

OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

INFORME ECONÓMICO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

2010



Informe Económico
del Presidente del Gobierno
2010

Presidencia del Gobierno
Oficina Económica del Presidente del Gobierno

**Informe Económico
del Presidente del Gobierno
2010**



Madrid, diciembre de 2010

Edición cerrada en diciembre de 2010

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://www.060.es>

Disponible en: www.la-moncloa.es

Edita: Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia
NIPO: 000-11-003-0
Depósito Legal: M-54396-2010
Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54. 28050 Madrid

En esta edición se ha utilizado papel reciclado libre de cloro,
de acuerdo con los criterios ambientales de la contratación pública.

Sumario

	<u>Página</u>
PRÓLOGO	11
CAPÍTULO 1. LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA RECIENTE	17
1.1 La recuperación económica mundial	17
La crisis de deuda soberana	18
1.2 La economía española.	20
La corrección de los desequilibrios	27
Previsiones de crecimiento	33
CAPÍTULO 2. SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	35
2.1 Introducción: el proceso de modernización de la hacienda pública española	35
Las reglas fiscales	38
El Pacto de Estabilidad y Crecimiento	38
Las leyes de estabilidad presupuestaria en España.	39
2.2 La respuesta del sector público a la crisis económica	40
Política fiscal expansiva	40
Estrategia de sostenibilidad fiscal.	43
2.3 Retos y perspectivas de futuro	48
Transparencia	49
Eficiencia	50
Coordinación: El refuerzo del gobierno económico europeo	51
2.4 Sostenibilidad del sistema de pensiones.	53
Referencias	58



	Página
CAPÍTULO 3. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	59
3.1 Introducción	59
3.2 Crisis y empleo	60
Nivel educativo	61
Paro de larga duración	62
Las necesidades del tejido productivo en la próxima década	62
3.3 Las políticas activas de empleo en España	64
3.3.1 Incentivos a la contratación mediante bonificaciones	68
3.3.2 Formación profesional para el empleo	71
Estructura y gestión	72
Formación de trabajadores ocupados	74
Formación de trabajadores desempleados	75
Eficacia de las políticas formativas	76
3.3.3 Programas de Empleo	76
Estructura y gestión	78
Eficacia de los programas de empleo	81
3.4 Mejores prácticas	82
Activación	82
Colaboración público privada	83
3.5 Conclusiones	84
Bonificaciones	85
Formación	85
Programas de empleo	85
Gobernanzas	86
Referencias	87
CAPÍTULO 4. COMPETITIVIDAD E INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA	89
4.1 Introducción	89
Evolución de la balanza por cuenta corriente española	90
4.2 Evolución y determinantes de la balanza comercial	92



	Página
El déficit comercial español: un fenómeno estructural	92
Indicadores de competitividad	96
La estructura industrial exportadora	101
4.3 Internacionalización de la economía española	106
Las exportaciones de servicios	107
Empresas internacionalizadas	108
Inversión Extranjera Directa	109
4.4 Políticas del Gobierno en apoyo de la competitividad	110
4.5 Conclusiones	112
Referencias	114

Prólogo

Por cuarto año consecutivo, presento el Informe Económico del Presidente del Gobierno.

Posiblemente, lo más relevante, a modo de balance, de lo acontecido en la economía mundial en estos últimos doce meses es que ésta haya sido capaz de recuperar los niveles de actividad previos a la crisis, a la mayor crisis económica global conocida en 8 décadas.

Este hecho contrasta con lo ocurrido con motivo de la Gran Depresión. Tras el crack financiero de 1929, la economía mundial tardó casi una década en volver a los niveles previos de actividad y, en el caso del comercio internacional, la recuperación se retrasó aún más por el efecto de la II Guerra Mundial.

Por tanto, sí, recuperación en 2010, aunque se trata de una recuperación lenta y desigual, en especial en la zona euro, donde no se alcanzarán los niveles de actividad previos a la crisis hasta 2012, y los niveles de empleo aún podrían demorarse más, de acuerdo con las previsiones del FMI.

Pero hay que recordar, una vez más, que, en Europa, la crisis, además de intensa, se ha mostrado muy compleja e imprevisible en su evolución. Si en una primera fase hubo que contribuir a coordinar la actuación de la política económica internacional para evitar el colapso del sistema financiero, respaldándolo con una intervención decidida; en la segunda fase, ya en 2009, se adoptaron planes de choque, fundamentalmente a través de políticas fiscales y monetarias, para sostener la actividad y el empleo; a lo que hubo de suceder, por mor de los acontecimientos vinculados a la deuda soberana en la zona euro, y casi sin solución de continuidad, una reacción consistente en adoptar medidas extraordinarias para garantizar la estabilidad de las finanzas públicas en la Unión. Por esto último será recordado, sobre todo, 2010, el año que acabamos de dejar atrás.

La crisis ha comportado un desafío de gran magnitud para los actores y los mecanismos de la gobernanza transnacional. Aunque todavía nos falta perspectiva para emitir un juicio acabado sobre su evolución en estos últimos años, y no se pueda ignorar, en ocasiones, la relativa frustración de la expectativa de una respuesta más rápida a los vaivenes de la crisis, es indiscutible que se ha avanzado en esa gobernan-

za y que, sin ella, las consecuencias de la recesión habrían sido mucho peores, tal vez incontrolables.

Singularmente, nos interesa destacar los nuevos pasos que se han producido en Europa, en el marco de su integración económica, como reacción a las amenazas que se han cernido sobre la estabilidad de la zona euro y sobre la propia viabilidad de la Unión monetaria.

No es de extrañar, por ello, que España abordase su presidencia rotatoria de la Unión Europea, al comienzo del primer semestre de 2010, bajo la prioridad de impulsar una mayor coordinación de las políticas económicas en el seno de la misma, cuya necesidad no iban sino a confirmar, y de qué modo, los acontecimientos vividos a lo largo del año.

Lo cierto es que la Unión, como tal, ha avanzado mucho este año, si no en otra cosa, sí en su respuesta a la crisis. Lo ha hecho al nutrir el nuevo marco de regulación financiera, o con su decisión de reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acompañándolo de una supervisión macroeconómica de los países miembros para evitar que se ensanchen los desequilibrios entre ellos; lo ha hecho adoptando una Estrategia común para el crecimiento y el empleo hasta 2020; y lo ha hecho, sin duda, al aprobar la creación de un Mecanismo Permanente de resolución de crisis que, a partir de 2013, sustituirá al actual esquema temporal, puesto también en marcha en 2010 como respuesta a la crisis de la deuda soberana de Grecia.

Y, tras reproducirse las tensiones de los mercados financieros, a finales de 2010, el Consejo Europeo ha transmitido un claro mensaje de unidad y de confianza en torno al euro con su determinación de impulsar cuantas acciones sean necesarias para garantizar la estabilidad.

España se encuentra entre los países desarrollados que más están padeciendo los efectos de la crisis global, por razón de que ella ha precipitado un ajuste muy brusco de algunos de los desequilibrios generados en el último periodo de largo y abultado crecimiento de nuestra economía.

En los últimos tres años, en efecto, la economía española ha perdido cerca de dos millones de puestos de trabajo, de los cuales más del sesenta por ciento estaban directa o indirectamente vinculados con el sector de la construcción residencial.

La especial intensidad de algunas de las repercusiones de la crisis en nuestro país ha ido demandando del Gobierno una respuesta proporcionada a las mismas en cada una de las fases.

Así, si España fue uno de los Estados que en términos relativos desplegó una política de estímulos fiscales más cuantiosa (y la velocidad de los acontecimientos a veces nos hace olvidar lo que ocurría todavía hace ahora menos de un año cuando los organismos internacionales nos prevenían a todos acerca de una retirada demasiado rápida de esos estímulos tras haberlos reclamado con apremio), para amortiguar las consecuencias del desplome del sector inmobiliario, evitar el hundimiento de otros sectores con claro valor estratégico para nosotros, como el del automóvil o el turísti-



co, y preservar la cohesión social, ahora destaca por la intensidad del proceso de consolidación presupuestaria que estamos llevando a cabo y el calado y la extensión de las reformas abordadas o en ejecución.

Precisamente, si 2010 ha sido todavía un año duro y difícil para la economía española, a pesar de haber culminado también el tránsito de la recesión a la recuperación, se ha debido, además de a que ha continuado, bien que a un ritmo apreciablemente menor, la destrucción de empleo, a las fuertes medidas de austeridad adoptadas y a las exigentes reformas puestas en marcha, todo ello en un contexto de sobresaltos e incertidumbre en los mercados de la deuda soberana de la zona euro.

Como la evolución de la crisis no ha hecho sino poner de manifiesto, con toda evidencia, las consecuencias de las debilidades estructurales de nuestra economía, aquejada de un déficit de productividad ligado a la falta de formación, a la rigidez del marco de relaciones laborales y a la insuficiente incorporación de la innovación a nuestros procesos productivos, la acción del Gobierno en 2010 se ha centrado en la aplicación y desarrollo de su Plan global de reformas, la llamada Estrategia de Economía Sostenible, que presenté en diciembre de 2009 en el Congreso de los Diputados, para acelerar el tránsito hacia un modelo de crecimiento más equilibrado, competitivo e innovador.

