17] PAYNE, J. (2010). «Survey of the International Evidence on the Causal Relationships Between Energy Consumption and Growth». *Journal of Economic Studies*, nº 37, pp. 53-95.

[18] RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA (1998). *El Marco Legal Estable (1988-1997*).

[19] REINOSO, V. (1986). «La electricidad en el contexto energético*». Economía Industrial*, julio-agosto, pp. 33-64.

[20] RIVERO TORRE, P. (2015). «Antecedentes y visión global de la reforma eléctrica en España». (Una reflexión). *Cuadernos de Energía*, nº 44, pp. 54-60.

[21] RODRÍGUEZ MONROY, C. (2002). «Evolución histórica reciente y situación actual del sector eléctrico español». *Cuadernos de Economía*, vol. 25, pp. 429-439.

[22] RUIZ MOLINA, M.E. (2003). «Liberación del mercado eléctrico y elegibilidad: consecuencias para el consumidor». *Revista de trabajo, economía y sociedad*, nº 29, pp. 23-35.

[23] STERN, D. I. (2004). «Economic Growth and Energy». *Encyclopedia of Energy*, nº 2, pp. 1-17.

[24] SUDRIÀ, C. (2006). «Un bosquejo histórico de la energía en la industrialización de España» En: *Energía: del monopolio al mercado. Comisión Nacional de Energía: 10 años en perspectiva.* Ed. Thomson Civitas.

Juan R. Cuadrado Roura*

LA TERCIARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: ALGUNOS RASGOS ESTILIZADOS DEL PERÍODO 1975-2014

El continuo avance del peso del sector servicios en la economía española constituye uno de los cambios más importantes que esta ha registrado en las últimas décadas. No se trata de un hecho diferencial con respecto a los países más desarrollados puesto que la mayoría siguieron con antelación una trayectoria similar. El artículo analiza, en primer lugar, los datos básicos que reflejan el crecimiento de los servicios en España en el período 1975-2014 y aporta algunas reflexiones sobre las causas que permiten explicarlo. En los siguientes apartados se estudia el siempre debatido tema de la baja productividad del sector, las diferencias de comportamiento que se observan entre sus distintas ramas y la relevancia de los servicios en la balanza comercial. Por la importancia del sector, España puede calificarse actualmente como una economía de servicios, pero mejor sería referirse a ella como una economía «servindustrial» dadas las interrelaciones que existen entre los servicios y las industrias.

Palabras clave: *cambio estructural, crecimiento y productividad, exportaciones, economía española, sector servicios.*
Clasificación JEL: *F4, L8, O1, O4.*

1. Introducción: planteamiento y contenido

En la historia de cualquier país, cuatro décadas constituyen siempre un período muy extenso en el que, casi con total seguridad, pueden haberse producido numerosos cambios en todos los ámbitos. Entre ellos, el político, social, económico, demográfico, cultural y el de las relaciones internacionales, cuando menos.

En el período que nos ocupa, es decir, en las casi cuatro décadas en que el rey Juan Carlos I ha desempeñado el papel de Jefe del Estado español, dichos cambios han sido particularmente destacables. En primer lugar, España pasó de un sistema dictatorial al sistema democrático, que tuvo su principal manifestación en la fase histórica comúnmente calificada como «Transición», donde el protagonismo del Rey fue fundamental. Un segundo hecho que tuvo lugar durante dicho período fue la plena integración de España en la Unión Europea, que no solo ha permitido impulsar la economía y consolidar la democracia interna, sino que

* Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Alcalá y Universidad Camilo José Cela.

ha determinado que el país ocupe una posición mucho más destacada que la que había tenido hasta entonces a escala internacional. En tercer lugar, durante estas cuatro décadas la sociedad española, como tal, ha experimentado cambios sociales, políticos e institucionales muy importantes, como se ha expuesto en otros artículos incluidos en este mismo monográfico. Un cuarto hecho que sin duda hay que destacar es que el giro democrático vino acompañado de un rápido giro hacia un Estado descentralizado[1], que si bien puede calificarse como una evolución necesaria y positiva ha comportado también algunos problemas que afectan directamente a la economía y al funcionamiento del sistema económico en su conjunto. Por último, aunque no por ello menos importante, entre 1975 y 2014 la estructura de la economía española registró un amplio conjunto de transformaciones cuyo calado y entidad son mucho mayores que las que se habían registrado en bastantes décadas anteriores.

Las diversas colaboraciones que figuran en este mismo número monográfico aportan excelentes análisis sobre algunos aspectos de los cambios y transformaciones a los que acabo de referirme, que en lo económico han afectado al sector agrario, industrial, financiero, comercio exterior, producción energética y a la administración y al sistema fiscal, entre otros. Pero, en este contexto hay un «cambio» que indudablemente merece una reflexión especial. Me refiero al intenso crecimiento que han experimentado el sector servicios y las distintas ramas que lo componen durante el período que aquí se toma como referencia (1975-2014), cuyo resultado más evidente ha sido la fuerte «terciarización» de la economía española que hoy constatamos.

El principal objetivo de este artículo es subrayar algunos de los rasgos que parecen más destacables de dicho proceso de «terciarización», tratando de responder al cómo, el por qué y las consecuencias del mismo. Lo que aquí nos proponemos no es, pues, analizar el tema desde una óptica o enfoque esencialmente académicos[2], sino mostrar al lector algunos hechos y rasgos «estilizados» que se deducen de los datos estadísticos y de otros análisis que hemos realizado previamente sobre el sector. Como es lógico, no es posible tratar aquí todos los temas que podrían tener interés en relación con la evolución del sector servicios a lo largo de las cuatro décadas del reinado de Juan Carlos I. En concreto, el trabajo se centra en lo que ha significado el avance de la terciarización en la economía española (apartado 2); las causas que permiten explicar la expansión de las actividades de servicios (apartado 3); el carácter heterogéneo del sector y las diferencias que se observan en la evolución por ramas de actividad en términos de VAB y de empleo (apartado 4); el problema de la baja productividad de los servicios y la posición actual sobre el tema (apartado 5); y los cambios en las exportaciones españolas de servicios que se han registrado en las últimas décadas (apartado 6). El artículo se cierra con unas breves notas y consideraciones finales.

Una advertencia absolutamente obligada es señalar y admitir que el continuo avance del peso del sector servicios en la estructura económica del país no se inició en 1975, año que aquí se toma como punto de partida del trabajo, sino bastante antes, en la primera mitad de los años sesenta[3]. Sin embargo, tampoco puede ignorarse que fue a partir de dicho año cuando España inició una escalada casi imparable hacia lo que se ha dado en llamar una «sociedad de servicios» que, en realidad, es cada vez más una sociedad o una

[1] Obviamente el período histórico que tomamos como referencia responde, esencialmente, a los años en que el rey Juan Carlos I ocupó la Jefatura del Estado. Su reinado ha tenido una gran importancia histórica, pero es evidente que la etapa 1975-2014 no se ajusta ni a los ciclos económicos que han tenido lugar en la economía española, ni a las orientaciones de política económica adoptadas por los distintos Gobiernos que ocuparon el poder (UCD, PSOE y PP). Al fin y al cabo, de acuerdo con nuestra Constitución, el Rey tiene unas funciones muy limitadas en el ámbito económico, como también en el terreno político y social.

[2] A lo largo del texto remitiremos al lector a explorar y ampliar el análisis recurriendo a otras publicaciones, tanto del propio autor como de otros que han realizado aportaciones y análisis más refinados sobre el sector servicios en España, en su conjunto, como sobre algunas de sus ramas de actividad más destacadas.

[3] Algunos datos indican, incluso, que el punto de arranque fue anterior.

economía «servindustrial», como más adelante trataremos de explicar.

También hay que dejar muy claro que la «terciarización» de la economía española no constituye un hecho singular, puesto que ha sido un proceso que ha caracterizado la evolución de todos los países más desarrollados del mundo[4]. En realidad, España ha seguido la trayectoria que previamente habían dibujado Estados Unidos y los países europeos más avanzados, lo que no impide que cuando se profundiza en su análisis y en la comparación de la economía española con dichos países surjan algunas diferencias importantes.

Por último, es preciso subrayar también que el constante avance del peso del sector servicios en todos los países más desarrollados, y por supuesto en España, ha tenido y tiene una serie de implicaciones que rebasan claramente el ámbito de lo estrictamente económico. En nuestro caso, es innegable que el cambio estructural que ha registrado la economía durante el período ya citado ha tenido como principal protagonista al sector servicios. Pero no es menos cierto que este hecho se relaciona directa e indirectamente con otros cambios sociales, políticos, demográficos y territoriales de suma importancia que también se han producido, en los cuales no vamos a entrar aquí por razones obvias de espacio y de exigencias de especialización.

2. La expansión de los servicios en perspectiva

Al cerrar 2014, el sector servicios representaba el 74,3 por 100 del VAB total de la economía española y el número de ocupados en el sector equivalía aproximadamente a ese mismo porcentaje: el 74,4 por 100 de la población ocupada total del país, es decir, más de 14.200.000 de personas empleadas en el conjunto de las distintas ramas de actividad integradas que forman parte del sector servicios.

Cuando comparamos estas cifras con las de 1975, año que aquí se toma como punto de partida del período objeto de análisis, se comprueba que durante los 40 años transcurridos los servicios han incrementado su peso en el VAB a precios corrientes en más de 27 puntos porcentuales, y, lo que es todavía más llamativo, casi 35 puntos porcentuales en términos de su peso en la estructura de la ocupación del país. Afirmar, por tanto, que la economía española se ha «terciarizado» fuertemente durante el período 1975-2014 no constituye, sin duda, una aseveración exagerada. Es, simplemente, la constatación de un hecho indiscutible. Un hecho que ha conducido a que la composición sectorial de la economía española se aproxime a la que ya tienen otros países, aunque al profundizar en el análisis se evidencien importantes diferencias. En Estados Unidos, los servicios representan algo más del 78 por 100 del VAB total del país; en Francia casi el 79 por 100; en Reino Unido se rebasa dicho porcentaje; Italia alcanza un nivel similar al del España en relación con su VAB total; y la Unión Europea (UE28) se sitúa ligeramente por encima del 74 por 100 (Cuadro 1). Sin embargo, cuando se desagregan las cifras totales se comprueba que la composición interna del sector por países muestra apreciables diferencias.

Por su parte, el peso del sector industrial ha registrado en todos los países citados —y también en España— un claro retroceso, salvo en el caso de Alemania cuya fortaleza industrial sigue constituyendo una pieza fundamental de su economía. Dicho retroceso de las actividades manufactureras, que en España y en numerosos países han perdido varios puntos porcentuales en cuanto a su peso relativo en la economía, ha dado lugar a frecuentes debates sobre el proceso de «desindustrialización» y sus causas. Unos debates que no pocas veces han puesto en duda las consecuencias de la terciarización como una de las causas de la caída (al menos relativa) de las actividades industriales, aunque los mejores análisis demuestran que entre los factores explicativos figuran los procesos de localización hacia terceros países, la evolución

[4] Hay, sin embargo, diferencias en cuanto al ritmo y el peso de los servicios en las economías más desarrolladas, como se expondrá más adelante.

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DEL PESO DE LOS SERVICIOS Y DE LA INDUSTRIA EN ALGUNOS PAÍSES DESARROLLADOS (En % sobre el respectivo VAB total)

	Industria			Servicios		
	2000	2014	Variación 2000-2014	2000	2014	Variación 2000-2014
Unión Europea 28	22,2	18,9	-3,4	69,8	74,1	4,3
Estados Unidos*	18,5	16,6	-1,9	75,6	78,1	2,4
Japón*	23,9	20,4	-3,6	67,3	72,6	5,2
Corea	32,1	33,3	1,2	57,5	59,4	1,9
China*	40,4	37,0	-3,3	39,0	46,1	7,1
Alemania	25,8	25,7	-0,1	68,0	69,0	1,0
Francia	18,4	13,8	-4,7	74,3	78,9	4,6
Italia	22,3	18,5	-3,8	70,0	74,4	4,4
Reino Unido	20,8	13,4	-7,4	72,2	79,5	7,3
España	**20,6**	**17,5**	**-3,1**	**65,1**	**74,4**	**9,3**

NOTA: * 2013 es el último año disponible. Tomado del «Informe Foro 2015 Cañada Blanch», Valencia.
FUENTE: Eurostat (2015) y OCDE (2015).

de la productividad y la demanda relativa de productos industriales, la competencia exterior por parte de las economías emergentes y, no menos importante, la externalización de servicios que han realizado las empresas industriales (fenómeno al que más tarde nos referiremos), y las propias interrelaciones entre industria y servicios, cada vez más intensas en todos los países avanzados (ver, entre otros: Fariñas *et al.,* 2015; OECD, 2013; Dorn y Hanson, 2013; Veugelers, 2013 y WTO, 2014).

El Cuadro 1 aporta información sobre los cambios que ha experimentado el peso de los servicios y de la industria en una selección de países calificados como muy desarrollados. Como puede observarse, salvo en el caso de Alemania, al que ya hemos hecho referencia, y de Corea, el retroceso de la industria desde el punto de vista de su aportación al VAB del país o conjunto de países (caso de la UE28) ha sido un hecho generalizado durante el período 2000-2014.

Centrándonos específicamente en la evolución del peso de los servicios en la economía española, el Cuadro 2 ofrece los datos referidos a la importancia del VAB de los servicios en el conjunto de la economía durante el período 1975-2014, así como otros indicadores que permiten apreciar la evolución global del sector. El primer hecho a destacar es que entre 1975 y 2014 el peso de los servicios en el VAB total del país ha avanzado 27 puntos porcentuales, en valores a precios corrientes. Sin embargo, cuando se toman como base los datos en valores constantes, el avance del peso del sector en la producción de la economía es bastante más reducido. Como muestra dicho cuadro, la diferencia anterior de 27 puntos porcentuales utilizando valores a precios corrientes se reduce a solo 13 puntos porcentuales al estimar los datos en valores constantes. Esto se debe a un hecho que es bien conocido: las variaciones relativas de los precios de los servicios en relación con los del sector primario y las manufacturas han sido siempre favorables

CUADRO 2

INDICADORES DEL PESO DE LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 1975-2014 (En %)

	1975	1985	1995	2005	2014
VAB de los servicios / VAB total (a precios corrientes)	47,1*	59,4	65,1	66,5	74,3
VAB de los servicios / VAB total (a precios constantes, base 2010)	61,2*	65,6	65,8	67,0	74,2
Empleo en servicios / empleo total	39,8	57,0	65,3	67,4	74,3
Exportaciones servicios / total export	41,9**	32,9	30,0	32,9	33,6
Importaciones servicios / total import	8,2**	12,8	15,6	20,1	24,8

NOTAS: * Para 1975, estimación vía CNE, INE; ** calculado para dicho ejercicio a partir de las cifras de comercio exterior del INE.
FUENTE: INE y AMECO, Comisión Europea.

al primero de ellos. Lo cual se tradujo, generalmente, en que durante bastantes ejercicios las actividades terciarias impulsaron la inflación media del país. A la hora de explicar este hecho es preciso referirse a varias causas que nos limitaremos a enunciar: *i)* la más baja productividad del sector servicios en relación con la industria, o al menos con casi todas sus ramas de actividad; *ii)* el pulso al alza que generalmente se ha producido en cuanto a los sueldos y salarios en bastantes servicios, bajo las presiones sindicales de igualación con la industria; y *iii)* por supuesto y muy importante, la falta de competencia que ha caracterizado el desarrollo de numerosos servicios, que todavía sigue presente en la actualidad a pesar de algunos progresos que se han dado al suprimir o flexibilizar algunas regulaciones y, también, a través de la privatización de algunas grandes empresas en sectores como las comunicaciones o el transporte aéreo, que se abrieron así a la competencia.

El Cuadro 2 aporta asimismo algunos datos porcentuales que nos informan sobre la evolución del peso de los servicios en las importaciones y exportaciones totales del país. Mientras que en el caso de las primeras la tendencia ha sido hacia un claro incremento de su peso relativo, en las segundas las cifras oficiales registran una sustancial disminución en la década 1975-1985, aunque posteriormente el peso de las exportaciones de servicios en la balanza comercial se ha estabilizado en torno al 32-33 por 100 del total de exportaciones. Aparte de la influencia de un cambio metodológico en las estimaciones, el retroceso relativo que se produce en dicha década se explica no solo vía precios y por tanto vía ingresos sino, sobre todo, como consecuencia de la progresiva diversificación de las exportaciones españolas, de forma que el peso del turismo en la balanza comercial ha disminuido sensiblemente, aunque sigue constituyendo un renglón básico de dicha balanza y los ingresos por este concepto han aumentado prácticamente siempre en valores absolutos. En un apartado posterior mostraremos que las exportaciones de algunos servicios —transportes, servicios a empresas, producción de films y series de TV, etc.— han registrado sustanciales incrementos en los últimos años, lo que ha dado lugar a que aumente su peso en el total de las exportaciones del país y que disminuya el peso relativo de los ingresos por turismo[5].

[5] Los gastos en turismo de los españoles en el exterior han aumentado también sustancialmente a lo largo del período considerado.

3. ¿Por qué crecen los servicios?

La expansión que experimentan los servicios cuando los países crecen ha sido objeto de creciente atención en los últimos años. El estadístico J. Fourastié fue uno de los pioneros en tratar de explicar y predecir el comportamiento de los servicios (Fourastié, 1949), al poner de relieve que una de las principales causas era la baja productividad del sector en relación con el resto de la economía y muy especialmente al contrastar la evolución de esta variable con la industria. La razón era y es bastante obvia. Fourastié observó que cualquier incremento de la producción de una gran parte de las actividades de servicios exigía notables aumentos del personal empleado, y que las posibilidades de sustitución del personal vía capital o mediante tecnología eran muy limitadas[6]. Pero, al propio tiempo, tanto él como otros autores apelaron también a la conocida «Ley de Engel» como factor impulsor del crecimiento del sector servicios. Lo que Ernst Engel, también estadístico, señaló en un artículo publicado en 1857 que pasó entonces muy desapercibido[7], es que existía una relación entre los incrementos en los ingresos de los ciudadanos y sus gastos en alimentos y en otros bienes y servicios. Dadas las diferencias en términos de elasticidad-renta, los consumidores emplean recursos crecientes en bienes (y servicios) que antes no demandaban, o que no estaban a su alcance, lo cual implica que se acabará produciendo un desplazamiento de la producción y del empleo hacia los servicios. Un desplazamiento motivado —como señaló Fourastié— tanto por los aumentos de la renta por habitante y de los gastos de los ciudadanos, como por las diferencias de productividad entre la industria y la mayor parte de los servicios.

Este planteamiento ha mostrado ser cierto, pero es, sin duda, demasiado simplista e incompleto, incluso si solo se atiende al comportamiento desde el lado de la demanda. Lo que hoy está muy claro, por ejemplo, es que las variaciones de los gastos de los individuos y las familias en bienes y servicios dependen no solo de su elasticidad-renta, sino de los precios relativos y del progreso técnico, factores que están claramente interrelacionados y que influyen en las decisiones que toman los consumidores a la hora de satisfacer sus necesidades. Algunas de estas decisiones son efectivamente elásticas respecto a los ingresos, pero la forma de satisfacerlas dependerá también de los precios relativos y del progreso técnico. Además, hay que tener en cuenta que los cambios culturales influyen en las pautas de comportamiento de los individuos y de las familias. También influyen en la necesidad de efectuar mayores gastos en servicios, por ejemplo en materia de transporte, de gastos de alimentación fuera del hogar (debido a los horarios de trabajo), en los servicios de guardería para los hijos (como consecuencia de la incorporación de la mujer al trabajo), así como por los cambios en otras pautas de comportamiento social.

En los últimos años han ido quedando cada vez más claras dos conclusiones en relación con los factores explicativos de la expansión de los servicios. La primera es que no cabe referirse a un solo factor, ni siquiera como principal, sino a varios: consumo de los hogares; demanda de servicios por parte de las empresas; exportaciones de servicios; producción de servicios por parte del sector público; etc. La segunda es que además de los factores «económicos» concurren también otros que no lo son. Es cierto que el incremento del gasto de los ciudadanos en servicios guarda relación con la mejora de sus niveles de ingresos, pero es evidente también que en los cambios en la estructura de gastos de las familias influyen también otros factores. Entre ellos, los procesos de urbanización (en el sentido de concentración urbana) que han tenido lugar, la incorporación de la mujer al mercado laboral, el envejecimiento de la población y la incorporación de los jóvenes como consumidores, entre otros.

[6] En esta línea cabe situar también a otros autores, como FISCHER (1935), CLARK (1940) o FUCHS (1968).

[7] El artículo es «Die Producktions-und Consumptionsverhältnisse des Königreichs Sachsen» y como señala SCHUMPETER (1971) en su *Historia* del *Análisis Económico*, Ed. Ariel, p. 1047: «Nadie, ni siquiera el propio Engel, se dio cuenta del interés de esta ley para el análisis económico».

CUADRO 3

TERCIARIZACIÓN TOTAL DE LAS RAMAS INDUSTRIALES ESPAÑOLAS
(En % de servicios a empresas s/ *inputs* de cada sector)

Ramas manufactureras	1980	1990	1994	2005
Minerales férreos y no férreos	12,98	14,15	15,21	16,3
Minerales y productos no-metálicos	16,74	19,24	21,22	22,9
Productos químicos	18,92	24,36	27,01	28,9
Maquinaria agrícola e industrial	18,01	23,09	26,29	29,1
Máquinas de oficina	19,16	22,12	26,04	31,2
Material eléctrico	18,88	24,41	26,39	29.3
Medios de transporte	21,37	29,20	33,75	37,4
Productos alimenticios	14,44	23,06	22,77	23,8
Textil y confección	15,96	20,74	22,51	26,2
Papel, impresión y derivados	15,56	22,50	23,53	25,1
Caucho y plásticos	12,63	21,07	22,57	23,6
Otros productos manufactureros	20,25	25,51	26,20	28,8

FUENTE: Elaborado a partir de las Tablas I-O de España. Elaboración propia. Metodología en CUADRADO y RUBALCABA (2000).

En definitiva, actualmente se acepta que a los dos factores ya destacados hace años (baja productividad de los servicios y tendencias del gasto de las familias) se suman otros que, tanto del lado de la demanda como del de la oferta, contribuyen a explicar la expansión de los servicios que se produce en las economías a medida que estas crecen y se desarrollan. Uno de los más destacables es la creciente demanda de servicios por parte de las empresas. En todas las economías avanzadas los servicios han aumentado su peso como *inputs* en las funciones de producción de los sectores productivos, ya sean las manufacturas, la energía, la producción primaria o la mayor parte de los propios servicios, la mayor parte de cuyas ramas utilizan también otros servicios en calidad de *inputs* para producir los que ellas ofrecen. En definitiva, lo que está ocurriendo desde hace bastantes años es que la demanda intersectorial de servicios (Cuadrado-Roura, 2013) ha aumentado sustancialmente en todas las economías más desarrolladas y también, por supuesto, en España, como muestran los datos que ofrece el Cuadro 3.

La causa principal, aunque no la única, de este hecho se encuentra en los cambios organizativos y productivos que han tenido lugar en las empresas manufactureras, de forma que algunos servicios que anteriormente se producían en el interior de las propias empresas han ido pasando a demandarse a empresas externas mucho más especializadas (externalización/ *outsourcing* de servicios)[8], con notables ganancias en términos de costes, de mayor flexibilidad e incluso de calidad. Sin embargo, debe sumarse también otro hecho muy relevante: el entorno en el que operan las empresas se ha hecho cada vez más complejo y con

[8] La subcontratación de la fabricación y suministro de componentes y partes de los propios productos que elaboran las industrias ha sido un fenómeno que también se ha generalizado.

mayores exigencias en muchos ámbitos que se relacionan con la necesidad de utilizar servicios (problemas legales tanto de carácter mercantil como laboral; requisitos y controles fiscales, necesidad de realizar estudios de mercado, conocimiento y soluciones relacionadas con las exigencias para exportar, comercialización y publicidad, registro de marcas; diseño de los productos, etc.), lo cual ha impulsado también la demanda de servicios externos por parte de las empresas manufactureras y también de las de servicios.

Una consecuencia evidente de la creciente interrelación entre la producción de bienes y los servicios utilizados, es que ha aumentado lo que puede calificarse como la confusión entre bienes y servicios (Rubalcaba, 1999 y 2007; Cuadrado y Rubalcaba, 2000 y Cuadrado 2008). De hecho, en muchos bienes —ya sea un automóvil, un ordenador, un buen número de aparatos electrodomésticos, etc.— el peso de los materiales utilizados ha disminuido claramente, al tiempo que cada vez se han incorporado, directa e indirectamente, un mayor número de servicios para fabricar el producto final. Estos cambios se relacionan, sin duda, con la pérdida de peso relativo de la industria en la estructura productiva de los países, incluyendo también a España, aunque las causas del llamado proceso de «desindustrialización» de las economías incluyen, como es sabido, otros factores, como la deslocalización de industrias hacia otros países en busca de unos costes más reducidos, menores cargas impositivas y sociales; o la necesidad de entrar en otros mercados, los efectos de los avances tecnológicos en la reducción de los requerimientos de mano de obra que antes existían, o los procesos de subcontratación que tienen lugar a escala internacional. Todo ello permite afirmar que lo que se ha producido no es, simplemente, un avance hacia una economía o una sociedad de servicios, sino un proceso que en otros trabajos hemos calificado como el desarrollo de una sociedad «servindustrial».

En todo caso hay que señalar que los procesos de externalización de servicios a los que antes se ha hecho referencia han dado lugar también a un efecto estadístico que ha incrementado el peso del sector, y en especial de algunas de sus ramas de actividad, en el conjunto de la economía. Lo que ha ocurrido es bien conocido: las empresas manufactureras, en particular, han externalizado servicios que anteriormente se producían dentro de las propias empresas y cuyo personal figuraba como empleados industriales. Esto ha determinado, en algunos casos, la creación de empresas de servicios vinculadas al propio grupo industrial, aunque operando de forma independiente y, al mismo tiempo, la creación y expansión de otras empresas de servicios especializadas que ya existían en el mercado.

Como he expuesto recientemente en otro lugar (Cuadrado-Roura, 2016), junto a los dos factores de demanda —comportamiento del gasto de los ciudadanos y demanda de servicios por parte de las empresas— hay otros que también han impulsado y siguen impulsando la expansión de los servicios. En concreto: las exportaciones (tema al que dedicaremos atención en el apartado 6) y el papel del sector público en las economías, tanto como demandante de servicios como a través del suministro de servicios a la sociedad (educación, sanidad, otros servicios colectivos y la propia actividad de las administraciones públicas a nivel central, regional y local). Este último conjunto, vinculado al desarrollo del Estado de bienestar y también al papel asignado al Estado en la sociedad, da lugar a un importante bloque de servicios de «no mercado» (o servicios no destinados a la venta), cuyo peso en el total del sector varía al comparar distintos países[9], pero que se suman a los servicios privados sujetos a la competencia y a las exigencias del mercado.

En el caso de España, el bloque de los servicios de no mercado suponía en 1975 el 9,3 por 100 del VAB

[9] Dicho peso también ha evolucionado a lo largo del tiempo. En una primera fase, con una clara tendencia a incrementar su importancia como consecuencia de la ampliación y generalización de las ventajas y beneficios sociales a cargo de los Estados. Más tarde, como consecuencia de los recortes que se han impuesto a los servicios públicos, vía reducción del gasto o de procesos de privatización de los servicios que previamente ofrecía el Estado.

CUADRO 4

VARIACIONES EN LA COMPOSICIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE SERVICIOS EN ESPAÑA EN TÉRMINOS DE VAB, 1975-2005 (A precios corrientes)

Clasificación	1975	1985	1995	2005
Servicios de mercado	37,6	43,7	46,8	51,2
Comercio y reparaciones	13,5	14,8	15,4	16,3
Hostelería y restauración	3,9	6,0	7,6	9,5
Transportes y comunicaciones	5,6	5,6	5,8	6.7
Otros	14,7	17,3	18,0	18,7
Servicios no destinados a la venta	9,3	13,1	14,5	15,5

FUENTE: INE, base 2000.

total español de dicho ejercicio; en 1990 había pasado ya a ser el 13,8 por 100; y en la actualidad supone algo más del 15,5 por 100 de dicho VAB total.

4. Pero… no todas las actividades de servicios crecieron por igual o, cuando menos, no lo hacen con la misma intensidad

Si algo caracteriza al sector servicios es la heterogeneidad de actividades que se incluyen bajo dicho rótulo, donde tienen cabida desde el transporte aéreo o las comunicaciones (actividades en las que generalmente dominan algunas grandes empresas, dadas las elevadas exigencias técnicas y de capital que exige su producción) hasta el sector comercio (con una gran variedad de empresas de muy diversa dimensión) o los servicios de carácter más personal, que generalmente se caracterizan por su pequeña dimensión y porque la producción del servicio —sean peluquerías, taxis, reparto urbano u otros— requiere mucho personal, difícilmente sustituible por tecnología o por más equipo capital.

La heterogeneidad de sectores y tipos de empresas del sector tiene algunas implicaciones. Una de ellas es, sin duda, que los cambios técnicos, la evolución de las preferencias de los consumidores o usuarios y los ciclos que suelen producirse en la evolución de las economías en su conjunto, afectan de manera bastante dispar a las diversas ramas de actividad integradas en el sector. De hecho, el comportamiento de las actividades terciarias muestra diferencias importantes en sus respectivas trayectorias de evolución, ya sea en términos de tasas de variación de su VAB o en cuanto a las cifras de ocupación. Esto es lo que ha ocurrido en el caso de España durante el período 1975-2014 que aquí se ha tomado como referencia.

Los cambios en la base de referencia de la Contabilidad Nacional, las variaciones técnicas introducidas en su estimación y la inexistencia de una serie homogénea de extensa dimensión temporal, dificultan la comparabilidad de los datos cuando se trata de un período tan amplio como el que se contempla en este monográfico. Por este motivo, el Cuadro 4 muestra solo la evolución del peso relativo de algunas ramas de servicios en relación con el VAB total de la economía entre 1975 y 2005, es decir antes del impacto de la crisis por ramas de actividad a la que nos referiremos más tarde.

Los datos recogidos en el citado cuadro permiten señalar algunos hechos interesantes. Aunque ninguna

de las ramas de servicios tenidas en cuenta disminuyó su peso en relación con el VAB nacional (con valores precios corrientes), se aprecian claras diferencias. El subsector comercio solo avanza 2,8 puntos porcentuales durante el período analizado (1975-2005), mientras que la hostelería ganó 5,6 puntos y los servicios no destinados a la venta 6,2 puntos. El subsector que ha incrementado en menor medida su peso en el VAB son los transportes y comunicaciones (1,1 puntos porcentuales), mientras que otros servicios, donde se incluye una amplia variedad de actividades como las instituciones financieras, los servicios a empresas, los servicios personales y los vinculados al ocio, aumenta en 4 puntos porcentuales su contribución relativa al VAB total de la economía.

Como es lógico, y como ya se ha indicado, las causas que permiten explicar estos cambios son el resultado de diversos factores, como la fuerte expansión que ha registrado el turismo (y su impacto en el peso de la rama de hostelería, restaurantes y bares), los cambios tecnológicos que han tenido lugar, algunos cambios estructurales internos (como los que se han producido y siguen produciéndose en el sector comercio), así como el comportamiento de los precios relativos y otros factores de carácter más microeconómico que ponen de relieve los estudios relativos a las distintas ramas de servicios.

Lo que también se constata es que las distintas actividades de servicios se comportan de forma dispar en las fases expansivas y depresivas de la economía. En el caso de España esto se comprueba claramente al comparar, mediante estimaciones de Eurostat, las tasas medias de variación anual de la producción en el período 2001-2012. Mientras que algunas actividades registraron tasas superiores a la media del sector (2,73 por 100), otras han quedado sensiblemente por debajo de la misma. Entre las primeras figuran: los servicios financieros y de seguros, las actividades profesionales y de servicios a empresas, y las actividades sanitarias y de servicios sociales. Por el contrario, obtuvieron tasas de variación anual inferiores a la media el subsector del comercio y las reparaciones, el de los transportes y almacenamiento, la hostelería, el sector de educación y las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento.

El análisis de los datos sobre empleo permite comprobar incluso con mayor detalle las diferencias de comportamiento de las ramas de servicios en las fases expansivas y en las de crisis. En términos del número de personas ocupadas puede apreciarse que mientras algunas actividades terciarias redujeron el número de personas empleadas, otras lograron incluso aumentarlas a pesar de la crisis. Para mostrarlo hemos construido el Cuadro 5, que refleja las variaciones que se han producido en el empleo de las principales ramas de servicios en el período 1996-2014. Las tres primeras columnas muestran el empleo de las distintas actividades en 1996, 2007 y 2014, tomando como referencia siempre el segundo trimestre de dichos años, y en las dos columnas finales las variaciones que se han producido entre 2007 y 2014, es decir, durante el período que incluye la crisis económica y los primeros años de recuperación.

Los datos que muestra dicho cuadro permiten subrayar algunos hechos particularmente interesantes:

— Se evidencia con claridad que la crisis tuvo un impacto diferente en las distintas ramas de actividad. Las más afectadas por la destrucción de empleos han sido los subsectores distribución y reparaciones; instituciones financieras e inmobiliarias; y de forma muy especial el bloque de otros servicios, donde se incluyen la mayor parte de los servicios personales, los servicios recreativos y culturales y el personal doméstico.

— Por el contrario, la línea de fuerte crecimiento que venía experimentando con anterioridad la rama de servicios a las empresas, cuyo empleo se había más que duplicado entre 1996 y 2007, ha seguido creciendo —aunque a menor ritmo— en la fase 2007-2014, algo que también ocurrió en todos los países de nuestro entorno.

— La rama de servicios sanitarios, que ya crecía desde finales de los años ochenta, no parece haberse

CUADRO 5

CAMBIOS EN EL EMPLEO POR RAMAS DE SERVICIOS, 1996-2015

	1996-T2	2007-T2	2014-T2	Var. 2014-2007	
				Miles	%
Servicios de distribución	2.907,0	4.288,0	4.232,9	-55,1	-1,3
Servicios de venta (mayor, menor y reparaciones)	2.137,3	3.090,6	2.871,5	-219,1	-7,1
Transportes	602,2	904,4	860,0	-44,4	-4,9
Información y comunicaciones	167,5	293,0	501,4	208,4	71,1
Servicios de producción	1.019,8	2.191,6	2.306,7	115,1	5,3
Instituciones financieras e inmobiliarias	396,3	674,2	555,2	-119,0	-17,7
Servicios a empresas	623,5	1.517,4	1.751,5	234,1	15,4
Servicios sociales	2.327,7	3.641,8	3.898,3	256,5	7,0
Actividades sanitarias	694,3	1.212,1	1.413,3	201,2	16,6
AA PP	851,7	1.238,2	1.304,6	66,4	5,4
Educación e investigación	781,7	1.191,5	1.180,4	-11,1	-0,9
Servicios personales	1.698,6	3.367,3	2.840,0	-527,3	-15,7
Hostelería	773,5	1.475,3	1.421,3	-54,0	-3,7
Otros servicios [a]	925,1	1.892,0	1.418,7	-473,3	-25,0
Total servicios	**7.953,1**	**13.488,7**	**13.277,9**	**-210,8**	**-1,6**

NOTAS: [a] Incluye las rúbricas de: «otros servicios», «servicios recreativos y culturales» y «personal doméstico». Excluido el empleo en organizaciones extraterritoriales.
FUENTE: Elaborado a partir de las cifras de la EPA, INE.

visto afectada por la crisis, a pesar de las críticas que se han difundido en relación con los recortes que impusieron los ajustes del déficit del Estado y de las CC AA.

— Son varias las ramas de servicios que están registrando cambios a la baja en su empleo, como sucede en el sector distribución (comercio al por mayor, por menor y reparaciones) y las actividades de hostelería, restaurantes y similares, aunque en este caso el período elegido como término de comparación (2º trimestre de cada año, para todas las ramas de actividad) seguramente no recoge bien las variaciones del empleo que se producen a lo largo de cada ejercicio como consecuencia de la estacionalidad de dicha actividad.

— Hay que subrayar, por último, que los servicios en su conjunto registraron un singular aumento del empleo hasta 2007 (casi duplicando el empleo total de 1996), una tendencia que la irrupción de la crisis interrumpe claramente, si bien algunas de sus ramas (información y comunicaciones; servicios a las empresas; y actividades sanitarias, en particular) han seguido registrando destacables incrementos en el número de las personas empleadas y que explica la expansión de los servicios en las economías más avanzadas.

5. La productividad de los servicios: una cuestión básica pero compleja y sujeta a reconsideración

En el apartado 3 de este artículo, dedicado a las posibles causas que explican el crecimiento de los servicios,

se ha aludido ya a que uno de los factores que impulsa el aumento de su peso en el conjunto de las economías es la menor productividad media que muestran las actividades terciarias con respecto al sector manufacturero. Es este un tema recurrente que ha estado presente en los análisis e interpretaciones de numerosos autores, aunque pasó a un primer plano a partir de los trabajos seminales de W. Baumol (1967, 1986; 1989) y su conocida «enfermedad de costes», basada en el papel que juega la intensidad de la mano de obra en los servicios y su influencia sobre la productividad, al tiempo que los costes y los precios del sector se equiparan a los que obtienen una productividad más elevada, como las manufacturas, en general. La conclusión final de esta tesis era que la expansión de los servicios en las economías desarrolladas —particularmente en EE UU—, unido a su baja productividad, determinaría a largo plazo tasas de crecimiento cada vez más reducidas de la economía en su conjunto.

Algunos trabajos recientes han tratado de contrastar las relaciones entre el sector servicios, como conjunto y por ramas, y su productividad[10]. Todos ellos han concluido que existe una relación negativa entre el crecimiento de la productividad agregada de los países analizados y el incremento del peso del sector servicios. Sin embargo, en los últimos años estas ideas e hipótesis se han refutado, o al menos matizado, por numerosos trabajos tanto desde el punto de vista teórico como, principalmente, a través de la observación de la evidencia empírica. De esta manera, algunos autores han criticado las tesis de W. Baumol e incluso han llegado a considerar «curada» su famosa enfermedad de costes. El propio Baumol refinó —y en parte cambió— su idea original en los trabajos publicados en 1989 y 2002[11] distinguiendo según diferentes tipos de servicios[12].

Las principales críticas y revisiones que se han hecho a las teorías convencionales pueden agruparse en cinco ideas:

a) La innovación y el conocimiento juegan cada vez más un importante papel en la producción de algunas actividades de servicios —educación, sanidad, comunicaciones, servicios de consultoría, I+D—, aunque su valoración no es fácil y deriva en mejoras en la calidad del servicio y no en la cantidad de lo que se produce, medida en VAB.

b) Es preciso considerar los «efectos indirectos» de mejora de la productividad general que tienen los servicios en su relación con el resto de las actividades del tejido productivo. Principalmente a través del papel y el peso de algunos servicios en la demanda intermedia de las manufacturas, la agricultura y bastantes ramas de servicios, que en parte es el resultado de la externalización de servicios por parte de la industria, el *outsourcing* y/o el *offshoring.*

c) Disponemos de nuevos trabajos que evidencian el dinamismo y la positiva evolución de la productividad que vienen mostrando algunas ramas de servicios, fundamentalmente las relacionadas con las TIC y aquellas que permiten una mayor capitalización y estandarización de los servicios que ofertan.

d) Existe ya una clara coincidencia en cuanto a la necesidad de realizar estudios sobre la productividad mediante análisis por ramas de actividad y no de carácter agregado.

e) Por último, se subrayan las dudas que ofrece la medición del *output* de los distintos servicios y, por tanto, la estimación de su productividad. Aparte de que, en no pocos casos, las posibles mejoras de productividad que tienen lugar en un determinado servicio se registran en la productividad de otros sectores que son los que lo utilizan como *input* de producción.

En relación con la estimación del *output* de los servicios hay que recordar, por ejemplo, que la producción de algunas de sus ramas de actividad (la educación y la sanidad pública y los servicios de la administración, por ejemplo), suele medirse a partir del valor de

[10] Pueden verse, entre otros, los trabajos de: OULTON (2001), WÖLFL (2003 y 2005), MAROTO (2009) y MAROTO y CUADRADO-ROURA (2007 y 2009).

[11] Una versión preliminar de este segundo trabajo se presentó en 2001 en el Congreso del Reser celebrado en Lille.

[12] Para una ampliación del tema ver: CUADRADO-ROURA y MAROTO SÁNCHEZ (2012).

CUADRO 6

INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD A NIVEL SECTORIAL EN ESPAÑA, 1980-2007

	1980*	2007*	Índice	Crecmto. (%)	Crecmto. Abs.(%)
Total economía	22.847	30.625	100	1,26	134,0
Sector primario	7.570	27.194	89	9,60	359,3
Minería y extracción	27.700	35.937	117	1,10	129,7
Manufacturas	21.231	34.856	114	2,38	164,2
Energía	74.329	185.912	607	5,56	250,1
Construcción	19.134	21.190	69	0,40	110,7
Total servicios	**25.641**	**27.111**	**89**	**0,21**	**105,7**
Servicios de mercado	23.901	27.347	89	0,53	114,4
Servicios fuera del mercado	31.278	28.206	92	-0,36	90,2

NOTA: * Productividad por trabajador (euros por empleado).
FUENTE: CUADRADO-ROURA y MAROTO-SÁNCHEZ (2012). Elaboración a partir de la base de datos EUKLEMS (2011).