Se trata, en mi opinión, de uno de los procesos de modernización económica más importantes de todo el periodo democrático, impulsado por la convicción de que de él va a depender, decisivamente, la prosperidad de España y el bienestar de sus ciudadanos durante las próximas décadas.

Es una tarea que otros países europeos, como Suecia o Alemania, ya abordaron para afrontar sus propios problemas de crecimiento, y que ahora les ha permitido sortear mejor la crisis. Es, también, una tarea imprescindible para contar con una economía suficientemente competitiva, capaz de sostener el Estado del bienestar al que legítimamente aspira la mayoría de la sociedad española.

Por ello, las decisiones y la gestión del Gobierno van a seguir gravitando sobre el triple eje -austeridad-reformas-cohesión social-, al que se atiene la estructura del presente Informe, con el capítulo 2 referido al proceso de reducción del déficit público, el 3 –en el ámbito de las prioridades en el orden social– a la reforma de las políticas activas de empleo, y el 4 a la competitividad de nuestro tejido productivo.

En 2011, sobre todo en la primera parte del año, vamos a culminar las reformas emprendidas en 2010, en especial la reforma laboral, la del sistema financiero y la de las pensiones.

La Ley de Reforma laboral será completada en los próximos meses conforme al calendario anunciado. Y sus efectos estoy convencido de que se comenzarán a apreciar en cuanto el crecimiento tenga una intensidad suficiente como para traducirse en creación de empleo. Pero ya hay algunos indicios de esos efectos favorables como es el incremento de las conversiones de contratos temporales a contratos de fomento.

De aquí a las primeras semanas de la primavera tenemos un programa amplio de trabajo para desarrollar y completar la reforma de las relaciones laborales. Los ámbitos en los que actuaremos son conocidos: políticas activas de empleo, expedientes de regulación de empleo, agencias privadas de colocación, empresas de trabajo temporal y negociación colectiva.

En todos ellos intentaremos –y no es una frase carente de contenido- intentaremos, insisto, el acuerdo entre y con los interlocutores sociales. En la medida en que son los llamados principalmente a aplicar las reformas en estos terrenos, lo mejor es una reforma compartida. Frente a ello, lo peor es la no reforma por principio y, por tanto, la parálisis de la negociación o la falta de acuerdo insuperable. Y como esto es lo peor, el Gobierno cumplirá sus propios compromisos y los que le ha impuesto la Ley de reforma del mercado de trabajo.

Igualmente, estamos desarrollando según los pasos previstos, bajo la supervisión del Banco de España, la reforma de nuestro sistema financiero. El objetivo es que las entidades, las Cajas en particular, sean viables, gestionadas con criterios profesionales, con capacidad de obtener regularmente financiación, y de contribuir, en definitiva, a la capitalización del tejido productivo. El Gobierno hará todo lo necesario para alcanzar este objetivo cuanto antes.

En este sentido, la transparencia es fundamental para que el proceso se ejecute con rigor y concite la confianza de los operadores económicos. A lo largo del mes de enero se publicará información pormenorizada sobre el grado de exposición de los nuevos grupos de cajas de ahorros al sector inmobiliario. E, igualmente, lo harán los bancos en el momento de hacer públicas sus cuentas consolidadas.

Y en el contexto europeo se está trabajando para realizar nuevas pruebas de stress test al sector bancario, con un mayor grado de cobertura y transparencia que en el ejercicio anterior.

Hasta que la normalización del sector financiero se produzca, el Gobierno va a seguir reforzando las medidas extraordinarias de acceso al crédito instrumentadas a través del ICO. En 2010, las líneas de mediación del ICO han movilizado cerca de 19.600 millones de euros, alcanzando un máximo histórico, con un incremento del 30% sobre el año anterior y doblando los niveles de actividad anteriores a la crisis.

Y vamos a hacer efectiva la reforma del sistema de pensiones. El pasado 29 de diciembre, la Comisión del Pacto de Toledo acordó finalmente sus recomendaciones. El Gobierno las tendrá en cuenta para aprobar el próximo 28 de enero la reforma que remitirá al Parlamento, después de conocer la posición de los interlocutores sociales.

Las medidas para garantizar la sostenibilidad de nuestro sistema público de pensiones son de imprescindible adopción por razones demográficas, por el aumento continuo de la esperanza de vida y por la evolución de nuestra pirámide de población. Baste un dato suficientemente elocuente: si en este momento hay cuatro personas en edad de trabajar por cada pensionista, en 2050 sólo habrá una y media.



Además, abordando ahora la reforma, ésta podrá ser gradual y progresiva. Y flexible: tendrá en cuenta el tiempo efectivamente trabajado para poder jubilarse con anterioridad a la nueva edad legal fijada, y la naturaleza del empleo que se haya desempeñado.

La reforma es necesaria para garantizar hoy la solvencia en el medio y largo plazo de nuestras finanzas públicas. Los países europeos más sólidos ya la han acometido, con una posición común en torno al horizonte de los 67 años.

Y vamos a seguir impulsando iniciativas legislativas para mejorar la competitividad de la economía española. Además de la aprobación definitiva de la Ley de Economía Sostenible y de la Ley de la Ciencia, vamos a impulsar definitivamente la Ley de Servicios Profesionales, un sector con un importante potencial exportador que ocupa al 30% de nuestros titulados superiores.

Desarrollaremos, asimismo, el Plan Integral de Política Industrial que acabamos de aprobar, con actuaciones que incentivan la internacionalización y el necesario crecimiento empresarial.

España ha sido uno de los primeros países de Europa en iniciar el proceso de consolidación fiscal. Lo iniciamos, hay que recordarlo, con la elaboración de los presupuestos de 2010. Y fue con la crisis de deuda soberana de la pasada primavera cuando se decidió acelerarlo aún más, una decisión que, al incidir sobre un Presupuesto ya concebido con mucha austeridad, ha comportado esfuerzos adicionales extraordinarios para muchos ciudadanos.

Los datos disponibles de ejecución presupuestaria permiten anticipar que en 2010 se cumplirán, con holgura, las previsiones de déficit público del Gobierno y también de las demás Administraciones Públicas. En enero ya lo podremos hacer público para la Administración General del Estado y la Seguridad Social.

Nuestro compromiso de alcanzar el 6% de déficit en 2011 es firme, como queda recogido en los Presupuestos Generales del Estado, que reducen el gasto en un 7,9 por 100.

Pero el esfuerzo de consolidación fiscal se hace preservando al máximo las partidas determinantes del crecimiento futuro de la productividad de la economía (educación, I+D+i), así como las políticas sociales – que hoy reciben un 60% más de recursos que cuando fui elegido Presidente del Gobierno.

Los ajustes del gasto público se están complementando con otros como la reducción de altos cargos y de ministerios; la reestructuración del sector público empresarial; y el plan de lucha contra el fraude fiscal que en el año 2010 ha recaudado 8.916 millones de euros, cifra récord, que supera en un 22% lo recaudado en todo 2009.

Además, el Gobierno ha adoptado medidas para reforzar la credibilidad y la transparencia de las finanzas públicas de las restantes AAPP. Se han adoptado acuerdos con las Comunidades Autónomas para informar trimestralmente sobre la situación presupuestaria de cada una de ellas, lo que ya se ha comenzado a aplicar con los datos relativos al tercer trimestre de 2010.

El tercer eje de actuación del Gobierno se refiere a las políticas destinadas a mantener, asegurar y ampliar la cohesión social.

A pesar de haber realizado un ejercicio de austeridad sin precedentes, el Gobierno mantiene un esfuerzo creciente en política social. Sin embargo, en un contexto de austeridad que marcará las finanzas públicas en los próximos años las mejoras en las políticas sociales no pueden basarse en las mejoras presupuestarias, sino en establecer prioridades claras de gasto, incrementando la calidad y eficacia de las actuaciones, y mejorando la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas que las ejecutan.

Con este propósito, el Gobierno ha anunciado una Nueva Agenda Social que tiene la ambición, a la vez, de contribuir al máximo esfuerzo para que nadie se quede atrás en la salida de esta dura crisis y afianzar la eficiencia de las prestaciones sociales de nuestro Estado de Bienestar.

En este sentido, al inicio de 2011 el Gobierno va a reformar las políticas activas de empleo con el fin de mejorar especialmente la empleabilidad de los trabajadores que han perdido su empleo.

Con este conjunto de medidas, iniciativas y reformas que estamos poniendo en marcha, no sólo queremos asegurar la superación de la crisis sino introducir todos los cambios necesarios para posicionarnos bien como país en este mundo mucho más exigente y competitivo en el que vivimos.

De hecho, como apunta el primer capítulo del Informe, en poco más de dos años se ha empezado a corregir los desequilibrios acumulados en el anterior período de crecimiento, fundamentalmente por la evolución del sector de la construcción residencial. Se ha reducido a la mitad el déficit por cuenta corriente, el elevado endeudamiento del sector privado se está ajustando, y la productividad por hora se ha incrementado más de un 4 por 100, por la recomposición en la actividad.

Y aunque en esta fase de recuperación la creación de empleo nos está costando tiempo, estoy convencido de que el amplio conjunto de reformas que estamos ejecutando contribuirán a acercar el crecimiento económico de nuestro país a su nivel potencial, hasta situarse en el entorno del 2-2,5 por 100 en el promedio 2011-2015, según las estimaciones del Gobierno.

Este proceso de reformas, este esfuerzo colectivo movido por el propósito de convertirnos en un país más competitivo, para poder aspirar a seguir siendo un país cohesionado y más justo, deberá prolongarse después de superar definitivamente la crisis. Porque de ello depende nuestro futuro más que de ninguna otra cosa, y éste es el único pronóstico al que debemos fiar nuestra acción.

José Luis Rodríguez Zapatero
Presidente del Gobierno

Capítulo 1

La Evolución Económica Reciente

1.1 La recuperación económica mundial

La economía mundial cerrará 2010 superando los niveles de actividad previos a la crisis global. Tras experimentar el PIB mundial un retroceso del 0,9% en 2009, registrará este año un crecimiento del 4,7%, según estima el FMI. Esta situación contrasta de manera rotunda con lo ocurrido tras el crack financiero de 1929, cuando la interrupción de los flujos de comercio internacional hizo que la economía global tardara una década en recuperar los niveles de actividad previos a la crisis. En 2010, por el contrario, el comercio mundial crece a cifras de dos dígitos (al 16,2% interanual en el tercer trimestre de 2010).

Pero la recuperación de la actividad no se produce de manera homogénea entre las distintas áreas geográficas (véase gráfico 1.1). Las economías emergentes – que no entraron en recesión en 2009, sino que desaceleraron su ritmo de crecimiento al 2,5% desde el 6% de 2008 – están liderando ahora el proceso de recuperación. Destaca el caso de China, que, muy probablemente, en 2010 se habrá convertido en la segunda potencia económica del mundo, desplazando a Japón, tras crecer un 9,1% en 2009 y un 10,5% en 2010.

Los países desarrollados son los que más han sufrido la recesión económica, con una caída del PIB del 3,2% en 2009, y los que más lentamente están recuperándose en 2010 (2,7%), de manera menos intensa en el caso de la zona euro (1,7%), aún a pesar de que el retroceso en 2009 también fue mayor (-4.1%). El grupo de países desarrollados no recuperará los niveles de PIB previos a la crisis hasta 2011, un año más tarde en el caso de la zona euro, de acuerdo con las previsiones del FMI.

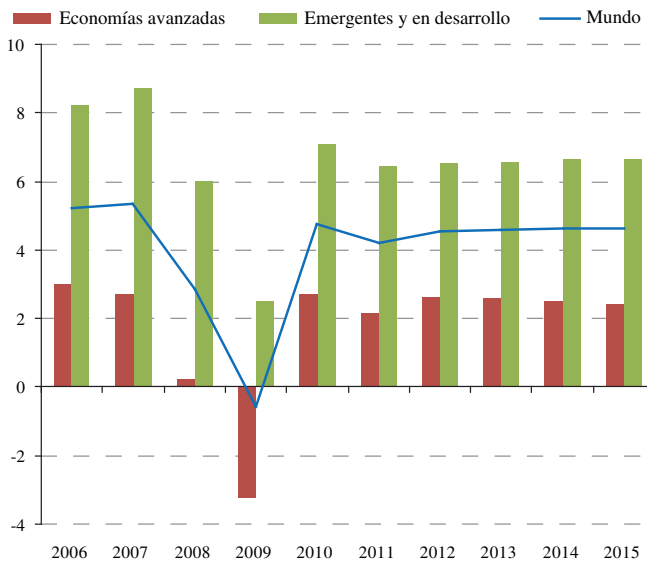
Según las estimaciones de la Organización Mundial del Trabajo, la crisis internacional ha supuesto un incremento del desempleo de 30 millones de personas en todo el mundo, situándose la cifra global de desempleados en 210 millones de personas a mediados de 2010. También en el caso del mercado de trabajo se observa un comportamiento diferenciado entre economías emergentes y desarrolladas. La mayor parte

del incremento del desempleo (20 millones de personas) desde 2007 se concentra en los países desarrollados. Y son las economías emergentes (excepto Sudáfrica) las que durante 2010 han registrado crecimiento del empleo y reducción del desempleo. El último dato disponible para la zona euro indica una destrucción de empleo del 0,2% interanual en el tercer trimestre de 2010.

El escenario central de los principales organismos internacionales apunta a la continuidad del proceso de recuperación mundial a partir de 2011 (4,5% en promedio desde 2011 a 2015), manteniéndose el liderazgo de las economías emergentes y en desarrollo (6,5%) y siendo más moderado el crecimiento en las economías avanzadas (2,5%).

Este escenario central está sujeto a incertidumbres de diversa índole, como la intensidad de la recuperación en Estados Unidos donde se ha ralentizado el crecimiento debido a la debilidad del proceso de creación de empleo, o los efectos de la consolidación fiscal y la inestabilidad en los mercados de deuda soberana en Europa.

Gráfico 1.1 Crecimiento del PIB mundial y predicciones (% interanual)



FUENTE: FMI.

La crisis de deuda soberana

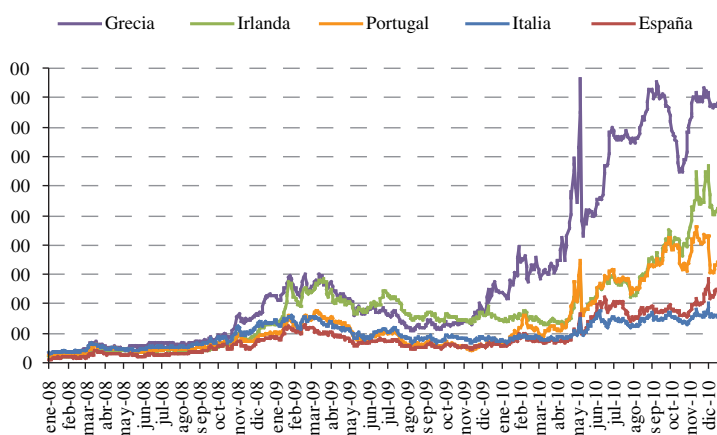
La celeridad y contundencia de la respuesta conjunta a la crisis global por parte de los países del G-20 permitió estabilizar los mercados financieros en 2008 y amortiguar el fuerte deterioro de la actividad en 2009. Sin embargo, tuvo como conse-



cuencia un importante incremento de la deuda pública –de 20 puntos en la UE-27 y de hasta 31 puntos en el caso de Estados Unidos entre 2007 y 2010– y puso en cuestión, a nivel global, la capacidad de los Estados para devolver las cuentas públicas a una senda sostenible. Las dudas se han centrado en los mercados de deuda soberana europeos, de manera especial sobre los países periféricos. Las primeras tensiones aparecieron a mediados de 2009, como refleja el gráfico 1.2, aunque no fue hasta la primavera de 2010 cuando se intensificaron de manera más notable, con ocasión de la necesidad de prestar apoyo financiero a Grecia.

Es en ese contexto de fuerte inestabilidad cuando las principales instituciones económicas europeas llevaron a cabo una acción concertada para restablecer la confianza en el euro, que supuso un avance relevante en el proceso de integración económica. En mayo se aprobaron dos instrumentos temporales de estabilización financiera: el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, capaces de movilizar hasta 750.000 millones de euros en defensa de la Unión Monetaria. Los países miembros –todos los 16 en situación de déficit excesivo, sin excepción– anunciaron su compromiso de acelerar sus respectivos programas de consolidación fiscal. En el caso concreto de España, esto se tradujo en la aprobación de un paquete extraordinario de medidas que anticipasen la consolidación fiscal en 0,5% del PIB en 2010 y 1% adicional en 2011. Por su parte, el Banco Central Europeo anunció su predisposición a comprar deuda pública en el mercado secundario y el mantenimiento de las medidas extraordinarias de provisión de liquidez.

Gráfico 1.2 Diferenciales de deuda frente al bono alemán a 10 años (puntos básicos)



FUENTE: BLOOMBERG.

Sin embargo, el elemento que contribuyó de manera más decisiva a la reducción de la tensión en los mercados de deuda y a desacoplar la evolución del diferencial entre países periféricos fue la publicación de los resultados de los ejercicios de evaluación de la solvencia del sistema financiero europeo, que España impulsó en el seno del Consejo Europeo.

España realizó un ejercicio más ambicioso, exigente y transparente en relación con el resto de Estados Miembros para acreditar la solvencia del sistema financiero. Abarcó al 95% del sector -frente al mínimo del 50% realizado en la UE- y se asumieron unos escenarios macroeconómicos particularmente severos en variables clave para la solvencia futura de las entidades españolas -como son la evolución del PIB, la tasa de paro y los precios de la vivienda-.