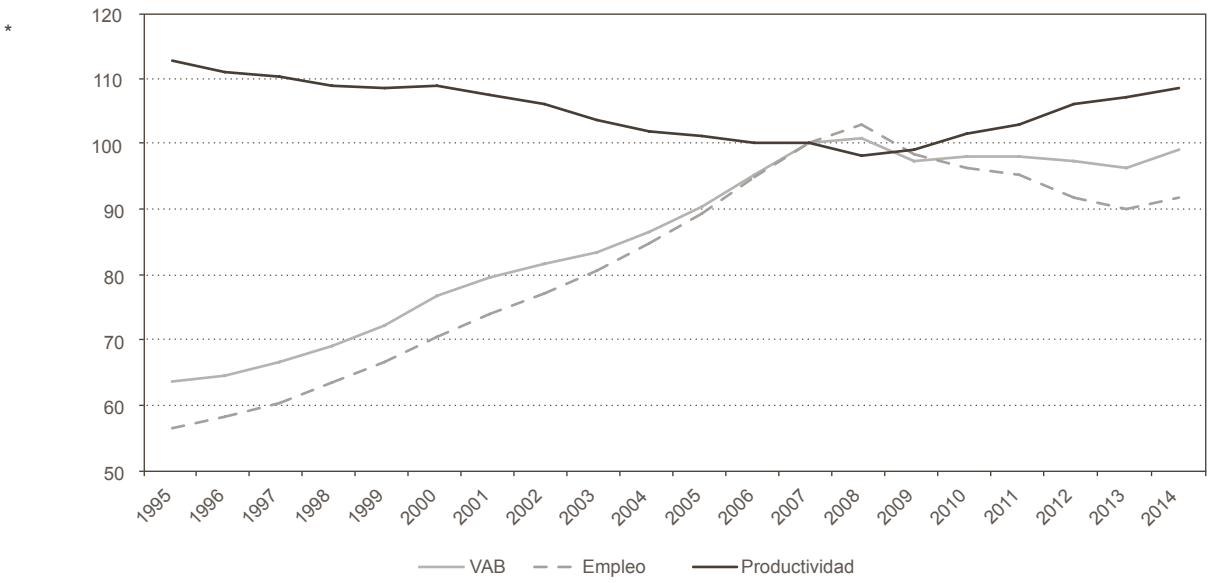
los *inputs* primarios utilizados para producirlos, que en gran medida están representados por los sueldos y salarios pagados a quienes trabajan en cada subsector. Hay que señalar, igualmente, que las mejoras que se producen en la «calidad» de los servicios difícilmente se reflejan adecuadamente en la contabilización de lo producido, ni figuran por tanto como mejoras en la productividad. Y, por último, es innegable que una parte de la producción de servicios sigue computándose en otros sectores (el industrial, en particular) dado que las empresas manufactureras son cada vez más «consumidoras» de servicios, como ya se ha indicado anteriormente, lo cual redunda en que las mejoras en la productividad y en la calidad de los servicios utilizados se refleja en los bienes producidos. A todo ello hay que sumar el hecho de que está aumentando el número de industrias que ofrecen bienes y servicios conjuntamente, hecho que se ha definido como «servitización» de las empresas manufactureras (Cuadrado-Roura, 2006; Crozet y Milet, 2015 y Neely, 2013)

El análisis del caso español permite subrayar algunos hechos que reflejan el valor agregado de la productividad de los servicios. En concreto, los datos que recoge el Cuadro 6 muestran que la evolución del nivel de la productividad de los servicios desde 1980 hasta 2007 fue sensiblemente inferior al del conjunto de la economía y, por supuesto, al de otros sectores, excepto la construcción. El índice de la productividad terciaria respecto a la productividad del conjunto de la economía española perdió entre 26 y 27 puntos porcentuales desde 1980, al contrario de lo que se observa en las manufacturas, en el sector primario y, muy especialmente, en las actividades energéticas. Esta caída de la relación entre la productividad de los servicios y el resto de sectores ha sido incluso más intensa en el caso de los servicios no destinados a la venta.

Cuando se analiza lo ocurrido en los servicios de mercado a partir de 2007, los resultados de su evolución son los que refleja el Gráfico 1 para las variables del VAB, el empleo y la productividad laboral. Lo que nos muestra el gráfico es, en primer lugar, que el nivel de productividad de los servicios «de mercado» se mantuvo estable hasta 2007, alrededor del índice correspondiente a 1995. Sin embargo, a partir de 2008, la reducción del empleo

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DEL VAB, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD DE LOS SERVICIOS DE MERCADO*, 1995-2014



NOTA: Se han contabilizado como servicios de mercado: comercio, hostelería y transporte; información y comunicaciones; finanzas y seguros; servicios profesionales. No se incluyen las actividades inmobiliarias, ni servicios públicos, ni actividades recreativas, etc. (sector Nace 90). 2007=100.
FUENTE: Elaborado con cifras INE.

del sector que provoca la crisis económico-financiera que padeció España da lugar a que la productividad media de los servicios aumente. Se trata de una variación positiva pero que tiene carácter transitorio puesto que la recuperación del empleo que se ha producido en varios subsectores terciarios a partir de mediados de 2013 (principalmente en las actividades con elevados requerimientos de personal, como la hostelería, otros servicios e incluso la distribución) acaba dando paso a una reducción de la productividad media del sector terciario, algo que ya muestran las cifras de 2014 y 2015.

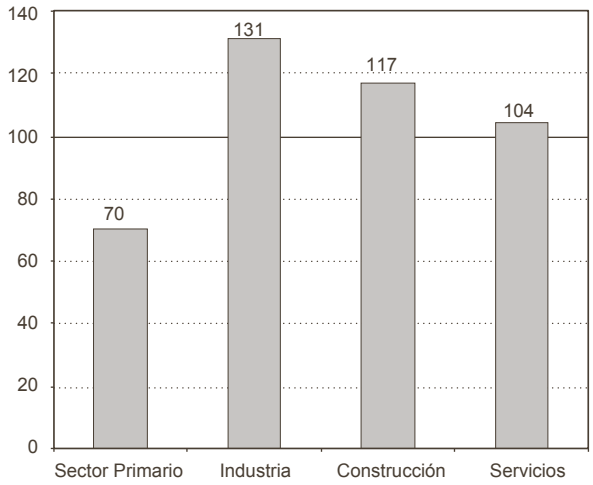
El nivel medio de la productividad por trabajador del sector servicios sigue siendo, como ya se subrayó anteriormente, inferior al de la industria manufacturera y también al del sector construcción, aunque está ligeramente por encima de la media del país, como muestra el Gráfico 2. Se trata de un hecho bien conocido que se relaciona con los elevados requerimientos de personal que demanda la producción de algunas ramas de servicios y con la dificultad de sustituir el factor trabajo por tecnología y/o mayores inversiones en equipo por persona trabajando[13].

Sin embargo, cuando los datos se desagregan por ramas de actividad se constata que algunas de ellas —como las telecomunicaciones, algunas actividades de los transportes y los servicios financieros, por ejemplo— alcanzan niveles de productividad mucho más altos que la media del sector, con niveles y tasas de variación que son incluso comparables con los de algunas actividades manufactureras. Este hecho apoya, sin

[13] La aplicación de avances tecnológicos y de una mayor inversión de capital por trabajador redunda, en no pocos casos, en una mayor calidad en los servicios prestados, lo cual no se registra - sin embargo - en el VA de la producción de las respectivas ramas de actividad.

GRÁFICO 2

NIVELES DE PRODUCTIVIDAD POR SECTORES



NOTA: Media de España 2014=100
FUENTE: Estimación a partir de cifras del INE.

duda, la necesidad de realizar estudios desagregados por ramas, que sustentan la tesis de que no es del todo aceptable la idea dominante de hace algunos años sobre la baja productividad de los servicios. Y no cabe duda de que se trata de uno de los temas o aspectos más interesantes que se han podido observar en los últimos años en la evolución del sector servicios y de sus distintas ramas de actividad. Para ampliar información sobre el tema pueden verse: Maroto (2009, 2010 y 2011); Maroto y Cuadrado (2006 y 2009) y Cuadrado y Maroto (2012).

6. Los servicios como sector exportador

Uno de los hechos más positivos que ha registrado la economía española durante el período 1975-2014 ha sido el incremento de las exportaciones. Como ya se ha expuesto en otros artículos de este monográfico, se trata de un hecho que se ha consolidado, sobre todo, durante los últimos ejercicios. En parte como respuesta a la mejora de la capacidad productiva del país y la necesidad/posibilidad de abrir nuevos mercados por parte de las empresas. Pero también como consecuencia de tres hechos de gran relevancia: la integración de España en la UE, la entrada de nuestro país en el euro y los efectos que está provocando el proceso de globalización económica en el que estamos inmersos (Myro *et al.,* 2013 y Myro, 2016).

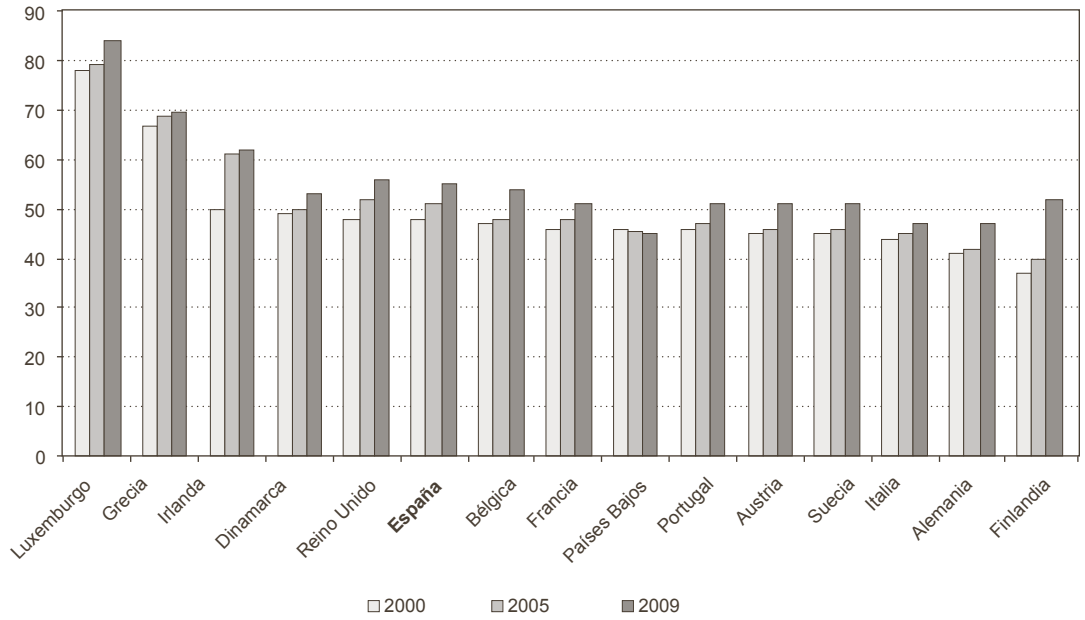
Si nos atenemos a las fuentes oficiales que comúnmente se utilizan para su estimación, las cifras de exportaciones españolas de servicios son comparativamente bajas en relación con las de la industria. De hecho, en función de los datos que ofrecen las balanzas de pagos, su peso en el total de las exportaciones del país se sitúa en las últimas décadas por encima del 30 por 100 del total (ver Cuadro 2). Por su parte, las importaciones españolas de servicios partían de un nivel muy reducido en 1975, pero, desde entonces, su peso en el total de las importaciones se ha incrementado constantemente hasta alcanzar cerca del 25 por 100 del total importado en 2014.

Los analistas han expresado siempre sus dudas sobre el peso «real» de las exportaciones e importaciones de servicios, principalmente porque la balanza de pagos —fuente básica utilizada— solo contabiliza los ingresos y pagos por las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, pero no tiene en cuenta, por ejemplo, los servicios «incorporados» a los bienes importados y exportados.

A escala mundial, el comercio de servicios supone alrededor del 20-21 por 100 del total del comercio internacional, si lo que se toma como referencia son los datos de las balanzas comerciales de los países, que son las fuentes utilizadas por el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo, desde hace pocos años la OMC y la OCDE han empezado a realizar estimaciones sobre las exportaciones/importaciones de servicios valoradas en términos de valor añadido —la denominada «base TiVA»—, de

GRÁFICO 3

VALOR AÑADIDO DE SERVICIOS INCORPORADOS A LAS EXPORTACIONES BRUTAS EN LOS PAÍSES DE LA UE15



FUENTE: OECD, 2013.

forma que se tienen en cuenta los «servicios» que están incorporados a los bienes —y también a otros servicios— que son exportados e importados (Peña, Bonet y Moreno, 2013 y Cuadrado Roura, 2014).

El resultado de esta nueva estimación sitúa el peso del comercio exterior de servicios a un nivel mucho más elevado que el que ofrecen las cifras de las balanzas comerciales. En concreto, en el caso de España, el VAB de los servicios incorporados a las exportaciones brutas superaba ya el 50 por 100 del total exportado. Algunos países, como muestra el Gráfico 3, alcanzan porcentajes muy superiores, pero bastantes de los europeos registran niveles semejantes a los estimados para España. Es este un tema en el que aquí no podemos profundizar, pero que sin duda nos aproxima mucho mejor a la importancia que realmente tienen los servicios en el comercio internacional.

Si nos limitamos al caso de las exportaciones e importaciones españolas de servicios que se registran en la balanza de pagos, el principal hecho a destacar es que la composición de las exportaciones españolas de servicios ha variado sustancialmente en los últimos años, particularmente a partir de mediados de los años noventa. En 1993, el 64,5 por 100 del total de los ingresos por servicios correspondía al turismo; el 14,1 por 100 a los servicios de transportes; el 9,5 por 100 a los servicios a las empresas; y los servicios informáticos solo representaban el 1,9 por 100 del total. Sin embargo, las cifras registradas en la balanza comercial correspondiente al ejercicio 2014 muestran que el turismo había perdido posiciones en cuanto a su importancia relativa en los ingresos procedentes del sector (alrededor del 41 por 100 del total, incluyendo viajes), mientras que los transportes ganaron casi dos

puntos porcentuales respecto a 1993; los servicios a las empresas —uno de los subsectores más expansivos— pasaban a sumar el 25,1 por 100; los servicios informáticos más que duplicaban su peso en el total (5,2 por 100) con respecto al que tenían en 1993; y la categoría de otros servicios pasa a representar el 5,5 por 100; sin olvidar la presencia de las comunicaciones, con un 1,9 por 100 y los servicios financieros, con un 3,2 por 100.

La partida correspondiente al turismo sigue siendo, por supuesto, la fuente de ingresos foráneos más importante del país. En términos absolutos la cifra de ingresos por este concepto ha seguido aumentando casi de continuo desde los años sesenta del pasado siglo hasta la fecha, sobre todo gracias al incremento anual en el número de visitantes, puesto que en los últimos años el gasto medio por turista ha tendido a reducirse. España disfruta, sin duda, de una posición geográfica privilegiada y tiene atractivos muy variados para atraer turistas, pero a ello se suma que el sector hostelero, la restauración y otras actividades vinculadas al turismo, aunque en algunos períodos no evolucionaron adecuadamente, en los últimos años han mejorado claramente su competitividad a escala mundial. De hecho, el *World Economic Forum* ha calificado recientemente a España como el país más competitivo del mundo en este campo.

En la vertiente de las importaciones de servicios el concepto más relevante corresponde, desde hace bastantes años, a los servicios a las empresas (38,3 por 100 en 2013), seguidos por los pagos por transportes (23 por 100 del total de los servicios) y por los gastos de turismo y viajes de los residentes (18 por 100). Estos últimos han aumentado su peso en el total de los pagos por servicios como consecuencia de los gastos por turismo realizados en el exterior por los españoles residentes y también por los viajes de negocios. Ambos hechos se correlacionan con la fuerte expansión de la economía española —y por tanto de la renta por habitante y las relaciones internacionales de las empresas—, aunque también han contribuido a ello los cambios culturales y de comportamiento que ha experimentado la sociedad.

Hay otros tres rasgos que conviene destacar en relación con el comercio exterior español de servicios:

— Primero, la tasa de cobertura del sector servicios (cociente de los ingresos por exportaciones y los pagos por importaciones) ha sido siempre positiva, aunque su valor se ha ido reduciendo a medida que las importaciones han aumentado. En concreto, en 2013 su valor fue 159,7, de acuerdo con los datos que ofrece el Banco de España.

— Segundo, y cada vez más importante, las inversiones directas de España en otros países han experimentado incrementos particularmente destacables durante las dos últimas décadas, de forma que España cuenta ahora con algunas multinacionales de relieve en los ámbitos de las comunicaciones, la banca, los seguros y la hostelería, con una elevada implantación en América Latina y en bastantes países europeos.

— Y tercero, las exportaciones españolas de servicios se han diversificado ampliamente y entre las empresas exportadoras hay numerosas pymes.

En Cuadrado Roura (dir.) (2014) se han analizado en profundidad estos temas, recurriendo —entre otras fuentes— a las bases estadísticas que proporcionan la Encuesta Anual de Servicios (EAS) y el Índice de Comercio Exterior de Servicios (ICES), elaboradas por el INE. Los resultados, en los que no podemos entrar aquí con detalle, ponen de manifiesto que alrededor del 20 por 100 de las empresas de servicios encuestadas por la EAS realizan exportaciones. Por tamaños, el 31 por 100 de las empresas medianas (50-249 empleados) suministran servicios a otras economías, porcentaje semejante al que se obtiene en el caso de las empresas de servicios de mayor tamaño (250 y más empleados). Sin embargo, también hay empresas pequeñas (10-49 empleados) que exportan servicios (18 por 100). De hecho, cuando se analizan los sectores a los que pertenecen las pequeñas empresas, bastantes de ellas figuran en ramas de actividad consideradas como «creativas» (cine, TV, fotografía, producción

de videojuegos y programas, edición…) y tampoco faltan las que operan en actividades relacionadas con los «servicios a empresas». Una de las conclusiones a las que condujo la investigación antes citada es que, para exportar, no resulta imprescindible que la empresa sea de gran tamaño sino producir servicios bien diferenciados y disponer de equipos muy cualificados, innovadores y especializados.

Por último la base ICES permite analizar el destino de las exportaciones y el número de servicios distintos que se exportan. Los resultados pueden resumirse en dos conclusiones: el número de destinos es comparativamente elevado (en torno a diez países, principalmente europeos, pero también a EE UU y América Latina) y el número de servicios es reducido, próximo a dos tipos diferenciables, como media, lo que nos indica un alto grado de especialización.

7. Notas finales a destacar

De acuerdo con lo expuesto en la introducción, el principal objetivo de este artículo ha sido exponer algunos rasgos básicos del proceso de fuerte terciarización que ha tenido lugar en España durante el período objeto de estudio. Es decir, en la etapa 1975-2014, que se corresponde con el reinado de Juan Carlos I.

En el apartado 2 se han presentado algunos hechos estilizados relativos al fuerte avance de los servicios en la estructura económica de España, tanto en términos de VAB como por el número de personas ocupadas o por su peso en los intercambios comerciales con otros países. Como se ha puesto de relieve en el apartado 3, las causas explicativas del continuado avance de los servicios son muy variadas. Una de las más claras es el mayor gasto en servicios que han ido realizando los individuos y las familias a medida que su nivel de ingresos iba mejorando. Otra, no menos importante, encuentra explicación en los cambios organizativos y las transformaciones que ha experimentado el sector industrial, que han determinado los procesos de «externalización» de un buen número de servicios que antes se producían en el interior de las empresas. A ello se ha sumado también, como se indicó en los apartados 2 y 3, la creciente necesidad de servicios a la que se enfrentan las empresas de todo tipo (agrarias, manufactureras, de la construcción o del propio sector servicios) debido a la creciente complejidad del entorno económico en el que se desenvuelven, tanto dentro del país como cuando las empresas exportan.

Un tema que ha sido objeto de debate y que no podía faltar en este artículo es el de la baja productividad de los servicios en relación con la productividad de la industria, del que nos hemos ocupado en el apartado 5. Si algo parece claro tras los análisis más recientes es que, aun aceptando que la productividad agregada de los servicios, y la de bastantes actividades de servicios en particular, es más reducida que la de las manufacturas y registra tasas de variación más bajas, cada vez está más claro que este hecho no puede generalizarse a todas las ramas de servicios. Los análisis desagregados evidencian que algunas actividades terciarias (en el ámbito de los transportes, las instituciones bancarias y en una parte de los servicios a empresas) registran tasas de variación de su productividad por empleado muy semejantes a las que obtienen las industrias más productivas. Los avances tecnológicos, las mayores exigencias de capital y la estandarización de funciones, dan lugar a que algunos servicios sean cada vez de mayor calidad, pero también, en algunos casos, con una productividad más elevada.

Este último hecho hay que relacionarlo, como hemos subrayado muy claramente, con los problemas de medición del producto que existen en el caso de bastantes actividades de servicios, donde se aplican los mismos criterios de valoración que en otros sectores, como la agricultura y las manufacturas. Esto plantea dificultades y deficiencias que la literatura sobre el tema ha señalado siempre como un claro problema. Así, los aumentos de productividad de algunos servicios se reflejan, de hecho, en la productividad de las industrias, y también de otros servicios que los utilizan; y las mejoras en la calidad del servicio prestado, que son muy importantes

en algunas ramas concretas (educación, sanidad, sector comercio, comunicaciones…), no se contabilizan realmente como productividad.

Dos cuestiones más se incluyen como rasgos dominantes de la evolución de los servicios durante el período analizado. La primera (apartado 4) es que no todos los servicios han crecido al mismo ritmo, ni todos se ven afectados por igual cuando se produce una situación de crisis como la que ha vivido la economía española en los últimos años. La segunda (apartado 6) es que los servicios tienen un papel cada vez más relevante en la balanza de pagos del país. Las exportaciones de servicios han aumentado sustancialmente, y además su composición ha variado, de forma que si bien el turismo sigue siendo el principal protagonista, otras actividades (servicios a empresas, transportes, servicios informáticos, y un amplio número de servicios relacionados con el ocio y la creatividad) han incrementado su presencia entre las fuentes de ingresos. Y lo han hecho, por supuesto, gracias a algunas grandes empresas, pero no es menos cierto que las pymes están teniendo un notable protagonismo en las exportaciones de servicios.

Los temas tratados en este trabajo no cubren, como es obvio, todos los problemas y cambios que podían haberse tenido en cuenta al examinar la evolución de los servicios en España. No se ha hecho referencia, por ejemplo, a las regulaciones que afectan a muchos servicios, que no estimulan precisamente su competitividad. Es este un ámbito en el que no solo no se ha avanzado de manera clara, sino que las comunidades autónomas se han encargado de producir leyes y numerosísimas normas y reglamentos, con diferencias importantes al comparar la normativa vigente en las distintas comunidades autónomas, lo cual ha comportado no solo complicaciones administrativas para las empresas y para los nuevos emprendedores, sino algo más grave: el rompimiento de la unidad de mercado del país. No cabe duda de que esto debe figurar como un aspecto fundamental en las cuentas del pasivo del avance en términos de «terciarización» que se ha producido en España desde la Transición hasta la fecha. Su análisis merecía un estudio en profundidad que aquí no era posible abordar, pero que sí hay que dejar bien anotado como un tema que requiere más investigación.

Referencias bibliográficas

[1] BAUMOL, W. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *American Economic Review,* 57(3), pp. 416-426.

[2] BAUMOL, W. (1986). Productivity growth, convergence and welfare: What the long run data show. *American Economic Review*, 76(5), pp.1072-1085

[3] BAUMOL, W. (1989). *Productivity and American Leadership. The Long View*. London: MIT Press.

[4] BAUMOL, W. (2002). «Services as Leader and the Leader of the Services»» GADREY GALLOUF (eds) *Productivity, innovation and knowledge in Services.* Cheltenham, E. Elgar, pp. 145-165.

[5] CLARK, C. (1940). *The Conditions of Economic Growth,* MacMillan, Londres (texto revisado en 1957, del que existe versión en español)

[6] CROZET, M. y E. MILET (2015). «Should Everybody Be in Services? The Effect of Servitization on Manufacturing Firm Performance». *W.P. CEPII,* París, p. 19.

[7] CUADRADO-ROURA, J. R. (2008). «Los servicios, sector clave en la expansión e internacionalización de la economía». Cap. 9 del libro: *La Economía* en VELARDE, J. y SERRANO, J.M. (Eds.), Biblioteca Nueva, Instituto de España y Fund. Sistema, Madrid, pp. 327-376.

[8] CUADRADO-ROURA, J. R. (2013). *Service Industries and Regions*, Springer, Berlin-Heidelberg» capítulo 2, pp. 21-42. *Towards Increasingly «Tertiarisez» Economies. Facts, Factors and Prospects*.

[9] CUADRADO-ROURA, J. R. (2014) (Dir.): *Exportaciones españolas de servicios. Evolución, retos y perspectivas*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

[10] CUADRADO-ROURA, J. R. (2016). ¿Acabaremos todos trabajando en servicios? *Cuadernos de Información Económica,* FUNCAS, Madrid, pp. 73-85.

[11] CUADRADO-ROURA, J. R. y GONZÁLEZ MORENO, M. (2009). «Los servicios en el proceso de crecimiento de España». *Papeles de Economía Española*, nº 120, pp. 2-27.

[12] CUADRADO-ROURA, J. R. y MAROTO-SANCHEZ, A. (2012). *El problema de la productividad en España.* Edic. Funcas, Madrid.

[13] CUADRADO-ROURA, J. R. y RUBALCABA BERMEJO, L. (2000). *Los servicios a empresas en la industria española.* IEE, Madrid.

[14] DORN, D. y HANSON, G. (2013). «The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the US», *American Economic Review,* 103(6), pp. 2121-2168.

[15] FARIÑAS, J.C.; MARTIN, C.A. y VELÁZQUEZ, F. J. (2015). «La desindustrialización de España en el contexto europeo». *Papeles de Economía Española,* nº 144.

[16] FISCHER, A.G.B. (1935): *The Clash of Progress and Security* (2nd. Ed.). Le Seuil, París

[17] FOURASTIE, J. (1949). *Le grand espoir du XXème siècle.* P.U.F., Paris.

[18] FUCHS, V.R. (1968): *The Service Economy*. NBER, Nueva York.

[19] MAROTO, A. (2009). *La productividad en el sector servicios de la economía española*. Colección Economía y Empresa, 29. Madrid: Marcial Pons.

[20] MAROTO, A. (2010). Productivity Growth and Cyclical Behaviour in Service Industries: The Spanish case. *The Service Industries Journal*, 31(5), pp. 725-745.

[21] MAROTO, A. (2011). Productivity in Services: Conventional and Current Explanations. *The Service Industries Journal*, vol. 32, nº 5, pp. 719-746.

[22] MAROTO, A. y CUADRADO-ROURA, J.R. (2006). *La productividad en la economía española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, Col. Estudios.

[23] MAROTO, A. y CUADRADO-ROURA, J.R. (2007). Productivity and Tertiarization in Industrialized Countries: A Comparative Analysis. *Efficiency Working Series*, Oviedo: University of Oviedo.

[24] MAROTO, A. y CUADRADO-ROURA, J.R. (2009). Is Tertiarization an Obstacle to Productivity Growth? A Comparative Analysis. *Structural Change and Economic Dynamics*, 20(4), pp. 254-265.

[25] MYRO SÁNCHEZ, R. y otros (2013). *Fortalezas competitivas y sectores clave en la exportación española.* Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

[26] MYRO, R. (2015). *España en la economía global. Claves del éxito de las exportaciones españolas*, RBA, Barcelona.

[27] NEELY, A. (2013). *What is servitization?.* En: *http://andyneely.blogspot.com.es/2013/11/what-is-servitization.html*

[28] OCDE (2013*), Perspectives on Global Development 2013. Industrial Policies in a Changing World*, París.

[29] OULTON, N. (2001). Must the growth rate decline? Baumols Unbalanced Growth Revisited. *Oxford Economic Papers,* nº 53, pp. 605–627.

[30] PEÑA PEÑA, J.; BONET, A. y MORENO, L.O. (2013). «Nuevas estadísticas de comercio internacional de bienes y servicios en valor añadido; implicaciones para España» *Información Comercial Española. Revista de Economía,* nº 838.

[31] RUBALCABA, L. (1999). «Business Services in European Industry: Growth, Employment and Competitiveness». Luxemburg, Office of O. Publications, European Commission.

[32] RUBALCABA, L. (2007). *The New Service Economy. Challenges and Policy Implications for Europe.* E.Elgar Publs., Cheltenham, Reino Unido.

[33] VEUGELERS, R. (ed.) (2013) *Manufacturing Europe»s Future.* Bruegel Blueprint 21.

[34] WÖLFL, A. (2003). Productivity Growth in Service Industries. An Assessment of Recent Patterns and the Role of Measurement. *STI Working Paper*, nº 7, París. OCDE.

[35] WÖLFL, A. (2005). The Service Economy in OCDE Countries, *STI Working Paper*, nº 3, París. OCDE.

Francisco Cabrillo Rodríguez*

EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. UN ANÁLISIS COMPARADO

Este artículo presenta algunas ideas sobre la economía española a partir de datos relevantes de su marco institucional. Los resultados obtenidos tanto de la observación de la regulación y la jurisprudencia como del análisis de diversos índices internacionales, confirman la idea de que España tiene problemas en el diseño de sus instituciones, y muestran que la posición del país en dichos índices se deterioró como consecuencia de la última crisis económica. El trabajo revisa, además, la teoría de los orígenes legales y señala que, pese a su difusión y gran popularidad en los últimos años, las explicaciones de esta teoría no son especialmente útiles para explicar la situación de España.

Palabras clave: *instituciones, índices, orígenes legales, regulación.*
Clasificación JEL: *K2, L51, O12.*

1. Leyes, instituciones y economía

Brennan y Buchanan, en su libro *La razón de las normas*, afirman que los economistas tenemos un cierto «analfabetismo constitucional» en cuanto no somos capaces de entender y valorar las reglas que determinan la adopción de decisiones relevantes en el campo legal, político o socioeconómico. Y señalan que un economista debe estudiar y conocer dichas reglas, porque dejar fuera de su análisis las restricciones institucionales en las que se desenvuelven las actividades de producción y consumo es tan reprochable como pasar por alto las limitaciones de las capacidades de los agentes económicos o ignorar las restricciones básicas que se derivan de la escasez[1].

No cabe duda de que el análisis de las instituciones se ha convertido en uno de los temas más relevantes de la ciencia económica contemporánea, que ha cambiado de forma significativa su visión del papel que desempeña en sus modelos el marco institucional. Durante mucho tiempo fue de casi general aceptación la idea de que la misión fundamental de la política económica de un Gobierno es la gestión de las grandes magnitudes macroeconómicas. Hoy, sin embargo, las cosas han cambiado sustancialmente y nuestra forma de entender la política económica, siendo por una parte innovadora, por otra enlaza con la forma que tenían de entender la economía los clásicos,

* Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense.

[1] BRENNAN y BUCHANAN (1987), p.55.

para quienes unas leyes e instituciones eficientes y una buena administración de justicia constituían el elemento básico del progreso de toda sociedad.

Pero ¿en qué consisten esas instituciones que promueven el crecimiento económico y, por tanto, también el bienestar de la gente? Básicamente, se trata de diseñar un modelo que garantice la competencia entre los agentes económicos en el marco de una economía abierta al sector exterior, en la que los países puedan especializarse de acuerdo con sus ventajas respectivas y cuenten con un sector público que regule las actividades económicas de manera eficiente, que no incurra en gastos que no pueda pagar sin crear distorsiones serias al sector privado y —muy relevante, aunque a menudo se olvide— que sea capaz de mantener de forma razonable la seguridad nacional, el orden público y un sistema jurídico que garantiza, de manera adecuada, el cumplimiento de los contratos.

En línea con lo apuntado por Brennan y Buchanan, cuando se analiza una política económica concreta de un determinado Gobierno es importante conocer las restricciones institucionales a las que aquella se enfrenta. Tales restricciones existen, cualquiera que sea el ámbito de la jurisdicción de dicho Gobierno. Y, en los sistemas democráticos, los gobiernos de todos los niveles ven controlada su actividad por los tribunales de justicia u otros órganos de control de carácter autónomo, lo que puede plantear problemas importantes en cuanto a la política económica que diseña un parlamento elegido por el voto popular y un Gobierno con apoyo parlamentario, ya que puede verse modificada por instituciones cuyos miembros no han sido seleccionados mediante un procedimiento de democracia directa.

La cuestión relevante no es cuál de las instituciones implicadas pueda tener razón, en cada caso concreto, en la apreciación del problema y en la forma de resolverlo, sino hasta qué punto quienes controlan las instituciones sin haber sido elegidos por votación de los ciudadanos pueden llegar a determinar la política económica de un país. Los sistemas políticos democráticos someten al control del parlamento las principales normas que regulan la actividad económica y definen la política económica de los Gobiernos. El ejemplo más relevante es el presupuesto del Estado —instrumento fundamental para la política económica de una nación— que es sometido al control del Parlamento y que está ligado estrechamente a los orígenes mismos de esta institución. Pero no cabe duda de que, en nuestros días, han cobrado gran importancia instituciones que no han sido elegidas democráticamente y que desempeñan un papel muy relevante en el desarrollo y el control de la política económica. Pensemos, por ejemplo, en las comisiones de competencia, en los organismos reguladores de todo tipo y —en especial— en los bancos centrales, cuya independencia de los Gobiernos y los Parlamentos nacionales —o, en nuestro caso, de la Comisión y el Parlamento Europeo— se ha considerado una condición necesaria para que puedan desempeñar sus funciones con eficiencia[2]. Pero otorgar poderes relevantes a instituciones cuyos responsables no han sido elegidos por los ciudadanos ha sido siempre un tema discutido, en el que no resulta fácil fijar los límites de las competencias de estos órganos no estrictamente democráticos. Los debates, por ejemplo, sobre la política monetaria del Banco Central Europeo a lo largo de los años de la última crisis es un buen ejemplo de la relevancia del problema.

En España la experiencia con los organismos reguladores no ha sido buena en las últimas décadas. Su prestigio es reducido y poca gente cree que sus miembros actúan en favor del interés general. La idea de que estos son nombrados para que defiendan los intereses del partido que los ha elegido es ampliamente aceptada por la población; y ni siquiera tal falta de independencia parece preocupar demasiado a la gente, que acepta el hecho como un rasgo característico de la política nacional. Ningún partido tiene, por otra parte, incentivos para cambiar, de forma individual, esta situación, ya que, si lo hiciera y eligiera personas neutrales, al margen de su afinidad política, no tendría ninguna garantía de que, tras perder unas elecciones, el siguiente Gobierno fuera a hacer lo mismo.

[2] Para un amplio análisis de este tipo de instituciones, véase VIBERT (2007).

Y si el nuevo Gobierno volviera a los nombramientos por afinidad, el partido que actuó con imparcialidad quedaría en la peor de las situaciones posibles.

Por otra parte, nadie pone en duda en nuestros días la importancia que la administración de justicia tiene en el desarrollo de la actividad económica. Los tribunales, cuando resuelven un caso, asignan los recursos productivos en un determinado sentido o influyen en el comportamiento futuro de los agentes económicos. Su papel, por tanto, tiene muchos puntos en común con el del legislador. Y tanto las leyes como las sentencias de los tribunales de justicia pueden mejorar o empeorar el funcionamiento de un sistema económico. Un ejemplo puede aclarar esta idea. Pensemos en un sector importante en cualquier economía y, sujeto, con frecuencia, a una regulación intensa: la vivienda de alquiler; como es bien sabido, nuestras leyes de arrendamientos urbanos han sido —al menos hasta fechas bastante recientes— muy intervencionistas en defensa del inquilino; y esto ha tenido como efecto que en España el número de personas que vive en casas de alquiler sea significativamente más reducido que en otros países. Pues bien, la forma en la que los tribunales han interpretado estas leyes reforzó durante mucho tiempo la indefensión de los propietarios, lo que contribuyó, sin duda, a acentuar los efectos negativos de las leyes en el desarrollo de este mercado[3].

En las últimas décadas se ha registrado en muchos países un significativo crecimiento del «activismo judicial», término con el que se denominan aquellas decisiones de los órganos de la Administración de Justicia que van más allá de la estricta aplicación de la ley. Este papel de los jueces como legisladores es una cuestión muy relevante en el sistema del *common law* anglosajón, en el que el juez tiene una amplia capacidad de crear derecho. Pero también en el sistema de derecho continental puede encontrarse esta tendencia hacia un mayor activismo de los jueces, que adoptan, a veces, decisiones con repercusiones significativas en la economía y han llegado a convertirse en auténticos reguladores *de facto*.

Algunas resoluciones judiciales recientes muestran también una actitud, por parte de algunos tribunales españoles, contraria a determinadas políticas del Gobierno nacional o de los Gobiernos autonómicos. La crisis que se desencadenó en nuestro país a partir del año 2008 forzó al Gobierno español —como a los Gobiernos de otros países— a introducir reformas para intentar elevar la eficiencia de nuestra economía, y las comunidades autónomas han tenido que hacer algo similar dentro de su particular marco de competencias. Pero estas nuevas normas no han sido neutrales a efectos de la distribución de la renta; y los grupos perjudicados se han opuesto a ellas, por lo general presentando sus objetivos propios como algo beneficioso para el conjunto de la sociedad. Además, estas reformas han planteado a menudo problemas de interpretación legal, que han convertido, en algunos casos, a los tribunales en actores importantes en la política económica española. La pregunta relevante a este respecto es: ¿cómo han actuado los jueces ante las reformas económicas del Gobierno? Más concretamente ¿han contribuido a su buen funcionamiento o han creado dificultades a su aplicación? ¿en qué grado puede decirse que algunos jueces españoles se han convertido en reguladores *de facto* de aspectos relevantes de la economía española?

Es evidente que no se puede generalizar al evaluar la actuación de un colectivo tan amplio como el de los jueces españoles. Pero pueden citarse numerosos ejemplos relevantes de actitudes claramente contrarias a aquellas reformas dirigidas a mejorar la eficiencia de determinados mercados, y favorables, en cambio, al mantenimiento del *statu quo*, por ineficiente que ese pueda ser. Algunas resoluciones judiciales han traspasado, incluso, nuestras fronteras y causado daños a la imagen del país como una economía atractiva para la inversión exterior directa.

Han asumido así algunos tribunales de justicia funciones que corresponden al poder ejecutivo y no a los jueces. Y, lo que resulta más preocupante, sus decisiones se basan, con frecuencia, en razonamientos económicos

[3] Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1980 en relación con las cláusulas de elevación de la renta ligadas al aumento del nivel de precios.

defectuosos, que pueden causar graves daños a la gestión y a la productividad en muchos sectores, tanto si la oferta está en manos de empresas privadas como si son organismos públicos los que la controlan. Un buen campo de estudio es la reforma laboral aprobada por el Gobierno en 2012 para tratar de reducir la altísima tasa de paro que la economía experimentaba en aquellos momentos. La reforma tenía aspectos muy diversos como la reducción de los costes de despido, el fin de la denominada ultraactividad de los convenios, mayor flexibilidad en el diseño de la jornada laboral o en los contratos de trabajo. En todos estos casos pueden encontrarse ejemplos de sentencias que, en palabras del ministro de Justicia, han aplicado la Ley de una forma muy diferente al propósito del legislador. Pero el caso más relevante ha sido, seguramente, el de los expedientes de regulación de empleo. La reforma pretendía facilitar la reducción de plantilla mediante este tipo de procedimiento a las empresas que se encontraran en dificultades económicas. La aplicación práctica de la norma ha sido, sin embargo, difícil en muchos casos para las empresas, ya que los tribunales han echado abajo numerosos expedientes de este tipo. Y esto ha afectado tanto a empresas privadas como a empresas públicas[4].

Es sólo un ejemplo. Pero, desde el mismo punto de vista, podrían analizarse otras muchas sentencias sobre cuestiones muy diversas. No siempre resulta fácil determinar cuáles son las razones por las que algunos jueces han actuado en contra de los objetivos de la reforma laboral o del saneamiento de ciertas empresas públicas. Es posible que, en algunos casos, los jueces estuvieran mostrando una actitud ideológica marcada en contra de las privatizaciones o de una menor intervención estatal en el funcionamiento de los mercados de trabajo. Pero cabe también pensar que se ha producido algún tipo de captura del «regulador» judicial por parte del regulado, en este caso de grupos de presión como sindicatos o asociaciones de empleados, que les habrían inclinado a decidir a favor de sus intereses particulares. En todo caso, hay que señalar que este tipo de sentencias pueden tener costes elevados para la economía y, por tanto, para el conjunto de la sociedad española.

2. Instituciones, ideas y orígenes legales ¿es un problema para España tener un sistema de derecho continental?

El estudio comparado de las estructuras institucionales de diversos países y sus efectos sobre la actividad económica, es un tema de gran interés que ha recibido bastante atención por parte de la literatura especializada en los últimos tiempos, desde puntos de vista diferentes. Resucitando el viejo debate sobre el papel de las ideas en el desarrollo económico McCloskey ha publicado, recientemente, el último volumen de su trilogía *La Era de la Burguesía*, con un título sugerente y discutible al mismo tiempo[5]. Su tesis es que, en diversas partes del planeta existieron, a lo largo de la historia, procesos de acumulación de capital y hubo instituciones que podrían haber sentado las bases de su desarrollo económico; y, sin embargo, no lo hicieron. Fue solo en Europa Occidental, entre los Siglos XVI y XVIII, donde se consiguió establecer cambios sustanciales en la economía que permitirían, con el paso del tiempo, una mejora espectacular del nivel de vida de la gran mayoría de la población. Dos tipos de ideas fueron, en

[4] Entre estas últimas se encuentra, por ejemplo, Telemadrid, cuyo ERE fue modificado, elevando la cuantía de los despidos, por sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de abril de 2013, que consideró que no se había acreditado la causa legal para declarar procedentes los despidos. La sentencia fue ratificada posteriormente por el Tribunal Supremo. Es interesante señalar que el Supremo aceptó que se había probado la situación de pérdidas del Ente, pero consideró que tales pérdidas no justificaban el despido de la mayor parte de la plantilla. Es el caso también de Radio Televisión Valenciana, cuyo ERE fue declarado nulo por el Tribunal superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, con el argumento de que se afectó a la «igualdad» en el trato a los trabajadores y de que si, para el tribunal, la desigualdad en el trato puede ser aceptable en la empresa privada, no lo es en el caso de las empresas públicas. Lo más interesante es que ambas empresas tenían plantillas muy sobredimensionadas, elevados gastos de explotación que provocaban fuertes déficits cada año y, como consecuencia de ello, un elevado endeudamiento. Y tales problemas solo podían resolverse o mediante el cierre de la empresa o mediante una reestructuración que garantizara su supervivencia.

[5] MCCLOSKEY (2016). *La igualdad burguesa: cómo fueron las ideas, y no el capital o las instituciones, las que enriquecieron el mundo.*

su opinión, determinantes. Por una parte, las ideas sobre la posibilidad de triunfar en la vida creando nuevas tecnologías o diseñando nuevos tipos de productos o empresas, que rompían con lo que se había venido haciendo a lo largo de los siglos. Por otra, la aceptación generalizada del mundo de los negocios y el reconocimiento social de sus éxitos.

El modelo vuelve, de alguna forma, a reivindicar la vieja idea de la superioridad de las ideas de la Europa del Norte frente a la del Sur, y de la tradición protestante frente a la católica. Este planteamiento contribuiría así a explicar la debilidad de las instituciones de un país como España, que no habría logrado el pleno desarrollo de las ideas burguesas que habrían sido el origen de la prosperidad en otras zonas del continente.

Pero no cabe duda de que en las dos últimas décadas ha sido la literatura sobre «orígenes legales» la que ha centrado el debate sobre las relaciones entre instituciones y crecimiento económico. El punto inicial de esta literatura se encuentra en un conocido artículo de Laporta, López de Silanes, Shleifer y Vishny (1997), cuyo objetivo era analizar determinados aspectos de las finanzas internacionales, en especial la protección de los inversores extranjeros. La principal conclusión de este trabajo es que, si se clasifican los países en función del origen de su sistema legal —*common law* o derecho continental, *civil law*— aquellos que se encuentran en la tradición del *common law* mostrarían mejores resultados en lo que hace referencia a las garantías de los inversores, la regulación estatal y la eficiencia de los tribunales de justicia, todo lo cual redundaría en un mejor funcionamiento de sus economías. Este trabajo inicial fue seguido por una larga serie de artículos de los mismos autores, que se encuentran, de alguna forma, resumidos en un extenso trabajo publicado en 2008 por el *Journal of Economic Literature* con el título de «Las consecuencias económicas de los orígenes legales» (Laporta, López de Silanes y Shleifer, 2008).