En noviembre de 2010 se abrió un nuevo capítulo de la crisis soberana, que afecta a la mayoría de los Tesoros europeos. Se pone en cuestión la sostenibilidad de la deuda pública de Irlanda por sus compromisos implícitos asumidos sobre los activos de su sistema financiero, recurriendo finalmente a los dos instrumentos europeos de estabilidad financiera. Al mismo tiempo, los mercados de deuda soberana se vieron afectados por el debate sobre cómo involucrar a los acreedores privados y la prelación de esta deuda en un mecanismo permanente de gestión de crisis a partir de 2013.

En todo momento, las autoridades europeas y los Estados miembros han reconocido su responsabilidad común para mantener la estabilidad en la zona euro. Para ello, y además de las medidas adoptadas a nivel nacional de consolidación fiscal, reestructuración del sector financiero y reforma estructural, se decidió dar pasos adicionales para reforzar la coordinación económica de manera estructural en el seno de la Unión Económica y Monetaria, superando las deficiencias existentes en su funcionamiento. Así, el Consejo Europeo ha reforzado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), tanto en su brazo preventivo como sancionador, al prestar más atención a la deuda pública que en el pasado. Y avanza en: (1) la supervisión de los desequilibrios macroeconómicos de los países, entre ellos la evolución de la competitividad, pudiendo realizar recomendaciones a países individuales por parte de la Unión; (2) el establecimiento de mecanismos permanentes de resolución de crisis; y (3) la extensión del ejercicio de coordinación al ámbito de las reformas estructurales, con la Estrategia Europa 2020, sucesora de la Estrategia de Lisboa.

1.2 La economía española

La economía española, tras registrar un retroceso del PIB del 3,7% en 2009, se incorporó al proceso de recuperación de la economía mundial en el primer trimestre de 2010. Durante los tres primeros trimestres del año, la actividad se mantuvo en tasas

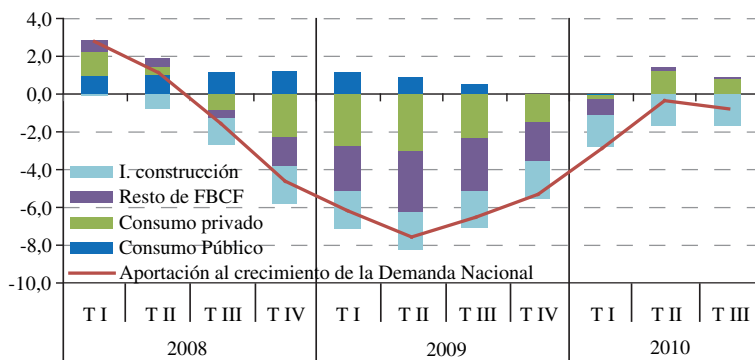


intertrimestrales positivas, registrando el primer incremento interanual en el tercer trimestre del año (0,2%), después de 7 trimestres de descensos. A falta de conocer los datos del cuarto trimestre, la previsión del Gobierno de finalizar el año con un descenso del 0,3% del PIB se sitúa en la parte inferior de la banda de pronósticos de los analistas nacionales e internacionales, después de haber revisado sustancialmente al alza sus previsiones durante el año.

La recuperación gradual de la actividad se ha producido en el contexto de la retirada casi completa de los estímulos fiscales establecidos en 2008 y 2009 y la introducción de nuevas medidas de incremento de los ingresos y de reducción del gasto, dentro del inicio de la aplicación del programa de consolidación fiscal.

La evolución del PIB ha tenido una composición más equilibrada que en 2009. La demanda interna ha moderado fuertemente su aportación negativa al crecimiento, restando en el tercer trimestre 0,8 puntos porcentuales, frente a los 6,4 puntos que detrajo en el promedio de 2009. El consumo privado y la formación bruta de capital fijo – a excepción de la inversión en construcción, que continuó disminuyendo de forma importante (-11,6%) – son los responsables de la menor aportación negativa de la demanda interna. El consumo público – el único factor que impulsaba el crecimiento en 2009 – ha revertido su contribución como consecuencia de las medidas de austeridad fiscal implementadas (véase el gráfico 1.3).

Gráfico 1.3 Contribución al crecimiento de la demanda nacional

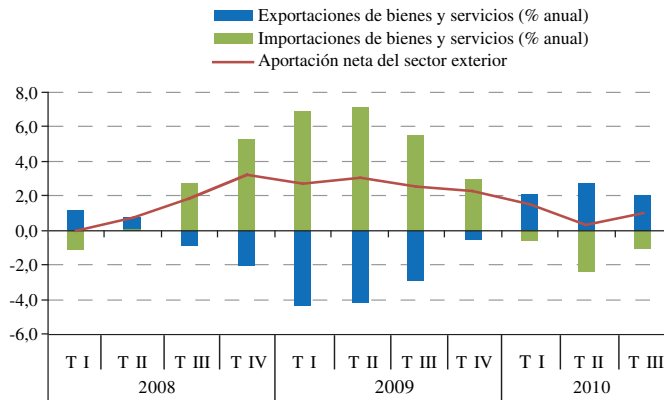


FUENTE: INE.

Aunque la demanda externa ha moderado su aportación positiva al crecimiento, el sector exterior sigue liderando la recuperación. Aportó 1 punto porcentual al crecimiento en el tercer trimestre (desde los 2,7 puntos en 2009) y su

composición es mucho más equilibrada. En 2009 la aportación positiva del sector exterior fue únicamente debida al descenso de las importaciones de bienes y servicios (-17,8%) (véase gráfico 1.4). Por el contrario, en 2010 las importaciones de bienes y servicios han vuelto a crecer (3,9% en el tercer trimestre) y son las exportaciones de bienes y servicios (8,7% en el tercer trimestre) las que contribuyen de forma positiva.

Gráfico 1.4 Contribución al crecimiento de la demanda externa

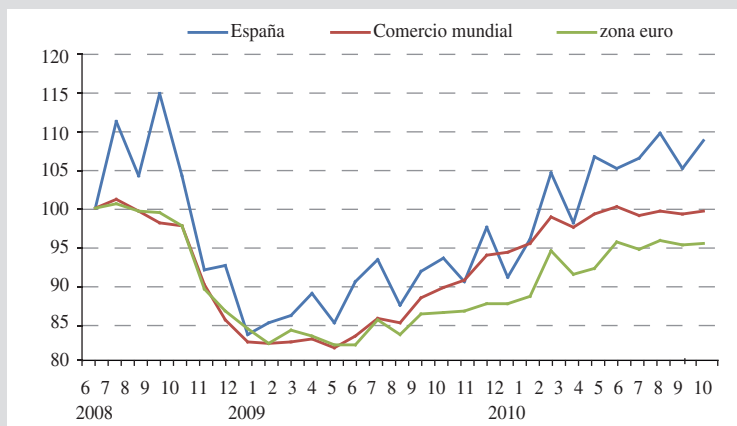


FUENTE: INE.

Recuadro 1.1 Las exportaciones de bienes en la crisis y en la recuperación

El comportamiento de las exportaciones de bienes españolas ha destacado tanto durante la etapa de recesión económica como en la recuperación. Tal y como se puede observar en el gráfico 1.5, las exportaciones españolas (en volumen y corregidas de estacionalidad) comenzaron la recuperación en febrero de 2009, acumulando un descenso hasta dicha fecha del 16,8%, mientras que el comercio mundial y la zona euro acumularon ambos una caída máxima del 18,1% e iniciaron su recuperación 4 meses después que España. También en la recuperación han resultado las exportaciones de bienes españolas más dinámicas y en octubre de 2010 son ya un 9% superiores a las de junio de 2008, mientras que las del conjunto de la zona euro y los volúmenes de comercio internacional siguen siendo inferiores (4,6% y 1,6%, respectivamente).

Gráfico 1.5 Evolución de las exportaciones de bienes y del comercio mundial
(junio de 2008 = 100)

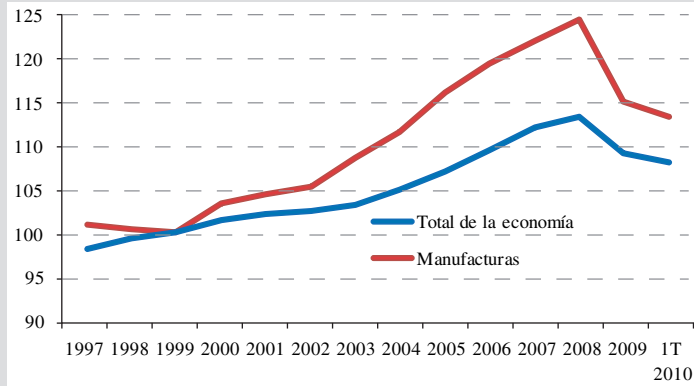


FUENTE: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis y MEH.

El mejor comportamiento de las exportaciones en 2009 y 2010 está relacionado con una mejora de la competitividad-precio. En este sentido, 2009 cerró con un descenso histórico de la inflación, del -0,3%, debido a la fuerte caída de los precios internacionales de las materias primas y a la debilidad de la demanda interna, situando el diferencial de inflación con la zona euro en terreno negativo, de 5 décimas favorable a la economía española, por primera vez desde la entrada de España en la UEM. En noviembre de 2010 España vuelve a presentar un diferencial de inflación positivo con la zona euro, de 3 décimas, muy moderado en comparación con el diferencial promedio de 1 punto anual desde 1999. Tanto la tasa de inflación (del 2,2% en noviembre), como el diferencial se han visto transitoriamente afectados por el incremento de los tipos legales del IVA desde el mes de julio, cuya traslación a los precios finales ha sido, sin embargo, parcial (entre el 40% y el 60%, según distintas estimaciones).

Por otro lado, la remuneración por asalariado ha registrado un menor crecimiento a lo largo de 2010 desde el 4,1% en 2009 al 0,5% en el tercer trimestre. Esta desaceleración de los costes laborales, al venir acompañada de un crecimiento de la productividad (2,5% en el tercer trimestre) ha permitido una caída de los costes laborales unitarios durante los tres trimestres de 2010. Desde 2008, se ha corregido en 11 puntos la pérdida de competitividad en términos de costes laborales unitarios de las manufacturas con respecto al área euro y explica, en parte, el buen comportamiento de las exportaciones.

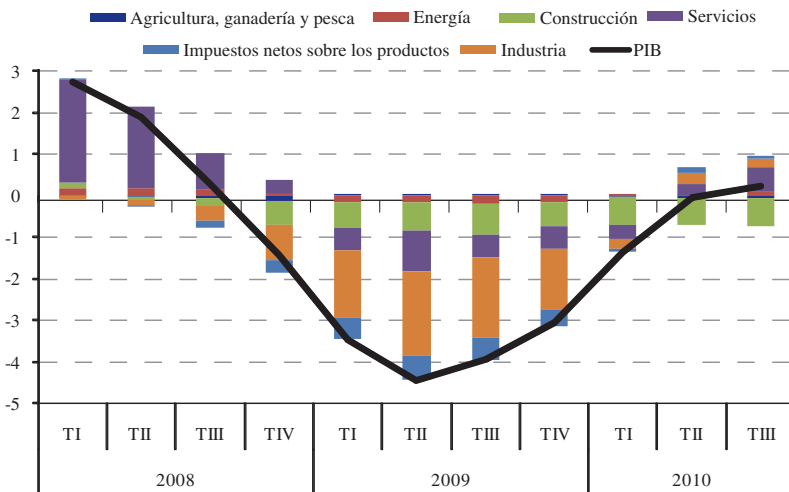
Gráfico 1.6 Costes laborales unitarios relativos con la zona euro
(Índice 1999=100)



FUENTE: Comisión Europea.

Desde el punto de vista de las ramas de actividad, tan sólo la construcción siguió restando crecimiento al PIB en el tercer trimestre de 2010, tras invertir la industria y los servicios su aportación negativa de 2009 (véase el gráfico 1.7).

Gráfico 1.7 Contribución al crecimiento del PIB de las distintas ramas de actividad

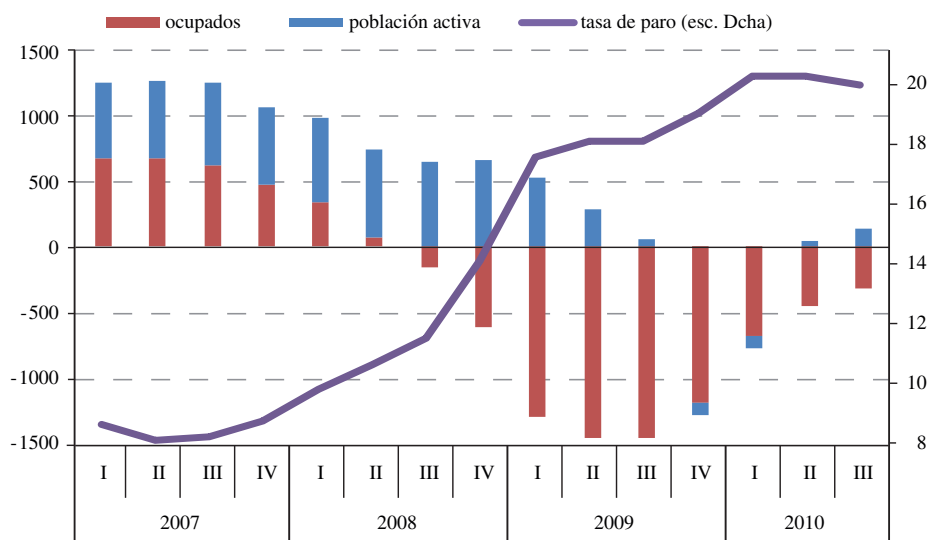


FUENTE: INE.



Por primera vez desde que se inició – en el tercer trimestre de 2007 – el proceso de destrucción de empleo en la economía española, en el tercer trimestre de 2010 se produjo una reducción trimestral del número de desempleados, 71.000, situándose la tasa de paro en el 19,8% de la población activa. En términos interanuales, en el tercer trimestre se registraron las menores cifras de destrucción de empleo desde el inicio de la crisis: la tasa de variación interanual fue del -1,7%, lejos de las caídas superiores al 7% observadas tan sólo un año atrás (véase gráfico 1.8). Por sectores, el de servicios -el de mayor peso por emplear al 73% de los ocupados- se encuentra próximo a la estabilización, con una caída interanual del empleo del 0,4%, mientras que la industria y la construcción han visto moderar claramente sus ritmos de retroceso.

Gráfico 1.8 Evolución de los ocupados, la población activa (variaciones anuales en personas) y la tasa de paro (% de la población activa)



FUENTE: INE.

En estos tres años, la economía española ha sufrido con particular intensidad –como ocurrió en crisis precedentes– la destrucción del empleo, presentando un comportamiento diferencial desfavorable respecto de los países de nuestro entorno. La pérdida neta de empleo se aproxima a 2 millones de perso-

nas y la tasa de paro se ha incrementado en torno a 12 puntos, desde los niveles mínimos en todo el periodo democrático alcanzados en el tercer trimestre de 2007 (8%).

Este comportamiento desfavorable del mercado de trabajo responde a diversos factores. Por un lado, hay que tener en cuenta que casi el 75% del empleo se ha perdido directamente en la construcción (1,1 millones) y ramas vinculadas (más de 400 mil, como la industria de la madera o metalurgia entre otros) y, por otra parte, al dinamismo de la población activa (con un incremento de 819 mil personas frente al retroceso de 600 mil en Alemania). Sólo el descenso directo en la construcción y ramas vinculadas y el incremento de la población activa llegan a suponer casi 10 puntos del incremento total observado en la tasa de paro.

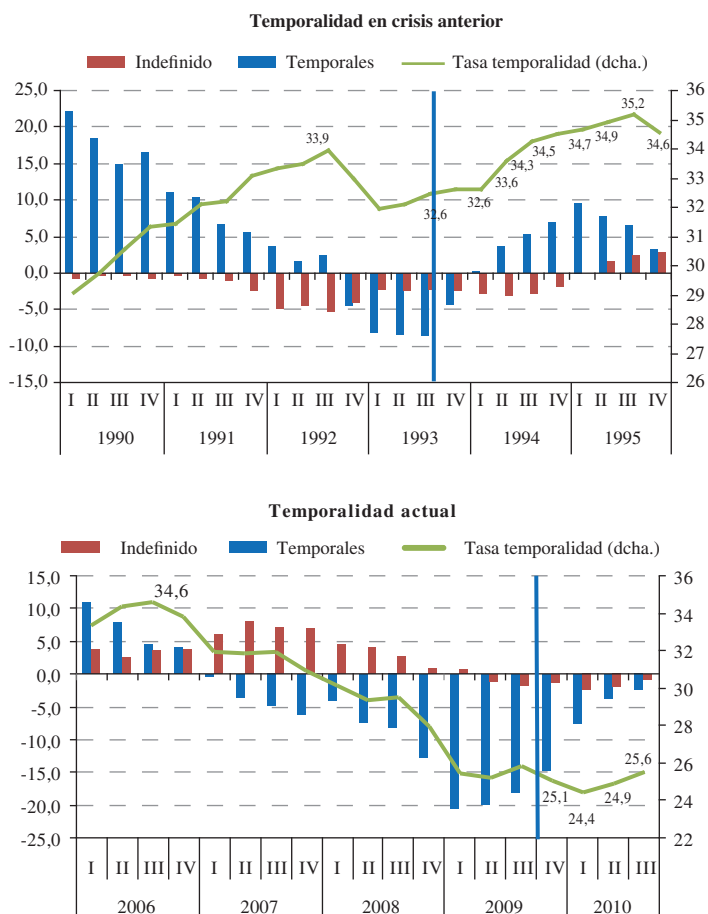
La mayor parte del empleo perdido se encuentra entre los asalariados menos cualificados (1,6 millones, un 82% del total), aquéllos que no han estudiado más allá de la educación obligatoria. Y, atendiendo al tipo de contrato, el colectivo más vulnerable ha sido el de los asalariados con contrato temporal (1,4 millones). La tasa de temporalidad ha pasado en tres años del 31,8% al 25,6%.