La idea de la superioridad del *common law* en lo que se refiere a su eficiencia y a sus efectos en el desarrollo económico no es nueva, ciertamente. Pero en los últimos años ha cobrado una gran fuerza y ha llegado a ser ampliamente aceptada en diversos ámbitos internacionales. La tesis es sin embargo, en mi opinión, muy discutible, no solo por la dudosa validez de algunos de los datos presentados, sino también por cometer errores conceptuales importantes, entre los que destaca, seguramente, una mala comprensión de los sistemas jurídicos de los países de la tradición continental.

El tema es relevante para España, en cuanto, de ser cierta la tesis, el hecho de tener un sistema jurídico en la tradición continental, influiría en el peor funcionamiento de las normas y las instituciones que regulan su actividad económica. No es cuestión de entrar aquí en detalle de las formas diversas en las que los dos modelos regulan las cuestiones jurídicas más relevantes. Pero un estudio detallado de la evolución y estructura de los derechos de propiedad en sus diversos aspectos, del derecho de daños o de la jurisprudencia en materias de contenido económico, permite plantear objeciones serias a esta tesis.

Lo que los datos muestran es, más bien, que el sistema del *common law* y el *civil law* han seguido una evolución paralela, buscando objetivos similares y adaptándose a las ideas y los valores vigentes en cada momento histórico de la sociedad occidental; y que este «espíritu de la época» —y en muchos casos los valores dominantes en una determinada sociedad— ha condicionado la evolución del derecho en un grado mayor que la estructura interna de funcionamiento de un determinado sistema jurídico.

De acuerdo con esta interpretación, las instituciones jurídicas que han determinado el desarrollo económico del mundo occidental no son características específicas del *common law*. Y, lo que es aún más importante, este sistema no garantiza una defensa más sólida de los principios de la economía de libre mercado que el sistema de derecho continental. O, dicho en otros términos, no hay argumentos sólidos que demuestren que la construcción judicial del derecho defienda mejor la economía de mercado que la legislación realizada por los parlamentos o asambleas legislativas.

Por citar solo un ejemplo relevante, veamos el tema del principio de libertad de contrato, uno de los rasgos del *common law* que con más frecuencia se mencionan como característicos de su superioridad frente al derecho continental. ¿Avalan los hechos tal afirmación? Hay argumentos de peso para contestar de forma negativa a esta pregunta, entre otras cosas porque fue el principio de libertad contractual el que inspiró la redacción de los códigos civiles del siglo XIX en Europa continental, empezando por el Código Civil francés ,de 1804. Y en un código relativamente tardío, como es el Código Civil español de 1889, el derecho de contratos se basa claramente en el principio de libertad de pactos.

Es cierto que, si se observa la evolución de la legislación posterior, es fácil ver cómo este principio, por una parte, va perdiendo importancia en las nuevas normas; y, por otra, se desprestigia claramente entre los tratadistas en derecho y entre los jueces. En lo que al primer punto hace referencia, cabe interpretar buena parte de las leyes promulgadas a lo largo del último siglo como una huida del código civil y del principio básico de libertad de pactos que lo inspira. Desde las normas que regulan las relaciones entre empleadores y empleados a las que limitan, de forma drástica, la autonomía de las partes en un contrato de arrendamiento de una vivienda, un porcentaje significativo de las leyes civiles han buscado una redistribución de la renta a favor de determinados grupos sociales; y para ello han sustituido, en buena medida, los acuerdos particulares por normas de obligado cumplimiento. Y, en lo que a las decisiones de los tribunales de justicia hace referencia, cabe hacer una valoración similar, ya que los jueces se orientaron pronto en la misma dirección, subrayando en sus sentencias la pérdida de importancia de la autonomía de las partes en los contratos[6].

Resulta claro que los sistemas de derecho civil a los que el español puede contribuir como caso representativo, han ido renunciando paulatinamente a que el mercado sea el ámbito en el que se adopten las decisiones que determinen la asignación del los recursos productivos de una economía. Pero, si observamos la evolución que estos principios han tenido en los países del *common law*, no nos encontramos realmente ante una situación distinta, ya que la evolución de las leyes y la jurisprudencia en el derecho inglés o norteamericano ha sido similar, aunque el marco legal fuera diferente. En ambos sistemas las normas legales se modificaron en el sentido de reducir la autonomía de las partes y de una mayor regulación. Y, también en ambos sistemas, la evolución de la doctrina fue interpretada como un avance hacia el progreso y la modernidad, que permitió que el principio de la libertad de contrato fuera sustituido por otros basados en principios éticos que subordinan la autonomía de las partes a criterios de distribución de renta en favor de la parte más débil de la relación contractual[7]. Y algo similar podría decirse de la evolución de otras ramas del derecho directamente relacionadas con la actividad económica, como el derecho de daños, el derecho laboral, el derecho del consumidor etc[8].

En resumen, no resulta claro que el hecho de que España pertenezca a la tradición del derecho continental haya perjudicado al país en el diseño de instituciones que favorezcan la actividad económica. Las causas de nuestros problemas para conseguir instituciones eficientes son otras, seguramente. Y, lo que es aún más importante, lo que pueda haber de cierto en la teoría de los orígenes legales, difícilmente ofrece soluciones para la reforma institucional que el país necesita. No se puede, en efecto, modificar desde sus raíces un sistema jurídico centenario; y no tendría sentido

[6] Es muy indicativa, en este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo español de 2 de abril de 1946, en la que se afirma que, cuando se analiza la evolución de la legislación desde la aprobación del Código Civil hasta aquella fecha, se observa lo que el tribunal considera una evolución basada en la infiltración de principios éticos y sociales, que pasan a disciplinar de una forma general y absoluta las relaciones jurídico-privadas, dándoles un carácter público, a expensas del principio de la libertad de contrato.

[7] Es cierto que, desde la década de 1980 se han llevado a cabo procesos parciales de desregulación. Para un resumen de esta literatura sobre la recuperación de algunos aspectos del principio de la libertad de contrato, véase BUCKLEY (1999).

[8] Un estudio más amplio de este tema en CABRILLO (2007).

alguno hacerlo. Los cambios hay que introducirlos desde la propia experiencia del derecho continental, que, ciertamente, ofrece posibilidades para ello.

3. ¿Se puede medir la eficiencia de las instituciones? Análisis comparado de experiencias internacionales

¿Es semejante el marco institucional de la economía española al de otros países desarrollados? La idea de la propia excepcionalidad goza de una sorprendente popularidad en muchos países. Y España es un buen ejemplo de una nación cuya historia social y económica ha sido vista, con frecuencia, desde el punto de vista de su singularidad más que como un país que —con sus peculiaridades, ciertamente— responde al patrón general de desarrollo de los países de su entorno. Pero el hecho de que no exista un «caso español» muy distinto del de otros países europeos no significa que no encontremos características específicas que, seguramente, han impedido que nuestro país alcance mayores niveles de desarrollo y prosperidad.

Aunque no resulta fácil realizar comparaciones del marco institucional de países diferentes y valorar su papel dinamizador o retardatario del desarrollo, existen diversos estudios que tienen como su principal objetivo el análisis comparado del marco institucional de la mayor parte de los países del mundo, que pueden tomarse como *proxies* de los efectos del papel del Estado y la regulación en el desarrollo económico. Analizaremos, brevemente, cuál es la posición que ocupa España en tres índices relevantes: el Index of Economic Freedom (2016) de la Heritage Foundation, el índice Economic Freedom of the World (2015) del Fraser Institute y el índice Doing Business (2016) del Banco Mundial. También tienen interés a nuestros efectos los Índices de competitividad, que intentan medir la capacidad de una economía para competir con las economías de otros países. Se han utilizado en este estudio dos de estos índices: el Global Competitiveness Index, que publica el World Economic Forum y el índice World Competitiveness, que elabora el World Competitiveness Center de Lausana. Es importante señalar que, aunque en ambos el marco institucional desempeña un papel importante, en ellos se utilizan también muchas variables no relacionadas directamente con la regulación o las instituciones, como infraestructuras, educación o capacidad de innovación.

Conviene recordar que estos índices trabajan con datos que, por lo general, son entre uno y tres años anteriores a las fechas que aparecen en la publicación; pero, dada la naturaleza y los objetivos de los índices, lo relevante no es tanto que tales datos tengan plena actualidad, como el hecho de que reflejen la situación de un país en un momento determinado; situación que rara vez cambia de forma marcada de un año para otro.

El Cuadro 1 presenta la posición que ocupa España en la última edición de los cinco índices mencionados:

El Índice de Libertad Económica de la Heritage Foundation, que se publica cada año desde 1996, ofrece una imagen bastante completa del papel del sector público y la regulación en la mayoría de los países del mundo, insistiendo en la relación que existe entre la libertad económica y la prosperidad de las naciones. El índice se construye a partir de diez variables que recogen las limitaciones a la actividad empresarial y al comercio internacional, la presión fiscal y el peso del sector público, la estabilidad de precios, el respeto a los derechos de propiedad, la libertad para realizar inversiones, las garantías que ofrece el sistema financiero, las restricciones que existen en el mercado de trabajo y el nivel de corrupción en cada país.

De acuerdo con la media de los resultados obtenidos en cada una de estas variables, España se sitúa en el puesto 43 del mundo, lo que nos coloca (entre Chipre y Bélgica) en el nivel de los países en el índice «moderadamente libres», la tercera de las cinco categorías establecidas (siendo la primera la de los países considerados «libres» y la última las de los «reprimidos»). Tampoco es bueno el resultado si nos comparamos con el resto de los países europeos, ya que ocupamos el puesto 20 entre las naciones del continente.

CUADRO 1

ESPAÑA EN LOS INDICES DE LIBERTAD ECONOMICA Y COMPETITIVIDAD, 2015

Índice e Institución que lo elabora	Posición de España
Index of Economic Freedom (Heritage Foundation)	43
Economic Freedom of the World (Fraser Institute)	49
Doing Business (Banco Mundial)	33
Global Competitiveness Index (World Economic Forum)	33
World Competitiveness (World Competitiveness Center)	37

FUENTE: *www.heritage.org/index/ranking*. Edición de 2016.

La posición no es brillante, ciertamente, pero está en la media de los países europeos; y es mejor que la que ocupan los países de nuestro entorno más inmediato, como son Portugal, Francia o Italia. Pero España se encuentra muy por debajo de las naciones más prósperas del continente, como Suiza, Irlanda, Reino Unido, Holanda o Alemania, por hacer referencia solo a algunos países que se colocan, al menos, 20 puestos por encima de España en el *ranking* mundial.

Una de las ventajas que ofrece este tipo de estudios es que permite analizar de forma separada cada una de las variables y ver en qué aspectos la regulación de la economía de un determinado país se aproxima o se separa de la de los otros, lo que ofrece una imagen bastante indicativa del marco institucional de cada nación. Si se analizan una por una las diez variables incluidas en el índice, se observa que España obtiene las puntuaciones más altas en aquellas referidas al comercio internacional, a la libertad para las inversiones internacionales y a la estabilidad monetaria; mientras que las puntuaciones más bajas son las de las variables referidas al gasto público, nivel de impuestos y mercado de trabajo. Es importante señalar —y esto dice de nuevo poco en favor del diseño de nuestro marco regulatorio— que algunas de las variables en las que España logra las puntuaciones más altas dependen en buena medida de la Unión Europea; sin embargo, la baja puntuación obtenida en las variables referidas a la Hacienda pública y al mercado de trabajo es responsabilidad, básicamente, de nuestro propio marco legal.

Esta cuestión es especialmente relevante, porque la actividad económica que se realiza en España tiene una regulación multinivel. Cualquier actividad está sometida, en efecto, a normas que emanan de cuatro niveles de la Administración Pública: municipal, autonómica, nacional y europea. La competencia de cada una de estas administraciones puede ser única o compartida con otras, por lo que, en determinados tipos de regulaciones, el papel del Estado nacional es limitado o prácticamente nulo. Este último es el caso de la política monetaria o de la política de comercio exterior, que dependen por completo de la Unión Europea. Y existen otros campos en los que la regulación depende de en gran medida de los entes subnacionales. Lo que los datos indican es que, en aquellos campos en los que la regulación depende por completo de la Unión Europea, España obtiene mejores resultados[9].

En el índice elaborado por el Fraser Institute, Economic Freedom of the World, la posición que ocupa España es

[9] No es posible analizar en este trabajo las diferencias regionales que existen en España en los niveles de regulación intervención del sector público en la economía y presión fiscal. Véase sobre este tema el índice regional CABRILLO, ALBERT y BIAZZI (2015).

incluso peor, ya que ocupa el lugar 49. De nuevo, como en el caso anterior, por encima de países como Francia, Italia o Bélgica pero por debajo de la mayoría de los países de Europa Occidental. La estructura de este índice es similar a la del índice de la Heritage Foundation, aunque las variables se estructuran de forma algo diferente. En él existen cinco áreas que se dividen en componentes y subcomponentes. Estas áreas son: dimensión del sector público, sistema legal y derechos de propiedad, estabilidad monetaria, comercio internacional y regulación. No es sorprendente que las mejores puntuaciones las consiga la economía española en las áreas de estabilidad monetaria y comercio internacional; es decir, lo mismo que sucedía con el índice de la Heritage Foundation, y por las mismas razones.

La puntuación más reducida es la del área que muestra la dimensión del sector público, en la que tanto el nivel de gasto público como el nivel de los tipos marginales de los tributos, son indicativos de un fuerte peso del Estado en la economía. Pero los niveles más bajos no se encuentran aquí. En este índice, el área de regulación recoge cuestiones muy diferentes, que van desde la regulación de los mercados de crédito a la del mercado de trabajo, pasando por una amplia serie de normas referidas a la puesta en marcha y al funcionamiento de las empresas. Pues bien, es en algunas de ellas en las que España obtiene las menores puntuaciones; se trata, en concreto, de los subcomponentes denominados «regulación de la contratación de trabajadores y salarios mínimos», «requisitos administrativos» y «costes burocráticos» en la gestión de una empresa.

Llaman la atención también algunas de las valoraciones que se presentan en el área de «sistema legal y derechos de propiedad». Las puntuaciones que obtienen los diversos componentes son, en este caso, muy diferentes. Elevadas en componentes como confianza en la policía, la neutralidad del ejército ante el sistema legal y la política o la regulación de la propiedad inmobiliaria. Pero son muy bajas en los componentes «independencia judicial» e «imparcialidad de los tribunales», dos variables por cierto, muy difíciles de medir con precisión.

El índice Doing Business que elabora el Banco Mundial comparte algunas características con los anteriores; pero presenta también aspectos diferenciales significativos. Su objetivo es analizar las regulaciones que estimulan la actividad empresarial o la restringen; y se elabora, básicamente, a partir de una amplia serie de cuestionarios que contestan una pequeña muestra de agentes económicos implicados. Las áreas en las que se estructura el índice son: trámites para abrir una empresa, permisos de construcción, servicios de suministro eléctrico, crédito, protección de inversores minoritarios, impuestos, comercio internacional, cumplimiento de contratos y procedimientos concursales. No es sorprendente que, de nuevo, sea el área de comercio internacional aquella en la que España obtiene mejores resultados, mientras que las puntuaciones peores aparecen en las áreas de permisos de construcción y trámites para abrir una empresa.

Lo que muestran los datos no es solamente que las posiciones que ocupa nuestro país en estos índices son poco destacadas, aunque podamos encontrar otras naciones de nuestro entorno por debajo. Indican, además, que se produjo un significativo deterioro de dicha posición en los *rankings* en los años iniciales de la crisis económica, y que solo recientemente se han vuelto a registrar avances. Por no remontarnos mucho en el tiempo, baste mencionar que, en el índice de la Heritage Foundation, España ocupaba el puesto 29 en el año 2009 (datos de 2007); y que de aquí retrocedimos al 36 en el índice de 2012; llegamos al 46 en 2013 (datos de 2011) y subimos ligeramente hasta el puesto 43 en el último índice de 2016 (datos de 2014). Si en vez de fijarnos en la posición en el *ranking*, hacemos la misma estimación por los valores absolutos obtenidos por el país, los datos nos muestran también una bajada sostenida de dicha puntuación desde el principio de la crisis, que tendría su punto mínimo en 2014 (datos de 2012) y empezaría a elevarse a partir de aquella fecha.

Similar resulta la evolución de España en el índice del Fraser Institute. En él, en lo que se refiere al *ranking*, España partía de una posición en torno al 30 antes de la crisis: al desatarse ésta, tal posición se deterioró de forma significativa, pasando al 39 en la edición de 2010 (datos de 2008); alcanzó su punto mínimo en la edición de 2014 (datos de 2012), con el puesto 51; y ha mejorado ligeramente hasta el 49 en la edición de 2015 (datos de 2013). Resultados parecidos también muestra la evolución de España en el índice Doing Business. De posiciones situadas en torno a 38-39 antes de la crisis, España llegó a caer hasta el 49 en la edición de 2011, para recuperarse a partir de 2013 (puesto 44) y llegar al 33 en la última edición, mostrando en este caso un resultado superior hoy al que teníamos en 2007.

Y esta tendencia de los resultados —deterioro como consecuencia de la crisis y una cierta mejoría en los últimos años— se refleja en los índices que analizan la competitividad de la economía española en relación con la de otros países. Así en el Global Competitiveness Index del World Economic Forum, España se encontraba antes de la crisis en torno al puesto 29. Se produjo a continuación un claro deterioro que llevó a nuestro país a caer hasta la posición 42 en la edición 2010-2011; y, en los últimos años se ha producido una recuperación hasta el actual puesto 33. Y en lo que al índice World Competitiveness hace referencia, nuestro país pasó del puesto 30 que ocupaba en el año 2007, al 39 en 2009, al 45 en 2013, y recuperó posiciones hasta llegar al lugar 37 en el índice de 2015; una clara mejora, sin duda, pero que deja la posición del país en una situación significativamente inferior a la que tenía en los años de bonanza económica. Si desagregamos los datos de los índices de competitividad, obtenemos también un resultado interesante. Las cifras nos muestran algo que es evidente: España tiene unas buenas infraestructuras, una estructura empresarial avanzada y otras características propias de una economía desarrollada. Pero, si nos fijamos en los aspectos institucionales de la competitividad, los resultados son, en general, malos; y, naturalmente, los bajos valores que, en los índices de libertad económica, registran la política de nuestro sector público y la regulación de los mercados de trabajo se repiten en los índices de competitividad.

Es evidente que un índice concreto puede plantear dudas sobre la fiabilidad de algunos de sus resultados. Pero cuando, desde instituciones diversas, que trabajan con metodologías diferentes, se llega a conclusiones similares, los resultados que obtienen deben tomarse en consideración.

4. Una reflexión final

No cabe duda de que, en el análisis de las causas de la prosperidad de las naciones, el marco institucional en el que su actividad económica se desenvuelve desempeña un papel fundamental. En los últimos años se han publicado multitud de estudios en los que se intenta explicar por qué determinadas instituciones son más eficientes que otras a la hora de promover el desarrollo. El objetivo de este artículo no es —ni podría ser dada la complejidad del tema— ofrecer una explicación de la evolución de la economía española a partir de un análisis de su marco institucional. Pero sí intenta ofrecer algunas ideas para confirmar o rechazar opiniones poco acertadas. Por una parte, los datos parecen confirmar la idea de que España tiene problemas en el diseño de sus instituciones; y estos problemas no se limitan a la difícil situación de su Hacienda pública. El marco regulatorio exige también reformas; y la actividad de algunos de sus tribunales de justicia muestra que deberíamos preocuparnos de los costes que a nuestra economía puede imponer una jurisprudencia poco proclive, a menudo, a los principios de la economía de mercado. Por otra parte, sin embargo, no es fácil establecer cuál es el origen de tales problemas.

Se comenta en este artículo el modelo más relevante hoy en el campo del análisis institucional de la política económica, la teoría de los orígenes legales. La

conclusión que se alcanza es que, pese a su difusión y gran popularidad en los últimos años, las explicaciones que ofrece esta teoría no son, en términos generales, convincentes; y que lo que caracteriza la evolución de los sistemas legales, desde hace muchos años, es más la convergencia que la divergencia en su forma de abordar las relaciones económicas. Problemas de ineficiencia existen, sin duda; pero no parece que su origen esté en las diferencias entre el *common law* y el derecho continental.

Referencias bibliográficas

[1] BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. M. (1987). *La razón de las normas. Economía política constitucional*. Madrid: Unión Editorial.

[2] BUCKLEY, F. H. (ED.) (1999). *The Fall and Rise of Freedom of Contract*. Durham and London: Duke University Press.

[3] CABRILLO, F. (2007). «Law, Institutions and Economic Development: Common Law V. Civil Law». *Public Choice and the Challenges Democracy Faces*. Cheltenham: Edward Elgar.

[4] CABRILLO, F.; ALBERT, R y BIAZZI, R. (2015). *Libertad Económica en España 2015*. Madrid: Civismo.

[5] LA PORTA, R.; LÓPEZ DE SILANES, F.; SHLEIFER, A. y VISHNY, R. W. (1997). «Legal Determinants of External Finance». *Journal of Finance,* vol. 52, nº 3, pp. 1131-50.

[6] LA PORTA, R.; LÓPEZ DE SILANES, F. y SHLEIFER, A. (2008). «The Economic Consequences of Legal Origins». *Journal of Economic Literature*, vol. 46, nº 2, pp. 285-332.

[7] MCCLOSKEY, D. (2016). *Bourgeois Equality: How Ideas, Not Capital or Institutions Enriched the World.*

[8] VIBERT, F. (2007). *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge: University Press.

En el próximo número de
Información Comercial Española. Revista de Economía

La Administración Pública en el Siglo XXI

Manuel Muñiz	El futuro del gobierno y de la acción pública en el Siglo XXI
Víctor Pérez Díaz	Nuevas expectativas y nuevas demandas de la ciudadanía para el Gobierno y la Administración Pública
Pablo García Manzano y José Ramón Pin	El directivo público en la administración de la economía global: competencias, formación y desarrollo
Isaac Martín Barbero	Un nuevo modelo de apoyo público a la empresa: innovación e internacionalización en perspectiva global
Antonio Maudes	Oportunidades para una regulación económica más eficiente en el nuevo mundo digital. El papel de las autoridades independientes de productividad
John D. Donahue y Victòria Alsina	Modelos eficientes de colaboración público-privada en un nuevo escenario económico y social
Jorge Martínez Vázquez y Jorge Onrubia	Estructura multinivel y tamaño del Gobierno: la eficiencia del gasto y el papel del sistema tributario
José García Montalvo	La educación en el Siglo XXI: claves para una reforma del sistema educativo en aras del progreso y del bienestar social
Fernando Irurzun	Una Justicia para los ciudadanos y las empresas del Siglo XXI
José María Fernández	Innovación, investigación, salud y bienestar
Rafael Doménech y Javier Andrés	Un sector público orientado a la productividad, a la creación de actividad económica de alto valor y de empleos productivos

Coordinador: **Vicente J. Montes Gan**

Últimos números publicados:

Internacionalización de la inversión y la empresa

La industria de la ciencia. Oportunidades para España

Números en preparación

Economía y cambio climático

Economía digital

Ana Belén Miquel Burgos*
José Antonio Martínez Álvarez*

LA EVOLUCIÓN DEL BIENESTAR ECONÓMICO EN ESPAÑA EN EL PERÍODO 1975-2015

En este artículo se analiza la evolución del bienestar económico durante el período 1975-2015 en España. Cuarenta años de monarquía parlamentaria, durante los cuales el PIB per cápita, en términos constantes, se ha multiplicado prácticamente por dos y la sociedad ha sufrido una intensa transformación. Atender al bienestar económico, requiere, no obstante, observar otras variables, como la distribución real de dicho incremento de ingresos entre la población y, en especial, con referencia a los más desfavorecidos. Mejorar el bienestar económico implica, por tanto, considerar a toda la sociedad al completo, inclusive a las generaciones venideras, a través de su sostenibilidad futura.

Palabras clave: *distribución de la riqueza, pobreza, renta disponible ajustada.*
Clasificación JEL: *I30, I32.*

1. El bienestar económico en España: delimitación conceptual

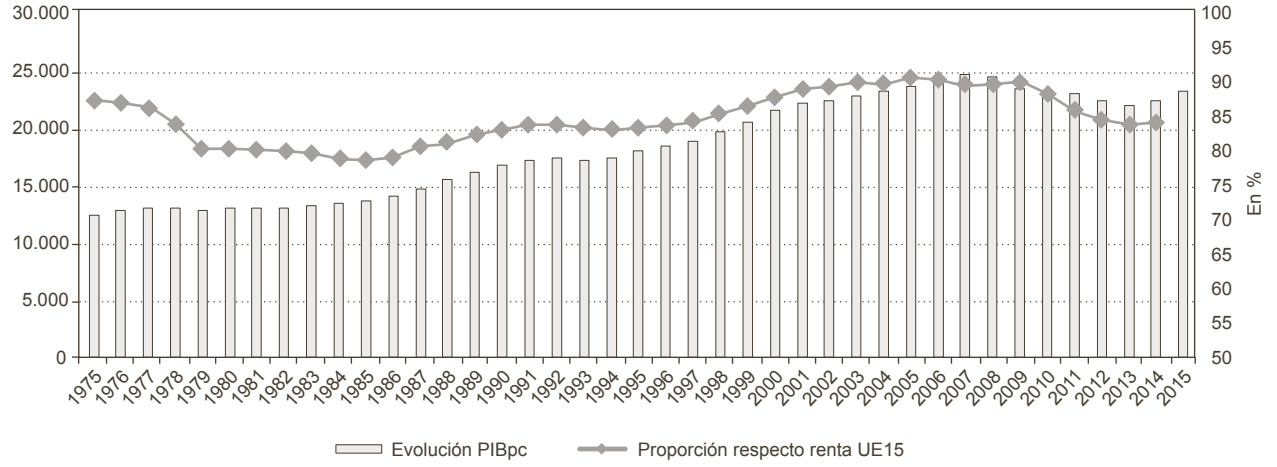
Durante los 40 años que se analizan en este artículo, la renta nacional se multiplicó por tres a precios constantes, mientras que, debido al aumento poblacional, dicho incremento fue del 86 por 100 por término medio. En este período no solo se registró un cambio económico, que de hecho había comenzado años antes impulsado por el Plan de Estabilización y Liberalización de 1959 y la consecuente apertura de nuestro país, lo que el profesor Velarde (2004) denomina «nuevo modelo de apertura», sino que el desarrollo económico se producía simultáneamente con la transición política a la monarquía parlamentaria. Un proceso de cambio de sistema que estimulaba, a su vez, una profunda transformación social: incorporación de la mujer al mercado laboral, inversión de la pirámide poblacional, transformación de un país cuyos ciudadanos buscaban oportunidades fuera de nuestras fronteras a un país receptor de inmigración; los nuevos modelos familiares forman parte de la metamorfosis que sufrió nuestra sociedad y que, de manera vertiginosa, llevó a nuestro país a la convergencia simultánea en varias parcelas sociales con Centroeuropa.

A esto se unía un decidido acercamiento político con la firma del Acuerdo Comercial Preferencial de

* Instituto de Estudios Fiscales y Universidad Nacional de Educación a Distancia.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LA RENTA PER CÁPITA Y CONVERGENCIA UE15, 1975-2015



NOTA: Renta per cápita en PPA y a precios constantes.
FUENTE*:* Elaboración propia en base a los datos OCDE stats.

España con la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1970, la solicitud de adhesión el 28 de julio de 1977 y las negociaciones de entrada en la CEE, que se iniciaron en 1978 y concluyeron en 1985 con la firma del Tratado de Adhesión, el 12 de junio, junto a nuestros vecinos portugueses, y que sería efectivo a partir de enero de 1986.

Las políticas económicas y sociales se fueron adaptando a estos cambios y, sin duda, nada de ello hubiera sido posible de no haberse firmado los Pactos de la Moncloa en 1977. Estos acuerdos, impulsados por el entonces ministro de Economía, el profesor Fuentes Quintana, posibilitaron, en un momento de crisis económica, una elevada inflación y una notable deuda externa, iniciar un conjunto de reformas políticas y económicas, y sentar las bases de la política económica moderna.

España, con una economía ya desarrollada y una sociedad resultado de lo que podríamos considerar una metamorfosis total, ha sufrido en este período grandes vaivenes en el terreno económico, en el que se han sucedido períodos de expansión del producto, muy por encima de la media europea, con recesiones, también notables, cuyo principal damnificado ha sido el empleo. Fruto de todo el proceso, nuestro país se ha convertido en la cuarta potencia de la Unión Monetaria Europea en PIB y, sin embargo, continúa ostentando tristes cifras de desigualdad y pobreza relativa.

Este último aspecto es fundamental cuando se pretende evaluar la evolución del bienestar económico. Lo cierto es que, actualmente, el bienestar se conceptúa, alejado de la visión utilitarista, como un término que engloba una realidad multidimensional extensa, incluyendo variables que, lógicamente, escapan del mero ingreso económico, como por ejemplo: la libertad, las posibilidades de desarrollo social e individual, la salud, la felicidad, la educación y el entorno. Como vemos, muchos de los aspectos mencionados tienen un carácter claramente subjetivo, relacionado con la satisfacción de necesidades personales individuales —ligadas al concepto de utilidad— y con factores

sociales y políticos basados tanto en aspectos tangibles como percibidos, lo que dota de gran interés al análisis del bienestar para la sociología, la psicología, la filosofía o la antropología.

No obstante, si centramos el estudio en la parcela económica, podemos abordar una noción de bienestar ajustada a la misma y más delimitada, gracias a su apellido, de manera que podemos definir el bienestar económico como el contexto en el cual los individuos u hogares no sufren privaciones de sus necesidades básicas, existe una coherente igualdad de oportunidades y las inequidades son mínimas; considerando el apéndice de que, además, dicha situación sea sostenible y sustentable[1]. Evidentemente, la consideración de una situación mínima y coherente, en cuanto al grado de igualdad, se realiza bajo la premisa de que la situación de equidad total es utópica en economías de mercado, máxime cuando algunos indicadores de bienestar, como por ejemplo la pobreza relativa, se basan en medidas promedio que presuponen la existencia de dicha inequidad. Las desigualdades sociales, por su parte, además de provocar situaciones de miseria y exclusión, son germen de tensiones sociales e inestabilidad, por lo que la tendencia hacia un contexto de máxima equidad posible es claramente deseable y repercute directamente en el bienestar de una sociedad. De hecho, las teorías del crecimiento endógeno, muestran cómo la equidad coadyuva al crecimiento económico, debido a las bondades que la misma otorga a la acumulación de capital, especialmente humano, y a la calidad del marco institucional, condiciones indispensables para incrementar la actividad económica de manera estable.

Esta definición nos obliga a realizar otra pregunta que, hasta el momento, ha sido objeto de múltiples respuestas, ¿podemos cuantificar el bienestar económico a través de indicadores construidos a partir del ingreso y la riqueza o, por el contrario, las variables incluidas deben disgregarse del valor económico de los bienes y asociarse a otros aspectos, así como a la apreciación subjetiva de los individuos en un carácter multidimensional? Aunque estamos convencidos del indudable interés y relevancia de muchos de estos aspectos para el bienestar social, la delimitación impuesta, cuando nos referimos únicamente a la esfera económica, nos obliga a que la definición del bienestar económico guarde relación con la obtención pecuniaria y la tenencia de patrimonio, así como con su distribución en la sociedad. Por otra parte, numerosas dimensiones abarcadas por una noción ampliada y multidimensional del bienestar, como por ejemplo la educación, la salubridad, la igualdad de oportunidades, la vivienda o la salud, se relacionan directa o indirectamente con el nivel de ingresos y la actividad económica de un país. Por ejemplo, Sen (2000) explicaba que «el crecimiento del PIB es menor en los países no democráticos que en los democráticos»[2], extremo que también Acemoglu y Robinson (2012) han fundamentado en su célebre obra *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*[3]. Aunque el ingreso o la tenencia de riqueza no son finalidades en sí mismas del ser humano y Aristóteles ya señalaba que «evidentemente, la riqueza no es el bien que estamos buscando, ya que solamente es útil para otros propósitos y por otros motivos»[4], podemos considerarlas como una vía para satisfacer sus necesidades ingénitas. Pigou (1932) definía el bienestar económico como «la parte del bienestar social relacionado directa o indirectamente con la vara de medición del dinero». Y en línea similar, Osberg y Sharpe (2003) consideraban que el «bienestar económico de una sociedad depende del consumo total y la acumulación, y de la desigualdad individual e inseguridad que rodean la distribución de los agregados macroeconómicos».

[1] MIQUEL (2015a).

[2] SEN, A. K. (2000). «Las distintas caras de la pobreza». *Periódico El País*. Versión impresa de 30 de agosto de 2000.

[3] ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. (Barcelona). Deusto SA Ediciones.

[4] PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe del Desarrollo Humano de 1990, p. 31. PNUD.

Esto implica reconocer que la falta de recursos impide lograr una situación de bienestar económico, lo que es absolutamente necesario para evitar desviaciones del fundamento central. Por tanto, resulta factible aproximar la mejora del bienestar económico a través de la reducción efectiva de la tasa de pobreza, tanto absoluta como relativa, y la mejora de la equidad en la distribución de los ingresos, añadiendo factores de sostenibilidad de los logros obtenidos.

2. Crecimiento de la renta de los hogares en el período estudiado

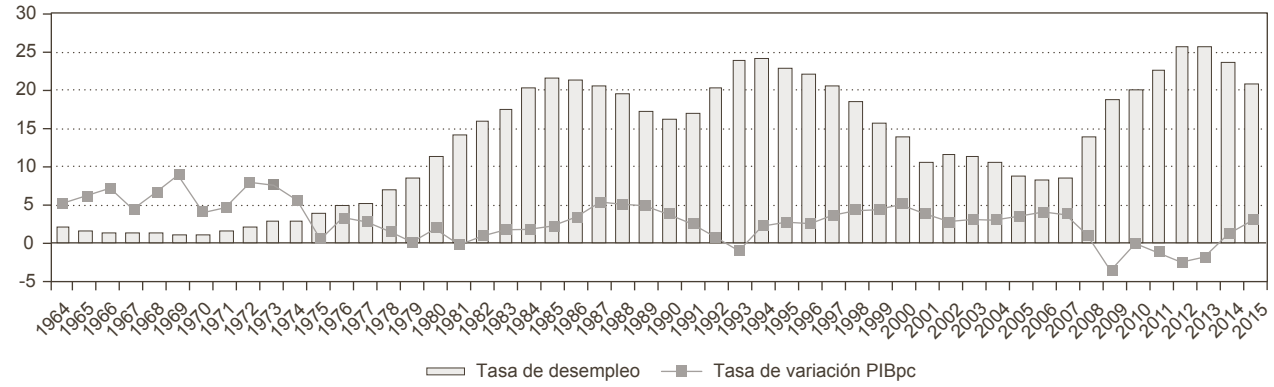
Como explicaba el profesor Fuentes Quintana (1980) «El desarrollo económico español de 1959 a 1974, y las formas de producción y de vida a que respondió, se inscriben como un proceso más en el ciclo largo de expansión económica mundial que va de 1951 a 1972. España se incorporó al mismo con ocho años de retraso a través de las importantes medidas de liberalización de la economía de 1959». Efectivamente, los años precedentes habían estado protagonizados por una situación agonizante del modelo económico imperante. Nuestro país había quedado fuera del programa de recuperación europea posterior a la Segunda Guerra Mundial y también de la conformación de los organismos internacionales que habían surgido de la Conferencia Bretton Woods (1944), como la OCDE (entonces OECE) y el FMI. La autarquía y la sobreintervención económica habían supuesto importantes desequilibrios hacia el interior y el exterior, que acarrearían una crisis de la balanza de pagos y el agotamiento de las reservas de divisas. La entrada de España en las instituciones mencionadas, así como en el Banco Mundial, llevaba aparejadas una serie de recomendaciones en materia económica que coincidían con las líneas surgidas de las voces internas de economistas destacados, lo que finalmente supondría un importante cambio de tendencia que se vería plasmado en el Plan de Estabilización y Liberalización Económica. La apertura comercial permitió un incremento importante de la inversión extranjera, atraída, además, por los menores costes laborales, lo que unido al proceso de industrialización de la economía y quizás a la implementación de los denominados «planes de desarrollo», permitieron tasas de crecimiento económico excepcionales (durante los años sesenta y hasta mediados de los setenta el PIB per cápita creció de media un 6,7 por 100 anual). Velarde Fuertes[5] indica que «el progreso tan fuerte conseguido es fruto de una acción clara y sistemática de reformas estructurales». No obstante, las medidas implementadas se realizaron tratando de mantener, en parte, la centralización de decisiones y la intervención sobre los aspectos económicos fundamentales, lo que fraguó determinados problemas estructurales que, ante los *shocks* de oferta provocados por las crisis energéticas de los años setenta, coadyuvaron a un frenazo de la expansión económica precedente. La inestabilidad de la transición política, la falta de una política económica que supiera responder con flexibilidad a los movimientos de los mercados, y el modelo industrial intervenido, fueron las principales fuentes de la evolución posterior. De hecho, inicialmente la crisis sería subvencionada por el Estado, que asumió en parte la subida de los precios del petróleo, lo que, unido a la importante dependencia española del crudo, especialmente del sector industrial, provocaría años de retroceso y estancamiento económico con un incremento importante del desempleo, que se extenderían hasta la entrada en la CEE a mediados de los años ochenta

No obstante, un hito en la historia política y económica en un momento de confusión social, frenazo económico, desempleo creciente, inflación galopante, y una preocupante deuda externa, sería la firma de los Acuerdos del 25 de octubre de 1977 en el Palacio de la Moncloa. Todos los agentes políticos y sociales llegaban así a un

[5] VELARDE, J. (2007). «Reflexiones sobre la situación económica española». *Cuadernos FAES,* pp.55-94. Fundación para el análisis y los estudios sociales.

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DEL PIBpc EN TASA DE VARIACIÓN Y DE LA TASA DE DESEMPLEO, 1964-2015



FUENTE: Elaboración propia con los datos: variación PIBpc: OCDE stats, tasa desempleo: EPA (INE) y series homogeneizadas de la EPA del período 1964-1978: estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX. BBVA.

acuerdo mayoritario, que incluía un ambicioso programa reformador con medidas económicas y de índole política. Una de sus consecuencias sería el inicio de una importante reforma en el terreno fiscal con la finalidad de mejorar el sistema existente e incrementar la recaudación, construyendo un modelo más moderno y equitativo, como base para la consolidación de un Estado del bienestar a la europea. La reforma Fuentes Quintana-Fernández Ordóñez se iniciaría con la Ley 50/1977 sobre medidas urgentes de reforma fiscal, y proseguiría con la entrada en vigor de la Ley 44/1978 del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas. A estas seguirían otras como la creación del Impuesto de Sociedades en 1978, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en 1980 y, posteriormente, el Impuesto sobre el Valor Añadido, con la entrada en la CEE en 1986.

Una importante reforma fiscal que modernizaba nuestro sistema, para financiar así un nuevo modelo de protección social y servicios públicos que consolidarían un tardío Estado del bienestar de corte centroeuropeo.

A pesar de ello, nuestra economía continuó acarreando problemas estructurales que repercutían especialmente en el empleo y aquejaban los desequilibrios derivados del posintervencionismo y la entrada acelerada en un modelo económico nuevo. Así, a principios de los años noventa, con la crisis japonesa y el impacto de la tensión de precios del petróleo, aunque de manera un poco más tardía debido a los fuertes gastos públicos de esos años, volvíamos a sentir los efectos de la caída económica, registrando altas tasas de desempleo que llegaron al 24,1 por 100 en 1994. Además, el incremento del gasto de los años anteriores había elevado el déficit público hasta el 7,34 por 100, mientras que la deuda pública acumulada por los déficits recurrentes superaba el 67 por 100. Cumplir los criterios de Maastricht (déficit inferior al 3 por 100 y deuda sobre PIB por debajo del 60 por 100) parecía, en este escenario, una quimera. Sin embargo, hemos de resaltar que en 1996 el presidente Aznar nombraba director de la Oficina Presupuestaria de la Presidencia del Gobierno al profesor Barea, y la conjunta gestión de políticas fiscales y presupuestarias correctas, así

como de una política monetaria adecuada (gestionada aún por el Banco de España), dieron origen a un éxito sin precedentes en la historia de la Hacienda pública española. Ese fue el «modelo Barea» de política presupuestaria, enfocando una serie de estrategias hacia el objetivo de la creación de empleo, a través del crecimiento económico, y logrando, además, reducir el déficit público y la deuda acumulada, cumpliendo así con los objetivos de Maastricht. España estaba preparada para entrar en la Europa del euro, preparada para no perder el tren que nos llevaría a formar parte de las grandes naciones europeas y para entrar en el Siglo XXI por la puerta grande. Y eso se debió a la gestión personal y a la dirección estratégica del profesor Barea en política presupuestaria.

Vendrían años de fuerte expansión económica, que además se asentaron en un entorno de tipos de interés muy bajos y crédito fácil, lo que contribuiría a crear una burbuja especulativa en el sector inmobiliario. Nuestra economía mantenía problemas estructurales que una fuerte demanda agregada durante estos años no había conseguido solucionar. Sobre este escenario, en el año 2007 estallaba la que fue denominada como «crisis de las hipotecas *subprime*» en el mercado de bonos hipotecarios estadounidenses. La globalización y la interrelación de los mercados financieros con la economía real extendieron su impacto a las cifras macroeconómicas, dañando gravemente lo que conocemos como economía real y suponiendo la quiebra, no solo de entidades financieras y bancos renombrados, sino también de grandes y pequeñas empresas, enviando al desempleo a millones de personas que, de esta forma, quedaban a expensas de las prestaciones sociales existentes en cada país.

Había dado comienzo la primera gran crisis del Siglo XXI. El impacto de la crisis fue de gran magnitud en Europa, donde a pesar de que las políticas expansivas[6] fueron más escalonadas y un poco menos agresivas que en EE UU, sus estructuras productivas se habían ido apalancando en los años previos, desarrollando, asimismo, sus propios derivados que actuaban dentro del sistema financiero en la sombra y se concentraban gestando sus propias burbujas que, en muchos casos, como en el sector inmobiliario, se vieron alimentadas por el crédito fácil y la subida de precios. Conjuntamente, la Unión Monetaria Europea, aún bastante joven, mostraba los problemas estructurales inherentes a la implantación de una moneda común en una zona monetaria «no óptima», con importantes diferencias fiscales, solo coordinadas por las fronteras impuestas por el PEC, que además se veían relajadas como medida paliativa de la crisis. Los problemas financieros de algunas de sus economías, especialmente Grecia, comenzaron a contagiar a otras que, por distintos motivos, se sentían más frágiles, y la llamada crisis del euro hizo su aparición. Inicialmente, los países europeos trataron de paliar la situación a través de políticas fiscales expansivas, que en gran parte de los casos se concentraron en sendas ayudas al sector bancario, y que contaban, además, con una serie de vulnerabilidades. A esta debacle financiera se añadían los problemas derivados del alto nivel de endeudamiento privado, principalmente de las familias y empresas que, en muchos casos, se enfrentaban ahora al ahogamiento de una elevación de tipos, por parte del BCE, para luchar contra la inflación. Como consecuencia de esta situación, el aumento de la desconfianza y las duras condiciones, que las entidades comenzaron a exigir para la concesión de préstamos, fueron reduciendo el crédito, con la consiguiente falta de liquidez que abocaba al cierre de pequeñas y medianas empresas, profundizando la caída del crecimiento económico. En nuestro país, la crisis impactó de forma virulenta en el mercado laboral, llegando a alcanzar una tasa de desempleo del 26,9 por 100, en su momento más álgido, y contribuyendo a la creación de una fractura social, con aumentos de la pobreza y la vulnerabilidad de ciertos estratos de la población. Además, la

[6] Las ayudas bancarias para evitar los temidos pánicos bancarios fueron la tónica general a ambos lados del Atlántico.

crisis y las políticas llevadas a cabo durante los primeros años de ésta golpearon fuertemente las finanzas públicas.