No obstante, la tasa de temporalidad ha iniciado un repunte desde el primer trimestre de 2010, tres trimestres después del mínimo interanual del empleo. Por tanto, parece haberse iniciado la secuencia, observada en el anterior periodo de crisis, según la cual la recuperación del empleo se produce en un primer momento con el crecimiento de los trabajadores temporales y, unos trimestres después, con la reactivación de la contratación indefinida (véase gráfico 1.9). En este caso habrá que observar además los efectos de la reforma laboral, que tiene entre sus objetivos favorecer la estabilidad en el empleo.

En este sentido, aunque todavía es pronto para poder valorar de manera adecuada los efectos de la reforma laboral sobre el empleo y la temporalidad, en los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre los contratos de Fomento de la Contratación Indefinida han crecido a un promedio del 53,3% interanual, cuando antes, de enero a julio cayeron un 12% en promedio (y más de un 57% en 2009). Este incremento viene determinado, en buena parte, por el aumento de las conversiones de contratos temporales a contratos de fomento (71.981 de un total de 165.734 conversiones). El contrato indefinido de fomento ha pasado de suponer en torno al 15% del total de conversiones realizadas mensualmente antes de la reforma, al 49% en noviembre.



Gráfico 1.9 Evolución de la temporalidad del empleo



FUENTE: INE.

La corrección de los desequilibrios

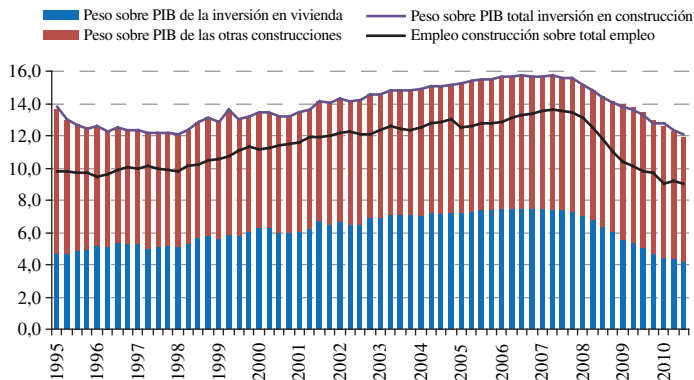
El elemento más idiosincrático del último ciclo económico ha sido la evolución del sector de la construcción residencial. El brusco ajuste de este sector productivo – que alcanzó un peso sobredimensionado en nuestra estructura productiva, representando el 7,5% del PIB y empleando de manera directa a 1,5 millones de personas en 2006– sigue condicionando el actual proceso de recuperación de la economía espa-

ñola. En este sentido, descontando la aportación negativa de la inversión en vivienda, el PIB hubiera crecido un 1,1% interanual en el tercer trimestre.

La sobrevaloración de los precios de la vivienda se está corrigiendo con un ajuste del 15,1% en términos reales desde el segundo trimestre de 2007. Este ajuste de precios es muy heterogéneo ya que en el mercado de segunda mano el descenso ha sido mayor y existe una amplia dispersión geográfica. Así, las caídas superan el 30% en algunas CCAA como Madrid, Aragón o Cataluña. Por otro lado, la iniciación de viviendas se encuentra en mínimos históricos. Si en 2006 se iniciaban 860 mil viviendas (máximo histórico), en 2009 apenas se superaron las 110 mil (un 87% menos) y en 2010 las cifras probablemente serán muy similares, puesto que en el primer semestre del año se iniciaron algo más de 60 mil viviendas. El frenazo en la construcción de obra nueva y el repunte del número de ventas de viviendas de nueva construcción en los primeros 9 meses de 2010, permiten estimar que el stock de vivienda sin vender (alrededor de 700 mil viviendas según estimaciones del Ministerio de Fomento) ha comenzado a reducirse en 2010.

Como resultado de este ajuste de sector residencial, la inversión en vivienda se sitúa en el 4,2% del PIB en el tercer trimestre de 2010 -en línea con el promedio europeo-. Esta importante corrección está propiciando la rápida corrección de otros desequilibrios muy ligados al exceso de inversión en vivienda, como son el endeudamiento privado, el déficit por cuenta corriente y la evolución de la productividad, acumulados durante el ciclo de crecimiento de los últimos 15 años.

Gráfico 1.10 Ajuste de la inversión y el empleo en construcción

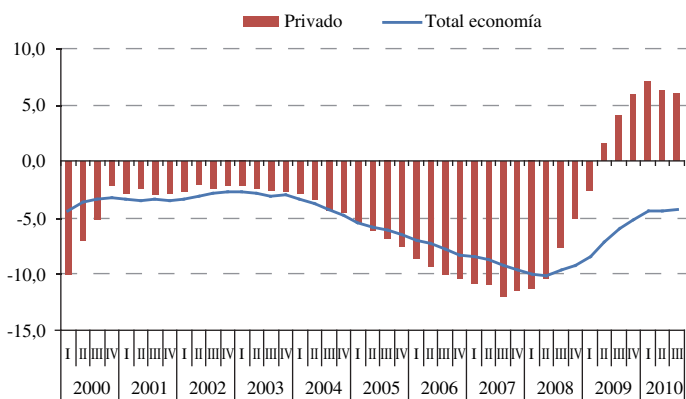


FUENTE: INE.

Endeudamiento del sector privado

Durante el último ciclo expansivo la elevada inversión en activos inmobiliarios realizada por hogares y empresas les ha obligado a comprometer recursos ajenos. Es decir, su capacidad de ahorro ha sido inferior a su ritmo inversor, por lo que han tenido que endeudarse para hacer frente a sus necesidades de financiación. El desencadenamiento de la crisis ha tenido un fuerte impacto sobre este comportamiento, hasta acabar por invertirlo. Así, de una necesidad de financiación del sector privado del 11,5% del PIB en 2007 se ha pasado a generar capacidad de financiación por un 6% del PIB en el tercer trimestre de 2010.

Gráfico 1.11 Necesidad de financiación del total de la economía y del sector privado
(% del PIB)



FUENTE: INE.

La tasa de ahorro de las familias, que suponía el 11% de su renta disponible en 2007, alcanzó un valor máximo del 18% en 2009. De esta manera, ha empezado a corregirse el nivel de endeudamiento de los hogares que ha pasado de situarse en el 130% de su renta disponible (siendo un 75% del mismo debido a préstamos para adquisición de vivienda), a corregirse 5 puntos porcentuales en 2009, hasta alcanzar el 125%.

En relación a las empresas, sus necesidades de financiación se han reducido al pasar de representar el 11% del PIB en 2007 a tener superávit (+0,2%) en el tercer trimestre de 2010. Además esta cifra oculta un comportamiento divergente entre las empresas inmobiliarias. Así, desde el año 2007, el crédito a la promoción inmobiliaria y la construcción ha descendido un 5,3%, mientras que en el resto de actividades productivas, ha crecido un 2,8%.

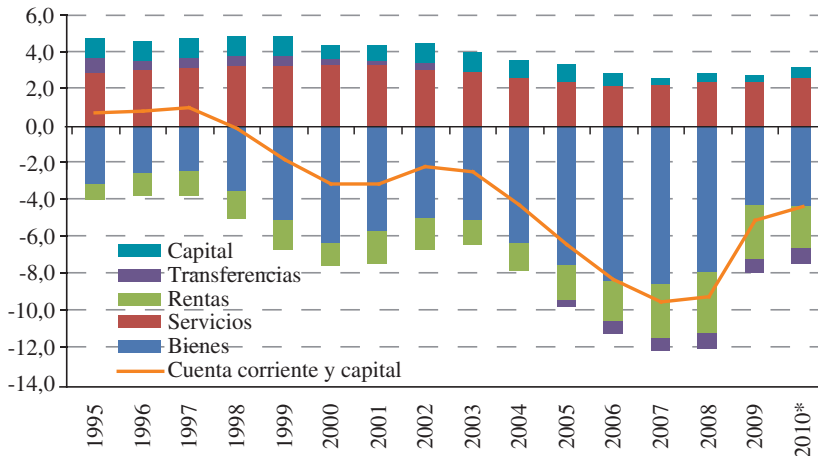
Por el contrario, durante el periodo de fuerte crecimiento previo a la crisis, las Administraciones Públicas han hecho un esfuerzo notable por mantener unas cuentas públicas saneadas reduciendo sus niveles de endeudamiento hasta niveles muy inferiores al promedio del área del euro. Esta posición fiscal les ha permitido, en 2008 y 2009, adoptar una agresiva política contra-cíclica y amortiguar el impacto primero de la crisis financiera y posteriormente sus efectos en la actividad y el empleo.