En 2006 la economía española contaba con gran solidez en sus cuentas públicas, cerrando el año con un superávit del 2,4 por 100 y un bajo endeudamiento relativo, razón por la cual, el ejecutivo gobernante optó por llevar a cabo una importante política expansiva, articulando un plan de estímulo económico, que ascendió a 42.000 millones entre los años 2008 y 2009. Los ingresos se redujeron enormemente por la erosión de las bases tributarias, y el gasto se incrementó por las medidas adoptadas, así como por el aumento de los fondos dedicados a la protección de los desempleados. Estas decisiones, unidas al fin de la burbuja inmobiliaria de nuestro país, nos llevaron a incrementar el déficit público hasta niveles desconocidos en nuestra historia reciente, así como la deuda pública acumulada para financiarlo. Así, a partir de 2007, comenzó un período de déficits continuos, cuyo máximo se produjo en 2009, cuando la necesidad de financiación de la economía española se situó en el 11,1 por 100 del PIB, situación límite que provocó que la Unión Europea abriese un Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE). Los desequilibrios fundamentales de nuestra economía supusieron la necesidad de acordar una senda que limitase la necesidad de financiación de nuestras cuentas.

En septiembre de 2011, con el consenso de los dos partidos mayoritarios del Congreso, se reformó el artículo 135 de la Constitución española, cuyo texto, además de señalar prioritariamente que «todas las administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria», limitaba el déficit público de carácter estructural, así como la deuda pública, al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Los países menos estables de la zona euro vieron cómo sus primas de riesgo aumentaron drásticamente. En España, este momento se produjo, sobre todo, durante el verano de 2012, cuando el diferencial del endeudamiento español con respecto al bono alemán, alcanzó su máximo al registrar 612 puntos básicos. Fue necesario un cambio de rumbo y se llevaron a cabo reformas de gran calado que supusieron restricciones importantes del gasto público. Nuestra economía comenzó a crecer a partir de 2014 y la sangría del empleo se frenó, la inversión regresaba a España y, aunque de manera lenta, el déficit fue reduciéndose poco a poco. Sin embargo, todavía debemos afrontar grandes retos: la parálisis política puede arrastrar de nuevo nuestra economía, la pérdida de confianza y la disminución de la inversión son dos focos preocupantes, la tasa de desempleo continúa en un nivel escandaloso, y el intenso ritmo de crecimiento del año 2015 parece haber tocado un techo, limitado especialmente por la situación de incertidumbre política.

3. La medición del bienestar económico en la actualidad

No obstante, a pesar de la importancia de las variaciones del empleo y de la renta per cápita en el bienestar económico de sus ciudadanos, consideramos que es fundamental destacar las deficiencias de este indicador para aproximar una imagen fiel de lo ocurrido en el período. Como se explica de manera más amplia en Miquel (2015a), el PIB se ha convertido en el indicador más relevante de la información suministrada por el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de los países. A partir de los años cuarenta y cincuenta, se extendió la creencia de que los incrementos del PIB implicaban el logro de un mayor desarrollo económico, así como la reducción de la desigualdad y la pobreza, equiparando su crecimiento con un mayor bienestar económico. Su actuación como agregado de toda la actividad productiva, su validez de síntesis y las posibilidades de comparación del dinamismo económico que el mismo permite, le llevaron a una profusa utilización por parte de organizaciones internacionales, instituciones diversas y los propios gestores económicos y políticos. Este extenso uso derivó

en una ampliación de su finalidad primera, que no es otra que la de proporcionar una medida de la actividad económica de un país, por lo que su paralelismo con la situación de bienestar económico fue, y sigue siendo, duramente criticada desde distintos enfoques e idearios que resaltan sus debilidades metodológicas y su falta de adecuación con la medición del bienestar. Asimismo, el PIB agrega actividades productivas sin tener en cuenta el impacto positivo o negativo de las mismas para la sociedad, o las externalidades negativas diferidas que implicarán menores recursos para las generaciones futuras, como la explotación excesiva de los recursos naturales y la degradación medioambiental. Otra crítica deriva del hecho de que tampoco tenga en cuenta la sostenibilidad financiera ni la depreciación experimentada por el capital. En su cálculo no se contabilizan determinadas actividades que no generan transacciones en el mercado, como el autoconsumo, las actividades realizadas en el hogar, la economía de los cuidados y el voluntariado social, que sí influyen sobre el bienestar, y su metodología de medición alimenta la creación de burbujas que hacen crecer su valor rápidamente sin tener en cuenta la calidad de ese crecimiento. Finalmente, una de las desventajas más pronunciadas es que el PIB per cápita no tiene en cuenta el reparto del resultado de la producción, de modo que no es posible discernir si el crecimiento del mismo es disfrutado de igual manera o de manera equitativa (en su vertiente vertical) por los ciudadanos de un país.

Basándonos en esta última afirmación, consideramos de gran interés el papel redistributivo del Estado en la mejora del bienestar económico de una sociedad. De hecho, la realidad de una sociedad difiere enormemente cuando las políticas sociales están consolidadas en un país. Así lo confirma un interesante estudio de la OCDE realizado en el año 2011, en el que se demostraba cómo la inequidad disminuía en un 25 por 100 de media cuando se medía a través del coeficiente de Gini, según se considerase la distribución primaria del mercado o la renta disponible, es decir, sumando a la primera las transferencias públicas en efectivo y restando los impuestos sobre la renta y las contribuciones a la Seguridad Social. Dicho efecto, además, variaba de unos países a otros, siendo especialmente importante en los países nórdicos, Alemania y Bélgica, mientras que Chile, Corea o Estados Unidos sufrían una disminución de la inequidad por debajo de la media[7]. Pero, además, si dicho coeficiente se estimaba teniendo en cuenta la provisión de servicios públicos, principalmente educación, sanidad y servicios de atención, la equidad se veía incrementada en un 20 por 100 de promedio, adicional al 25 por 100 mencionado anteriormente. En base a este razonamiento, parece conveniente utilizar otro indicador que se aproxime en mayor medida a la medición del bienestar económico. Desde las revisiones SCN93 y SEC95 dentro de la lista de agregados incluidos en los sistemas de contabilidad nacional, se incorpora la nueva macromagnitud, Renta Disponible Ajustada (RDA) de los hogares. Para su cálculo se parte de la renta disponible de los hogares, con las transferencias sociales en especie recibidas de las administraciones públicas y las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH). En este sentido, se consideran transferencias en especie aquellos servicios proporcionados a los hogares para su disfrute individual de manera gratuita, sin contrapartida, lo que equivale a recibir una renta por el valor monetario de los servicios consumidos. Su utilidad reside en la posibilidad de calibrar la acción redistributiva del sector público a través del sistema fiscal, las transferencias a los hogares y la provisión de bienes preferentes en especie. La inclusión de bienes en especie como parte del ingreso de los hogares es una cuestión en discusión, por autores como Atkinson (1991), quien considera que «dado que el ingreso monetario es necesario para la participación en sociedad, el ingreso en especie

[7] OCDE (2011). «An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main Findings», p. 36.

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DEL PIBpc Y RDApc POR PERÍODOS
(En %)

	1975-1985	1986-1995	1996-2005	2006-2014
Tasa de variación PIBpc	9,188	27,770	26,117	-7,174
Tasa de variación RDApc	4,228(e)	33,286(e)	26,445	-8,210

NOTA: (e) Estimado.
FUENTE: Datos del INE (CNE) y OCDE.

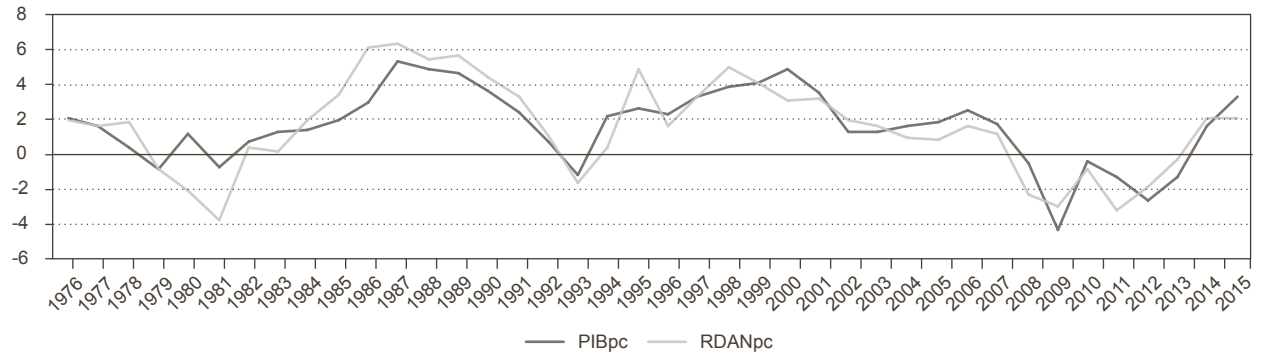
no debería incluirse en su medición», o Scott (1981) que afirma que «la diferencia entre privación extrema y alivio relativo en economías menos monetizadas radica usualmente en la disponibilidad o ausencia de alguno de estos servicios, más que en un ingreso personal ligeramente superior o inferior». Feres y Mancero (2001, p.15) citan a Scott. Los bienes en especie, en su mayor parte considerados como bienes preferentes, ayudan indudablemente a mejorar la igualdad de oportunidades y, por tanto, a mejorar la distribución última de la riqueza y el ingreso. La RDA, como se demuestra en Miquel (2015a) permite aproximar esta mejora, lo cual también queda reflejado en el «Informe sobre la medición del progreso económico y social», realizado por Stiglitz, Fitoussi y Sen, por encargo de Sarkozy en el año 2009, en el que se recomendaba que en la medición de la desigualdad se tuviesen en consideración los bienes preferentes en especie «pues estos contribuían indefectiblemente a la mejora del bienestar de aquellos que pudiesen costear por sí mismos dichos servicios», y se hablaba de la RDA como indicador más apropiado para la medición del progreso económico.

Mientras en el período considerado el incremento de la renta per cápita en términos constantes fue del 85,76 por 100, dicho aumento alcanzaba el 76,75 por 100 para la RDA, una cifra también considerable pero inferior a la anterior, lo que parece indicar que la acción redistributiva no ha mejorado la situación primaria del mercado. De hecho, tampoco las variaciones se han producido de manera paralela pues, como vemos, exceptuando el período 1996-2005, ambos indicadores han experimentado incrementos y reducciones muy dispares. Así, en el primer y último período, la RDA se comportó peor que el PIBpc, mientras que en el período 1986-1995, el incremento experimentado por la RDA fue mayor. Incluso, encontramos un período en el que ambas variables se han movido de manera opuesta, a principios de la década de los ochenta (Cuadro 1 y Gráfico 3).

Desde el año 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica, con carácter periódico, un indicador compuesto de carácter sintético llamado Índice de Desarrollo Humano (IDH), cuyo objetivo es el de ofrecer una perspectiva diferente del desarrollo, bajo la consideración de que la utilización del ingreso como medida resumida de bienestar cuenta con importantes limitaciones; para ello, además de incluir medidas puramente monetarias, complementa esta visión restringida con otras parcelas que influyen en la calidad de vida de los ciudadanos. Según podemos comprobar en el Cuadro 2, España habría incrementado su valor en un 17,7 por 100 desde 1980 a 2014, situándose en este último año en el puesto número 26 del *ranking* de todos los considerados por dicho índice. Asímismo,utilizando su valor ajustado por desigualdad (IDH-D) se registraría una pérdida del 11,5 por 100 respecto a su valor global.

GRÁFICO 3

**COMPARATIVA DE LAS TASAS DE VARIACIÓN PIBpc Y RDANpc*
(En %)**



NOTA: *Renta Disponible Ajustada Neta (RDAN).
FUENTE: Elaboración propia. Datos OCDE.stat

CUADRO 2

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN ESPAÑA

Evolución IDH (PNUD)

1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014
0,744	0,756	0,827	0,867	0,87	0,874	0,874	0,876

IDH ajustado por desigualdad (IDH-D)

Valor IDH-H	Perdida respecto al IDH	*Ranking* por IDH-D
0,775	11,5%	26

Índice de desigualdad de género (IDG)

Valor IDG	*Ranking* por IDG
0,095	16

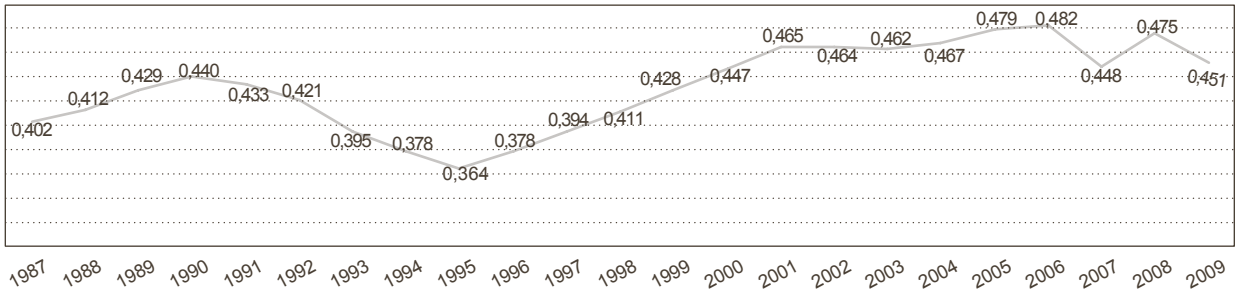
FUENTE: Datos de PNUD.

Finalmente, dentro del abanico de indicadores utilizados por Naciones Unidas para cuantificar el grado de desarrollo de un país, el Índice de Desigualdad de Género (IDG) obtendría una puntuación de 0,095, lo que nos situaría en la posición 16 del total.

Otro indicador de interés es el Índice de Bienestar Económico (IBE), de Osberg y Sharpe. Este índice se diseña considerando cuatro dimensiones básicas para reflejar el bienestar presente y futuro, su promedio y su distribución: flujos de consumo, el *stock* de riqueza, equidad

GRÁFICO 4

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE BIENESTAR ECONÓMICO, 1987-2009



FUENTE: Elaboración propia. Datos: OSBERG y SHARPE (2011).

económica y riesgos sociales, las cuales a su vez se obtienen partiendo de otros subíndices y que se conseguían con ponderaciones iguales o sobreponderando el consumo. El índice se centra en el aspecto económico, su distribución y la seguridad del mismo, por encima de otros aspectos del bienestar, que ellos no consideran necesario tomar en cuenta dentro del mismo. La evolución seguida por dicho índice entre 1987 y 2009 sería la reflejada en el Gráfico 4, con un valor final, en el período considerado, del 0,451, habiendo alcanzado su máximo, 0,482, justo antes de la crisis.

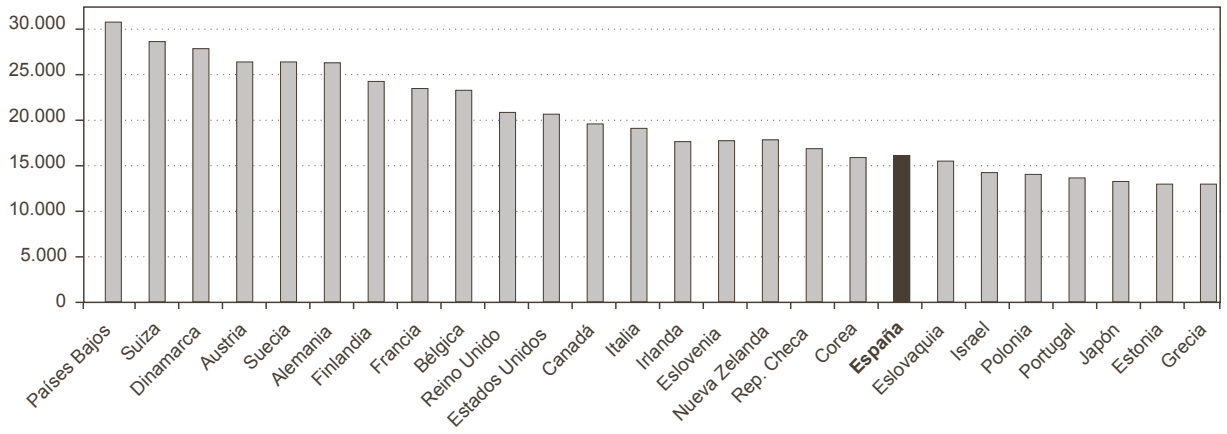
Finalmente, en Miquel (2015b)[8], encontramos un indicador de bienestar económico sostenible, la Renta Equitativa Sostenible (RES), cuya particularidad es que, a partir de la RDANpc, se realizan una serie de ajustes para adecuar los resultados a la distribución que de la misma se hace, es decir, considerando el nivel de equidad y pobreza de la sociedad (Gráfico 5). Según un *ranking* de 26 países OCDE para el año 2011, con alto nivel de desarrollo, España ocuparía la decimoséptima posición en el *ranking* obtenido, lo que implica una caída de tres puestos respecto a la clasificación en función del PIB per cápita dentro de la misma muestra considerada para ese año.

Pero, además, es fundamental considerar no solo los logros alcanzados en materia de ingresos, sino también la sostenibilidad del mismo. El bienestar económico es una realidad dinámica con importantes fluctuaciones temporales. De hecho, la economía es cíclica y, coyunturalmente, atravesamos épocas de expansión y recesión; vaivenes que afectan a los ciudadanos en términos de bienestar económico. Por tanto, alcanzar un cierto nivel de bienestar no implica que el mismo perdure en el tiempo, por lo que es necesario observar la sostenibilidad de las condiciones alcanzadas para poder evaluar si el mismo es sólido o si, por el contrario, es inestable. Se considera que cumple con el atributo de sostenibilidad cuando el disfrute actual no merma las posibilidades de las generaciones futuras para obtener el mismo nivel de bienestar. El crecimiento debería ser equitativo intra e intergeneraciones. Por otra parte, se trata de un término muy impreciso que suele considerarse a través de un enfoque ambiental o económico-ambiental. Desde la perspectiva del bienestar económico, la sostenibilidad medioambiental se centra en el agotamiento de los recursos como factores productivos.

[8] Para un análisis detallado de índices alternativos al PIB para medir el bienestar en sentido ampliado, el desarrollo o el progreso ver MIQUEL (2015b).

GRÁFICO 5

***RANKING* DE LA RENTA EQUITATIVA SOSTENIBLE**



FUENTE: Elaboración propia, MIQUEL (2015b).

A lo largo de las últimas décadas han aparecido numerosos indicadores que, de manera estricta o incluida como subíndice de indicadores sintéticos, tratan de comprobar precisamente dicho aspecto. No obstante, a pesar de la indudable importancia de esta perspectiva, consideramos que no es la única que debiera incluirse en un análisis sobre bienestar, debido a que existen determinadas variables que pueden influir en la profundidad de las fluctuaciones económicas. En el caso español esta inestabilidad lleva a que las mismas sean especialmente dramáticas, tanto en sus ascensos como en sus descensos posteriores, afectando duramente al empleo y al bienestar económico de la sociedad. Por tanto, además de la dimensión medioambiental, nos parece de especial relevancia la sostenibilidad financiera[9] del crecimiento, es decir si el mismo se produce sobre bases sólidas o si, por el contrario, se trata de un dinamismo coyuntural asentado sobre modelos poco estables, lo cual se incluye en el indicador Renta Equitativa Sostenible, en el cual España descendería cuatro puestos según el *ranking* en PIBpc, hasta la decimonovena posición.

4. Evolución de la pobreza y redistribución de los ingresos, 1975-2015

Hace unos 2.500 años el afamado filósofo chino Confucio ya reflexionaba que «en un país bien gobernado la pobreza es motivo de vergüenza. Pero en un país mal gobernado, el motivo de vergüenza es la riqueza». Entender la foto completa de una sociedad en lo que a bienestar económico se refiere, requiere, como ya adelantábamos, tener en cuenta no solo sus niveles de renta o de patrimonio. Ni tan siquiera después de la acción redistributiva del sector público a través de la política fiscal, social y de provisión de bienes públicos, la RDA es capaz de mostrarnos íntegramente cuál ha sido el reparto de la tarta y, por tanto, cuál es el bienestar económico en términos generales. Por ello, es imprescindible analizar cuál ha sido la

[9] La inestabilidad financiera es un término acuñado por MINSKY (1972 y 1976). Su adaptación al caso que nos ocupa, así como la construcción de los indicadores señalados aparecen en MIQUEL (2015b).

CUADRO 3

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS, 1964-1974

	1964		1967		1970		1974	
	I(n)	I(r)	I(n)	I(r)	I(n)	I(r)	I(n)	I(r)
Índice Gini	0,4213	0,4694	0,4628	0,4875	0,4571	0,4830	0,4463	0,4671
Ratio 80/20	10,3920	7,2037	12,2256	8,3438	11,6010	9,5079	10,4950	9,4497
Ratio 90/10	25,7690	12,1351	31,0670	15,1729	28,3050	17,0120	22,4820	19,6875

NOTAS: I(r): precios constantes 1974; I(n) precios corrientes.
FUENTE: FOESSA (1983).

evolución de la pobreza y la distribución de la riqueza a lo largo de dicho período para llegar a aproximar si realmente ha existido una mejora o no del mismo.

Lo cierto es que no existe una base de datos homogénea que nos permita analizar una serie temporal enlazada para todo el período abarcado en base a indicadores de pobreza y distribución de la renta, por lo que, considerando la extensión y finalidad de este trabajo, nos limitaremos a repasar los resultados de los estudios y encuestas que, en estos ámbitos, se han llevado a cabo en el período desarrollado, para analizar la evolución de ambas circunstancias a lo largo del mismo. Como precursores en este tipo de estudios debemos señalar el monográfico 352 sobre la distribución de la renta en España, publicado por la revista ICE en 1962, en el que, a partir de la información de la Encuesta de cuentas familiares del INE para el año 1958, estudiaba la distribución de la renta en función del gasto (utilizando una escala equivalente), así como los informes sociológicos de la Fundación FOESSA (publicados desde 1966), amplios estudios centrados en las condiciones de vida de la población, como el Informe sociológico sobre el cambio social en España (1975-1983) capitaneado por Francisco Murillo. Dicho informe toma, para su análisis sobre inequidad, los datos procedentes de los trabajos de los hermanos Alcaide (1974 y 1977), donde se calcula la distribución de la renta familiar disponible por deciles y muestra la evolución de la misma durante la década precedente, lo que nos sirve de base para analizar la situación posterior. Como podemos observar, existen diferencias notables al considerar los ingresos nominales o reales. Así, el Índice de Gini, calculado a precios constantes, se habría mantenido más o menos al mismo nivel desde 1964 a 1974 (Cuadro 3), aunque en este último año se redujese respecto a los períodos intermedios, quedando en 0,467, lo que es un valor ciertamente muy alto. El 20 por 100 de la población más rica obtendría, en todo el período, alrededor del 50 por 100 de toda la renta, mientras que el 10 por 100 más pobre se mantendría en valores cercanos al 2 por 100. Por otra parte, las ratios 80/20 y 90/10, es decir la renta obtenida por el primer quintil y decil más rico, respectivamente, sobre el ingreso total del quintil y decil más pobre, sufrieron importantes aumentos, del 31,2 por 100 y 62,2 por 100 a lo largo del período considerado. No obstante, observando precios corrientes, el Índice de Gini se habría incrementado en un 5,9 por 100, mientras que las ratios 80/20 y 90/10 se habrían reducido en un 0,9 por 100 y un 12,7 por 100 por ese orden.

Como base de datos de gran utilidad para analizar la distribución de ingresos en dichos años, destacan las Encuestas básicas de Presupuestos Familiares (EPF) que viene realizando el INE desde 1958 y a la que siguen las EPF de 1964-65, 1973-74, 1980-81 y 1990-91 de carácter estructural. Desde 1997 (aunque con un precedente en 1985) se comenzó a publicar la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DE LA EQUIDAD A TRAVÉS DE LAS EPF, 1973-1991

	Variable*	EPF 73-74	EPF 80-81	EPF 90-91	Variación 73-91 (%)
Índice de Gini	H	0,3412	0,3216	0,3105	-8,998
	I	0,3436	0,3382	0,3163	-7,945
Índice de Theil	H	0,2103	0,1837	0,1710	-18,688
	I	0,2150	0,2126	0,1839	-14,465
Índice de Atkinson	H	0,1852	0,1658	0,1535	-17,117
	I	0,1812	0,1792	0,1581	-12,748

NOTAS: *H: hogar (con ponderación individual); I: términos de ingresos per cápita sobre los ingresos totales.
FUENTE: GOERLICH y MAS (2001).

(ECPF 97), que unificaba las encuestas coyunturales y estructurales anteriores. No obstante, los cambios operados en dicha encuesta y la sustitución de las encuestas básicas por la ECPF llevan aparejados problemas de homogeneización de toda la serie. En base a las EPF se han realizado trabajos de gran interés, como los de Ruiz Castillo (1983), Bosch *et al.* (1989) y Martín-Guzmán *et al.* (1996). Destaca especialmente el artículo de Goerlich y Mas (2001), en el cual se detalla la metodología utilizada para, en función de los microdatos de las EPF citadas, obtener varios índices de desigualdad tanto de ingresos como de gastos (totales y monetarios), y considerando los mismos de manera individual y por hogares, con distintas ponderaciones y desagregados por territorios. De este modo, dividen las conclusiones en dos subperíodos de 1973 a 1981 y de 1981 a 1991 (Cuadro 4). Sus resultados muestran que, «en general la reducción de la desigualdad fue más intensa en el primero que en el segundo subperíodo» aunque, por otra parte, considerando las distintas variables «la reducción de la desigualdad fue más intensa en el primer subperíodo para las variables por hogar, y en el segundo para las variables per cápita».

Como podemos observar, todos los índices y para ambas variables, señalan una disminución de la desigualdad en el período 1973-1991, que, en el mayor de los casos, supone una reducción del 18,7 por 100 de la desigualdad de ingresos, medida a través del Indice de Theil para hogares (con ponderación individual) y en el que la menor variación se produce al cuantificar dicha desigualdad con el Índice de Gini en términos de ingresos per cápita.

Asimismo, merecen atención los resultados de la encuesta FOESSA 93, según los cuales la distribución de los ingresos por hogares muestra un ligero empeoramiento del Índice de Gini respecto a los extraídos de la EPF 90-91, de modo que, utilizando la distribución de ingresos equivalentes de los hogares, obtienen un índice de 0,3177, respecto al 0,3122 de la anterior. Sin embargo, las ratios 80/20 y 90/10 observan, como muestra el Cuadro 5, una distribución más equitativa. De hecho, según la encuesta FOESSA 93, el 10 por 100 más rico obtendría el 22,54 por 100 de los ingresos totales, mientras los datos de la EPF 90-91 les otorgaría el 24,7 de todas las rentas. Por su parte, el decil más pobre obtendría el 3,7 por 100 de los ingresos, 5 décimas más que la EPF 90-91.

Lo más destacable de la citada investigación es la confirmación de que la equidad habría mejorado a lo largo de los años ochenta puesto que, según la

CUADRO 5

COMPARACIÓN ENTRE RESULTADOS EPF 90-91 Y FOESSA 93

	Índice de Gini	Ratio 80/20	Ratio 90/10
EPF 90-91	0,3122	5,12	7,72
Encuesta FOESSA 93	0,3177	4,42	6,11

FUENTE: Datos de FOESSA 93 y EPF 90-91.

CUADRO 6

EVOLUCIÓN DE LA INEQUIDAD SEGÚN RESULTADOS ENCUESTA PHOGUE

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Índice de Gini*	0,3429	0,3370	0,3417	0,3506	0,3382	0,3310	0,3238	0,3273

NOTA: *Índice sobre ingresos equivalentes de los hogares.
FUENTE: Datos PHOGUE.

misma, con los datos extraídos de la EPF 80-81, se registraría un Índice de Gini para ingresos equivalentes de 0,3373, lo que supondría que a lo largo de la década la distribución habría mejorado un 5,8 por 100.

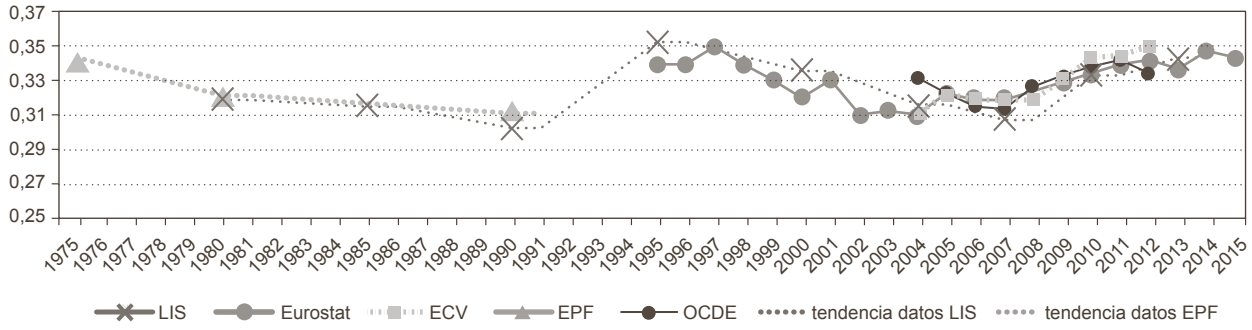
Otro estudio de utilidad es el realizado por Deininger y Squire (1996) para el Banco Mundial, que pretende buscar un patrón que relacione crecimiento y distribución de ingresos, y cuyo principal interés radica en la publicación en la página web de una base de datos de coeficientes de Gini basados en ingresos o consumo, según los casos, y rentas acumuladas por quintiles para 138 países y un período no continuo (ni para todos los casos) que cubre 106 años y que —teniendo en cuenta las diferencias metodológicas y las discrepancias respecto a los resultados que hemos estudiado anteriormente— para España y en el período que nos ocupa, mostraría una evidente reducción de la desigualdad, disminuyendo desde un coeficiente para el año 1973 de 37,0 hasta 31,5 en 1988, es decir una contracción total del 14 por 100.

Por otra parte, en 1993, con dos oleadas piloto a las que seguirían otras seis desde 1995, comienza a publicarse el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) dentro del conjunto de operaciones estadísticas armonizadas de la UE. El Índice de Gini obtenido a partir de los datos de este panel, muestra la evolución de la desigualdad durante los años noventa. Como se puede observar, tras una reducción de los valores del índice en los primeros años, se exhibe un pico en torno a mediados de la década, y un nuevo descenso posterior para llegar al Siglo XXI con una reducción del 4,5 por 100 de la inequidad en la distribución de la renta (Cuadro 6).

Los datos del Gráfico 6 muestran que, a pesar de la utilización de distintas metodologías y encuestas, todas las fuentes muestran una tendencia similar: una reducción importante de la inequidad en la primera etapa, una interrupción notable a mediados de los años noventa, el descenso del índice hasta el inicio de la reciente crisis y un empeoramiento importante

GRÁFICO 6

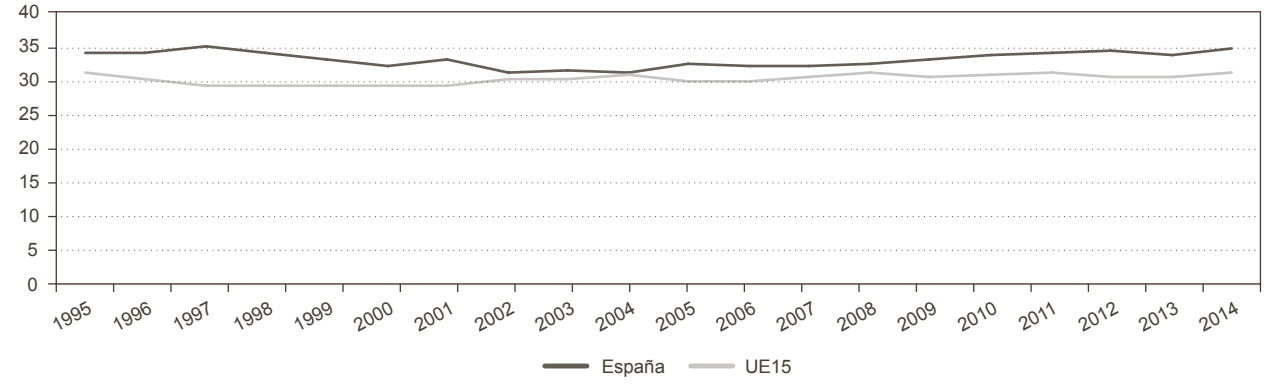
EVOLUCIÓN DE LA INEQUIDAD EN ESPAÑA A PARTIR DEL ÍNDICE DE GINI SOBRE INGRESOS EQUIVALENTES



FUENTE: Elaboración propia. Datos: Luxembourg Income Study (LIS) database, Eurostat, INE y OCDE.

GRÁFICO 7

EVOLUCIÓN COMPARADA DE LA INEQUIDAD ESPAÑA/UE



FUENTE: Elaboración propia. Datos: Eurostat.

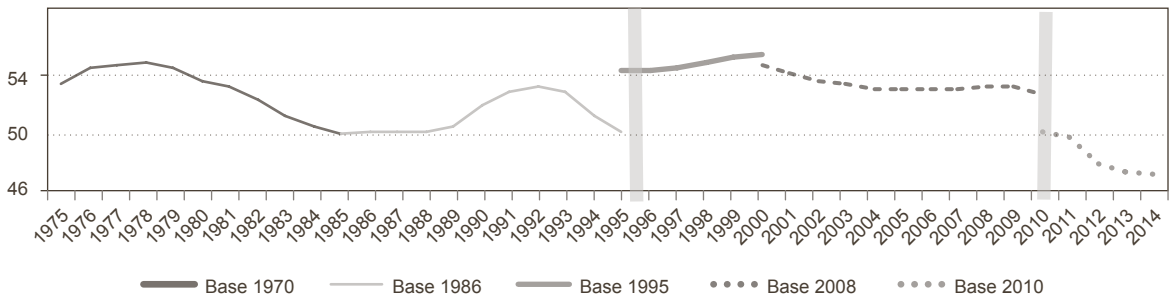
como consecuencia de la misma al final del período estudiado.

Respecto a su relación con el comportamiento de la distribución de la renta en la Unión Europea observamos que utilizando la base de datos de Eurostat desde 1995 a 2014 (Gráfico 7), se comprueba que en los primeros años el índice tiende a reducirse hasta converger con el registrado en el conjunto de los países que conformarían la UE15, y un nuevo distanciamiento a partir de 2006, que se ha ensanchado durante los años de crisis.

Aunque de manera sucinta, dada la extensión pretendida para este trabajo, cabría analizar la distribución

GRÁFICO 8

EVOLUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS SOBRE PIBcf
(En %)



NOTA: Salto por cambio de base.
FUENTE: Elaboración propia. Datos: Contabilidad Nacional. INE.

funcional, es decir, considerando la desagregación de la renta según se retribuyen los distintos factores productivos (remuneración de los asalariados, de las rentas y del capital). Esta distinción ha perdido algo de interés en la sociedad actual dada la mezcolanza existente en la propiedad de los factores (hoy en día gran parte de los hogares obtienen distintos tipos de rentas: salarios, ganancias de capital o rentas patrimoniales), así como la difícil homogeneización de los distintos grupos a partir de dicha clasificación (dispersión salarial y empresas muy heterogéneas en cuanto a tamaño y naturaleza de las mismas). No obstante, existen numerosos estudios centrados en las políticas de rentas y en cómo se realiza la distribución primaria, que aún manejan esta visión para sus análisis, teniendo en cuenta que, además, aún hoy la concentración de los distintos tipos de remuneración tiende a juntarse en estratos de rentas diferentes. Como podemos observar en el Gráfico 8, a pesar de que los distintos cambios de base suponen una homogeneización complicada, a lo largo de todo el período, la remuneración de los asalariados respecto al PIB a coste de factores (PIBcf) se ha mantenido en un escenario cercano al 50 por 100, sufriendo oscilaciones no muy intensas. Así, durante el primer período de retroceso del PIB, entre 1975 y 1985, encontramos una caída del peso de los salarios, partiendo de niveles en torno al 55 por 100 y reduciéndose hasta el 50 por 100 a mediados de los años ochenta. Considerando que este indicador suele mostrar los resultados con algo de demora respecto a la coyuntura económica, esta reducción parece producirse como consecuencia del aumento de las tasas de desempleo, que se comienzan a experimentar desde mediados de los años setenta, fruto de la crisis energética y los problemas económicos mencionados en el segundo apartado. Asimismo, a partir de 1987 la ratio va aumentando progresivamente hasta un valor máximo del 53,6 por 100 en 1992, cuando, nuevamente, como consecuencia del retroceso económico en los primeros años noventa, vuelve a disminuir la importancia relativa de las rentas del trabajo. En 1995 encontramos un salto derivado del cambio de base y la entrada en vigor del Sistema Europeo de Cuentas SEC95 en la contabilidad nacional, sin embargo, en términos homogéneos, el índice continúa en el entorno del 50 por 100, ascendiendo levemente hasta el año 2000 cuando, en serie encadenada, alcanzaría el 55 por 100, registrando

desde entonces una nueva reducción que solo sufre un ligero repunte en los primeros años de la crisis iniciada en 2007. Debemos tener en cuenta que durante estos años expansivos los sectores más dinámicos, en cuanto a creación de empleo, son la construcción y los servicios, especialmente en ramas de escasa cualificación, lo que supone bajos salarios que explicarían la pérdida de peso de los mismos. Obviamente, la intensa destrucción de empleo durante la crisis ayuda a entender la reducción observada a partir de 2009 y que, con el último cambio de base, supone una caída de la remuneración de los salarios cercana al 47 por 100 en los últimos años de los que tenemos información desagregada completa. Aun así, esta disminuida cifra es consecuencia asimismo de la adaptación de las cuentas al SEC2010 y último cambio de base, de manera que utilizando valores homogéneos al sistema anterior estaríamos por encima del 51 por 100 en 2014.

Por último, desde la misma perspectiva de síntesis, es interesante analizar cómo se ha distribuido la obtención de rentas desde el plano territorial. La descentralización política y, en cierto modo, económica y social (como consecuencia de las transferencias que han ido realizándose en estos años) precisa estudiar cuál ha sido la evolución de la desigualdad entre las distintas comunidades autónomas, y cuál ha sido el desarrollo económico de cada una de ellas.

Debemos tener en cuenta que dentro de España existen importantes desequilibrios económicos, fruto, entre otros aspectos, de su propia dotación de recursos productivos, tanto naturales como humanos —dadas las diferencias demográficas entre unos territorios y otros— así como de los diferentes flujos inversores de siglos anteriores. Todo esto ha llevado a una distribución de la renta muy desigual.

Como primera aproximación, el Cuadro 7 muestra las diferencias de renta per cápita[10] respecto a la nacional (100), así como su evolución desde 1980 (teniendo en cuenta que la estructura de CC AA actual se recoge en la Constitución Española de 1978). Como se puede observar, en el primer año considerado la distancia entre Extremadura, con una renta per cápita apenas superior a la mitad de la registrada para todo el territorio español, y la renta de las Islas Baleares, con casi un 40 por 100 por encima de la misma, supone que esta Comunidad casi triplica los ingresos per cápita de la extremeña; diferencia muy considerable y que en parte se explica por los flujos migratorios internos de las cohortes en edad activa hacia territorios con mayores opciones laborales, por ejemplo por la importancia turística de esta última región o la industrialización en otras comunidades como País Vasco, Madrid o Cataluña.

A partir de la década de los noventa, la importancia relativa de estas migraciones fue disminuyendo, siendo sustituida por inmigración foránea que, no obstante, continuó concentrándose en las mismas áreas, atraída igualmente, por las mayores posibilidades de encontrar empleo en estas regiones. De hecho, aunque a partir de los años noventa se evidencia un proceso de convergencia, los datos de este siglo muestran, de nuevo, un cierto retroceso de la misma y que la crisis iniciada en 2007 ha empeorado.

En cuanto a la distribución interna de la renta personal dentro de cada una de las regiones, observamos que, a través de la evolución del Índice de Gini (Cuadro 8), también hay una divergencia considerable y que, además, la evolución seguida por las distintas regiones a lo largo del período abarcado también ha sido desigual. En primer lugar, no podemos establecer una conexión directa entre mayores ingresos y menor inequidad, aunque, en algunos casos, como Navarra, Extremadura o Andalucía sí que parece existir una cierta correlación, también hay casos como La Rioja o Madrid, en los que mayores ingresos no se corresponden con una distribución más equitativa. En segundo lugar, mientras algunas regiones han mejorado notablemente la equidad, otras han visto empeorar su distribución a lo largo de todo el período, especialmente

[10] Su distribución per cápita permite obviar las importantes diferencias demográficas cuantitativas existentes entre CC AA, pero no así las cualitativas, derivadas del envejecimiento poblacional y las migraciones interiores de capital humano productivo.

CUADRO 7

EVOLUCIÓN RENTA PER CÁPITA Y NÚMEROS ÍNDICE, 1980-2015

	1980		1985		1990		1995		2000		2005		2010		2015	
CC AA	PIBpc	Índice*	PIBpc	Índice*	PIBpc	Índice*	PIBpc	Índice*	PIBpc	Índice*	PIBpc	Índice*	PIBpc	Índice*	PIBpc	Índice*
Andalucía	10.147	76,2	11.020	78,7	13.423	80,3	13.341	75,2	11.823	74,2	16.529	77,6	17.599	75,8	17.263	74,1
Aragón	13.996	105,1	14.959	106,8	18.056	108,0	19.443	109,6	16.692	104,8	22.873	107,3	25.603	110,3	25.552	109,7
Asturias	12.889	96,8	13.815	98,6	14.609	87,3	15.392	86,7	13.382	84,0	18.781	88,1	21.250	91,5	20.675	88,8
Baleares	18.507	138,9	23.564	168,2	24.267	145,1	24.556	138,4	20.030	125,7	23.677	111,1	24.084	103,7	24.394	104,7
Canarias	14.095	105,8	14.047	100,3	16.107	96,3	17.460	98,4	15.570	97,7	19.595	91,9	20.091	86,5	19.900	85,4
Cantabria	13.860	104,1	13.952	99,6	16.079	96,1	17.104	96,4	14.891	93,4	20.019	93,9	21.754	93,7	20.847	89,5
Castilla y León	11.759	88,3	13.122	93,7	14.637	87,5	16.428	92,6	14.445	90,6	19.645	92,2	21.827	94,0	21.922	94,1
Castilla-La Mancha	10.212	76,7	11.599	82,8	14.181	84,8	14.781	83,3	12.431	78,0	17.141	80,4	18.765	80,8	18.354	78,8
Cataluña	15.885	119,3	15.662	111,8	20.141	120,4	22.066	124,3	19.383	121,6	25.205	118,3	27.192	117,1	27.663	118,8
Comunidad Valenciana	13.586	102,0	14.312	102,2	16.359	97,8	16.572	93,4	15.185	95,3	19.574	91,8	20.511	88,4	20.586	88,4
Extremadura	6.863	51,5	8.808	62,9	10.224	61,1	10.969	61,8	10.145	63,7	14.194	66,6	16.381	70,6	16.166	69,4
Galicia	10.619	79,7	11.349	81,0	13.095	78,3	14.322	80,7	12.372	77,6	17.667	82,9	20.574	88,6	20.431	87,7
Madrid	16.854	126,5	16.917	120,8	20.900	125,0	22.768	128,3	21.333	133,9	28.100	131,8	31.005	133,6	31.812	136,6
Murcia	12.120	91,0	12.484	89,1	15.465	92,5	15.445	87,0	13.328	83,6	17.874	83,9	19.213	82,8	18.929	81,3
Navarra	17.071	128,2	17.321	123,7	20.420	122,1	22.644	127,6	20.287	127,3	26.594	124,8	28.752	123,9	28.682	123,2
País Vasco	16.070	120,7	16.751	119,6	19.152	114,5	20.628	116,2	19.542	122,6	26.502	124,3	30.114	129,7	30.459	130,8
La Rioja	14.040	105,4	16.909	120,7	17.927	107,2	20.206	113,9	17.813	111,8	22.806	107,0	25.052	107,9	25.507	109,5

NOTA: * España =100.
FUENTE: Elaboración propia. Datos: BDMORES Base 2008 e INE.

CUADRO 8

EVOLUCIÓN ÍNDICE DE GINI Y POSICIÓN DE LAS CC AA DE MENOR A MAYOR INEQUIDAD

	1974*		1990		2005		2015		
	Índice de Gini	*Ranking*	Índice de Gini	*Ranking*	Índice de Gini	*Ranking*	Índice de Gini	*Ranking*	Variación Gini 2015/1975 (%)
Andalucía	0,342	13	0,305	12	0,317	17	0,339	15	-0,8
Aragón	0,370	17	0,290	7	0,306	11	0,328	14	-13,6
Asturias	0,290	2	0,264	3	0,265	2	0,316	10	9,2
Baleares	0,297	4	0,294	9	0,290	5	0,313	9	5,5
Canarias	0,319	8	0,326	15	0,314	14	0,341	16	6,8
Cantabria	0,296	5	0,248	1	0,267	3	0,309	4	4,0
Castilla–La Mancha	0,347	15	0,302	11	0,306	12	0,310	6	-10,7
Castilla y León	0,338	12	0,328	16	0,314	15	0,352	17	4,2
Cataluña	0,303	6	0,290	8	0,297	9	0,312	8	2,9
Comunidad Valenciana	0,296	3	0,283	5	0,296	7	0,325	13	9,7
Extremadura	0,341	14	0,328	17	0,315	16	0,321	12	-6,2
Galicia	0,325	11	0,288	6	0,294	6	0,309	5	-4,8
Madrid	0,323	10	0,295	10	0,311	13	0,318	11	-1,6
Murcia	0,371	16	0,321	14	0,296	8	0,304	3	-18,1
Navarra	0,286	1	0,258	2	0,263	1	0,269	1	-6,0
País Vasco	0,304	7	0,276	4	0,269	4	0,290	2	-4,7
La Rioja	0,320	9	0,314	13	0,297	10	0,310	7	-3,2

NOTA: *Para 1974 la organización territorial es distinta, por lo que se han agrupado por datos provinciales.
FUENTE: Elaboración propia. Datos: EPF y ECV INE.

en cuanto a la variación experimentada entre 2005 y 2015. De hecho, una tercera conclusión es que todas las CC AA han experimentado un retroceso importante como consecuencia de la crisis, lo que se muestra por el incremento de los Índices de Gini en este último período, lo que concuerda con el análisis a nivel nacional, explicado anteriormente[11].

Pero, sin duda, la consecuencia más triste de la inequidad es la «pobreza». Pero, ¿qué entendemos por pobreza? A pesar de lo tristemente habitual que pueda parecer dicho término, dada su constante utilización y el debate que gira en torno al mismo, existen muchos obstáculos para delimitar su significado y sobre todo llevar a cabo su cuantificación[12]. Definir la pobreza requiere, inicialmente, demarcar qué tipo de pobreza queremos analizar, pues hay importantes diferencias entre unos conceptos y otros:

[11] Dados los límites obligados de extensión para este artículo, recomendamos, para un análisis más exhaustivo, especialmente sobre los distintos tipos de análisis de convergencia territorial (beta o sigma) y la pobreza relativa por CC AA, algunas lecturas como: el Informe nº 3 del Consejo Económico y Social de España (2013) sobre distribución de la renta en España, PARELLADA y ÁLVAREZ (2006) o el VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España (2014).

[12] Dada la limitación de extensión del presente artículo se remite al lector interesado en la conceptualización y medición de la pobreza y la inequidad a otros textos como: MARTÍNEZ ÁLVAREZ (2003) o MIQUEL (2015a).

estática y dinámica, objetiva o subjetiva, pobreza de ingresos, riqueza y gasto o consumo o multidimensional, y absoluta o relativa, ya que una u otra clasificación indican situaciones que, en muchos de los casos, pueden ser muy dispares. Sin duda, un debate sustancial es el mantenido sobre la idoneidad de medir la pobreza como un concepto absoluto o de privación, o en referencia a una determinada región; discusión conceptual de gran interés académico y científico entre los defensores de una y otra noción. Peter Townsend (1962) en su artículo «*The Meaning of Poverty»* afirmaba que: «la pobreza no es un estado absoluto. Es privación relativa. La sociedad misma cambia constantemente e impone nuevas obligaciones sobre sus miembros (….) son ricos o pobres de acuerdo con su participación en los recursos disponibles para todos». Por su parte, Amartya Sen (1992) aseveraba que «ciertamente, existe un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza, que traduce los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visibles en un diagnóstico de pobreza sin necesidad de conocer antes la situación relativa. Por tanto, el enfoque de la privación relativa es complementario, y no sustitutivo, del análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta». Lo cierto es que esta clasificación encierra un esquema entre dos circunstancias que muestran realidades denominadas de modo análogo, pero totalmente distintas. No es lo mismo un pobre relativo actual, que un pobre relativo hace 50 años, como tampoco existe analogía entre la pobreza relativa de una economía avanzada con la existente en países de bajos ingresos. Así, la noción de pobreza relativa se relaciona con la noción de inequidad, admitiendo la preexistencia de la misma, derivada de su propia acotación

Los primeros estudios de pobreza llevados a cabo en nuestro país utilizaban una metodología con criterios absolutos. Como hemos explicado, en 1962 se publicó un monográfico en la revista ICE de gran relevancia como precedente del análisis de la inequidad y la pobreza. Según dicho estudio, el 2,2 por 100 de las familias más pobres consumían únicamente el 0,56 por 100 del ingreso total, mientras que el 10,4 por 100 de las más ricas alcanzaban el 24 por 100. En 1966, el Informe sociológico sobre la situación social en España de FOESSA, con base en una encuesta realizada a familias en 1963, estimaba que bajo el umbral de 2.500 pesetas al mes se situaban aproximadamente 1.630.000 hogares.

Por su parte, ya dentro del período de referencia, en 1984, aparece, en el número 56-57 de *Documentación Social,* una investigación del equipo EDIS sobre pobreza y marginación, que analizaba la pobreza en España, y cuya relevancia ha trascendido especialmente por lo impactante de sus cifras en aquel momento. El trabajo cuantificaba la pobreza en las ciudades españolas con más de 250.000 habitantes y áreas metropolitanas, así como en las zonas rurales —diferenciadas por sus características agrarias—, considerando una noción relativa, que utilizaba para ello el umbral del 50 por 100 de los ingresos medios mensuales (entre 12.500 y 15.000 pesetas mensuales según la región) —consensuado en el primer programa europeo de lucha contra la pobreza (1974-1980)—. El informe recogía que un 18,1 por 100 de la población urbana vivía bajo un umbral de pobreza, con ingresos medios de 12.500 pesetas al mes o menos, mientras que, dentro de las ciudades con más de 250.000 habitantes, la cifra se incrementaba hasta el 23 por 100 de la población, lo que, para el total de la población española, suponía la existencia de «8.000.000 de españoles que se encontrarían bajo el umbral de pobreza».

Posteriormente, en 1987 y con base en la EPF 80-81, Ruiz-Castillo publicaba un estudio según el cual, definiendo los hogares pobres como «aquellos cuyos miembros solo disfrutan de menos de la mitad de la media del gasto per cápita por persona», se calculaba que el 14,41 por 100 de los mismos (1.435.307) eran pobres, mientras que, a nivel individual, el Head Count Ratio (número de pobres sobre la población total) se elevaba hasta el 17 por 100.

Con base en los datos de la EPF 90-91, en 1998 se realiza el informe EDIS-FOESSA que, con un umbral de pobreza establecido en 3.191,7 euros, encontraba que el 19,4 por 100 de los hogares obtenía ingresos individuales

CUADRO 9

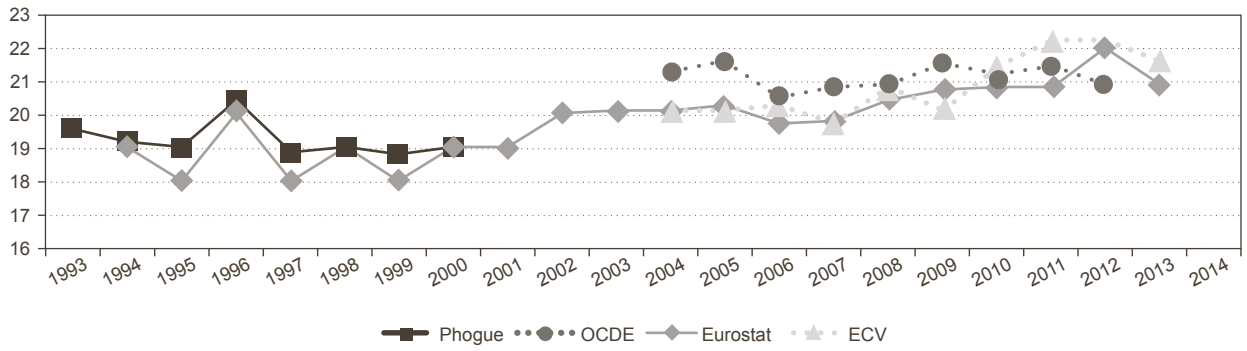
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA RELATIVA, 1973-1991
(En %)

	EPF 73-74	EPF 80-81	EPF 90-91
Gasto per cápita	22,00	20,60	19,00
Ingreso per cápita	21,40	19,90	16,60

FUENTE: MARTÍN GUZMÁN *et al.* (1996), INE.

GRÁFICO 9

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA, 1993-2014



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de Phogue, OCDE, Eurostat y ECV (INE).

inferiores al mismo, mientras que el porcentaje de personas pobres se elevaba hasta el 22,1 por 100, encontrándose el 6,2 por 100 en pobreza extrema y el 14,2 por 100 en pobreza grave[13].

Analizando las EPF de 1973-74, 1980-81 y 1990-91, en 1996, Martín-Guzmán *et al.* realizaron un estudio para el INE (Cuadro 9) en el cual se cuantificaba la pobreza en función del ingreso y del gasto medio equivalente, utilizando un umbral de pobreza del 50 por 100 de los mismos. Sus resultados mostraban en ambos casos una reducción de la pobreza de los hogares durante dicho período que, en función del gasto per cápita, era del 13,6 por 100, elevándose hasta el 22,42 por 100 bajo la consideración del gasto.

Asimismo, para aproximar la evolución de la pobreza relativa en España —medida como el 60 por 100 de la mediana durante los últimos 20 años—, se han utilizado, en el Gráfico 9, datos de Phogue, OCDE, Eurostat y la Encuesta de Condiciones de Vida del INE. Como se puede observar, a pesar de las distintas metodologías de las encuestas e incluso en su comparativa con los datos OCDE, la evolución durante el período observado

[13] CALVO, J.; MARTÍNEZ, J.A. y SÁNCHEZ, C. (2010).

muestra una tendencia similar, iniciando el mismo con una reducción de la pobreza hasta mediados de la década de los noventa, donde se muestra un pico, coincidente con los resultados obtenidos para el Índice de Gini en el Gráfico 6. Por su parte, el Siglo XXI muestra una tendencia estable que incluso se reduce justo antes de la crisis, para iniciar desde entonces una escalada importante que, únicamente, parece interrumpirse al final del período considerado.

Referencias bibliográficas

[1] ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2012). «Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty». *Deusto S.A. Ediciones.* Barcelona.

[2] ALCAIDE, A. y ALCAIDE, J. (1974). «Metodología para la estimación de la distribución personal de la renta en España». *Hacienda Pública Española,* nº 26, pp. 55-63.

[3] ALCAIDE, A. y ALCAIDE, J. (1977). «Distribución personal de la renta en España y otros países de la OCDE». *Hacienda Pública Española*, nº 47. pp. 17-57.

[4] ALCAIDE, J. (1988). «La distribución de la renta». *España Economía*, Tomo II. Madrid, Espasa-Calpe.

[5] ATKINSON, A. (1991). «Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in Developed Countries». *World Bank Economic Review*, vol. 5, nº 1, pp. 3-21.

[6] BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA (BBVA) (2005*). Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX,* vol.1.

[7] BOSCH, A.; ESCRIBANO, C. y SÁNCHEZ, I. (1989). «Evolución de la desigualdad y la pobreza en España. Estudio basado en las Encuestas de presupuestos familiares 1973-74 y 1980-81». *Instituto Nacional de Estadística.* Madrid.

[8] CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2013). «Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos». Informe 03/2013.

[9] DEININGER, K. y SQUIRE, L. (1996). «A New Data Set Measuring Income Inequality». *The World Bank Economic Review*, nº 10, vol. 3. pp. 565-91.

[10] EQUIPO DE INVESTIGACION SOCIOLOGICA (EDIS) (1984). «Pobreza y Marginación. La pobreza en las grandes ciudades». *Documentación Social*, nº 56-57.

[11] FERES, J. C. y MANCERO, X. (2001). «*Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura*». Estudios estadísticos y descriptivos. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

[12] FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES Y SOCIOLOGÍA APLICADA (1966*). Informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid, Cáritas.

[13] FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES Y SOCIOLOGÍA APLICADA (1983). *Informe sociológico sobre el cambio social en España 1975-1973.* Madrid, FOESSA.

[14] FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES Y SOCIOLOGÍA APLICADA (1993). *V Informe sociológico sobre la situación social en España: sociedad para todos en el año 2000.* Madrid, FOESSA.

[15] FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES Y SOCIOLOGÍA APLICADA (FOESSA) (2014). *VII informe sobre desarrollo y exclusión social: disparidades entre las comunidades autónomas españolas en el período 2007-2012*. Madrid.

[16] FUENTES, E. (1979). «La crisis económica española». *Papeles de economía española*, nº 1, pp. 84-136.

[17] FUENTES, E. (1980). «La crisis económica española». *Boletín informativo de la fundación Juan March,* nº 89, pp. 34- 38.

[18] GOERLICH, J. y MAS, M. (2001). «Medición de la desigualdad: contribución a una base de datos regional». *Documento de trabajo.* Valencia, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

[19] INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (1962). «Estimación de la distribución de la renta a través de la encuesta de cuentas familiares». Monográfico dedicado a la distribución de la renta, nº 352, pp. 79-82.

[20] MARTÍN-GUZMÁN, P.; TOLEDO, M. I.; BELLIDO, N.; LÓPEZ, J. y JANO, N. (1996). «Encuesta de Presupuestos Familiares. Desigualdad y Pobreza en España. Estudio basado en las Encuestas de Presupuestos Familiares de 1973-74, 1980-81 y 1990-91». *Instituto Nacional de Estadística (INE) y Universidad Autónoma de Madrid.*

[21] MARTÍNEZ, J. A. (2003). «Economía de la pobreza». *Editorial Varia. UNED*. Madrid.

[22] MINSKY, H. P. (1972). «Financial Instability Revisited: The Economics of Disaster». P*repared for the Steering Committee for the Fundamental Reappraisal of the Discount Mechanism, Board of Governors of the Federal Reserve System*. Washinghton, pp. 95-136.

[23] MINSKY, H. P. (1976). «A Theory of Systemic Fragility». ALTMAN y SAMETZ, Eds*. Financial Crises: Institutions and Markets in a Fragile Environment,* pp. 138-152. New York, John Wiley and Sons.

[24] MIQUEL, A. B. (2015a). «La medición del bienestar económico a través de las macromagnitudes de la Contabilidad Nacional». *Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Colectiva* (*CIRIEC)-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 85, pp. 245-286.

[25] MIQUEL, A. B. (2015b). *El impacto del crecimiento sobre el bienestar económico sostenible de las naciones: análisis crítico*. Monografía. Tesis.

[26] NACIONES UNIDAS (1990). «Human Development Report 1990». *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),* Oxford University Press. Nueva York.

[27] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2011). «An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries. Main Findings». París.

[28] OSBERG, L. y SHARPE, A. (2003). «Human Well Being and Economic Well Being: What Values Are Implicit in Current Indices?» *CSLS Research Reports,* nº 4.

[29] PARELLADA, M. y ÁLVAREZ, M. (2006). «La distribución regional de la renta en España. Tendencias recientes y situación actual». *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset,* nº 11, pp. 1-23.

[30] PIGOU, A. C. (1932). «The Economics of Welfare», 4ª edición. Londres, *Macmillan.*

[31] SCOTT, W. (1981). «Concepts and Measurement of Poverty*». United Nations Research Institute for Social Development*, Ginebra.

[32] SEN, A. K. (1992). «Inequality Re-examined». Oxford: *Harvard University Press*.

[33] SEN, A. K. (2000). «Las distintas caras de la pobreza». *Periódico el País*. Versión impresa del 30 de agosto de 2000.

[34] STIGLITZ, J. E.; SEN, A. y FITOUSSI. J. (2009). «Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress». París.

[35] TOWNSEND, P. (2010). «The Meaning of Poverty». *British Journal of Sociology*. London School of Economics and Political Science, vol. 61, enero, pp. 85-102.

[36] VELARDE, J. (2004). «Orígenes y evolución del actual modelo español de política económica». *Papeles de economía española,* nº 100, pp. 2-9.

[37] VELARDE, J. (2007). «Reflexiones sobre la situación económica española». *Cuadernos FAES*. pp. 55-94.

Bases de datos

[1] CENTRO NACIONAL DE DATOS CRUZADOS EN LUXEMBURGO. *Luxembourg Income Study.*

[2] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).*

[3] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Encuesta de Población Activa (EPA).*

[4] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Encuesta de Presupuestos Familiares. (EPF).*

[5] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF).*

[6] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE).*

[7] MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD. *BCMORES. Base 2008.*

[8] OFICINA EUROPEA DE ESTADÍSTICA (EUROSTAT) DATA. *European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).*

[9] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). STATS. *Income Distribution Database.*

TRIBUNA DE ECONOMÍA

Todos los artículos publicados en esta sección son sometidos
a un proceso de evaluación externa anónima

Lucía Sánchez Loureda*

LOS EFECTOS DE LOS FLUJOS DE INMIGRACIÓN SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LA PRODUCCIÓN EN LAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS

Se analizan los efectos de la inmigración sobre la composición de la producción en las provincias españolas desde 1998 hasta 2008. Los resultados muestran, al contrario de las predicciones de los modelos neoclásicos del comercio internacional, que los ajustes tienen lugar a nivel intraindustrial, a través de cambios en las intensidades factoriales. Esto abre la puerta a la posibilidad de ajustes tecnológicos endógenos: las empresas escogen aquellas tecnologías que son complementarias a la oferta de los factores productivos. Sin embargo, la evidencia empírica con respecto a este mecanismo de ajuste no proporciona resultados concluyentes.

Palabras clave: *ajustes tecnológicos, comercio internacional, inmigración, intensidades factoriales.*
Clasificación JEL: *F11, F22.*

1. Introducción

Los flujos de inmigración en Europa Occidental se aceleraron desde finales de la década de los noventa. En España la llegada masiva de inmigrantes empezó a producirse a partir de 1999; de tal forma que la participación de los inmigrantes extranjeros (nacidos en el extranjero) en la población española en edad de trabajar aumentó desde un 2 por 100 en 1998 hasta un 16 por 100 en 2008. En términos absolutos, los inmigrantes pasaron de 1.170.000 millones a 5.220.000 millones durante ese mismo período[1]. Teniendo en cuenta que España era tradicionalmente un país de emigrantes, esta oleada masiva de inmigración fue un fenómeno completamente nuevo que interesó a los economistas estudiosos de los efectos económicos de la inmigración.

En un modelo simple de demanda y oferta de trabajo, un aumento de la oferta de trabajo, para un determinado nivel de cualificación, presionaría a la baja los salarios y aumentaría el empleo para trabajadores con ese nivel de cualificación. Sin embargo, estudios sobre la inmigración en España han encontrado que ésta no tuvo un impacto significativo en la estructura de los salarios ni en la tasa de empleo en las provincias

* Técnico del Banco de España, Máster en Crecimiento y Desarrollo por la Universidad Carlos III, y Máster en Estadística Aplicada por la UNED.
Versión de junio de 2013.

[1] ARELLANO (2010).

españolas[2]. Estos resultados son consistentes con estudios similares en otros países[3]. El hecho empírico de que los salarios no se ven afectados por flujos migratorios llevó a los investigadores a explorar mecanismos alternativos a través de los cuales las economías pueden absorber los flujos de inmigración. Suponiendo que economías pequeñas (provinciales) con estrechos lazos comerciales con su entorno exterior son equivalentes a pequeñas economías abiertas, el teorema de Rybczynski predice que ante un aumento de un factor de producción no se producirán cambios en los precios (salarios) de equilibrio sino cambios en la estructura productiva, es decir, cambios interindustriales variando el peso relativo de cada industria. La producción (y el empleo) aumentarán en los sectores que utilizan ese factor de producción intensivamente. Sin embargo, la evidencia empírica con respecto a este mecanismo de ajuste no ha demostrado que la inmigración haya cambiado significativamente la composición de la producción a nivel provincial. En vez de ser la composición de la producción el mecanismo de adaptación, el principal canal de ajuste se ha producido a nivel intraindustrial, a través de cambios en su intensidad factorial. En el caso de Alemania, Dustman y Glitz (2008) han investigado cómo las industrias responden a cambios en la oferta de mano de obra debido a la inmigración. Sus resultados a nivel industrial muestran que los cambios en la oferta de mano de obra son absorbidos a nivel intraindustrial, a través de cambios en su intensidad factorial, en vez de a nivel interindustrial como predecía el teorema de Rybczynski. En el caso de las empresas comerciales (empresas con relaciones fuera de su provincia), éstas ajustan internamente su estructura de producción ante flujos de inmigración produciéndose cambios dentro de las empresas pero no cambios a nivel de composición industrial, es decir cambios interindustriales. Estos resultados son consistentes con los obtenidos por Lewis (2004) con datos de EE UU. Asimismo, Dustman y Glitz (2008), encuentran que el ajuste a nivel interno de las empresas comerciales se debe a ajustes tecnológicos. Teniendo en cuenta estos resultados empíricos y el hecho de que no se hayan producido cambios en los salarios relativos entre mano de obra con alto nivel de cualificación y mano de obra con bajo nivel de cualificación, se abre la puerta a la posibilidad de que las industrias estén cambiando sus tecnologías de producción para acomodar los cambios a la oferta de mano de obra local.

La posibilidad de que el uso de determinadas tecnologías de producción varíe debido a un cambio en la oferta de factores productivos ha sido teóricamente descrita y empíricamente comprobada a nivel académico. Acemoglu (1998) argumenta que las tecnologías se desarrollan para complementar las características de la oferta laboral. Desde su punto de vista, el uso del ordenador en las empresas se convirtió en rentable y se popularizó a medida que la población activa obtenía una mejor educación. En este caso, el ajuste se debe a una elección endógena por parte de los innovadores que buscan maximizar beneficios creando tecnologías que se ajusten a las características de la oferta laboral a la que se enfrentan las empresas. Una teoría complementaria a la de Acemoglu es la que sustenta que los cambios tecnológicos en el seno de las empresas se producen por el lado de la demanda, es decir que la demanda de tecnología por parte de las empresas es endógena y las empresas eligen, entre las tecnologías existentes, aquella/s que sea/n complementaria/s a la oferta laboral en su medio local. Mientras que Acemoglu modeliza la innovación, Beaudry y Green (2005) modelizan la elección de los empresarios entre las tecnologías existentes. Asimismo, Caselli y Coleman (2006) argumentan que las empresas tienen acceso a un menú de posibles tecnologías, siendo algunas complementarias a la mano de obra con alto nivel de cualificación y otras a la mano de obra con bajo nivel de cualificación, eligiendo las empresas aquella tecnología que sea complementaria al factor relativamente más abundante.

[2] AMUEDO-DORANTES y DE LA RICA (2007,2008), CARRASCO *et al.* (2008) y GONZÁLEZ y ORTEGA (2011).

[3] CARD (2001), LEWIS (2003), OTTAVIANO y PERI (2010) y DUSTMAN y GLITZ (2011).

En el modelo de Beaudry y Green (2005), las empresas escogen entre dos tecnologías, una tecnología moderna (M) relativamente más intensiva en mano de obra con alto nivel de cualificación y una tecnología tradicional (T) relativamente más intensiva en mano de obra con bajo nivel de cualificación. Un aumento de la inmigración que incremente la oferta relativa de mano de obra con bajo nivel de cualificación induce a las empresas a utilizar la tecnología tradicional. Asimismo, Lewis (2006) utiliza datos a nivel de planta para analizar cómo la oferta laboral puede afectar al uso de la automatización y encuentra que en aquellos mercados donde hay relativamente más mano de obra con bajo nivel de cualificación, plantas comparables utilizan menos la automatización.

En este análisis, teniendo en cuenta que los estudios realizados sobre los efectos de la inmigración en España han encontrado que la estructura de los salarios relativos se ha mantenido constante así como los niveles relativos de empleo[4], se examina la importancia de los ajustes industriales ante cambios en la oferta relativa de factores productivos, comparando los resultados obtenidos para las provincias españolas con los de Lewis (2004) en EE UU y González y Ortega (2011) en España. En la primera parte se utiliza el método de correlaciones espaciales, similar al realizado por González y Ortega (2011); no obstante, se analiza un período mayor de tiempo, desde 1998 hasta 2008, y se introduce una variable instrumental (VI), más precisa en las regresiones. En la misma línea que González y Ortega (2011), se distinguen 30 industrias mostrando qué ajuste, interindustrial o intraindustrial, es el dominante. Los resultados de este análisis, en línea con la evidencia empírica, muestran que el mecanismo de ajuste más importante es dentro de la industria y no entre industrias. En la segunda parte se examina la teoría de la demanda endógena de tecnología; se utilizan datos de *stocks* de capital provincial, desagregados en varias categorías de activos, analizando el efecto que la inmigración tiene sobre el *stock* relativo de diferentes activos.

[4] GONZÁLEZ y ORTEGA (2011).

2. Modelo y estrategia empírica

Siguiendo los pasos de Lewis (2004) se descompone el crecimiento relativo de la oferta laboral con un nivel de cualificación *e* en la provincia *r* en cuatro componentes: un efecto escala (efecto entre industrias *j* o interindustrial) que captura el crecimiento de la industria (el incremento en el tamaño de la industria se mide por el empleo en dicha industria) manteniendo constante el peso relativo de los factores productivos; un efecto intensidad (efecto dentro de la industria o intraindustrial) que recoge los cambios en el peso relativo de los factores productivos, manteniendo su tamaño o capacidad productiva inalterada; un término residual que consiste en la interacción de los dos efectos anteriores; y un último término que agrupa el crecimiento del desempleo en la localidad. La descomposición viene dada por:

$$\frac{\Delta L_e}{L_{eo}} = \sum_j s_{ejo} \% \Delta M_j + \sum_j s_{ejo} \% \Delta \left(\frac{N_{ej}}{M_j} \right) + \sum_j s_{ejo} \% \Delta M_j \cdot \% \Delta \left(\frac{N_{ej}}{M_j} \right) + s_{euo} \% \Delta U_e$$

$$\% \Delta L_{er} = B_{er} + W_{er} + I_{er} + U_{er}$$

El primer componente, B_{er}, es el efecto entre industrias, el segundo es el efecto dentro de la industria, W_{er}, el tercero, I_{er}, es el término residual de la industria y el cuarto componente, U_{er}, es el crecimiento del desempleo; donde L_e es la oferta de trabajo con un nivel de cualificación *e*, M_j es el empleo total de la industria *j*, N_{ej} es el empleo total de trabajadores con un nivel de cualificación *e* en la industria *j*, y U_e es el desempleo total de trabajadores con un nivel de cualificación *e*. El subíndice *0* indica el año base 1998. Con esta notación, obtenemos los siguientes elementos:

$\frac{\Delta L_e}{L_{eo}}$: el cambio porcentual o crecimiento relativo de la oferta laboral con un nivel de cualificación *e*.

$s_{ejo} = \frac{N_{ejo}}{L_{eo}}$: la parte inicial de trabajadores con nivel de cualificación *e* empleados en la industria *j*.

$\%\Delta M_j$: el cambio porcentual del empleo total en la industria *j*.

$\%\Delta\left(\frac{N_{ej}}{M_j}\right)$: el cambio porcentual en la intensidad relativa de trabajadores con nivel de cualificación *e* en la industria *j*.

$s_{euo}=\frac{U_{eo}}{L_{eo}}$: la tasa inicial de desempleo de los trabajadores con nivel de cualificación *e*.

$\%\Delta U_e$: el cambio porcentual en el número de desempleados con nivel de cualificación *e*.

Teniendo en cuenta esta descomposición, el teorema de Rybczynski establece que, bajo ciertas condiciones, un aumento exógeno en el tamaño de un determinado factor productivo en la economía (por ejemplo, un aumento de la mano de obra con bajo nivel de cualificación) se absorbería a través de un cambio en la distribución industrial de la producción (y del empleo), no produciéndose cambios en la intensidad relativa de los factores ni en los salarios relativos de equilibrio. En términos de la anterior descomposición, el teorema de Rybczynski implica:

$$\frac{\Delta L_e}{L_{eo}}=\sum_j S_{ejo}\%\Delta M_j+S_{euo}\%\Delta U_e$$

dado que la intensidad relativa de los factores se mantiene constante en todas las industrias

$$\left[\%\Delta\left(\frac{N_{ej}}{M_j}\right)=0\right]$$

Cuando se estima la contribución relativa de cada componente en la absorción de cambios en la oferta laboral, se realiza una regresión de cada uno de los cuatro componentes sobre el cambio porcentual en la oferta laboral en cada provincia para cada uno de los niveles de cualificación predefinidos. La regresión incluye efectos fijos provinciales y educacionales (μ_r y α_e respectivamente). Los efectos fijos provinciales están diseñados para recoger las diferencias en los ciclos económicos o en la demanda de trabajo, que son comunes a todos los grupos educacionales. El efecto fijo educacional recoge los cambios globales en la demanda de cada tipo de trabajador (por ejemplo debido a un cambio tecnológico sesgado hacia trabajadores con alto nivel de cualificación), así como cambios a nivel nacional en la oferta relativa de cada tipo de trabajador. Para el efecto entre industrias o interindustrial la ecuación sería la siguiente:

$$\sum_j s_{ejro}\%\Delta M_{jr}=ß\left(\%\Delta L_{er}\right)+\alpha_e+\mu_r+\varepsilon_{er}$$

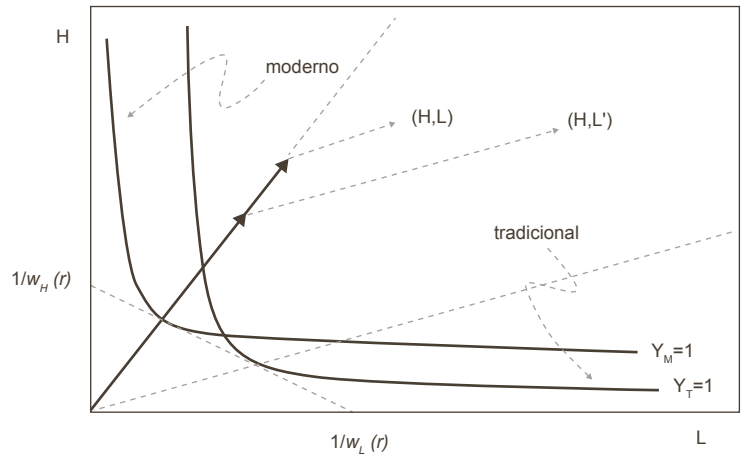
Donde: *r* representa el mercado laboral de una provincia. Se estiman estos modelos mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y variables instrumentales (VI); se utiliza una variable instrumental para calcular y materializar el crecimiento de la oferta de trabajo en una provincia, evitando así problemas de endogeneidad.

Añadiendo otra dimensión al modelo, se asume que existen dos métodos de producción, el método tradicional (T) y el método moderno (M). Un ejemplo de método de producción tradicional sería el de las líneas de montaje donde existen muchos trabajadores con bajo nivel de cualificación que son supervisados por ingenieros muy cualificados. El ejemplo para el método moderno sería una fábrica controlada por ordenadores gestionados por ingenieros donde casi no existen trabajadores con bajo nivel de cualificación.

Gráficamente, según el modelo de Leamer (1995) (Gráfico 1) podríamos representar las isocuantas unitarias del modelo tradicional y del modelo moderno en el espacio H (trabajadores con alto nivel de cualificación), L (trabajadores con bajo nivel de cualificación). La isocuanta del modelo moderno está por encima y a la izquierda de la del modelo tradicional, lo que indica una mayor intensidad de mano de obra con alto nivel de cualificación. Los rayos que parten del origen y pasan por el punto de tangencia de las curvas isocuantas y la recta isocoste representan la ratio de *inputs* de equilibrio para cada tecnología dado el salario relativo entre ambos tipos de trabajadores. El área entre estos dos rayos se conoce como el cono de diversificación delimitado por la senda de expansión de cada tecnología donde los salarios relativos son constantes al nivel de la pendiente de la línea isocoste que es tangente $1/w_H(r)$ hasta $1/w_L(r)$. El pleno empleo se alcanza produciendo con una combinación lineal del método

GRÁFICO 1

DESCRIPCIÓN GRÁFICA DEL MODELO



FUENTE: LEAMER, 1995.

moderno y del tradicional como indica el vector que llega hasta H, L.

En este escenario una entrada de inmigrantes con bajo nivel de cualificación movería el punto de saturación hasta H, L' ; esto provocaría una disminución de la producción utilizando la tecnología moderna y un aumento de la producción utilizando la tecnología tradicional. En este nuevo punto de equilibrio se está más cerca de la senda expansiva del modelo tradicional.

3. Datos

Se combinan datos de diferentes fuentes que cubren el período 1998-2008. Las bases de datos utilizadas son: la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE, el Censo Poblacional de 1991, los datos sobre el *stock* de capital bruto real elaborado por la fundación BBVA y el IVIE, y finalmente los datos de las cuentas regionales publicados por el Instituto Nacional de Estadística. La unidad es la provincia. España está dividida en 50 provincias y dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla. Cuando se proporcionan valores en términos per cápita solo se tiene en cuenta la población en edad de trabajar entre los 25-45 años.

Se utilizan los cuatro trimestres de 1998 y de 2008 de la EPA. La EPA proporciona detalles a nivel individual sobre la provincia de residencia, nivel de cualificación, edad, país de nacimiento, y empleo por industria. El emplear una definición de industria de dos dígitos nos permite trabajar con 30 industrias. Se definen como inmigrantes a los trabajadores que han nacido en el extranjero, distinguiéndose tres niveles de cualificación: los que no han acabado el bachillerato (HSD), los que han obtenido el bachillerato (HSG) y los que han completado una licenciatura (COG). Para crear la variable instrumental, se combinan los datos de la EPA con los del Censo Poblacional de 1991. Se utiliza el Censo de 1991 para calcular la distribución geográfica del *stock* de inmigrantes en 1991 (por país de nacimiento) en las provincias españolas. Se utiliza la EPA para calcular la entrada de trabajadores nacidos en el extranjero entre 1998-2008. Se restringe el análisis a la población entre 25-45 años

CUADRO 1

ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA, 1998-2008

Variable	Observaciones	Media	Dev. est.	Mínimo	Máximo
Todos los trabajadores					
Cambio (%) población *(%ΔL_{er})*	156	0,5731	0,7592	-0,5496	3,7111
Inmigración real *(ΔI_{er})*	156	0,2192	0,3388	-0,0109	2,2994
Inmigración imputada *(SP_{er})*	156	0,2497	0,3330	0,0028	2,0896
Variación tasa de empleo *(ΔM_{er})*	156	0,0955	0,0799	-0,0746	0,3520
Ajuste entre industrias *(B_{er})*	156	0,3337	0,1934	-0,1213	0,9664
Ajuste dentro industrias *(W_{er})*	156	0,1705	0,3880	-0,4386	1,6190
Término interacción *(I_{er})*	156	0,0681	0,2111	-0,3034	0,9281
Desempleo *(U_{er})*	156	-0,0268	0,1076	-0,2362	0,4921
HSD – Trabajadores que no han completado el bachillerato					
Cambio (%) población *(%ΔL_{er})*	52	-0,1496	0,1980	-0,5496	0,4065
Inmigración real *(ΔI_{er})*	52	0,1358	0,1020	0,0052	0,4019
Variación tasa de empleo *(ΔM_{er})*	52	0,0762	0,0839	-0,0746	0,3470
HSG – Trabajadores que han completado el bachillerato					
Cambio (%) población *(%ΔL_{er})*	52	1,3042	0,7218	0,0380	3,7111
Inmigración real *(ΔI_{er})*	52	0,4856	0,4788	-0,0109	2,2994
Variación tasa de empleo *(ΔM_{er})*	52	0,0739	0,0631	-0,0542	0,1964
COG – Trabajadores que han completado una licenciatura					
Cambio (%) población *(%ΔL_{er})*	52	0,5647	0,3377	-0,2024	1,4643
Inmigración real *(ΔI_{er})*	52	0,0414	0,0348	-0,0011	0,1674
Variación tasa de empleo *(ΔM_{er})*	52	0,1363	0,0763	0,0103	0,3520

FUENTES: EPA 1998 y 2008 (todos los trimestres), Censo 1991 (cálculo de la inmigración imputada).

para evitar sesgos por edades. Este grupo contiene además la mayor parte de los flujos de inmigrantes en edad de trabajar durante el período. Para calcular el flujo de inmigrantes imputado a cada provincia, se asigna el flujo de inmigrantes durante el período de 1998-2008 de un determinado país de origen a las diferentes provincias españolas utilizando ponderaciones obtenidas en la distribución provincial de los inmigrantes en 1991.

Se utiliza el *stock* bruto de capital real obtenido de la fundación BBVA para calcular el cambio porcentual en los diferentes componentes del *stock* de capital durante el período 1998-2008. El *stock* bruto de capital real (en euros de 2000) cubre este mismo período. Estos *stocks* incluyen capital público y privado, desagregado en diferentes tipos de activos. Se utilizan los diferentes subgrupos en las regresiones.

En la primera parte del análisis basado en correlaciones espaciales, las bases de datos permiten agregar los datos a nivel individual en celdas de provincia y nivel de cualificación. Dado que se definen tres niveles de cualificación y existen 52 provincias, el total de celdas es de 156.

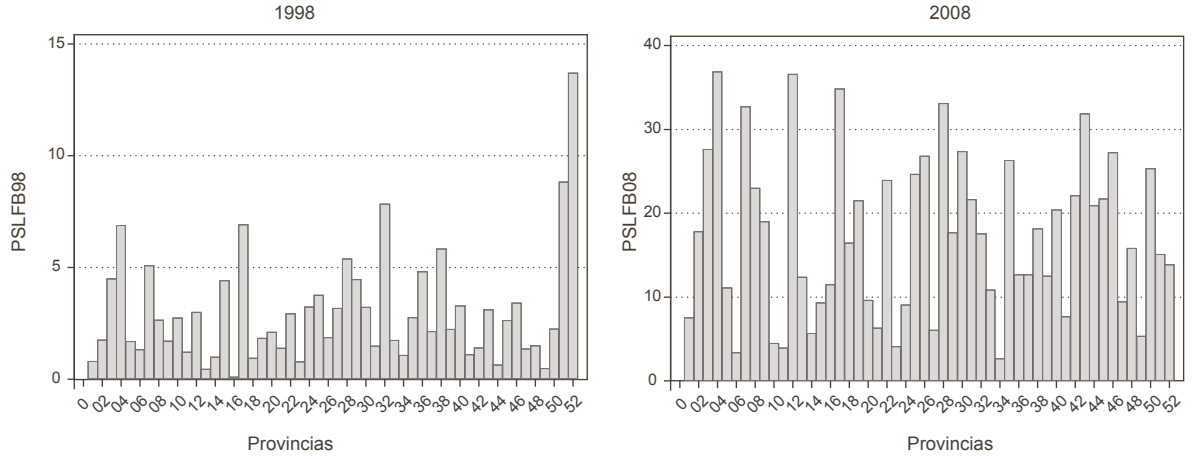
4. Estadística descriptiva

Las unidades provinciales son las 50 provincias españolas más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En el Cuadro 1 se puede ver que el crecimiento medio en el tamaño de las celdas (nivel de cualificación-provincia) entre 1998 y 2008 fue del 57,3 por 100, y destacan el mínimo, que fue un decrecimiento del 54,9 por 100, y el máximo con un incremento de un 371,1 por 100[5]. La entrada de trabajadores extranjeros es res-

[5] Hay que tener en cuenta que estos cambios porcentuales se refieren

GRÁFICO 2

PORCENTAJE DE TRABAJADORES INMIGRANTES CON BAJO NIVEL DE CUALIFICACIÓN SOBRE EL TOTAL DE TRABAJADORES CON BAJO NIVEL DE CUALIFICACIÓN POR PROVINCIA



FUENTE: EPA 1998 y 2008.

ponsable de la mayor parte del incremento en la población: de media cada celda recibió un flujo de inmigrantes de alrededor de un 21,9 por 100 de su tamaño inicial y alguna hasta un 229,9 por 100 de su tamaño inicial. Durante el periodo 1998-2008, los principales países de origen de los inmigrantes fueron Rumanía, Marruecos, Bolivia, seguidos por Argentina y Ecuador (EPA).