En conjunto, la necesidad total de financiación de la economía ha venido determinada por la elevada necesidad de financiación del sector privado. Sin embargo, desde 2009 estamos asistiendo a un esfuerzo por reducir el elevado nivel de endeudamiento: en la primera mitad de 2010 el endeudamiento neto total frente al exterior (la Posición de Inversión Internacional) ha caído 5 puntos porcentuales, desde el 90%, hasta el 85% del PIB.

Déficit por cuenta corriente

El déficit por cuenta corriente alcanzó el 10% del PIB en 2007 corrigiéndose hasta el 5,0% en el tercer trimestre de 2010.

Gráfico 1.12 Evolución del déficit por cuenta corriente
(% PIB, acumulados en los últimos 12 meses)



* Tercer trimestre

FUENTE: INE.

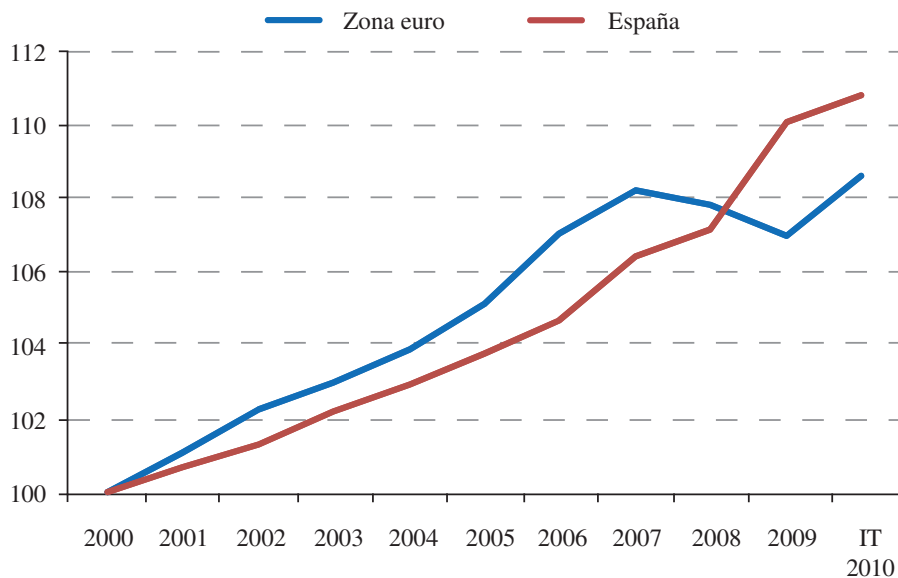


El elemento clave en la corrección del déficit ha sido la evolución de la balanza comercial, que suponía el 9,4% en 2007 y se redujo hasta el 4,4% en el tercer trimestre de 2010. Detrás de esta corrección del déficit comercial en 2009 se encuentra la ya comentada reducción de las importaciones, y la recuperación de las exportaciones.

La productividad

Durante el período 2000-2007, la productividad por hora de la economía española, creció un 6,4%, una cifra inferior al crecimiento del 8,2% del promedio de la zona euro (véase el gráfico 1.13). En este período, la productividad del sector de la construcción en España ha caído un 4%, lo que junto con el mayor peso en la economía del sector, restó 2,4 puntos al crecimiento de la productividad del total de la economía. Desde 2007, el redimensionamiento del sector de la construcción ha propiciado un incremento de la productividad del total de la economía, de forma que, la productividad se ha incrementado más de un 4% en dos años y medio, superando el crecimiento acumulado en la zona euro.

Gráfico 1.13 Productividad por hora (Índice 2000=100)



FUENTE: Eurostat.

Recuadro 1.2 La financiación del sector público

Desde el estallido de la crisis financiera, ante la interrupción de los sistemas tradicionales de financiación del sector privado, el Gobierno ha tenido que realizar un esfuerzo adicional para cubrir las necesidades de financiación de la economía.

Por una parte, a través del Instituto de Crédito Oficial, que ha reforzado y ampliado su ámbito de actuación para amortiguar los efectos de la restricción del crédito privado. El ICO, buscando una acción contracíclica, ha puesto en marcha nuevas líneas de mediación, como la destinada a financiar las necesidades de circulante de pymes y autónomos, y ha ampliado otras, como la destinada a inversión productiva. Además, ha incrementado los niveles de riesgo de crédito asumidos, para incentivar la concesión de financiación por parte de las entidades de crédito colaboradoras. En lo que llevamos de legislatura, el ICO ha concedido más de medio millón de préstamos a empresas y autónomos, movilizado cerca de 61.200 millones de euros, entre líneas de mediación y operaciones directas.

Por otro lado, el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF), creado mediante el Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, facilitó fondos a las entidades de crédito españolas por un importe superior a los 19.300 millones de euros mediante la compra de activos financieros de máxima calidad crediticia en las cuatro subastas celebradas entre noviembre de 2008 y enero de 2009 con el fin último de colaborar al sostenimiento del crédito al sector privado residente.

Además, el Tesoro Público ha actuado avalando emisiones de las entidades financieras en los momentos de máxima tensión. El total de las emisiones avaladas durante 2009 y 2010 alcanza un importe de 60.900 millones de euros.

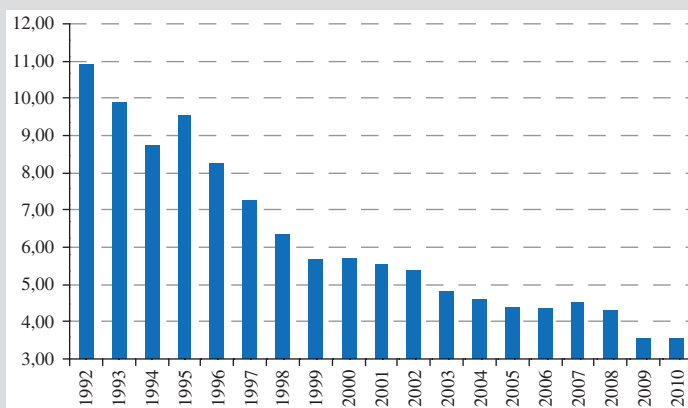
Así mismo, el Tesoro Público ha venido realizando unas mayores emisiones de deuda como consecuencia del aumento de las necesidades de financiación del Estado. Estas mayores emisiones se han venido realizando sin que la demanda por los títulos españoles se haya visto resentida. Así, durante 2009, la ratio de cobertura de las subastas del tesoro (importe solicitado sobre importe adjudicado) fue 2,08, y en 2010 se ha situado en el 2,13. A lo largo de estos años la demanda por parte de no residentes se ha mantenido estable, y, según los últimos datos disponibles (octubre 2010) un 47% de la deuda viva se encuentra en manos de los inversores no residentes.

En este contexto, el coste de emitir deuda pública continúa siendo muy contenido (3,55%) en relación a períodos previos (véase el gráfico 1.14).

El pago de intereses representa en España un 2,2% del PIB en 2010, frente al 2,6% de Alemania y Francia, el 2,7% del Reino Unido ó el 4,6% de Italia.

Cabe señalar, por último, que la ratio del total de la deuda pública sobre PIB se sitúa al finalizar 2010 en el entorno del 62%, unos veinte puntos porcentuales por debajo de la media de la zona euro.

Gráfico 1.14 Tipo de interés medio total de la deuda en circulación (%)



FUENTE: Tesoro Público.

Previsiones de crecimiento

El escenario de previsión a corto plazo para España contempla la intensa senda de consolidación fiscal de las Administraciones Públicas y el mantenimiento de la actividad mundial. En este contexto, aún siendo de incertidumbre, el conjunto de los analistas privados y organismos internacionales prevé que en 2011 se acelere el crecimiento económico. El rango de predicciones oscila entre el incremento del 1,3% estimado por el Gobierno y el 0,9% de la OCDE, hasta el 0,7% del FMI y de la CE. En relación con el empleo, todas las predicciones apuntan a una estabilización o ligero incremento en el número total de ocupados y el mantenimiento de la tasa de paro en niveles elevados. Sin duda, se trata de una recuperación más lenta que la de la mayoría de los países europeos por el efecto arrastre del ajuste en el sector de la construcción, que todavía acusará un descenso en 2011. No obstante, para 2012 los principales organismos internacionales convergen en una cifra de crecimiento entre el 1,7% y 1,8%, en línea con el promedio de la zona euro.

La crisis económica ha incidido negativamente sobre el crecimiento potencial de la economía, a partir del impacto del mayor coste de capital en la inversión y del

incremento del desempleo estructural. No obstante, la recomposición de la estructura productiva –como consecuencia de la pérdida específica de peso de la construcción residencial- así como la puesta en marcha de la ambiciosa agenda de reformas estructurales deben limitar su incidencia en el crecimiento potencial. Es por ello, que más allá del importante proceso de consolidación fiscal, una de las prioridades de política económica del Gobierno está siendo la introducción de medidas de fomento de la productividad y el crecimiento a medio plazo.

En este sentido, se está llevando a cabo una modernización del marco de las relaciones laborales que permitirá crear empleo de más calidad y estimular el aumento de la productividad. Adicionalmente, se ha acometido la reforma del sector financiero que contribuirá a la normalización del crédito. Estas reformas se añaden a un conjunto de actuaciones que también incidirán en la mejora de la competitividad como la transposición de la Directiva de Servicios, ó la liberalización de sectores tan relevantes como el energético o los servicios profesionales.

La economía española cuenta con una buena dotación de infraestructuras, dispone de la generación mejor formada de la historia y ha observado un importante aumento en la inversión en Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i). Una vez adoptadas las reformas estructurales necesarias, se cuenta por tanto con unos fundamentos sólidos para acelerar la recuperación que permitirán un incremento gradual del crecimiento potencial hasta situarse en el entorno del 2% - 2,5% en el promedio 2011-2015, según las estimaciones del Gobierno.

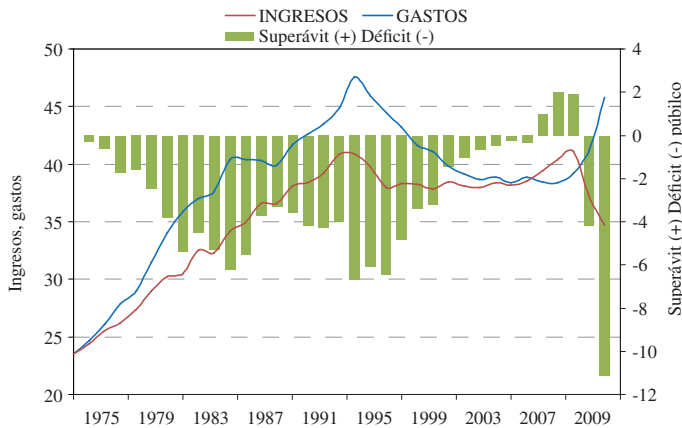
Capítulo 2

Sostenibilidad de las Finanzas Públicas

2.1 Introducción: el proceso de modernización de la hacienda pública española

España ha experimentado una extraordinaria transformación económica en los últimos 35 años, que ha afectado notablemente a sus estructuras productivas, a su relación con el exterior y al nivel de bienestar de los ciudadanos. El sector público no ha sido ajeno a este fenómeno sino que, por el contrario, se ha erigido en una de las palancas para la modernización económica española. Este proceso ha supuesto que el peso de gasto público en relación al PIB prácticamente se haya doblado, pasando de poco más del 20% a principios de los años 70, al 41% en 2008 (gráfico 2.1), manteniéndose por debajo del promedio europeo, que se situó en el 47% en dicho año.

Gráfico 2.1 Evolución de los agregados presupuestarios de las Administraciones Públicas españolas (% PIB), 1975-2009



FUENTE: IGAE.

El crecimiento del peso de las Administraciones Públicas en la economía no puede entenderse sino como el reflejo del desarrollo de un amplio Estado del Bienestar, centralizado principalmente en la Seguridad Social, garante del sistema público de pensiones incluso, desde 1990, para aquellos ciudadanos que no hayan cotizado. A ello hay que añadir políticas tan importantes como la de empleo (activa y pasiva), la sanidad (universalizada en 1986), la educación (extendida en 1990 como obligato-

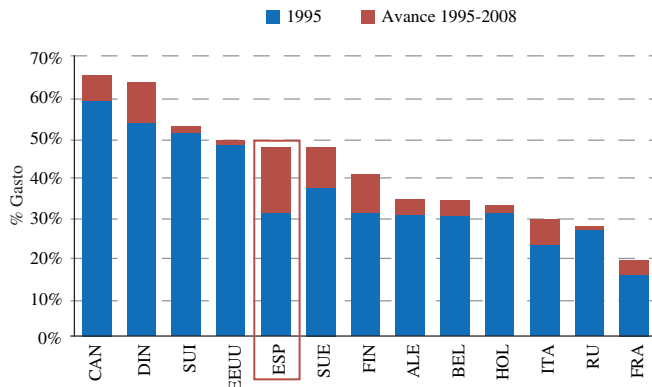
ria hasta los 16 años), el acceso a la vivienda o, la más recientemente introducida de atención a las personas dependientes, que se configura como un esfuerzo progresivo en aras a mejorar las condiciones de vida de millones de ciudadanos. En la actualidad, el gasto social supera ampliamente la mitad del gasto público.

La evolución de la hacienda pública se ha caracterizado por dos circunstancias que se han desarrollado en paralelo y que han condicionado intensamente la gestión financiera: por un lado, la creación y consolidación de las Comunidades Autónomas (CCAA) y, por otro, el proceso de integración económica con la Unión Europea (UE) y la posterior incorporación a la Unión Monetaria.

La descentralización fiscal hacia las CCAA (y en menor medida hacia las Entidades Locales) se ha producido junto al proceso de descentralización política y administrativa iniciado a principios de los años 80. El gasto de las administraciones territoriales ha pasado de representar el 15% del total en 1980 al 50% en la actualidad, siendo uno de los países de la OCDE con un mayor nivel de descentralización del gasto público (gráfico 2.2). Las CCAA asumen competencias clave desde la óptica del gasto, como la sanidad y la educación. Son precisamente estas dos políticas de gasto las que aglutinan en torno al 55% de los presupuestos autonómicos.

La adhesión de España a la UE y la posterior entrada en la zona euro también ha supuesto retos presupuestarios muy relevantes. En primer lugar, por la aparición de un nuevo flujo financiero de doble dirección, con la aportación financiera al presupuesto comunitario y, simultáneamente, la financiación de políticas comunitarias realizadas en nuestro país con cargo a dicho presupuesto. En segundo lugar, pero no menos importante, por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que ha supuesto nuevas obligaciones de disciplina fiscal para España y el resto de Estados Miembros que no habían existido con anterioridad, como se desarrolla en el apartado siguiente.

Gráfico 2.2 Descentralización del gasto público (% del gasto total)



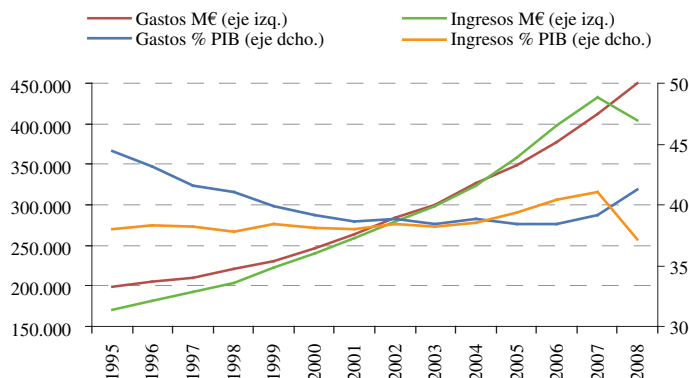
FUENTE: OCDE.



Después de dos décadas con un rápido desarrollo del grueso del Estado del Bienestar, a partir de 1994, España inicia un largo ciclo de expansión económica. Dicha etapa coincide con un proceso de saneamiento de las cuentas públicas que culmina con la consecución de tres superávits fiscales consecutivos (2005-2007). Esta consolidación fiscal se tradujo en una mejora del saldo presupuestario de casi 9 puntos y una reducción del ratio de deuda de más de 30, basada esencialmente en un progresivo descenso del gasto público en relación al PIB (lo que supuso alrededor de dos tercios del ajuste total), ya que los ingresos públicos se elevaron de forma muy moderada durante el periodo (un tercio del ajuste). Este proceso, que duró trece años, tuvo cinco características que permitieron suavizar sus efectos económicos y su repercusión social:

- Un ajuste medio anual de 6 décimas, más intenso al comienzo y al final del periodo y más tenue en la fase central.
- Un vigoroso crecimiento del PIB nominal que permitió combinar una reducción del peso del gasto público en la economía con un notable crecimiento nominal de las partidas presupuestarias (gráfico 2.3).
- Una tasa de inflación relativamente elevada (55% acumulado), que intensificó el crecimiento de la recaudación de determinados tributos y ayudó a reducir la ratio de deuda pública.
- Unos tipos de interés muy moderados, que facilitaron la continuada reducción del coste de la deuda pública en relación al PIB (del 5,1% al 1,6%).
- Una notable intensificación de las operaciones de privatización de empresas públicas, incluyendo algunas de gran tamaño y rentabilidad, lo que permitió reducir las necesidades de endeudamiento del Estado.

Gráfico 2.3 Evolución de los ingresos y gastos públicos



FUENTE: IGAE.

Este proceso de saneamiento fiscal, no se produjo con la misma intensidad en la mayoría de los Estados Miembros de la zona euro, donde el déficit apenas se redujo un 5 puntos del PIB en el periodo considerado, mientras que la reducción de la deuda pública no llegó

a 10 puntos. En definitiva, las estadísticas ponen de manifiesto de forma rotunda el elevado aprovechamiento del largo ciclo expansivo para realizar un intenso proceso de corrección de desequilibrios fiscales, sin renunciar, por ello, al desarrollo del Estado del Bienestar y su plasmación en el Estado de las Autonomías.

Las reglas