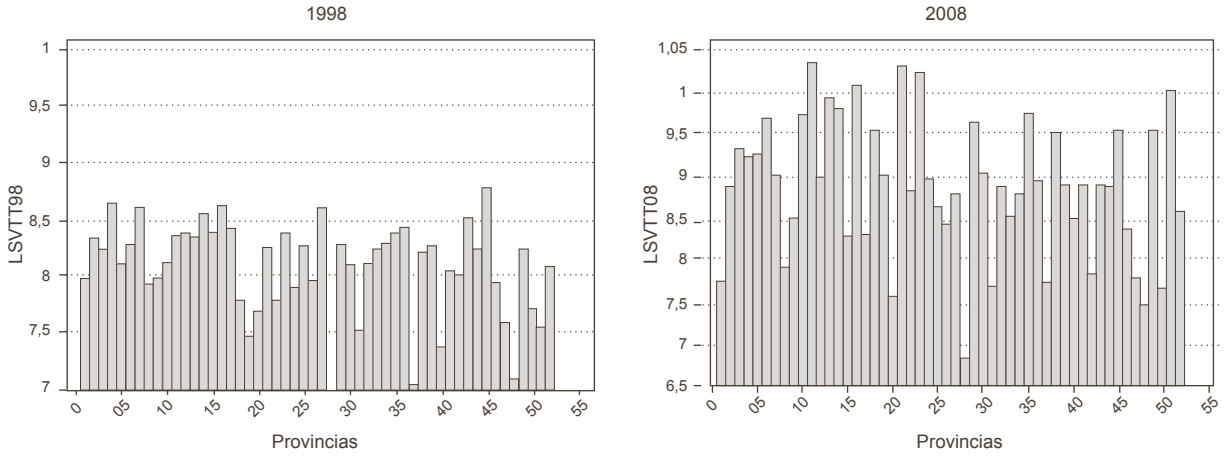
Durante el período mencionado se produjeron grandes cambios en la oferta de trabajo, por nivel de cualificación, a nivel nacional. Mientras que el grupo HSD disminuyó un 14,9 por 100 de media, el número de HSG y COG aumentó un 130,4 por 100 y un 56,4 por 100 respectivamente. Se definen trabajadores con bajo nivel de cualificación a los HSD y HSG (la justificación detrás de esta agrupación radica en que las oportunidades laborales son muy similares para los trabajadores de bajo nivel de cualificación) y trabajadores con alto nivel de cualificación a los COG. Los flujos de inmigración fueron principalmente de trabajadores con bajo nivel de cualificación. De media los flujos de inmigrantes aumentaron la población de COG un 4,1 por 100 mientras que se incrementó en un 13,5 por 100 y en un 48,5 por 100 la población de HSD y HSG respectivamente.

En el Gráfico 2 se puede contrastar la parte proporcional que corresponde a trabajadores inmigrantes con bajo nivel de cualificación con respecto al total de trabajadores con bajo nivel de cualificación en cada provincia en 1998 y en 2008. Comparando los gráficos se puede ver que su peso aumentó considerablemente durante el período. En 1998 los trabajadores inmigrantes con bajo nivel de cualificación suponían menos del 5 por 100 de los trabajadores con bajo nivel de cualificación en la mayor parte de las provincias, mientras que en 2008 representaban más del 30 por 100 en 6 provincias, más del 20 por 100 en 21 y más del 10 por 100 en 37.

únicamente a la población entre las edades de 25-45 años y que en algunas provincias el *stock* inicial de trabajadores era muy bajo.

GRÁFICO 3

PORCENTAJE DE TRABAJADORES CON BAJO NIVEL DE CUALIFICACIÓN SOBRE EL TOTAL DE LA OFERTA DE TRABAJO, POR PROVINCIA



FUENTE: EPA 1998 y 2008.

En el Gráfico 3 se representa la evolución de los trabajadores con bajo nivel de cualificación con respecto a la totalidad de la oferta laboral. Se puede constatar que en la mayoría de las provincias el porcentaje de trabajadores con bajo nivel de cualificación sobre el total aumentó considerablemente durante el período. Dado que el aumento del porcentaje de trabajadores con bajo nivel de cualificación sobre el total es debido principalmente a la inmigración, podemos concluir que la ratio de trabajadores con bajo/alto nivel de cualificación aumentó principalmente debido a la inmigración (el porcentaje medio de trabajadores con bajo nivel de cualificación en la oferta laboral en 1998 fue del 81 por 100 y se incrementó hasta el 89 por 100 en 2008).

5. Variable instrumental (VI)

Como se ha comentado en apartado 2, el efecto entre industrias o interindustrial se puede medir a través de la siguiente ecuación:

$$\sum_j s_{ejro} \%\Delta M_{jr} = ß\left(\%\Delta L_{er}\right) + \alpha_e + \mu_r + \varepsilon_{er}$$

La estimación se realiza utilizando mínimos cuadrados ordinarios (MCO). El problema con estimaciones realizadas utilizando MCO es que un aumento exógeno de la demanda de trabajadores de cierto nivel de cualificación en una provincia atraería a trabajadores con ese nivel de cualificación a la provincia. Si ocurriese este fenómeno, el parámetro β estaría sesgado al alza. Para corregir este sesgo endógeno al modelo, se utiliza una VI que mide la inmigración a la provincia por el lado de la oferta; esta VI es similar a la utilizada por Card (2001). La VI está basada en una característica conocida de la inmigración: la existencia de redes étnicas. Existe la tendencia de que los inmigrantes más recientes migren a aquellas regiones o ciudades donde existen comunidades de individuos de su país de origen, con el objetivo de disfrutar de una mejor acogida en el país de destino. La idea es que los inmigrantes se instalan en las zonas

donde previamente inmigrantes de su país de origen o de su misma cultura se han instalado[6].

El objetivo es construir una VI que sea relevante, es decir, que esté correlacionada con los cambios en el nivel de cualificación de los trabajadores de una provincia durante el período en cuestión (1998-2008) pero que también sea exógena, es decir, que no esté correlacionada con los *shocks* de demanda de ese tipo de trabajadores que puedan tener lugar en la provincia. La validez de la VI reside en que la persistencia en los patrones de migración se debe a la preferencia de los inmigrantes a instalarse en un ambiente que les resulte familiar.

Concretamente, ΔI_{ec} representa la totalidad de inmigrantes nacidos en el país *c* con nivel de cualificación *e* que emigraron a España durante el periodo 1998 a 2008[7]. Se asignan estos individuos a las diferentes provincias españolas utilizando la distribución transversal de los inmigrantes en 1991 diferenciando según país de origen. Esta distribución transversal se debe a flujos de inmigración que tuvieron lugar durante la década de los ochenta. Asimismo, se supone que π_{rc} representa la parte de los inmigrantes nacidos en el país *c* que vivían en la provincia *r* en 1991. Al igual que González y Ortega (2011) se construyen los flujos imputados al período 1998-2008. El flujo imputado correspondiente al país *c* con nivel de cualificación *e* en la provincia *r* se calcula utilizando las ponderaciones del Censo de 1991 y se representa por SP_{erc}. La VI es la suma de flujos imputados por país de origen:

$$SP_{er} = \sum_{c=1}^{C} SP_{erc} = \sum_{c=1}^{C} \pi_{rc} \Delta I_{ec}$$

Se examina la relevancia de la VI a través de regresiones de primera etapa. Por otro lado, el supuesto detrás de la exogeneidad de la variable instrumental se basa en la premisa de que la localización de los inmigrantes por país de origen en la década de los ochenta no estaba relacionada con la demanda de trabajadores en estas provincias durante el período 1998-2008. González y Ortega (2011) analizaron el patrón de localización de los primeros grupos de inmigrantes, comprobando que no estaba correlacionado con los cambios recientes en la demanda de trabajo a nivel provincial. Sus resultados, que son consistentes con este análisis, muestran que la fortaleza de su VI se debe principalmente a los inmigrantes de Sudamérica y Marruecos. En 1991 estos dos grupos tenían una distribución geográfica muy dispar. Aparte de Madrid y Barcelona, que son dos enclaves importantes, hubo asentamientos marroquíes destacados en la costa del sureste (Málaga y Alicante) probablemente debido a la proximidad geográfica con Marruecos. Por otro lado, los sudamericanos se concentraron en las Islas Canarias y en el noroeste (Galicia), zonas de emigración española a Sudamérica a principios del Siglo XX. Estos patrones sugieren que motivos no económicos fueron los determinantes de la localización de los inmigrantes durante la década de los ochenta. Este razonamiento respalda la exogeneidad de la VI.

Resultados de las primeras regresiones

Como se ha mencionado anteriormente, las estimaciones de los coeficientes utilizando MCO pueden ser sesgadas debido a un problema de endogeneidad. Nativos e inmigrantes con un determinado nivel de cualificación podrían dirigirse a una provincia debido a un aumento en la demanda relativa de su nivel de cualificación. Con el objetivo de evitar este problema, se calculan para cada provincia los flujos imputados de trabajadores nacidos en el extranjero.

Para analizar la relevancia de la VI, primero se examina si está correlacionada con los flujos reales de inmigración en la provincia. Luego se comprueba si está correlacionada con los cambios reales de la oferta laboral de una celda que incluye trabajadores extranjeros y nativos.

El Cuadro 2 recoge los resultados de una serie de regresiones donde los flujos imputados son utilizados

[6] BARTEL (1989).

[7] Solo se consideran los inmigrantes entre 25 y 45 años, en línea con los supuestos de partida.

CUADRO 2

REGRESIONES: INMIGRACIÓN REAL E IMPUTADA POR NIVEL DE CUALIFICACIÓN Y PROVINCIA

	1			2		
Variable dependiente	Inmigración real (ΔI_{er})			Inmigración real /población 98 ($\Delta I_{er}/L_{er1998}$)		
Variable independiente	Inmigración imputada (SP_{er})			Inmigración imputada/población 98 (SP_{er}/L_{er1998})		
País de origen	Coeficiente	(DevEst)		Coeficiente	(DevEst)	
Alemania	0,9874	0,1281	***	0,4894	0,1800	***
Bélgica	-2,2206	1,8648		,3782	1,4720	
Dinamarca	-0,1342	0,2775		-0,1076	0,2284	
Francia	1,1578	0,1881	***	0,8281	0,2372	***
Holanda	1,3798	0,1808	***	0,7372	0,1879	***
Irlanda	2,1060	0,4724	***	-0,2950	0,3829	
Italia	1,1056	0,1217	***	0,3821	0,2839	
Portugal	-3,0033	0,5043	***	-2,0497	0,6902	***
Reino Unido	0,1377	0,2293		0,2535	0,1453	*
Otros UE12	2,7080	0,8713	***	-0,5821	0,6443	
Suecia	1,5448	0,2845	***	1,2847	0,2955	***
Suiza	0,5209	0,3116	*	1,4033	0,2200	***
Otros Europa	0,6901	0,0763	***	0,0693	0,1511	
EE UU	1,1990	0,3965	***	1,1247	1,2161	
México	1,6729	0,1279	***	0,1154	0,1056	
Canadá	-0,5763	0,6417		-0,1546	0,3259	
Cuba	0,5983	0,1563	***	0,6963	0,2315	***
República Dominicana	-1,4427	0,3651	***	0,0083	0,1014	
Otros América Central y Caribe	1,3692	0,1456	***	-0,3163	0,2869	
Argentina	0,2961	0,1206	**	1,1650	0,2162	***
Brasil	0,5093	0,1559	***	0,2986	0,1659	*
Chile	1,0549	0,0829	***	0,4246	0,1958	**
Perú	0,8429	0,1163	***	0,0298	0,3206	
Venezuela	0,5030	0,1194	***	0,3425	0,0536	***
Otros Sudamérica	0,6968	0,0516	***	0,3896	0,1242	***
Marruecos	0,6757	0,0555	***	0,0464	0,0277	*
Argelia	-0,1238	0,1176		-0,2255	0,1985	
Egipto	-0,4644	0,4186		3,2006	2,7639	
Otros África	0,5357	0,0435	***	0,5149	0,1863	***
Filipinas	0,8749	0,2599	***	0,3948	0,3521	
Japón	0,3728	0,2921		-1,5088	1,2427	
Otros Asia	1,2010	0,1405	***	0,9979	0,3535	***
Oceanía	0,6980	0,5042		0,1234	0,5028	
Todos los países	**0,7285**	**0,0072**	***	**0,3891**	**0,0166**	***

NOTAS: * significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100. Cada fila representa un coeficiente de una regresión distinta, donde la variable dependiente es el flujo real de inmigración de un país de origen y la variable independiente es el flujo de inmigración imputado de un determinado país de origen. Todas las regresiones incluyen efectos fijos provinciales y educacionales, y se utilizan ponderaciones eficientes. El número de observaciones es de 156. Las ponderaciones utilizadas son $[(1/L_{r1998}) + (1/L_{r2008})]^{-0,5}$.

FUENTES: EPA 1998, 2008 y Censo 1991.

CUADRO 3

REGRESIONES DE PRIMERA ETAPA

Variable dependiente: cambio % población $(\%\Delta L_{e,r})$	1	2
Inmigración imputada $(SP_{er} / L_{er}^{1998})$	0,5147***	0,4291**
	(0,1728)	(0,1789)
HSG	1,3608***	1,3708***
	(0,0832)	(0,0905)
COG	0,7112***	0,7639***
	(0,0611)	(0,0705)
Constante	-0,1721	-1,1813***
	(0,1142)	(0,4303)
Errores estándar robustos	Sí	No
Excluyendo Ceuta y Melilla	Sí	No
Ponderaciones eficientes	No	Sí
F	15,09	11,00
p-valor	0,0000	0,0000
N	150	156

NOTAS: * significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100. Cada columna representa una regresión, donde la variable dependiente es $(\%\Delta L_{e,r})$, el cambio en el tamaño de una celda (e,r) y la variable independiente es $(SP_{er} / L_{er}^{1998})$, el flujo de migración imputado. Todas las regresiones incluyen efectos fijos provinciales y educacionales. Las ponderaciones utilizadas son $[(1/L_{r1998} + (1/L_{r2008})]^{-0.5}$.

FUENTES: EPA 1998, 2008 y Censo 1991.

para explicar los flujos reales según país de origen. En la primera columna se puede ver cómo los flujos imputados predicen satisfactoriamente los flujos reales para los principales países de origen. La fortaleza de la VI se basa en países como Marruecos, los países sudamericanos, otros países asiáticos y otros países europeos cuyos coeficientes son significativos. La última fila, «todos los países» muestra que la VI ayuda a explicar los flujos reales de trabajadores nacidos en el extranjero a las provincias españolas. La segunda columna muestra que esta relación se mantiene incluso con respecto al tamaño inicial de los grupos de trabajadores.

En un segundo paso se analiza si la VI explica la variación en el nivel de cualificación de la oferta de trabajo a nivel provincial (esto es equivalente a la suma de los flujos de trabajadores extranjeros y autóctonos). En la primera regresión, la variable dependiente es la variación porcentual en el tamaño del grupo de trabajadores con nivel de cualificación *e*, $\%\Delta L_{e,r} = \Delta L_{ie,r} / L_{er}^{1998}$ mientras que la variable independiente es el flujo imputado dividido por el tamaño de ese grupo de trabajadores en 1998 con nivel de cualificación *e* en esta provincia. Específicamente:

$$\%\Delta L_{e,r} = \frac{\Delta L_{e,r}}{L_{er}^{1998}} \delta \frac{SP_{er}}{L_{er}^{1998}} + \alpha_e + \mu_r + \varepsilon_{er}$$

En el Cuadro 3 se recogen los resultados obtenidos por MCO. La primera columna utiliza errores estándares robustos y excluye a las dos ciudades autónomas Ceuta y Melilla, que se pueden considerar marginales. En la segunda columna se usan ponderaciones eficientes para corregir la posible existencia de heteroscedasticidad[8]; esta última especificación ayuda a comparar nuestros resultados con los obtenidos por Lewis (2003) y González y Ortega (2011). La VI es más débil que la de González y Ortega (2011), posiblemente debido al hecho de que estamos tratando un período de tiempo más amplio y que se ha definido una VI más precisa al abarcar más países de origen. Incluyendo más países de origen a la hora de construir la variable instrumental puede estar provocando que la VI sea más débil y el coeficiente sea más pequeño, aunque sigue siendo estadísticamente significativo. Sin embargo, esta debilidad es a cambio de una mayor precisión de la VI dado que se están asignando inmigrantes de diferentes países de origen a los asentamientos que existían en el Censo de 1991 y que son el reflejo de la inmigración a lo largo de los años ochenta. La asignación de inmigrantes a las diferentes provincias es más precisa dado que se distinguen un mayor número de países de origen.

6. Resultados industriales

A continuación se analiza si se cumplen las predicciones del teorema de Rybczynski. Para ello se estiman los efectos de la inmigración sobre la estructura productiva de las provincias españolas.

Ajuste entre industrias (o interindustrial)

Se examina qué parte de un aumento de trabajadores con un determinado nivel de cualificación es absorbido a través de un aumento en el empleo de ese factor (y la producción de ese sector), manteniendo constante la intensidad factorial en todos los sectores. Si el teorema de Rybczynski se cumpliese, debería advertirse un aumento de la producción en aquellas industrias abiertas *(β)* al comercio que utilizan ese factor intensivamente. Nuestros resultados deberían reflejar coeficientes positivos y estadísticamente significativos.

El Cuadro 4 refleja los resultados obtenidos por MCO y por VI. En el primer panel, donde se incluyen los datos de todas las industrias, ninguno de los coeficientes es estadísticamente significativo. La estimación MCO para nuestra especificación de referencia (columna 3) es 0,034; este coeficiente implica que solo un 3,4 por 100 del incremento de trabajadores se absorbe a través de un aumento en el empleo y de la producción en las industrias, manteniendo las intensidades factoriales constantes en sus ratios de 1998. Los coeficientes obtenidos utilizando la variable instrumental tampoco son estadísticamente significativos.

El segundo panel en el Cuadro 4 recoge los resultados obtenidos cuando solo incluimos datos de las empresas comerciales en las regresiones. De acuerdo con el teorema de Rybczynski, estas industrias deberían ser las principales en la absorción de los flujos de inmigración donde el incremento de su producción se exportaría a otras provincias y a otros países. El coeficiente estimado no es estadísticamente significativo usando MCO y se hace negativo aplicando la VI.

En comparación con los resultados alcanzados por González y Ortega (2011) y Lewis (2003), se obtienen unos coeficientes mucho más pequeños y que a su vez no son estadísticamente significativos. Estos resultados son contrarios a las predicciones del teorema de Rybczynski.

[8] Los problemas de heterocedasticidad que se quieren evitar son varianzas no constantes en la inmigración a cada provincia debido al tamaño inicial de las provincias, por ejemplo que en aquellas provincias más pobladas la inmigración tenga menos varianza que en aquellas provincias menos pobladas. Para evitar el problema de heterocedasticidad se utilizan ponderaciones eficientes; en la nota de pie de cada regresión se definen estas ponderaciones eficientes, que ponderan los resultados de cada provincia según el tamaño de la provincia en el periodo en cuestión. Las ponderaciones utilizadas son $[(1/L_{r1998}) + (1/L_{r2008})]^{-0.5}$.

CUADRO 4

REGRESIONES ENTRE INDUSTRIAS (CAMBIOS COMPOSICIÓN *OUTPUT*)

Variable dependiente: ajuste entre Industrias 1998-2008 (B_{er})	1	2
Todos los sectores		
Mínimos cuadrados ordinarios		
Cambio % población ($\%\Delta L_{er}$)	0,0453	0,0349
	(0,0317)	(0,0220)
Variable instrumental		
Cambio % población ($\%\Delta L_{er}$)	-0,0111	-0,0290
	(0,0583)	(0,0795)
Solo sectores comerciales		
Mínimos cuadrados ordinarios		
Cambio % población ($\%\Delta L_{er}$)	0,0056	0,0050
	(0,0115)	(0,0088)
Variable instrumental		
Cambio % población ($\%\Delta L_{er}$)	-0,0284	-0,0395
	(0,0222)	(0,0343)
Errores estándar robustos	Sí	No
Excluyendo Ceuta y Melilla	Sí	No
Ponderaciones eficientes	No	Sí
N	150	156

NOTAS: * significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100. Cada columna recoge los resultados una regresión diferente, donde la variable dependiente es β_{er}, el cambio % ponderado del empleo en la industria en la celda (e,r) manteniendo las intensidades factoriales de 1998 constantes y la variable independiente es $(\%\Delta L_{er})$, el cambio porcentual en la población de cada celda. Se distinguen entre 30 industrias. Todas las regresiones incluyen efectos fijos provinciales y educacionales. Las ponderaciones utilizadas son $[(1/L_{r1998} + (1/L_{r2008})]^{0.5}$.
FUENTES: EPA 1998, 2008 y Censo 1991.

Ajuste dentro de las industrias (o intraindustrial)

Se examina cómo un aumento en un factor productivo (trabajadores con un determinado nivel de cualificación) es absorbido a través de un uso más intensivo de ese factor en las industrias, manteniendo la composición de la producción constante a su nivel de 1998.

En el Cuadro 5 se muestran los resultados obtenidos aplicando MCO y VI. La estimación por MCO en nuestra especificación de referencia es 0,469, que es estadísticamente significativa. La estimación utilizando VI es incluso mayor, 0,489. Estos coeficientes implican que un 47-49 por 100 de la absorción de inmigrantes se puede atribuir a un incremento del empleo debido a un aumento en la intensidad factorial con respecto a ese factor. Veremos las implicaciones de estos resultados más adelante.

Absorción de empleo

En este subapartado se estudian los resultados obtenidos para los restantes canales de absorción de factores productivos (trabajadores inmigrantes): a través del aumento del desempleo o a través del incremento en el empleo que se deben a cambios simultáneos de intensidad y de producción en las industrias. Una vez que se haya medido la intensidad factorial de cada canal, se pueden extraer conclusiones sobre la capacidad que tienen los modelos económicos a la hora de predecir los efectos de la inmigración.

CUADRO 5

AJUSTE DENTRO DE LAS INDUSTRIAS (INTENSIDADES FACTORIALES)

Variable dependiente: (W_{er})	1	2
Todos los sectores		
Mínimos cuadrados ordinarios		
Cambio (%) población ($\%\Delta L_{er}$)	0,4604***	0,4692***
	(0,0305)	(0,0205)
Variable instrumental		
Cambio (%) población ($\%\Delta L_{er}$)	0,4886***	0,4899***
	(0,0544)	(0,0717)
Errores estándar robustos	Sí	No
Excluyendo Ceuta y Melilla	Sí	No
Ponderaciones Eficientes	SÍ	Sí
N	150	156

NOTAS:* significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100. Cada columna representa los resultados de una regresión diferente, donde la variable dependiente es W_{er}, el cambio % ponderado de la intensidad factorial, y la variable independiente es $\%\Delta L_{er}$, el cambio porcentual de la población de cada celda. Todas las regresiones incluyen efectos fijos provinciales y educacionales. Las ponderaciones utilizadas son $[(1/L_{r1998} + (1/L_{r2008})]^{-0.5}$.

FUENTES: EPA 1998, 2008 y Censo 1991.

La primera columna del Cuadro 6 muestra los resultados para el canal de desempleo: el coeficiente indica qué fracción del flujo de un factor productivo (trabajadores con un determinado nivel de cualificación) es absorbido por el desempleo de ese factor productivo. La estimación utilizando MCO es 0,096. La estimación utilizando VI es 0,068, pero el aumento en el error estándar disminuye su significación estadística. Estos resultados sugieren que solo una pequeña parte de los flujos son absorbidos por el desempleo. El último canal de absorción es el término de interacción. Este término engloba la correspondencia entre cambios en la intensidad en el uso de los factores y variaciones en la composición de la producción a nivel industrial. Las estimaciones son de 0,34 (MCO) y 0,42 (VI), siendo ambas estadísticamente significativas.

Finalmente, se puede resumir el patrón de absorción de los flujos de inmigración según los resultados obtenidos aplicando VI ponderadas. Dado un flujo exógeno de inmigrantes con bajo nivel de cualificación a una provincia, el 93,2 por 100 de estos trabajadores encuentran trabajo; un 48,9 por 100 del empleo se absorbe a través de ajustes dentro de las empresas cuyo proceso de producción se vuelve más intensivo en trabajo con bajo nivel de cualificación, y un 42,6 por 100 se absorbe por empresas que aumentan simultáneamente su producción y la intensidad factorial de ese factor. Comparando estos resultados con los obtenidos por González y Ortega (2011), se aprecia que el término de interacción ha aumentado su peso mientras que los efectos entre industrias y dentro de las industrias han caído en importancia. Los resultados apuntan a que los dos efectos se complementan. Dado que el término de interacción es casi tan importante como el efecto entre industrias (interindustrial) esto apunta a que no se puede descartar el efecto interindustrial sino

CUADRO 6

RESUMEN DE LOS CANALES DE ABSORCIÓN

Variable dependiente	Desempleo	Entre industrias	Dentro de las industrias	Término interacción
Mínimos cuadrados ordinarios				
$(\%\Delta L_{er})$	0,0967***	0,0349	0,4692***	0,3450***
	(0,0117)	(0,0220)	(0,0205)	(0,0221)
Variable instrumental				
$(\%\Delta L_{er})$	0,0688*	-0,0290	0,4899***	0,4269***
	(0,0417)	(0,0795)	(0,0717)	(0,0816)

.

NOTAS: * Significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100. Cada columna representa los resultados de una regresión separada, donde la variable dependiente es $\%\Delta L_{er}$, el cambio porcentual de la población de cada celda. Se distinguen 30 industrias. Todas las regresiones incluyen efectos fijos provinciales y educacionales. Las ponderaciones utilizadas son $[(1/L_{r1998}) + (1/L_{r2008})]^{0.5}$.

FUENTES: EPA 1998, 2008 y Censo 1991.

que este efecto viene de la mano del efecto intraindustrial. Las empresas cambian su estructura productiva y simultáneamente aumentan su producción.

Los resultados de este trabajo están en línea con la evidencia empírica obtenida en otros países: Lewis (2003), Dustman y Glitz (2008), y en España González y Ortega (2011), que encuentran que en economías locales y regionales en EE UU, Alemania y España, respectivamente, los efectos de los flujos de inmigración son similares.

7. Resultados por industria

En este apartado se analiza el papel jugado por los sectores en la absorción de flujos migratorios, examinando más a fondo el papel de los ajustes entre empresas y dentro de las empresas por clase de industria.

Nuestro interés radica en la parte del aumento de la oferta de un factor productivo absorbido por cada industria *(j)*. Se realiza una regresión del término entre industrias para cada industria B_e^j sobre los cambios en la oferta de un factor productivo. El Cuadro 7 muestra los resultados: se puede ver que ninguna empresa comercial jugó un papel significativo en este canal de absorción.

Con respecto al papel de cada industria en el ajuste intraindustrial, la variable dependiente en este caso es el cambio porcentual de trabajadores de un determinado nivel de cualificación empleados en una industria sobre el total de trabajadores en la respectiva industria. La segunda columna en el Cuadro 7 recoge los resultados: las empresas no comerciales, entre ellas la construcción, el comercio al por menor, los hoteles y restaurantes, y servicios domésticos han absorbido muchos trabajadores cambiando su intensidad factorial. Teniendo en cuenta que la mayor parte de los inmigrantes son de bajo nivel de cualificación, estas industrias han aumentado el uso relativo de este factor**.** Estas empresas normalmente tienen más capacidad de absorción y generalmente tienen modelos de producción más flexibles que facilitan la sustitución entre diferentes tipos de trabajadores.

El Cuadro 7 también muestra que el sector manufacturero que representa la mayor parte de las empresas comerciales jugó asimismo un rol significativo en la absorción interindustrial.

CUADRO 7

CONTRIBUCIONES DEL AJUSTE ENTRE Y DENTRO, POR INDUSTRIA

	Entre industrias	Dentro de la industria
Agricultura	0,0046	-0,0442
Pesca	0,0020	0,0024
Minería	-0,0007	0,0013
Manufacturas	-0,0382	0,0997*
Empresas de servicios públicos	0,0005	-0,0024
Construcción	-0,0662**	0,0711***
Comercio al por menor	0,0363**	0,0848**
Hoteles y restaurantes	0,0163	0,1673***
Transporte	0,0114	0,0095
Finanzas	-0,0072	0,0038
Servicios inmobiliarios	0,0383	-0,0141
Administración Pública	-0,0030	0,0018
Educación	0,0200	0,0436**
Sanidad	0,0197	0,0305
Otros servicios sociales	0,0021	-0,0023
Servicios domésticos	-0,0301*	0,0251*

NOTAS: * Significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100. Cada columna recoge los resultados de una regresión usando variables instrumentales distintas, donde la variable independiente es $\%\Delta L_{er}$, el cambio porcentual en la población de cada celda. Se distinguen entre 16 industrias. Todas las regresiones incluyen efectos fijos provinciales y educacionales. Las ponderaciones utilizadas son $[(1/L_{r1998} + (1/L_{r2008})]^{-0.5}$.

FUENTES: EPA 1998, 2008 y Censo 1991.

8. Cambio tecnológico endógeno

Dado que los resultados anteriores muestran que las empresas manufactureras aumentaron la intensidad en el uso de trabajadores con bajo nivel de cualificación ante un aumento en los flujos de inmigración de esta clase de trabajadores, en este apartado se examina la posibilidad de que estas empresas estén adaptando sus tecnologías de producción ante cambios en la composición de la oferta de trabajo. Primero se analiza cómo varía porcentualmente el peso del equipamiento de maquinaria sobre el PIB provincial $\%\Delta(EQ_r/GDP_r)$ ante la variación porcentual de la ratio de trabajadores con un determinado nivel de cualificación sobre el total de la oferta laboral $\%\Delta(L_{er}/N_r)$ para cada provincia:

$$\%\Delta\left(\frac{EQ_r}{GDP_r}\right) = \alpha_j + \theta\%\Delta\left(\frac{L_{er}}{N_r}\right) + \varepsilon_{rn}$$

Donde: EQ_r simboliza el *stock* de equipamiento de maquinaria en la provincia *r*, GDP_r representa el PIB de la provincia *r*, y $\%\Delta(EQ_r/GDP_r)$ representa el cambio porcentual en la ratio de equipamiento con respecto al PIB provincial durante el periodo 1998-2008; L_{er} materializa la oferta de trabajadores con nivel de cualificación *e* en la provincia *r* y N_r representa la población en edad de trabajar en la provincia *r*. El coeficiente θ mide la elasticidad de la ratio equipamiento de maquinaria/PIB provincial con

CUADRO 8

REGRESIONES DE LA DEMANDA ENDÓGENA DE TECNOLOGÍA

Variable independiente $\%\Delta(L_{er}/N_r)$	Nivel de cualificación HSD	Nivel de cualificación HSG	Nivel de cualificación COG
Variable dependiente $\%\Delta(EQ_r/GDP_r)$.....	0,2832	0,0721	-0,0055
Variable dependiente $\%\Delta(IT_r/GDP_r)$	3,1098**	-0,0280	-0,4213
Variable dependiente $\%\Delta(EQ_r/KS_r)$	0,3744	0,0850	-0,0939
Variable dependiente $\%\Delta(IT_r/KS_r)$	3,9860***	-0,0248	-0,9094

NOTAS: * Significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100.
FUENTES: EPA 1998, 2008 y *stock* de capital real 1998-2008 BBVA.

respecto a los cambios en la ratio de trabajadores con nivel de cualificación *e*/oferta laboral. En todas las regresiones se distingue entre HSD, HSG, y COG.

En el segundo grupo de regresiones se analiza la relación entre el cambio porcentual en la ratio equipamiento informático/PIB provincial en razón a la variación porcentual en la ratio trabajadores con nivel de cualificación *e*/oferta laboral para cada provincia $\%\Delta(L_{er}/N_r)$:

$$\%\Delta\left(\frac{IT_r}{GDP_r}\right)=\alpha_j+\theta\%\Delta\left(\frac{L_{er}}{N_r}\right)+\varepsilon_{rn}$$

Donde: IT_r es el valor de equipamiento informático en la provincia *r*; el resto de las variables tienen el mismo significado que en la ecuación anterior.

En el tercer grupo de regresiones se estudia la relación entre el cambio porcentual en la ratio de equipamiento de maquinaria/*stock* total de capital para una provincia con la modificación porcentual en la ratio de trabajadores con un cierto nivel de cualificación/oferta laboral para cada provincia:

$$\%\Delta\left(\frac{EQ_r}{KS_r}\right)=\alpha_J+\theta\%\Delta\left(\frac{L_{er}}{N_r}\right)+\varepsilon_{rn}$$

Donde: KS_r es el valor del *stock* de capital en la provincia *r*, teniendo el resto de las variables el mismo significado que en la ecuación anterior.

En el cuarto grupo de regresiones se examina la relación entre el cambio porcentual en la ratio del valor de equipamiento informático/*stock* total de capital para cada provincia con respecto al cambio porcentual en la ratio de los trabajadores con un cierto nivel de cualificación/oferta laboral para cada provincia:

$$\%\Delta\left(\frac{IT_r}{KS_r}\right)=\alpha_J+\theta\%\Delta\left(\frac{L_{er}}{N_r}\right)+\varepsilon_{rn}$$

En el Cuadro 8, se puede constatar que existe cierta complementariedad entre el *stock* relativo de capital informático y el cambio porcentual en el porcentaje relativo de HSD. La elasticidad del *stock* de capital informático (medido en términos del PIB) con respecto a los cambios porcentuales en la oferta relativa de HSD es estadísticamente significativa. Por otro lado, las elasticidades con respecto a COG no son estadísticamente significativas. Estos resultados contradicen la teoría de elección endógena de técnicas de producción donde esperaríamos una relación negativa entre el *stock* de capital informático y la oferta relativa de HSD, es decir, que fuesen factores substitutivos y no complementarios. No obstante, se debe tener en cuenta que se incluyen todos los sectores en nuestro análisis. Para el sector manufacturero esta

complementariedad se contradice con la evidencia empírica que muestra que los dos factores «capital físico» y «trabajo con alto nivel de cualificación» son complementarios[9] y el hecho empírico de que hoy en día las nuevas tecnologías y el capital humano son complementarios[10]. La complementariedad que surge en nuestros resultados entre el *stock* relativo de *IT* y la oferta relativa HSD podría deberse al hecho de que en el sector servicios o terciario se han contratado más trabajadores con bajo nivel de cualificación, mientras que en el sector manufacturero se ha producido inversión en capital informático. Un análisis por sector permitiría analizar con más detalle las complementariedades entre los factores productivos y la validez de la teoría endógena de demanda tecnológica.

9. Conclusiones

Partiendo de la paradoja empírica de que los salarios son insensibles a los cambios en la oferta de factor productivo, se reconsideran los efectos de los cambios de la oferta de trabajo en los ajustes de las industrias. Para ello se ha seguido un planteamiento muy cercano al adoptado por González y Ortega (2011). Con el objeto de enriquecer los resultados, se ha empleado un período de análisis más largo y una variable instrumental más precisa. Los resultados son similares a los de González y Ortega (2011): la parte principal del ajuste a los cambios en la oferta de trabajo se absorbe dentro de la industria o a nivel interindustrial. Este ajuste dentro de las industrias apunta a fuerzas internas de adaptación en el seno de las empresas. Una posibilidad es la aplicación por las empresas de tecnologías de producción complementarias a las ofertas locales de factores. Sin embargo, las regresiones no confirman la existencia de un cambio tecnológico endógeno; en este ámbito sería necesario profundizar en los procesos de absorción y de producción de las industrias manufactureras.

La evidencia empírica apunta a la posible existencia de otros factores que expliquen la paradoja de la insensibilidad de los salarios ante la inmigración. Explicaciones alternativas argumentan que la paradoja de la insensibilidad de los salarios se debe a que los inmigrantes y los nativos no son sustitutos perfectos, lo que reduce la competencia entre estos dos grupos y como consecuencia no produce los efectos esperados en los salarios relativos (Manacorda *et al*., 2012). Otra posible explicación en el caso español toma como punto de partida que una gran parte de los inmigrantes eran mujeres que encontraron trabajo en el sector de servicios domésticos. La bajada en el coste de estos servicios propició que las mujeres nativas pudiesen incorporarse al mercado laboral; esto produce un efecto entre niveles de educación, donde un aumento de la inmigración de bajo nivel de cualificación podría dar lugar a un aumento en la oferta de trabajadores más cualificados, mitigando los efectos de la inmigración sobre los salarios relativos (Farré *et al*., 2011). Probablemente sea una combinación de estas teorias lo que pueda explicar la paradoja de la insensibilidad de los salarios ante la inmigración. Esto apunta a la necesidad de desarrollar nuevos modelos teóricos del funcionamiento del mercado de trabajo, que tengan en cuenta la evidencia empírica con el fin de implementar las políticas económicas adecuadas en un mundo donde la inmigración juega cada día un papel más relevante.

[9] GREENWOOD (1997) y KATZ y MURPHY (1992).
[10] BERMAN, BOUND y GRILICHES (1994).

Referencias bibliográficas

[1] ACEMOGLU, D. (1998). «Do New Technologies Complement Skills? Directed Technical Change and Wage Inequality». *Quarterly Journal of Economics,* vol. 113, nº 4, pp. 1055-1089. Noviembre.

[2] AMUEDO-DORANTES, C. y DE LA RICA, S. (2008). «Complements or Substitutes? Immigrant and Native Task Specialization in Spain». *Centre for Research and Analysis of Migration (CREAM)* London*. Discussion Paper nº 16*. Diciembre. Reino Unido.

[3] ARELLANO, F. A. (2010). «Inmigrantes y periodo de residencia: asimilación laboral en España en época de crisis».

Fundación Española de Economía Aplicada (FEDEA). Colección Estudios Económicos, nº 9. Julio. España.

[4] BARTEL, A. P. (1989). «Where Do the New US Immigrants Live?». *Journal of Labour Economics,* vol. 7, nº 4, pp. 371-391. Octubre, EE UU.

[5] BEAUDRY, P. y GREEN, D. (2003). «Wages and Employment in the US and Germany: What Explains the Difference?» *The American Economic Review*, pp. 573-600. Junio. EE UU.

[6] BEAUDRY, P. y GREEN, D. (2005). «Changes in US Wages, 1976-2000. Ongoing Skill Bias or Major Technological Change?». *Journal of Labor Economics.* vol. 23, nº 3, pp. 609-648. Julio, EE UU.

[7] BERMAN, E.; BOUND, J. y GRILICHES, Z. (1994). «Changes in the Demand for Skilled Labor Within U.S. Manufacturing Industries: Evidence from Annual Survey of Manufacturing». *Quaterly Journal of Economics*, vol.109, nº 2, pp. 367-397. Mayo. EE UU.

[8] CARD, D. (2001). «Immigrant Inflows, Native Outflows, and the Local Labor Market Impacts of Higher Immigration». *Journal of Labor Economics,* vol. 19, nº 1, pp. 22-64. Enero. EE UU.

[9] CARRASCO, R.; JIMENO, J. F. y ORTEGA, C. (2008). «The Effect of Immigration on the Labor Market Performance of Native-Born Workers: Some Evidence from Spain». *Journal of Population Economics,* vol. 21, nº 3, pp. 627-648. Julio. EE UU.

[10] CASELLI, F. y COLEMAN, W. J. (2006). «The World Technology Frontier». *American Economic Review,* vol. 96, nº 3, pp. 499-522. Junio. EE UU.

[11] DOMS, M. y LEWIS, E. G. (2006). «Labor Supply and Personal Computer Adoption». *Federal Reserve Bank of Philadelphia*, Working Paper nº 6-10. Junio. EE UU.

[12] DUSTMAN, C. y GLITZ, A. (2011). «How Do Industries and Firms Respond to Changes in Local Labor Supply?» *CREAM. Discussion Paper,* nº 18. Septiembre. Reino Unido.

[13] FARRÉ, L.; GONZALEZ, L. y ORTEGA, F. (2011). «Immigration, Family Resposibilities and the Labour Supply of Skilled Native Women». *The B. E. Journal of Economic Analysis and Policy,* vol. 11, 2010. Reino Unido.

[14] GOLDIN, C. y KATZ, L. (1998). «The Origins of Technology-Skill Complementarity». *Quarterly Journal of Economics,* vol. 113, nº 3, pp. 693-732. Agosto. EE UU.

[15] GONZALEZ, L. y ORTEGA, F. (2011). «How Do Very Open Economies Adjust to Large Immigration Flows? Evidence from Spanish Regions». *Labour Economics,* vol. 18, pp. 57-70. Junio. EE UU.

[16] GREENWOOD, M. J. (1997). «Handbook of Population and Family Economics». Editado por ROSENZWEIG, M.R. y STARK, O. *Elsevier Science B.V.,* Cap. 12. EE UU.

[17] KATZ, L. F. y MURPHY, K. M. (1992). «Changes in Relative Wages, 1962-1987: Supply and Demand Factors». *Quaterly Journal of Economics*, vol. 107, nº 1, pp. 7-35. Febrero.

[18] HANSEN, G. H. y SLAUGHTER, M. J. (2002). «Labor-Market Adjustment in Open Economies: Evidence from U.S. States». *Journal of International Economics,* vol. 57, nº 1, pp. 3-29. Junio. EE UU.

[19] IZQUIERDO, M.; LACUESTA, A. y VEGAS, R. (2008). «Assimilation of Immigrants in Spain: A Longitudinal Analysis». *Labour Ecomomics,* vol. 16, nº 6, pp. 669-678. Diciembre 2009. EE UU.

[20] LEAMER, E. E. (1995). «The Hecksher-Ohlin Model in Theory and Practice». *Princeton Studies in International Finance,* nº 77. Febrero. EE UU.

[21] LEWIS, E. (2003). «Local, Open Economies Within the US: How Do Industries Respond to Immigration?». *Federal Reserve Bank of Philadelphia*, Working Paper, vol. 04-01. Diciembre, EE UU.

[22] LEWIS, E. (2005). «Immigration, Skill-Mix and the Choice of Technique». *Federal Reserve Bank of Philadelphia*, Working Paper, vol. 05-08. Mayo. EE UU.

[23] MANACORDA, M.; MANNING, A. y WADSWORTH, A. (2012). «The Impact of Immigration on the Structure of Wages: Theory and Evidence from Britain». *Journal of the European Economic Association*, vol. 10, nº 1. Febrero. Reino Unido.

[24] OTTAVIANO, G. y PERI, G. (2006). «Rethinking the Effect of Immigration on Wages». *National Bureau of Economic Research*, Working Paper nº 12497. Agosto. EE UU.

ICE
INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Información Comercial Española
Revista de Economía

6 números anuales

Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales

Boletín Económico
de Información Comercial Española

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía Española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior

En INTERNET

Cuadernos Económicos
de ICE

2 números anuales

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación

www.revistasice.com
Teléfono 91 603.79.97/93
distribucionpublicaciones@mineco.es

Manuel Mateo Carreras*
Gloria M. Soto Pacheco*

FACTORES DETERMINANTES DE LAS PRIMAS DE RIESGO SOBERANAS

En este trabajo se analizan los factores determinantes de las primas de riesgo soberanas para un conjunto de países que incluye economías europeas de dentro y fuera de la zona euro, así como Estados Unidos. Los resultados ponen de manifiesto que los desequilibrios fiscales, la liquidez de los mercados de deuda y los factores de riesgo internacional han tenido un papel muy relevante en la evolución de las primas. Es especial en el caso de los países del euro donde, no obstante, se muestran diferencias entre la Europa del Norte y del Sur.

Palabras clave: *deuda pública, prima de riesgo, crisis de deuda, eurozona.*
Clasificación JEL: *E43, E44, G15.*

1. Introducción

La prima de riesgo de los bonos soberanos ha sido y viene siendo un tema relevante, como consecuencia de la época tumultuosa vivida recientemente en los mercados de deuda de la eurozona y la existencia, todavía, de elementos de incertidumbre latentes a nivel económico y financiero en los países más débiles del área.

Razón por la cual la identificación de los factores que explican su evolución es una cuestión de importancia, especialmente debido al impacto que tiene la misma sobre las políticas económicas de un Estado. Este trabajo se adentra en esta cuestión, uniéndose al creciente conjunto de literatura que existe sobre el tema, pues en ella subsisten cuestiones controvertidas a las que se trata de dar respuesta, como son la identificación de los factores relevantes, la dirección de su impacto y su intensidad, y los aspectos diferenciales que presentan los países en diferentes coyunturas.

Consideraciones preliminares

La prima de riesgo se define como el diferencial entre las rentabilidades de dos bonos nocionales a diez años, uno del emisor para el que se quiere medir el sobrecoste y otro del país de referencia o *benchmark*, medido en puntos básicos. Estos diferenciales de rendimiento se obtienen de los precios negociados en los mercados secundarios de deuda, de tal forma que un descenso en el precio del activo llevará a un incremento de la prima de riesgo, y están ligados al riesgo asumido por un inversor al mantener en su cartera el activo financiero en cuestión. Lógicamente, a mayor riesgo asumido mayor habrá de ser la rentabilidad exigida.

* Facultad de Economía y Empresa. Universidad de Murcia. Campus de Espinardo.
Versión de 14 de febrero de 2015.

El activo de referencia en los mercados de deuda europeos es el bono alemán, dado el amplio consenso referente a su mayor grado de seguridad y estabilidad, y consecuentemente, su consideración de activo libre de riesgo. Además de la solvencia del emisor hay que añadir la existencia de un profundo mercado, complementado con el mercado europeo de futuros sobre bonos más líquido de Europa.

Los mercados de negociación están estrechamente sujetos a los mercados de emisión. Ello implica que un incremento en la prima de riesgo rápidamente se traducirá en una mayor tasa de interés exigida por los inversores en el momento de la emisión de nuevos bonos, ya que de otra manera resultaría más ventajosa la compra de deuda en el mercado secundario. Por todo ello, un elevado diferencial puede llevar asociado un coste de financiación inasumible para el emisor, jugando así un papel crucial en su capacidad de acceso al crédito.

Evolución de los diferenciales soberanos

La crisis financiera iniciada en Estados Unidos durante 2007 (Aßmann y Boysen-Hogrefe, 2009) a consecuencia de la titulización de activos de elevado riesgo y su rápido contagio a través de unos mercados financieros interdependientes llevó a los responsables políticos a una rápida intervención que evitara el colapso de los sistemas financieros. Las intervenciones se concretaron, entre otras medidas, en paquetes de ayuda dirigidos al sector bancario, ya fuera mediante rescates directos o la garantía en firme de llevarlos a la práctica.

Ante estas medidas, lo que comenzó como una crisis financiera se fue transformando paulatinamente en una crisis fiscal. Los riesgos asumidos por el sector financiero fueron transferidos hacia las cuentas públicas, desencadenando unos incrementos insostenibles de los desequilibrios fiscales en aquellas economías más afectadas por la crisis y donde los costes derivados del apoyo al sector financiero se sumaban a las políticas anticíclicas adoptadas.

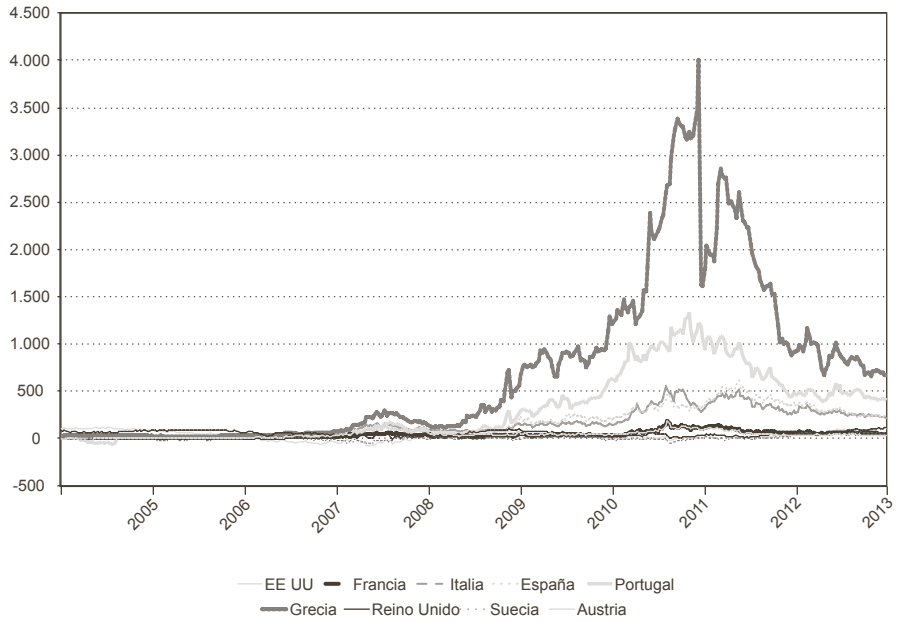
Esta transferencia del riesgo repercutió en gran medida sobre los costes de la deuda soberana, en tanto que los mercados interpretaron un incremento desmedido del riesgo inherente a estos activos, unido a una reconsideración de la «cantidad y precio del riesgo internacional percibido en relación a las inversiones en bonos soberanos» (Arghyrou y Kontonikas, 2011). Como quiera que la deuda pública tiene un papel relevante en las carteras de los inversores nacionales, esto dio lugar a un bucle donde los riesgos entre el sector privado y público se hallaban estrechamente relacionados.

Así, como se muestra en el Gráfico 1, a finales de 2009 se inició un repunte en los diferenciales de la deuda griega ante la declaración de su verdadera situación fiscal, incremento intensificado en 2010 y que forzó al país heleno a solicitar un rescate a la UEM y el FMI, debido a la imposibilidad de financiarse a un coste asumible. Las dudas sobre la viabilidad del euro y de algunos de sus países integrantes fueron en aumento, elevando considerablemente los diferenciales y forzando a Irlanda primero y Portugal después a nuevos rescates, pese a la puesta en marcha de mecanismos de ayuda financiera europeos y la adopción de importantes medidas no convencionales de política monetaria por parte del BCE, incluyendo la apertura de un programa de compra de deuda pública en el mercado secundario (Millaruelo y del Río, 2013).

Sin embargo las tensiones iban en aumento, afectando cada vez a economías de mayor envergadura, y quedando de manifiesto en la vertiginosa escalada de los diferenciales. Esta situación llevó a la Unión Europea (UE) a avanzar en la creación de la Unión Bancaria y al BCE a reforzar sus estímulos, especialmente con inyecciones masivas de liquidez a medio plazo (tres años), la sustitución de su anterior programa de compra de deuda por un nuevo diseño, y una declaración inequívoca de apoyo al euro. Esto, unido a la mejora de la coyuntura internacional, permitió que desde mediados de 2012 las primas de riesgo se redujeran significativamente y de forma generalizada en los países más castigados por la crisis de deuda soberana.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LOS *SPREADS* DEL BONO A DIEZ AÑOS
(En puntos básicos)



NOTA: Los datos de cada año han sido tomados el 31 de diciembre .
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos macro.

Objetivos

Una vez esbozado el ámbito donde se contextualiza el presente trabajo, indicamos sus objetivos. En particular, pretendemos dar respuesta mediante el análisis empírico a la cuestión tan debatida en la literatura de cuáles son los determinantes fundamentales que explican las primas de riesgo soberanas, su dirección e intensidad, y de un modo tangencial, determinar el grado de integración financiera de los mercados de deuda en función de la capacidad explicativa de dichos determinantes. El resto del trabajo se estructura de la siguiente forma: el apartado 2 resume los principales factores tradicionalmente identificados por la literatura académica; el 3 sintetiza las cuestiones más relevantes en la determinación y construcción del modelo econométrico; el 4 ofrece los resultados obtenidos y los enmarca dentro del contexto económico y, por último, el apartado 5 presenta las principales conclusiones.

2. Resumen de la literatura

La identificación de los condicionantes que determinan los diferenciales de rentabilidad en los mercados de bonos públicos ha atraído un considerable interés en la literatura económica, siendo de aceptación común el efecto significativo de aquellas magnitudes vinculadas con el riesgo de crédito, el riesgo de liquidez y la aversión al riesgo. No obstante, existe un amplio

debate centrado en la selección de los indicadores más adecuados para representar estos condicionantes.

Riesgo de crédito

El riesgo de crédito se define como la probabilidad de incumplimiento del emisor de sus obligaciones contractuales, esto es, el pago del principal y los intereses en el momento pactado, ya sea total o parcialmente. De este modo, la prima por riesgo de crédito no solo retribuye la posibilidad de un incumplimiento en el pago, sino que abarca una hipotética reestructuración de la deuda.

Generalmente, el nivel de riesgo percibido por los inversores suele vincularse a las variables indicativas del desempeño fiscal. Diferentes investigaciones empíricas han encontrado un impacto significativo de las variables fiscales déficit y deuda pública en el rendimiento de los bonos soberanos, si bien en el caso del nivel de deuda aparecen resultados confrontados. De este modo Laubach (2009) encuentra unos «efectos estimados del déficit y la deuda pública […] estadísticamente significativos y económicamente relevantes» en los rendimientos de la deuda estadounidense. Por su parte, Bernoth *et al.* (2012) apuntan a un impacto significativo del déficit y el nivel de deuda en los diferenciales del rendimiento, con una pérdida de la capacidad explicativa de este último tras la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM). En los modelos estimados por Codogno *et al.* (2003), donde se emplea la deuda pública como única variable relativa a la situación fiscal, solo para el caso de España e Italia resulta relevante en las variaciones de los diferenciales.

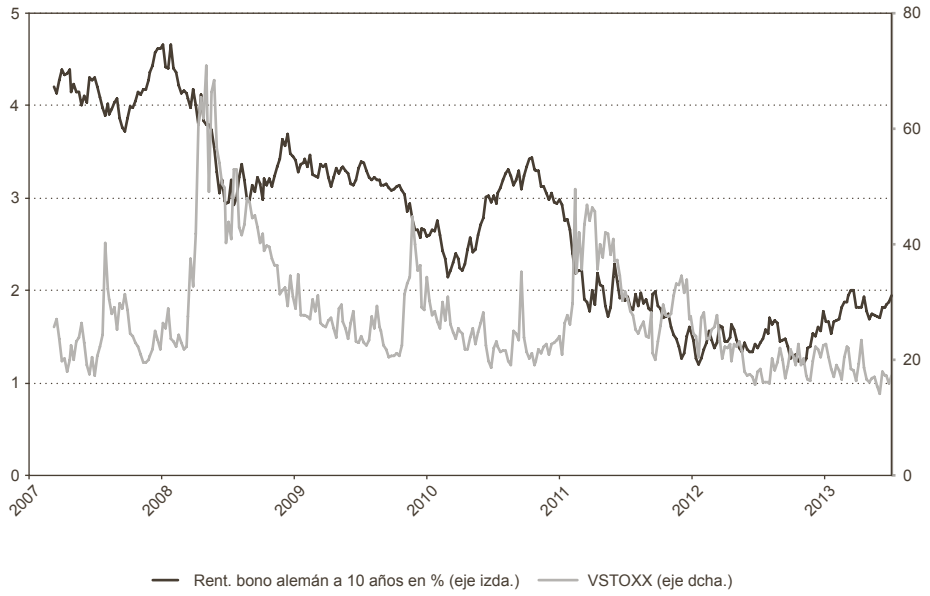
Riesgo de liquidez

El riesgo de liquidez de un activo se relaciona inversamente con la capacidad y la certidumbre para deshacer la posición en el título sin costes adicionales ni pérdidas de valor. Tal como señalan del Río y Marín (2010), el grado de liquidez de un activo no es constante en el tiempo y depende de factores muy diversos, entre los que pueden citarse el volumen de negociación y la existencia de un mercado de futuros, como en el caso alemán. Continuando en la línea expuesta por del Río y Marín, en momentos de tensión «los inversores tienden a recomponer sus carteras hacia activos más seguros, pero también más líquidos, que actúan como refugio, elevando su precio y disminuyendo su rentabilidad». Es la denominada «huida hacia la liquidez», vivida recientemente con especial intensidad en los mercados europeos de deuda soberana, donde los momentos de mayor tensión volvieron la atención de los inversores hacia el mercado alemán de bonos, más líquido y seguro, llegando momentáneamente a ofrecer rentabilidades negativas, mientras se intensificaban las dificultades de financiación de aquellos países con una situación fiscal más deteriorada ante las cada vez mayores rentabilidades exigidas. Este comportamiento puede apreciarse en el Gráfico 2, donde se relaciona la evolución de la volatilidad asociada al índice EURO STOXX 50 y a la rentabilidad del bono alemán a diez años.

La liquidez de un bono puede aproximarse por el diferencial *bid-ask*, es decir, el coste de deshacer una posición, o el saldo relativo de la deuda pendiente, como medida del tamaño y liquidez del mercado (Gómez-Puig, 2005). No obstante, como matizan Sgherri y Zoli (2009), en la literatura no existe un consenso acerca de la intensidad del efecto liquidez en la determinación de los diferenciales. Así, algunos autores como Gómez-Puig (2005) o Beber *et al.* (2009) enfatizan el impacto de esta variable en la determinación del *spread*, subrayando el papel relevante de la liquidez como factor explicativo de los diferenciales en el caso del primero, y otorgando una responsabilidad casi exclusiva a este determinante en situaciones de elevada incertidumbre para explicar los flujos en el mercado de bonos y, consecuentemente, las oscilaciones en los rendimientos en el caso del segundo. En contraposición a estos, Codogno *et al.* (2003) apuntan a una reducida relevancia de los factores vinculados a la liquidez como variable explicativa, mientras que Arghyrou y Kontonikas (2011) cuestionan su

GRÁFICO 2

«HUIDA HACIA LA LIQUIDEZ»



NOTA: Los datos de cada años corresponden al 30 de junio.
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos macro y STOXX.

importancia basándose en el impacto de la deuda en períodos de desaceleración económica, a partir de los trabajos de Alesina *et al.* (1992) y Bernoth *et al.* (2004).

La aversión al riesgo

La aversión al riesgo representa el grado de predisposición de los inversores a asumir riesgos, guardando gran relación con el ciclo económico. Así, en períodos de estabilidad económica los inversores orientarán sus carteras hacia activos más arriesgados en busca de mayores niveles de rentabilidad, mientras que en etapas de incertidumbre primará la seguridad a la hora de diseñar las carteras.

La medición de esta variable representa grandes dificultades, en tanto no es directamente observable. No obstante, dada la estrecha vinculación con el grado de estabilidad de los mercados, una primera aproximación lleva a su identificación con la volatilidad de los mercados. De esta forma, Barrios *et al*. (2009) toman un vector de diversos factores como componentes del indicador, incluyendo en el mismo el diferencial entre bonos AAA soberanos y corporativos, el *spread* entre bonos BBB de emisión pública y privada, la volatilidad implícita del índice EURO STOXX 50 y la volatilidad del tipo de cambio euro-yen. En la misma línea, Favero *et al*. (2005) toman el *spread* entre bonos privados y públicos como representativo del riesgo común, mientras Remolona *et al*. (2007) adoptan el índice VIX —la volatilidad implícita del índice S&P 500— como medida del grado de tolerancia al riesgo de los mercados.

Otro indicador del riesgo internacional es el propuesto por Manganelli y Wolswijk (2007), los tipos de interés a corto plazo. Estos autores, a partir de los tipos

de las Operaciones Principales de Financiación (OPF) del Banco Central Europeo, concluyen en una elevada correlación entre estos y los diferenciales de los bonos europeos. Para ello, se apoyan en el argumento proporcionado por Rajan (2005), el cual sostiene que unos bajos tipos de interés incentivarán a los inversores a la hora de asumir riesgos para obtener mayores rendimientos, compensando los diferenciales dichos riesgos.

Por último, tanto Haugh *et al*. (2009) como Barrios *et al*. (2009) enfatizan la interacción que sobre las variables fiscales genera el nivel de aversión al riesgo internacional, amplificando los efectos de las mismas.

Otros factores

En esta categoría se incluyen aquellos elementos de naturaleza cualitativa, como pueden ser noticias, eventos o proyecciones vinculados al ámbito de la macroeconomía que pueden tener también una incidencia sobre los *spreads*. Diversos estudios dan cuenta de los efectos derivados de las expectativas generadas por los agentes ante tales acontecimientos, aunque matizan que puede existir un cierto grado de conexión con el riesgo de crédito.

Así, Attinasi *et al.* (2009) apuntan a un probable impacto sobre los diferenciales de rendimiento del compromiso de los Gobiernos con el sector bancario, a través de los anuncios de paquetes de rescate puestos en marcha tras las dudas relativas a la solvencia del sector. Y continúan aseverando que dicha transferencia del riesgo no es consecuencia de la dimensión cuantitativa del programa en cuestión, sino de una «re-evaluación del riesgo de crédito soberano por parte de los inversores». Esta conclusión se deriva de un modelo donde miden el impacto de los rescates bancarios a través de su tamaño cuantitativo y de una variable *dummy* que recoge el anuncio del programa.

Andersson *et al*. (2006) utilizan los anuncios de la zona euro y de EE UU para evaluar la repercusión sobre los diferenciales de rendimiento que presentan tales comunicados, observando una mayor capacidad explicativa en el caso de los provenientes del continente americano.

A partir de un conjunto de magnitudes económicas, como el PIB, ratio de deuda/PIB y el desempleo, García y Vicéns (2006) determinaron la implicación de las mismas sobre la nota crediticia emitida por las agencias de calificación para un grupo de economías emergentes, considerando este indicador como una aproximación cualitativa a la solvencia crediticia de las emisiones de deuda soberanas.

Por su parte, Remolona *et al*. (2007) encuentra una relación positiva entre las «probabilidades implícitas a la calificación de incumplimiento» y la evolución de los *spreads*, concluyendo en el efecto de las mismas sobre las primas asociadas al riesgo de crédito. Mientras, Cantor y Packer (1996) confirman el papel de las calificaciones como sintetizadoras de un conjunto representativo de variables económicas a partir de un análisis de los factores explicativos de la valoración adjudicada por las principales agencias, esto es, S&P, Fitch y Moody´s. A su vez, concluyen en una relación positiva entre *rating* y rendimiento exigido, si bien matizan que dicha relación se intensifica cuando la calificación de una primera agencia es confirmada por otra segunda, y determinan que el impacto de los movimientos se acentúa para aquellos anuncios esperados por el mercado, mientras que, contrariamente a lo que cabría esperar, se reduce para los inesperados.

De Santis (2012) encuentra un efecto significativo de la calificación en la determinación de los diferenciales, a lo que añade un efecto contagio ocasionado por las rebajas en la calificación de Grecia, Irlanda y Portugal, con especial incidencia de la primera, y síntomas de propagación más intensos en Irlanda, Portugal, Italia, España, Bélgica y Francia. No obstante, Eijffinger (2012) afirma que los diferenciales reaccionan de forma tardía y a la zaga de las agencias calificadoras, incidiendo en la posición oligopolística de las principales agencias como determinante de la dependencia de los diferenciales a sus criterios, los cuales tilda de opacos.

3. Metodología

En este apartado se presenta el modelo empleado para identificar los posibles determinantes de los diferenciales de rentabilidad y cuantificar su impacto. Primeramente se describen los datos empleados, posteriormente las variables consideradas y, por último, el modelo econométrico y su procedimiento de estimación.

Datos

Los datos empleados para la especificación del modelo tienen una frecuencia semanal y representan las principales variables explicativas que, tal como anteriormente se ha expuesto, constituyen la base sobre la que se asienta la mayor parte de trabajos académicos. El período analizado abarca desde otoño de 2005 hasta finales de 2013, intervalo que comprende los dos años previos al inicio de las turbulencias financieras en septiembre de 2007 y la situación vivida desde entonces, lo que nos permite comprobar los hipotéticos efectos ocasionados en los diferenciales por dicho evento.

Como país de referencia o *benchmark* en la determinación de los correspondientes diferenciales se ha elegido Alemania, como se hace en buena parte de los estudios empíricos, dada la sólida posición fiscal y la estabilidad del rendimiento del bono alemán durante los episodios de mayores turbulencias en los mercados.

El conjunto de países seleccionados para el análisis son Grecia, Portugal, España, Italia, Austria y Francia como países representativos de la zona euro, para así analizar el impacto sufrido por los diferenciales de estos países durante el período de inestabilidad. La elección de los mismos tiene por objeto establecer la significatividad de los factores determinantes del *spread* en economías con diferente grado de exposición durante el período. Con este mismo objetivo de abarcar diferentes particularidades de los mercados de deuda y el alcance que sobre ellos tienen las variables elegidas, también incluimos Reino Unido y Suecia como países integrantes de la UE pero fuera del euro, y EE UU, dada la relevancia de esta economía.

Variables

Nuestro análisis considera los diferenciales en los déficits esperados expresados en porcentaje sobre el PIB como indicadores de la situación fiscal del país y, por ende, del riesgo de crédito asumido al invertir en deuda soberana del Estado correspondiente. En tanto que no existen datos semanales representativos de esta magnitud económica, se aproximan mediante una interpolación lineal a partir de las cifras anuales, las cuales se han tomado de la base de datos de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, AMECO.

La cuantificación del factor liquidez se realiza considerando el diferencial en los saldos vivos de la deuda en proporción al área considerada, es decir, la profundidad o tamaño relativo del mercado de deuda soberana del país. La frecuencia semanal de los datos, tal como ocurría en el caso anterior, se obtiene mediante una interpolación lineal de los datos anuales extraídos de AMECO.

La aversión al riesgo se aproxima mediante la volatilidad del principal índice de renta variable de la zona euro, esto es, la volatilidad implícita del índice Dow Jones EURO STOXX 50 —VSTOXX—. Cabría esperar, dada la integración de los mercados financieros y el papel que la literatura ofrece a este factor, que en mayor o menor medida afecte en la misma dirección al conjunto de países con independencia de su posición dentro o fuera de la zona euro, si bien la intensidad del efecto es una cuestión controvertida. Los datos han sido obtenidos del portal de la compañía Stoxx (*www.stoxx.com*).

Las contingencias relacionadas con los factores macroeconómicos las concretamos en las calificaciones

realizadas por la agencia de valoración crediticia Fitch, para averiguar el impacto que las mismas pudieran producir en los *spreads* soberanos. De nuevo, por coherencia con la variable dependiente, se trabaja con los diferenciales respecto a Alemania.

Otros parámetros considerados en el modelo añaden la posibilidad de cambios en la relación entre las variables, en concreto añadimos dos variables *dummy* que modelizan (tomando el valor 1 durante el transcurso del suceso, y 0 en caso contrario) dos hechos relevantes. Por un lado, el cambio de estado de los mercados tras el inicio de la crisis financiera en septiembre de 2007, fecha aceptada por algunos autores[1] como punto de arranque. Por otro, las tensiones desatadas en los mercados de deuda derivadas de la insostenibilidad de las finanzas griegas, que llevaron a la puesta en marcha de líneas de crédito especiales para el Gobierno heleno durante la primavera de 2010 ante el cierre de la financiación a través de los cauces habituales de mercado. Tras el anuncio del rescate concertado entre la UEM y el FMI, rápidamente se produjo un efecto contagio hacia otras economías de la eurozona[2], afectando sobremanera a la periferia de la Unión Monetaria hasta el verano de 2012, una vez que Mario Draghi declaró que «el BCE hará lo necesario para sostener el euro. Y créanme, eso será suficiente», palabras cuyo efecto sobre los mercados de deuda no tardó en manifestarse (Gráfico 1).

En cuanto a la variable explicada, ésta ha sido para cada país el *spread* de rentabilidades entre el bono público a diez años y su recíproco alemán, a partir de los valores de cotización extraídos de los mercados de negociación. La fuente de datos empleada ha sido el alojamiento web (*www.datosmacro.com*), dado que representaba una frecuencia acorde al modelo propuesto.

Modelo econométrico

La determinación y estimación del modelo respondió a dos etapas diferenciadas. En una primera fase se determinó la significatividad individual de cada variable a la hora de explicar el diferencial del rendimiento, dependiendo de ello la inclusión o exclusión de las mismas dentro del modelo conjunto. En estas regresiones partimos de una relación lineal, a la que además incorporamos la posibilidad de cambios vinculados a la crisis y un comportamiento cuadrático para capturar relaciones no lineales. Las relaciones no significativas se excluyen del modelo, mientras aquellas relevantes se incorporan a la regresión multivariante[3].

En la segunda fase, una vez determinada la significatividad de las variables en su relación respecto al diferencial de rentabilidades, se construye un modelo conjunto que acoge todas aquellas variables y formas funcionales relevantes en las regresiones individuales, filtrando nuevamente aquellas no significativas en la formulación multivariante.

La estimación del modelo se realiza por mínimos cuadrados ordinarios (MCO), obteniendo así estimaciones de los parámetros que minimizan la suma de los cuadrados de los residuos de la regresión, esto es, de la parte del *spread* no explicada por el modelo. Las evidencias de autocorrelación (o dependencia serial) y heterocedasticidad (o dispersión no constante en el tiempo) que muestran los residuos derivan en la necesidad de recurrir a un estimador de los parámetros adecuado ante la presencia de ambos efectos, habiendo utilizado en concreto el estimador HAC de Newey-West, que proporciona errores estándar robustos a estos efectos a partir de la corrección de los residuos obtenidos por MCO.

[1] DEL GIOVANE *et al.* (2010) o HEMPELL y KOK (2010).

[2] En este efecto contagio inciden autores como MINK Y DE HAAN (2012) o DE SANTIS (2012).

[3] Siguiendo la línea marcada por BARRIOS *et al.* (2009), se incluyeron relaciones de interacción entre el indicador representativo del grado de aversión al riesgo y el resto de variables explicativas, pero no se obtuvieron relaciones estadísticamente significativas.

Así, el modelo empleado para explicar el comportamiento en los diferenciales de rendimiento responde a la siguiente estructura:

$$spr_{it} = \beta_0 + \beta_1 \cdot VSTOXX_t + \beta_2 \cdot VSTOXX_t^2 + \beta_3 \cdot fiscal_{it} + \beta_4 \cdot fiscal_{it}^2 + \beta_5 \cdot liq_{it} + \beta_6 \cdot liq_{it}^2 + \beta_7 \cdot calif_{it} + \beta_8 \cdot calif_{it}^2 + crisisf \cdot (\beta_9 \cdot VSTOXX_t) + crisisd \cdot (\beta_{10} \cdot fiscal_{it} + \beta_{11} \cdot liq_{it} + \beta_{12} \cdot calif_{it}) + \varepsilon_{it}$$

Donde *spr* es el diferencial de rendimiento del bono a diez años del país *i* respecto de Alemania en el momento *t*, β_0 es un término constante, *VSTOXX* es la volatilidad implícita semanal del índice EURO STOXX 50, *fiscal* refleja los diferenciales en los déficits esperados del país *i* respecto de Alemania[4], *liq* denota el diferencial en el tamaño del mercado de deuda, *calif* es el diferencial entre las calificaciones crediticias, *crisisf* y *crisisd* son variables *dummy* que recogen cambios debidos a la crisis financiera y de deuda, respectivamente, y ε es el término del error.

El patrón de los residuos obtenidos de la estimación del modelo descrito sugiere la existencia de dinámica en la varianza del error. Por ello, se procede a especificar dicha dinámica según un modelo GARCH, que define la varianza actual del término de error en función de la información pasada, medida a través del cuadrado de los errores pasados, y la propia varianza de períodos anteriores. Para el caso concreto de un GARCH (1,1) se tiene:

$$\sigma_{it}^2 = \omega + \alpha \varepsilon_{it-1}^2 + \beta \sigma_{it-1}^2$$

Respecto a la bondad del ajuste alcanzado por el modelo existen signos de una elevada relación entre las variables consideradas; no obstante, su intensidad difiere entre países. Así, la capacidad explicativa medida a través de los coeficientes de determinación, arroja valores que oscilan entre 0,94 y 0,52, cuya discusión posponemos al siguiente apartado.

[4] Se asume déficit como una magnitud positiva, de forma que un signo positivo significa un déficit mayor que el de Alemania.

4. Resultados

Los principales resultados obtenidos de la estimación del modelo multivariante se presentan en el Cuadro 1 y se comentan a continuación.

Regresión básica

Aversión al riesgo

El efecto de la volatilidad en los diferenciales soberanos resulta relevante en los países integrantes de la zona euro, si bien la intensidad difiere entre mercados. Para todos ellos se obtienen coeficientes positivos significativos, que ponen de manifiesto una mayor sensibilidad de los rendimientos del bono a diez años de este grupo de países a la volatilidad del índice bursátil con respecto a la observada para el bono alemán. La magnitud del coeficiente cobra fuerza en aquellos mercados cuya dependencia durante el período de la crisis de deuda se manifestó con mayor fuerza. En concreto, parecen alinearse tres subgrupos de países. El primero formado por Grecia y Portugal, otro compuesto por España e Italia y finalmente otro bloque representado por Francia y Austria, donde el efecto del indicador decrece respectivamente.

Del mismo modo, para los países de la eurozona también se aprecia una relación cuadrática significativa, dando lugar a unos efectos marginales decrecientes, es decir, el impacto de la aversión al riesgo sobre la prima de riesgo pierde fuerza a mayores niveles de incertidumbre en los mercados, lo que es compatible con un efecto refugio en los mercados de deuda para los inversores en épocas de fuertes turbulencias[5].

[5] A este respecto DEL RÍO y MARÍN (2010) inciden en la existencia de «una demanda doméstica por motivo de liquidez en momentos de turbulencias financieras, cuando el foco de la tensión no se encuentra en el propio mercado de deuda pública».

CUADRO 1

RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN

	Austria	Grecia	España	Francia	Italia	Portugal	Suecia	R.Unido	EE UU
Constante	-512	3.374	-3.272	-196	-161	-1.170*	-107*	84	-180
VSOTXX	0,3708	3,4417*	0,6935	0,1073	0,6853	1,9522	-0,0608	-0,2899	-0,3800
$VSTOXX^2$	-0,0003	-0,0048*	-0,0008	-0,0002	-0,0005	-0,0023		0,0003	0,0003*
Fiscal	0,1157	3,2922		-0,3517	0,5921		0,2674	-0,1217	-0,2627
$Fiscal^2$	-0,0008	-0,0029		0,0014			0,0003	0,0001	0,0002*
Liq	-0,0900		-7,7406	-0,5905	-1,6104	-2,0284*	-0,1484	-0,0739	0,8356
Liq^2		-0,0042	-0,0047		0,0144	-0,0092*			-0,0001
Calif			0,7676	0,4306		1,2369		0,5184	
$Calif^2$									
Crisisf									
VSTOXX					-0,1464				
Crisisd									
Fiscal	0,3976	2,1001	0,5922		0,6683	0,3169	-0,0881		
Liq	0,0079	3,4888	0,3029*	-0,2086	1,8676			-0,0386*	
Calif		1,2555	-0,4560						
R^2	0,8291	0,8965	0,9435	0,7826	0,9446	0,9167	0,6461	0,5226	0,6966
R^2 ajustado	0,8262	0,8945	0,9425	0,7795	0,9435	0,9155	0,6419	0,5147	0,6923
N	431	431	431	431	431	431	431	431	431

NOTA: El símbolo * indica significatividad del coeficiente estimado a un nivel del 5 por 100; el resto de parámetros son significativos a un 1 por 100. Las variables no significativas se excluyen del modelo.
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos macro.

Como contrapunto a los países de la eurozona, que muestran un patrón común, Suecia, Reino Unido y EE UU se posicionan en el extremo opuesto. La sensibilidad negativa puede responder a un menor grado de vinculación entre el índice VSTOXX y los rendimientos de la deuda de tales países, en tanto el primero tiene un ámbito eminentemente europeo. De esta forma, un incremento en la inestabilidad del mercado afectaría en mayor medida a la deuda alemana que a la de estos países, explicando el coeficiente negativo. Para este segundo bloque de países, los efectos marginales de la volatilidad también cambian de sentido, salvo el caso sueco donde no son relevantes.

Riesgo de crédito

La segunda variable considerada, el desempeño fiscal medido a través del déficit esperado, refleja unos comportamientos dispares. Así, para aquellos países

más afectados durante el período de crisis, o resulta positivo (Grecia e Italia) o no significativo (España y Portugal).

La disciplina presupuestaria impuesta por los criterios de convergencia y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con un límite máximo del 3 por 100 —relajado posteriormente— y su cumplimiento casi generalizado hasta el inicio de la crisis, pudo derivar en una menor vigilancia del desempeño fiscal por parte de los mercados en relación con algunos países de la eurozona y, consecuencia de ello, en una pérdida de capacidad explicativa para algunos bonos soberanos durante la fase de crecimiento económico[6].

Para el caso del mercado italiano, austriaco, sueco y griego, la relación se ajusta al comportamiento esperado, es decir unos saldos fiscales más deteriorados se traducen en unos rendimientos exigidos por el mercado más elevados. Sin embargo, el efecto marginal muestra divergencias; en un caso señalando incrementos marginales decrecientes —para Austria y Grecia—; en otro no significativos —Italia-; y finalmente un efecto no lineal positivo para Suecia. Este efecto marginal ha de interpretarse conjuntamente con el signo de la posición fiscal relativa, ya que, por ejemplo, el signo positivo de Suecia, tradicionalmente con menores déficits públicos que Alemania, significa que las mejoras fiscales en el primer país se traducen en menores descensos del rendimiento de la deuda, mientras que en el extremo contrario, Grecia, con peores resultados fiscales, el efecto marginal negativo se traduce también en una menor respuesta del *spread*, pero esta vez ante el deterioro de las cuentas públicas.

Para los mercados de bonos de Francia, Reino Unido y EE UU encontramos una discordancia entre los resultados obtenidos y los postulados teóricos, que se justifica según diferentes planteamientos.

En el caso de Francia un análisis detallado evidencia una relación negativa «ficticia», una vez que se realiza un planteamiento conjunto de las influencias lineales y cuadráticas de la variable fiscal sobre el rendimiento. Teniendo en cuenta ambas, se observa cómo la relación lineal negativa se compensa con el efecto cuadrático positivo. En concreto, diferenciales por debajo de 2,46 p.p. entre el déficit francés y alemán no penalizan la prima de riesgo soportada por Francia; sin embargo, cuando los diferenciales superan dicho límite los mercados comienzan a exigir una mayor compensación por la adquisición de los valores de deuda franceses.

Por su parte, el mercado de deuda pública estadounidense presenta unos rasgos que difieren respecto al alemán en mayor medida. Desde una perspectiva estadística, la interpretación anterior dada para Francia continúa siendo válida, si bien elevando el diferencial de referencia para establecer la carga sobre el *spread*, pero a unos niveles que carecen de sentido desde una perspectiva económica, en tanto que el diferencial de los déficits debería sobrepasar los 16 p.p. Por tanto, resulta necesario recurrir a otros fundamentos para entender la anómala dependencia del *spread* sobre la variable fiscal en el caso de los activos de deuda estadounidense. En concreto, algunos autores como Gourinchas y Rey (2005) señalan un acceso privilegiado a la financiación en los mercados de deuda por parte de Estados Unidos pese a sus elevados niveles de déficit por cuenta corriente, mientras Bohn (2010) llega a conclusiones similares a partir de la relación entre los rendimientos de la deuda estadounidense, los niveles de deuda y las tasas de crecimiento que presenta esta economía.

En términos similares se expresa Krugman (2011) para Reino Unido: «Las perspectivas fiscales de Reino Unido parecen peores que las de España, pero Reino Unido puede adquirir préstamos a poco más del 2 por 100 mientras que España está pagando casi un 6 por 100», reflejando unas pautas discordantes que surgen de la aplicación en Reino Unido de una política monetaria nacional.

[6] SGHERRI y ZOLI (2009) señalan un incremento de la sensibilidad de los mercados a la posición fiscal una vez iniciada la crisis.

Riesgo de liquidez

La profundidad de los mercados de deuda representa la tercera variable considerada en el análisis, resultando significativa en buena parte de los países. Tanto para las economías dentro de la zona euro como aquellas con moneda propia, los coeficientes del saldo vivo relativo de la deuda tienen significatividad estadística y, dentro de lo esperado, un efecto lineal negativo sobre el *spread* soberano. Esto es, un incremento en el diferencial del tamaño del mercado de deuda nacional respecto al alemán repercute en una menor prima de liquidez, como consecuencia de la mayor dimensión y profundidad del mercado.

Los términos no lineales tienen un poder explicativo más limitado. En concreto, para el caso griego, español, portugués y estadounidense, en la misma dirección marcada por los coeficientes asociados a las variables lineales, es decir, intensifican el comportamiento observado entre el saldo vivo de deuda y la prima de liquidez ante aumentos en la liquidez[7].

Factores macroeconómicos

La calidad crediticia de la deuda durante las fases de estabilidad en los mercados de deuda soberana carece de un efecto generalizado sobre la muestra seleccionada, reduciéndose la influencia a cuatro países: Portugal, España, Francia y Reino Unido. Es preciso destacar el carácter puntual para los dos últimos, dado que el diferencial en el *rating* respecto de Alemania únicamente ha sufrido variación durante el último año de análisis, por lo que el efecto de la variable se limita a los últimos meses de estudio. En cuanto a Austria, Suecia y EE UU, la calificación asignada por Fitch se ha mantenido en el mismo escalafón que el país de referencia, consecuencia de lo cual se ha omitido de la estimación esta variable para estos países.

Cambios vinculados a la crisis

Aversión al riesgo

La introducción de variables *dummy* con el objetivo de captar cambios en los parámetros del modelo no arrojó evidencia sólida de un cambio en la pendiente de la variable asociada a la aversión al riesgo (la volatilidad implícita del índice EURO STOXX 50)[8], salvo en el caso de Italia y en una dirección controvertida. No obstante, el efecto global para este país, medido por la suma del coeficiente «de estabilidad» y el de «inestabilidad», continúa marcando una relación positiva, y dado lo limitado del efecto, cabría concluir que el cambio de patrón asociado a la incertidumbre dentro del modelo estimado es muy moderado.

Riesgo de crédito

Los países de la zona euro presentan una relación significativa y positiva en su conjunto entre los diferenciales del déficit esperado y los diferenciales soberanos, acentuándose en aquellos casos cuya relevancia ya quedaba de manifiesto en el período de estabilidad. El deterioro fiscal en la periferia europea ha sido castigado de forma generalizada por los inversores mediante la imposición de una prima de riesgo relacionada estrechamente con la posición fiscal. Sin embargo, este endurecimiento en las condiciones de la financiación no se ha limitado a este entorno geográfico, afectando a otros países como Austria, lo que cabría interpretar como un incremento en la sensibilidad de los mercados ante los fundamentos fiscales nacionales[9].

[7] GÓMEZ-PUIG (2005) también apunta a una «relación no lineal negativa entre los niveles relativos de endeudamiento y los diferenciales ajustados».

[8] Para DE SANTIS (2012) el riesgo internacional no es la variable determinante en los fundamentos de la crisis de deuda.

[9] BEIRNE y FRATZSCHER (2013) llegan a la conclusión de que los mercados han realizado un control más férreo de la posición fiscal del país emisor, pero con un efecto asimétrico, de forma que adquiere especial incidencia en la periferia europea y menor en el resto de economías de la zona euro.

Las economías fuera del euro, sin embargo, no han visto empeoradas sus condiciones de acceso a la financiación. Así, EE UU continuó manteniendo, tal como indicamos anteriormente, una posición privilegiada de acceso al mercado, y los inversores no han penalizado la actuación de la política fiscal británica durante la crisis que llevó a un incremento de los desequilibrios presupuestarios. Mientras, Suecia mantuvo una sólida disciplina presupuestaria a lo largo del período, llegando incluso a lograr una posición fiscal más equilibrada que Alemania hasta mediados del año 2012.

Riesgo de liquidez

Tal como ocurría para el caso de las primas por riesgo de crédito, se observa un impacto asimétrico de la crisis en el conjunto de países considerado. La deuda pública emitida por Grecia, Italia, España y en muy menor medida Austria, deteriora el efecto beneficioso que sobre el *spread* supone la dimensión relativa del mercado de deuda. La explicación radica en la vinculación del nivel de deuda del emisor con el riesgo de crédito, dado que un mayor saldo de deuda viva se relaciona positivamente con la ratio deuda/PIB si consideramos un período recesivo del ciclo económico. En este sentido, el indicador pierde fuerza como medida de la liquidez para convertirse en una aproximación a la solvencia.

En el lado contrario, Francia y Reino Unido ven cómo la relación negativa se intensifica, posiblemente debido a la percepción de bajo riesgo crediticio que los inversores tienen respecto de estos emisores, lo que deja intuir una demanda de activos líquidos y de bajo riesgo crediticio durante los períodos de mayor tensión[10]. Ante ello podemos afirmar que los bonos soberanos de estos países han tenido un carácter refugio para los inversores durante el período de inestabilidad o *flight to quality*.

Respecto al resto de países, no se muestra un cambio significativo en la determinante liquidez sobre la prima de riesgo durante la etapa de inestabilidad en los mercados de deuda europeos.

Factores macroeconómicos

La crisis de los mercados de deuda solo ha alterado la relación entre la calificación crediticia y los diferenciales de rendimiento en Grecia y España, y con resultados divergentes. Mientras que para la primera el coste de la deuda se incrementa más con las rebajas de la calificación, tal como cabría esperar, para la segunda se observa el efecto contrario. Dicho comportamiento podría derivarse del efecto anticipador del mercado[11] previo a la confirmación de una caída en la nota otorgada por las entidades calificadoras, y cuya decisión en firme se materializa en un momento posterior al incremento del rendimiento exigido por el mercado.

Bondad del ajuste

El coeficiente de determinación R^2 indica una fuerte capacidad explicativa de las variables consideradas en el presente análisis[12]. Sin embargo, los valores obtenidos parecen segmentar a los países en tres bloques diferenciados.

Así, se tendría uno compuesto por Grecia, Portugal, España e Italia, con R^2 muy próximos o superiores a 0,90, muestra inequívoca del grado de relevancia que las variables elegidas tienen en la determinación de los diferenciales de rendimiento para este conjunto de países.

[10] PARA BEBER *et al.* (2009) la liquidez es un importante factor explicativo de los diferenciales de rendimiento durante los momentos de mayor incertidumbre en el mercado, especialmente para los países de bajo riesgo de crédito.

[11] Lo que confirmaría el planteamiento de EIJFFINGER (2012) sobre el comportamiento reactivo de las agencias respecto del mercado.

[12] El Gráfico A1 del Anexo también da cuenta de la bondad del ajuste conseguido con el modelo multivariante, al presentar los *spreads*, su ajuste según el modelo y la serie de residuos de la estimación. El coeficiente de determinación tiene la ventaja de resumirlo en un único valor.

CUADRO 2

CORRELACIONES DE LOS *SPREADS*, 2005-2013

	Austria	Grecia	España	Francia	Italia	Portugal	Suecia	R.Unido	EE UU
Austria	1								
Grecia	0,700	1							
España	0,623	0,875	1						
Francia	0,857	0,899	0,872	1					
Italia	0,720	0,922	0,964	0,941	1				
Portugal	0,694	0,963	0,908	0,904	0,934	1			
Suecia	-0,064	0,083	0,346	0,164	0,262	0,181	1		
Reino Unido	-0,609	-0,485	-0,434	-0,517	-0,472	-0,463	0,262	1	
Estados Unidos	-0,493	-0,151	-0,105	-0,262	-0,144	-0,145	0,328	0,676	1

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos macro.

Respecto a Francia y Austria el coeficiente oscila entre 0,82 y 0,77, lo que indica que las variables incluidas en el modelo son menos determinantes para estos países, y que no se han incluido otros factores que podrían estar detrás de la evolución del diferencial de rendimiento en estos países[13]. En cualquier caso, los coeficientes de determinación son elevados.

Por último, un tercer bloque compuesto por los países fuera del euro y cuyos coeficientes de determinación se sitúan por debajo de los anteriores. Un razonamiento en la dirección anterior, ligado a la existencia de otros condicionantes, es de nuevo plausible para este grupo. En particular, se podría incidir en el papel jugado por el riesgo de cambio en la determinación de los diferenciales, dada la enorme influencia de este aspecto en las decisiones de inversión.

Completando esta segmentación con un análisis auxiliar, en el Cuadro 2 se observa cómo las conclusiones anteriores se ajustan al comportamiento de los coeficientes de correlación entre los *spreads*. Para el conjunto de países integrantes del euro se aprecian correlaciones positivas y elevadas, si bien para el caso austríaco la intensidad es menor respecto a Grecia, Portugal y España, mientras que cobra fuerza con Francia. Por otro lado, los restantes *spreads* presentan bajas correlaciones con los anteriores, siendo mayoritariamente negativos, salvo en el caso de Suecia. Es más, los diferenciales de rendimiento de Suecia, Reino Unido y EE UU presentan una correlación positiva entre sí, siendo relativamente relevante la interconexión entre EE UU y Reino Unido, lo que evidencia que los mercados de este último país se comportan de una forma más próxima al modelo estadounidense que al resto de países de la UE.

5. Conclusiones

En este trabajo se analizan los factores determinantes de los diferenciales de rendimiento de la

[13] Como apuntan DEL RÍO y MARÍN (2010), la exposición de Austria a las economías del Este incide en la determinación de la rentabilidad del bono austríaco.

deuda soberana frente a Alemania de un conjunto de países de dentro y fuera de la zona euro durante el periodo 2005-2013. Los resultados que arroja el modelo planteado, que tiene en cuenta el grado de aversión al riesgo, el riesgo de crédito, el de liquidez y los factores macroeconómicos que se resumen en la calificación de las agencias de *rating*, evidencian la existencia de una importante relación entre las variables consideradas y los diferenciales soberanos y la existencia de tres grupos de países diferenciados.

El primero es el relativo a las economías fuera de la zona euro, para cuyos patrones de comportamiento el modelo tiene una menor capacidad explicativa del diferencial. En este grupo se encuentran Suecia, Reino Unido y EE UU.

Los otros dos grupos están compuestos por los países de la UEM, y para ellos el modelo adquiere una capacidad explicativa especialmente relevante. Primeramente tendríamos los mercados de deuda más afectados por la crisis de deuda soberana (Grecia, Portugal, España e Italia), en donde la bondad del ajuste es mayor, mientras que Francia y Austria arrojan unos menores ajustes —aunque superiores al primer grupo—. Esto es coherente con diversos estudios que ponen de manifiesto, por una parte, el papel de la moneda única como elemento clave en el proceso de integración de los mercados durante la fase de crecimiento, y por otra, tras los primeros síntomas de agotamiento, la aparición de rasgos indicativos de una fragmentación financiera en dos bloques, uno el llamado del Norte, donde predominan posiciones fiscales equilibradas y carentes de riesgo a ojos del mercado —o al menos niveles inferiores—, hecho reflejado en las bajas o moderadas primas de riesgo exigidas, y otro del Sur, donde las tensiones fiscales y macroeconómicas repercuten negativamente en su prima de riesgo.

Respecto a los condicionantes de la prima de riesgo soberana, se han constatado los efectos que sobre la misma originan los desequilibrios fiscales, que han tenido una influencia dispar entre países, tanto antes como durante la crisis de deuda soberana, siendo lo más destacado y uniforme el aumento de la sensibilidad de las primas de los países de la zona euro durante la crisis, y lo más llamativo el comportamiento de las de los países anglosajones.

El tamaño de mercado de deuda muestra un efecto más homogéneo, predominando una incidencia en las primas lineal y negativa. En este sentido, los resultados obtenidos resultan compatibles con aquellos autores que destacan la relevancia de un mercado profundo para la reducción de la prima de liquidez ligada a un activo financiero, de acuerdo al llamado *flight to liquidity* o «huida hacia la liquidez».

El *rating* como factor explicativo tiene una relevancia más débil, si bien se muestra significativo en algunos casos. La existencia de un efecto diferencial en el período de crisis de los mercados de deuda solo se ha mostrado significativo en el caso de Grecia y España, con la particularidad de que en Grecia ha presionado al alza el coste de la deuda, mientras que en España ha mostrado un efecto contrario, confirmando bien un carácter anticipador de los mercados o bien una respuesta tardía en el hacer de las agencias calificadoras.

Los factores de riesgo internacional arrojan un efecto significativo y positivo respecto de los costes exigidos a los emisores de deuda dentro del área del euro, si bien dicha vinculación no afecta al resto de países. En este sentido, cabe pensar en una buena aproximación de la volatilidad del índice EURO STOXX 50 como indicador del riesgo para la zona euro, pero no así para aquellos mercados ajenos a esta área.

Por último, es relevante comprobar cómo el periodo de crisis ha alterado la influencia de los factores determinantes de las primas, alterando la intensidad de las relaciones, como en el caso de los argumentos fiscales, o reinterpretando las relaciones, como sucede al considerar el tamaño del mercado de deuda, habitualmente vinculado con la prima de liquidez.

Referencias bibiográficas

[1] ANDERSSON, M.; HANSEN, L.J. y SEBESTYÉN, S. (2006). «Which News Moves the Euro Area Bond Market?» ECB *Working Paper Series*, nº 631, mayo, Frankfurt.

[2] ALESINA, A.; DE BROECK, M.; PRATI, A. y TABELLINI, G. (1992). «Default Risk on Government Debt in OECD Countries». *Economic Policy*, vol. 7, nº 15, octubre, pp. 427-463, Oxford.

[3] ARGHYROU, M.G. y KONTONIKAS, A. (2011). «The EMU Sovereign-debt Crisis: Fundamentals, Expectations and Contagion», *European Economy. Economic Papers*, nº 436, febrero, Bruselas.

[4] AßMANN, C. y BOYSEN-HOGREFE, J. (2009). «Determinants of Government Bond Spreads in the Euro Area — in Good Times as in Bad», Kiel Institute for the World Economy. *Working Papers*, nº 1548, septiembre, Kiel.

[5] ATTINASI, M. G.; CHECHERITA, C. y NICKEL, C. (2009). «What Explains the Surge in Euro-area Sovereign Spreads During the Financial Crisis of 2007-09?» ECB *Working Paper Series*, nº 1131, diciembre, Frankfurt.

[6] BARRIOS, S., IVERSEN, P., LEWANDOWSKA, M. y SETZER, R. (2009). «Determinants of Intra-euro Area Government Bond Spreads During the Financial Crisis*», European Economy. Economic Papers*, nº 388, noviembre, Bruselas.

[7] BEBER, A., BRANDT, M.W. y KAVAJECZ, K.A. (2009). «Flight-to-quality or Flight-to-liquidity? Evidence from the Euro-Area Bond Market», *Review of Financial Studies*, vol. 22, nº 3, marzo, pp. 925-957, Oxford.

[8] BEIRNE, J. y FRATZSCHER, M. (2013). «The Pricing of Sovereign Risk and Contagion During the European Sovereign Debt Crisis», *ECB Working Paper Series*, nº 1625, diciembre, Frankfurt.

[9] BERNOTH, K., VON HAGEN, J. y SCHUKNECHT, L. (2004). «Sovereign Risk Premia in the European Government Bond Market», *ECB Working Paper Series*, nº 369, junio, Frankfurt.

[10] BOHN, H. (2010). «The Economic Consequences of Rising U.S. Government Debt: Privileges at Risk», CESifo Group Munich. *Working Paper Series*, nº 3079, junio, Munich.

[11] CANTOR, R. Y PACKER, F. (1996). «Determinants and Impact of Sovereign Credit Ratings», Federal Reserve Bank of New York. *Economic Policy Review*, vol. 2, nº 2, octubre, pp. 37-53, Nueva York.

[12] CODOGNO, L.; FAVERO, C. y MISSALE, A. (2003). «Yield Spreads on EMU Government Bonds», *Economic Policy*, vol. 18, nº 37, octubre, pp. 503-532, Oxford.

[13] DE SANTIS, R.A. (2012). «The Euro Area Sovereign Debt Crisis: Safe Haven, Credit Rating Agencies and the Spread of the Fever from Greece, Ireland and Portugal», *ECB Working Paper Series*, nº 1419, febrero, Frankfurt.

[14] DEL GIOVANE, P.; ERAMO, G. y NOBILI, A. (2010). «Disentangling Demand and Supply in Credit Developments: A Survey-based Analysis for Italy*», Banca d´Italia. Temi di discussione*, nº 764, junio, Roma.

[15] DEL RÍO, A. y MARÍN, C. (2010). «La ampliación de los diferenciales soberanos en la zona del euro durante la crisis», *Banco de España*, *Boletín económico*, noviembre, pp. 81-92, Madrid.

[16] EIJFFINGER, S.C.W. (2012). «Rating Agencies: Role and Influence of their Sovereign Credit Risk Assessment in the Eurozone», *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, nº 6, noviembre, pp. 912-921, Oxford.

[17] FAVERO, C.; PAGANO, M. y VON THADDEN, E.L. (2005). «Valuation, Liquidity and Risk in Government Bond Markets», Innocenzo Gasparini Institute for Economic *Research. Working Paper*, nº 281, enero, Milán.

[18] GARCÍA, S. y VICÉNS, J. (2006). «Factores condicionantes en la medición del riesgo soberano en los países emergentes», *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 24, nº 1, abril, pp. 245-272, Valladolid.

[19] GÓMEZ-PUIG, M. (2005). «Liquidez y tamaño del mercado: diferenciales de rentabilidad a largo plazo tras la UME», *Cuadernos de Economía - Spanish Journal of Economics and Finance*, vol. 28, nº 76, pp. 159-169, Barcelona.

[20] GOURINCHAS, P.O. y REY, H. (2005). «From World Banker to World Venture Capitalist: US External Adjustment and the Exorbitant Privilege», *National Bureau of Economic Research. Working Paper,* nº 11563, agosto, Cambridge.

[21] HAUGH, D.; OLLIVAUD, P. y TURNER, D. (2009). «What Drives Sovereign Risk Premiums? An Analysis of Recent Evidence from the Euro Area», *OECD Economics Department Working Paper*, nº 718, julio.

[22] HEMPELL, H.S. y KOK, C. (2010). «The Impact of Supply Constraints on Bank Lending in the Euro Area - Crisis Induced Crunching?». *ECB Working Paper Series,* nº 1262, noviembre, Frankfurt.

[23] KRUGMAN, P. (2011). «Legends of the Fail», The New York Times, 10 de noviembre, Nueva York. *http://www.nytimes.com/2011/11/11/opinion/legends-of-the-fail.html*

[24] LAUBACH, T. (2009). «New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficits and Debt», *Journal of the European Economic Association,* vol. 7, nº 4, junio, pp. 858-885, Cambridge.

[25] MANGANELLI, S. y WOLSWIJK, G. (2007). «Market Discipline, Financial Integration and Fiscal Rules, what

Drives Spreads in the Euro Area Government Bond Market?», *ECB Working Paper Series*, nº 745, abril, Frankfurt.

[26] MILLARUELO, A. y DEL RÍO, A. (2013). «Las medidas de política monetaria no convencionales del BCE a lo largo de la crisis», *Banco de España, Boletín económico*, enero, pp. 89-99, Madrid.

[27] MINK, M. y DE HAAN, J. (2012). «Contagion During the Greek Sovereign Debt Crisis», *De Nederlandsche Bank*. *Working Paper*, nº 335, febrero, Amsterdam.

[28] RAJAN, R. G. (2005). «Has Financial Development Made the World Riskier?», *National Bureau of Economic Research. Working Paper*, nº 11728, noviembre, Cambridge.

[29] REMOLONA, E.M.; SCATIGNA, M. y WU, E. (2007). «Interpreting Sovereign Spreads», *BIS Quarterly Review*, marzo, pp. 27-39, Basilea.

[30] SGHERRI, S. y ZOLI, E. (2009). «Euro Area Sovereign Risk During the Crisis», *IMF Working Paper*, nº 09/222, octubre, Washington.

ANEXO

CUADRO A1

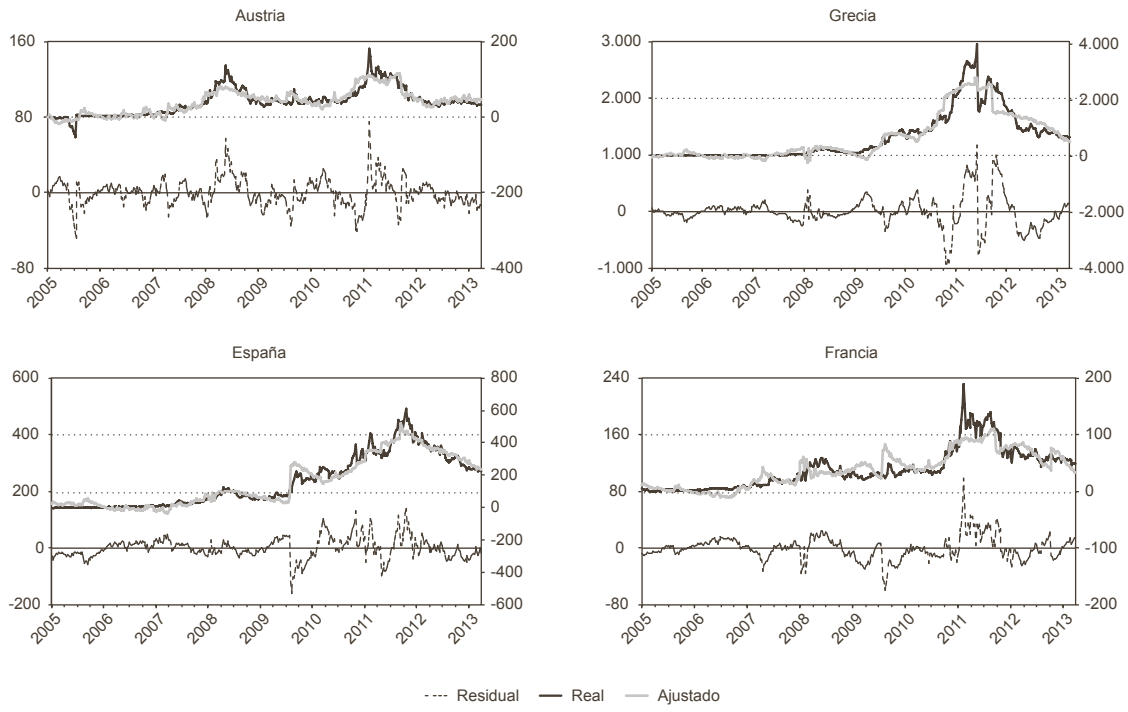
ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LOS *SPREADS*

	Austria	Grecia	España	Francia	Italia	Portugal	Suecia	R.Unido	EE UU
Media	40	690	155	39	155	308	3	56	33
Desv. típica	35	856	155	35	137	351	22	25	46
Máximo	181	3.999	612	189	553	1.339	73	111	122
Mínimo	-54	17	-3	-1	16	-61	-55	-11	-77

NOTA: Puntos básicos.
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos macro y AMECO.

GRÁFICO A1

SPREAD REAL, AJUSTADO Y RESIDUOS DEL MODELO



ANEXO (continuación)

GRÁFICO A1 (Cont.)

SPREAD REAL, AJUSTADO Y RESIDUOS DEL MODELO

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos macro y AMECO.

ICE
INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

EL SECTOR EXTERIOR EN 2015

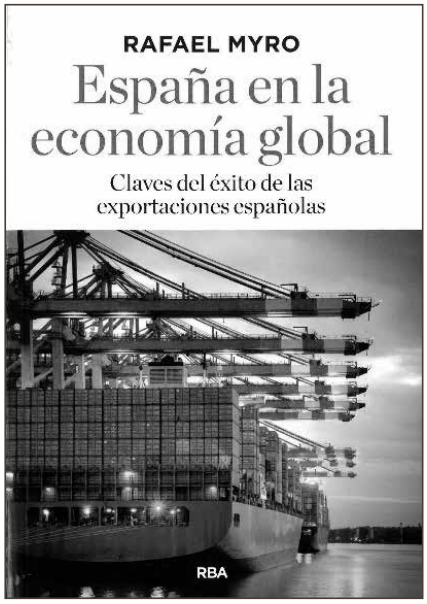
La Secretaría de Estado de Comercio presenta un año más el número monográfico del Boletín de Información Comercial Española (BICE) dedicado al sector exterior español, con el fin de recopilar los datos más relevantes y las principales tendencias de los flujos comerciales y financieros tanto de España como a nivel mundial.
El estudio estadístico se estructura siguiendo la configuración habitual del BICE. En su primer capítulo se analizan las principales cifras macroeconómicas del sector exterior español, seguido de un estudio sobre la evolución del comercio mundial de mercancías y servicios; en el tercer capítulo se analiza más profundamente el desarrollo del comercio exterior de España; el cuarto capítulo hace referencia a las inversiones exteriores directas; el quinto se centra en el estudio de la política comercial de la Unión Europea; y finalmente, el último capítulo analiza la política de apoyo financiero y de promoción comercial realizada por la Administración. Concluye el estudio con un Apéndice Estadístico en donde se recopilan multitud de datos relevantes sobre el sector exterior español.

Librería virtual, suscripción y venta www.mineco.gob.es
Pº de la Castellana, 162, 28046 Madrid
Telf. 91 603.79.97/93
distribucionpublicaciones@mineco.es

RESEÑA

ESPAÑA EN LA ECONOMÍA GLOBAL
CLAVES DEL ÉXITO DE LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS

Rafael Myro
Madrid, RBA, 2015



En el período inmediatamente posterior a la crisis, el sostenimiento de la actividad económica española se ha basado en las exportaciones, que aun sin poder recurrir a una devaluación han vuelto a desempeñar un papel motor de la recuperación. En efecto, en el periodo 2007-2013, el PIB se redujo un 5,8 por 100, pero la contracción hubiese sido tres veces mayor si España no hubiese comprado ni vendido al exterior.

El libro defiende y realza esta importante labor desempeñada por el sector exportador. Las exportaciones son la expresión del tejido productivo de un país, y por ello su análisis no puede separarse del de este. Por tanto, el éxito de las exportaciones españolas refleja una economía madura cuya competitividad se ha afianzado en un mundo crecientemente globalizado.

Tras hacer un recorrido sobre el ascenso de las exportaciones españolas, que todavía se mantiene en el primer trimestre de 2016, y que contrasta con el entorno de ralentización del comercio mundial, el autor destaca la importancia del margen extensivo, la ampliación de la oferta española al exterior con nuevas empresas, nuevos productos y nuevos mercados. Todo esto ha llevado a un nivel de exportación de bienes y servicios, como porcentaje del PIB, superior al de Francia o Italia. Además, la internacionalización de la economía española se ve reforzada con la inversión productiva en el exterior.

Explica también cómo sería erróneo el suponer que ese incremento de las exportaciones se ha basado en un ajuste de los costes productivos. Es cierto que estos están cayendo en la actualidad, moderándose mejor dicho, pero en la época inmediatamente anterior a la crisis se dio un importante incremento de las exportaciones a pesar de los costes al alza, en lo que denomina la «paradoja de los costes y la competitividad»**:** el avance de las exportaciones justo antes de las crisis no descansó sobre una favorable evolución de los costes de producción. Los costes laborales unitarios aumentaron porque lo hicieron los salarios y el avance de la productividad fue escaso, algo todavía más acentuado en el caso de las manufacturas. El aumento de las exportaciones se debió, según el profesor Myro, a la calidad y diferenciación de los productos: nuestros productos se adecuaron a la oferta mundial de forma creciente, se mantuvieron en mercados expansivos y se contó con una eficaz política de promoción exterior. Salvo en manufacturas de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la oferta española se alinea con la demanda mundial (es algo más intensa en medicamentos, vehículos de carretera e industria agroalimentaria, y menos en maquinaria eléctrica y manufacturas TIC.

En lo que se refiere a la calidad, recaba una serie de estudios, como una investigación de la Universidad de Alcalá en 2013 que muestra que la calidad media de los productos españoles igualaba la media mundial, siendo un 24 por 100 inferior a Alemania, un 18 por 100 inferior a la zona euro, y un 10 por 100 inferior a Francia, EE UU e Italia en 2007. Según otro estudio, el índice de sofisticación de los productos de Haussman, los productos

españoles mostraban altos niveles de sofisticación y diversificación.

Todo esto tiene un reflejo en la competencia revelada y ha llevado a una ganancia de cuota en el mercado de mercancías. España ha aumentado continuamente su peso en las exportaciones de la UE y hasta 2003, en las del mundo, pues la emergencia de China y otras economías le hizo perder peso en el PIB y en las exportaciones mundiales, aunque en una medida menor a la mayoría de los países desarrollados, excepto Alemania.

También destaca el autor el aspecto menos positivo del sector. Así, habría que lograr una mayor persistencia de las empresas en su actividad en el exterior: de media, casi el 40 por 100 de las relaciones comerciales alemanas son de largo plazo, frente a solo el 20 por 100 de las españolas. De igual modo, el 33 por 100 de las exportaciones de manufacturas son de filiales extranjeras, con lo que esto conlleva. Su posición más débil en I+D y en innovación suponen también un lastre, derivado en parte de la situación del sistema educativo, como atestigua el hecho de que ninguna universidad española esté entre las 200 mejores del mundo. Otras debilidades que también destaca serían la existencia de mercados apenas explotados, con un nivel de penetración muy bajo en algunos mercados relevantes, como EE UU o Japón; y de empresas no orientadas al exterior, sobre todo las de inferior dimensión, que se ven limitadas por la reducida productividad.

Dedica sendos capítulos a la eficiencia de la empresa exportadora y a la exportación, competitividad y nuevo modelo productivo. Así, cuenta cómo las empresas de más de 50 empleados exhiben hoy niveles de productividad similares a las de los grandes países europeos y EE UU, y cómo incluso, las de más de 250 son ligeramente mejores. Esto muestra un tejido productivo español vivo, diversificado y potente, que se asemeja poco a la imagen que de él posee el español medio, así como no pocos analistas económicos.

En definitiva, la productividad de las empresas grandes españolas está ligeramente por encima de las de Alemania y Reino Unido, y la de las pymes también es aceptable. El problema radica en las microempresas, que en España representan una mayor proporción del total que en otros países. La causa de que la intensidad exportadora española sea inferior a la alemana es la mayor proporción de empresas pequeñas. En este sentido, las empresas que tienen de 10 a 250 empleados constituyen el 37 por 100 del total en Alemania y el 18 por 100 en España, y también es cinco veces mayor la proporción de empresas con más de 250 trabajadores.

Debe intentarse que el tamaño de la empresa española crezca, algo de lo que son conscientes las autoridades y que se refleja en varias publicaciones sobre el tema, incluida una futura del propio Myro.

De los tres determinantes de la productividad: capital físico, capital humano e innovación, España tiene una posición satisfactoria en el primero de ellos. En efecto, en lo que se refiere al capital físico medio por trabajador en España según Eurostat, en 2014 era de 236.400 euros; similar al de Francia y superior al de Alemania, Italia y Reino Unido. Las diferencias se encuentran en el capital humano y tecnológico, a los que deben dirigirse las acciones de política económica. Sin profundizar más, también aboga por un contrato único predominante.

Al no ser el objeto del libro, el autor menciona de pasada que los problemas principales de España en los últimos años no han sido de competitividad, sino de exceso de endeudamiento, no han sido de oferta, sino de demanda. Igualmente sucinto es al hablar de la competitividad y desempleo, cuando explica que en 12 años, desde 1995, España incorporó a su población más de 6.000.000 de inmigrantes, de los cuales 4.500.000 trabajaba o buscaba empleo. Probablemente, añade, ningún país podría absorber tal cantidad de empleo en tan poco tiempo, si no es mediante mecanismos artificiales (y efímeros) de expansión, como el *boom* de la construcción inmobiliaria.

Más discutible resulta su afirmación de que en la política económica reciente ha predominado la austeridad, dada la exigua cuantía del esfuerzo estructural realizado y el aumento de la deuda pública en 300.000 millones de euros.

El libro de Myro resulta ameno y fácil de leer, proporcionando una radiografía completa y exacta del sector exportador español al que reconoce su, a menudo desconocida, aportación a la salida de la crisis. Señala también las debilidades del modelo productivo español, que inevitablemente se reflejan en el sector exportador, e indican a su vez el camino a seguir que pasa ineludiblemente por un nuevo marco institucional más moderno y acorde con un mundo globalizado.

J. J. O.

ICE

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

THE SPANISH ECONOMY IN THE REIGN OF JUAN CARLOS I

CONTENTS

Foreword 3
Juan Velarde Fuertes

Spain's economy in Europe past the 30-year mark 7
José María Serrano Sanz

Spain's entry to world markets 17
Jaime Requeijo

Tax reform in the reign of Juan Carlos I 27
Manuel J. Lagares Calvo

The 2007-2008 financial crisis. Reflections on Spain's banking system 75
Antonio Torrero Mañas

Agriculture, food and the rural medium in the reign of Juan Carlos I 101
Jaime Lamo de Espinosa

Spain's industry in the past four decades: structural change and technology innovation 121
José Molero y Saraí López

The evolution of the Spanish electrical sector (1975-2015) 139
María Teresa Costa Campi

The tertiarisation of the Spanish economy: some stylised features and facts of the 1975-2014 period 157
Juan R. Cuadrado Roura

The institutional framework of the Spanish economy. A comparative analysis 177
Francisco Cabrillo Rodríguez

The development of economic wellbeing in Spain in 1975-2015 189
Ana Belén Miquel Burgos and José Antonio Martínez Álvarez

ECONOMIC FORUM

The effects of immigration flows on production components in Spanish provinces 215
Lucía Sánchez Loureda

Determining factors of sovereign risk premiums 235
Manuel Mateo Carreras and M. Gloria Soto Pacheco

BOOKS 255
Critical Notes

CONTENTS 259
Contents, abstracts

Coordinator: Juan Velarde Fuertes

CABRILLO RODRÍGUEZ, Francisco

The institutional framework of the Spanish economy. A comparative analysis

Abstract: This article introduces some ideas on the Spanish economy based on relevant institutional framework data. The results gleaned from the observation of regulation and jurisprudence, as well as the analysis of a series of international indices, confirm the idea that Spain has issues in the design of its institutions, revealing that the position of the country on such indices deteriorated due to the recent economic crisis. The paper additionally reviews the theory of legal origins and affirms that its explanations, despite widespread dissemination and great popularity in recent years, are not especially useful to explain the situation of Spain.

Key words: institutions, indices, legal origins, regulation.

JEL classification: K2, L51, O12.

COSTA CAMPI, María Teresa

The evolution of the Spanish electrical sector (1975-2015)

Abstract: The energy sector is currently facing steep challenges on a global level and the electrical sector is at the heart of the discussion. The transition towards low emission generation, ensuring supply and, at the same time, the competitiveness of the economy is set to be a tough nut to crack. The article studies the progress of the electrical sector given the changes of the energy model after 1975. The development of technology and regulations experienced in this period is key to understanding the current situation and how to tackle future challenges. The various sections highlight the most significant events in the recent history of the electrical system, including the influence of the National Energy Plans (PEN), the Stable Legal Framework (MLE), the process of liberalisation and European integration, technology progress in the development of renewable generation sources, the most recent economic sustainability issues, and the corresponding reform of the Electrical Sector Law.

Key words: electrical energy, historical evolution, Spain.

JEL classification: L94, Q31.

CUADRADO ROURA, Juan R.

The tertiarisation of the Spanish economy: some stylised features of the 1975-2014 period

Abstract: The constant progress of the weight of the services sector for the Spanish economy is one of the most significant changes registered over the past decades. This event does not stand out in the context of the most developed countries, as the majority had followed a similar course beforehand. The article firstly analyses the core details evincing the growth of services in Spain in 1975-2014, reflecting on the causes underlying the above. The following sections look at the much-discussed topic of low sector productivity, the differences of behaviour found among its various sectors, and the relevance of services on the trade balance. Given the importance of the sector, Spain can currently be known as a services economy, but would best be described as a services-industrial economy, given the interrelations among services and industries.

Key words: structural change, growth and productivity, exports, Spanish economy, services sector.

JEL classification: F4, L8, O1, O4.

LAGARES CALVO, Manuel J.

Tax reform in the reign of Juan Carlos I

Abstract: From November 1975 to June 2015, the period encompassing the reign of Juan Carlos I, a series of reforms of the taxation system have been launched in Spain with a variety of targets and purposes, but mostly seeking to modernise our taxes, accommodating them to the trends of the most advanced countries. Looking at the progress of the Spanish tax system from the viewpoint of the reforms that have been implemented since the system's unification in 1845, those undertaken in the reign of Juan Carlos I of Spain have to be graded with high marks, as they have updated the Spanish tax system, in-line with the leading surrounding countries. Although in the tax arena, like in many other areas, we have always suffered significant underdevelopment in respect of the main countries in Europe, in the 1975-2015 we have managed to move into the lead. From a tax viewpoint, Spain has stopped being different.

Key words: taxation, taxes, legislation.

JEL classification: D31, H2.

LAMO DE ESPINOSA, Jaime

Agriculture, food and the rural medium in the reign of Juan Carlos I

Abstract: In the nearly 40 years of the reign of Juan Carlos I, the agri-food system (AFS) has experienced a noteworthy transformation. The common agricultural policy (CAP) has induced strong and positive changes. Today we rank as the third country in Europe in agricultural production, the first in hectares irrigated and the sixth world agri-food exporting country. There are strong exports in the fruit and vegetable, wine, olive oil and pig-farming sectors. As for technology, in AFS we hold one of the leading positions in the world. It can be said that our agriculture is at the "agriculture 3.0" stage, in the digital era. Meanwhile, on an environmental level, Spain has a significant network of national and nature parks, while we lead in the European Natura Network.

Key words: agriculture, agrarian income, irrigation, foreign trade.

JEL classification: Q1, Q13.

MATEO CARRERAS, Manuel and SOTO PACHECO, M. Gloria

Determining factors of sovereign risk premiums

Abstract: This paper analyses the determining factors of sovereign risk premiums for a set of countries including European economies from inside and outside the Eurozone, as well as the United States. The results reveal that fiscal imbalances, the liquidity of debt markets, and international risk factors have had a very significant role in the evolution of premiums, in particular in euro currency countries where, nevertheless, differences between northern and southern Europe are illustrated.

Key words: public debt, risk premium, debt crisis, Eurozone.

JEL classification: E43, E44, G15.

MIQUEL BURGOS, Ana Belén and MARTÍNEZ ÁLVAREZ, José Antonio

The development of economic wellbeing in Spain in 1975-2015

Abstract: This article analyses the progress of economic wellbeing in 1975-2015 in Spain. Forty years of parliamentary monarchy, in which GDP per capita in constant terms, has practically doubled, and society has undergone an intense transformation. However, studying economic wellbeing also requires the observation of other variables, such as the real distribution of the increase of income among the population and, especially, among the most disadvantaged. Improving economic wellbeing therefore involves considering society as a whole, including forthcoming generations, through its future sustainability.

Key words: distribution of wealth, poverty, adjusted disposable income.

JEL classification: I30, I32.

MOLERO, José and LÓPEZ, Saraí

Spain's industry in the past four decades: structural change and technology innovation

Abstract: Industrial sector analyses and concerns are recovering a momentum in Europe that had been lost over the past decades, where topics on the progress of services, in particular financial activities, engrossed most of studies and economic policies. It is true that, largely due to the effects of the crisis, the discussion has turned back to the significance of industry for the most developed economies with newfound strength, further leading to a debate on the role of industrial policy. In this context, we find this analysis of Spain's industry within a long-standing phase of restoration of democracy, with the goal of moving the discussion on the future of industry away from political rhetoric. Instead, the goal is summing up the progress of industry in the Spanish economy over the past years, paying special attention to the technology issues, as the basis of modern international competition.

Key words: economic history, technology innovation, structural change.

JEL classification: N1, O1, O3.

REQUEIJO, Jaime

Spain's entry to world markets

Abstract: An economy internationalises when its residents can trade, without restrictions, with the residents of the other countries, and this is additionally the case of financial flows. Spain's economy has come a long way since the times of its traditional protected economy status —at the end of the 19th century it was among the most protectionist economies— and this autarchic test lasted from 1939 to 1959, up to the current situation of very open economy, belonging to the European integration scheme. The goal of this paper is, above all, to assess its current open economy status and to elaborate on some of the challenges ahead.

Key words: foreign debt, economic integration, financial globalisation.

JEL classification: F3, F6, F15.

SÁNCHEZ LOUREDA, Lucía

The effects of immigration flows on production components in Spanish provinces

Abstract: The purpose of the article is to analyse the effects of immigration on production components of Spanish provinces from 1998 to 2008. The results show, unlike the predictions of neoclassical international trade models, that adjustments take place on an intra-industrial level, through changes of factor intensities. This opens the door to the opportunity for home-grown technology adjustments: companies select those technologies that are complementary to the offer of production factors. However, empirical evidence in respect of this adjustment mechanism does not provide conclusive results.

Key words: technology adjustments, international trade, immigration, factor intensities.

JEL Classification: F11, F22.

SERRANO SANZ, José María

Spain's economy in Europe past the 30-year mark

Abstract*: The integration of Spain's economy in the European Communities in 1986 represents a remarkable milestone in the final section of the Spanish 20th century. However, it was not an isolated fact, and it must be interpreted as part of the process of opening of the economy, the core part of which was the approach to Europe, that had already been set in motion slowly and laboriously at the end of the nineteen-forties. The trajectory of continued growth of the coefficient of foreign trade opening from then until now is proof of the above. Integration has been an economic success, in particular, concerning commercial issues, and a stimulus of modernising reforms, although there has been a cost to pay in the course of the crisis due to the bad design of the euro and the actions of Spanish authorities.*

Key words: Spanish economy, European integration, crisis, transition.

JEL classification: O21, R58.

TORRERO MAÑAS, Antonio

The 2007-2008 financial crisis. Reflections on Spain's banking system

Abstract: The choice of reasons and the responsibility of the crisis depend on the views of the scholar concerned. There are five issues that I consider relevant to attempt to shed light on the crossroads where we currently stand: an oversizing of finances; the effects of financial globalisation; excessive debt levels of the banking sector and the dependency on the markets; changes of ideas on the financial phenomenon and the difficulties to understand complex relations between intermediaries, the markets and the real sector of the economy. The core part of this article deals with unravelling these five issues. A final reflection concerns the Spanish banking sector, in light of the above. No specific proposals are made, and I solely focus on some of the circumstances of the sector bearing in mind the events of the crisis.

Key words: financial institutions, economic cycles, banking systems.

JEL classification: E32, G15, G21.

ICE

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD **INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA** *Secretaría de Estado de Comercio*

Últimos números publicados

www.revistasice.com
Librería virtual, suscripción y venta: www.mineco.gob.es
Pº de la Castellana, 162. 28046 Madrid.
Telf. 91 603.79.97/93
distribucionPublicaciones@mineco.es

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

Los artículos que se envíen para publicar en ***Información Comercial Española. Revista ICE*** deberán ser originales, no publicados, ni en proceso de evaluación por otra publicación. Los trabajos recibidos serán sometidos para su aceptación a evaluación externa anónima.

1. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word, a la siguiente dirección de correo electrónico: *revistasice.sscc@comercio.mineco.es*

2. En la primera página se hará constar el nombre y dos apellidos, la fecha de conclusión del trabajo, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que sus datos aparezcan.

3. La extensión del trabajo no será inferior a 20 páginas ni superior a 25 folios Dina-4, incluidos gráficos, cuadros, notas y bibliografía.

    a. Tipo de letra: Times New Roman 12, márgenes de 3 cm y párrafos con interlineado a doble espacio. Los encabezamientos de cada apartado, numerados, en minúscula y en negrita, distanciándose dos espacios del anterior párrafo. Las páginas irán numeradas correlativamente en la parte inferior. Los encabezamientos de cada subapartado se pondrán en redonda negrita, y el tercer nivel en cursiva.

    b. Las ecuaciones irán centradas y en caso de numeradas, a la derecha entre corchetes.

4. Todos los gráficos, cuadros o tablas han de ser originales y tendrán un número correlativo, el título en la parte superior y la correspondiente fuente y/o nota aclaratoria en la inferior izquierda. Se enviarán en archivo independiente y en formato Excel con suficiente calidad técnica. A lo largo del texto se indicará el lugar exacto en que ha de insertarse cada gráfico, cuadro o tabla.

5. Los artículos deberán incluir un resumen del contenido, que no excederá de 100 palabras en el que se reflejen los elementos más importantes. Se incluirán de 3 a 6 palabras clave que no coincidan con las del título, y de 2 a 6 códigos de materia según la clasificación del *Journal of Economic Literature* (JEL), para lo que se puede acceder en *https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php*

6. Las citas de libros y artículos en el texto se indicarán entre paréntesis con el apellido del autor y el año. Ej.: (Martínez, 1991).

7. Las notas a pie de página irán integradas en el texto con las llamadas en el lugar correspondiente del mismo. Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.

8. Los anexos se insertarán tras la bibliografía. Deberán llevar un título y una breve explicación del contenido.

9. Al final del texto se recogerá la bibliografía utilizada. Con el nombre de “Referencias bibliográficas”, en orden alfabético y siguiendo las normas de la Asociación Americana de Psicología Harvard-APA en *http://cibem.org/paginas/img/apa6.pdf*

Libros: (1) Apellidos, e iniciales de los autores, (2) año de publicación, (3) *título completo*, (4) lugar de publicación, (5) nombre de la editorial.

Ej.: FISHER, I. (2013*). Dinero, capital y crisis: escritos escogidos.* Madrid: Fundación ICO.

Ej.: EDVINSSON, L. y MALONE, M.S. (1997). *Intellectual Capital: Realizing Company's True Value by Finding its Hidden Brain Power*. Nueva York: Harper Collins Publishing.

Artículos: (1) Apellidos e iniciales de los autores, (2) año de publicación, (3) título completo del artículo entre comillas, (4) nombre de la revista (*en cursiva)*, (5) número y/o volumen, (6) páginas.

Ej.: VIÑALS, J. (1983)."El desequilibrio del sector exterior en España: una perspectiva macroeconómica". *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 634, diciembre, pp. 27-35, Madrid.

Ej.: BARNEY, J. B. (1986). "Organizational Culture: Can It Be a Source of Sustained Competitive Advantage?". *Academy of Management Review*, vol. 11, nº 3, pp. 656-665.

Otras fuentes: para citar documentos de trabajo o informes, indicar claramente la institución que publica o edita el trabajo, la fecha y lugar de la publicación.

Ej.: COMISIÓN NACIONAL DE LA ENERGÍA (2013): *Informe sobre el efecto del día de la semana en la determinación de los precios de los carburantes*, Madrid.

Páginas Web: Si se incluyen en las citas alguna referencia a páginas web donde se hayan obtenido documentos, se pondrá la referencia completa de la dirección de internet y una indicación de la fecha de consulta.

Ej.: HILERA, J.R., GARCIA, E. y MARCOS L. (2010, febrero). "Análisis comparativo de estándares y modelos de calidad" Comunicación presentada en *el I Congreso Iberoamericano sobre Calidad de la Formación Virtual*: CAFVIR 2010, 24-26 de febrero. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, pp. 168-17. Recuperado 20 de octubre de 2014 de *http://www.uah.es/biblioteca/ayuda_formacion/estilos_citas.html#harvard*

Ej.: UNIVERSIDAD DE GERONA (2012, enero). Portal Euroamericano de Historia y Antropología Jurídica. Recuperado 28 de noviembre de 2013, de *http://www.udg.edu/pihd/PIHD/Presentacio/tabid/14002/language/es-ES/Default.aspx*

Los artículos publicados estarán disponibles en *www.revistasice.com*

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (ICE)

SUSCRIPCIÓN ANUAL

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (6 NÚMEROS/AÑO)			
	ESPAÑA 1 año	**UNIÓN EUROPEA 1 año**	**RESTO DEL MUNDO 1 año**
SUSCRIPCIÓN	75,00 €	90,00 €	90,00 €
Gastos de envío España	7,08 €	30,12 €	48,30 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	3,28 €		
TOTAL	**85,36 €**	**120,12 €**	**138,30 €**

EJEMPLARES SUELTOS

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	**UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar**	**RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar**
NÚMERO SUELTO	15,00 €	20,00 €	20,00 €
Gastos de envío España	1,18 €	5,02 €	8,05 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,65 €		
TOTAL	**16,83 €**	**25,02 €**	**28,05 €**

DATOS

Nombre y apellidos .....
Empresa .....
Domicilio .....
D.P. ..... Población .....
N.I.F. .....
Teléf. ..... Fax .....
E-mail .....

Transferencia a la cuenta de ingresos por venta de publicaciones del Ministerio de Economía y Competitividad
IBERCAJA. Callé Alcalá, 29. 28014 Madrid (España)
CÓDIGO CUENTA CLIENTE: 2085-9252-07-0330598330
CÓDIGO BIC DE IBERCAJA: CAZRES2Z
IBAN: ES47 2085-9252-07-0330598330

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD
SUBSECRETARÍA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS, INFORMACIÓN Y PUBLICACIONES

Suscripciones y ventas por correspondencia:
Paseo de la Castellana, 162, 9.ª planta. 28046 Madrid. Teléfono 91 603 79 97/93
Suscripciones a través de la página web del Ministerio de Economía y Competitividad
distribuciónpublicaciones@mineco.es

Últimos números publicados

Núm. 885
Tamaño de las pequeñas y medianas empresas españolas

Núm. 886
Transformaciones en los mercados energéticos

Núm. 887
Internacionalización de la inversión y la empresa

Núm. 888
La industria de la ciencia. Oportunidades para España

Números en preparación

La Administración Pública en el Siglo XXI

Economía y cambio climático

Revista de Economía

ICE

Información Comercial Española

Ministerio de Economía y Competitividad

00889
9 770019 977006

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD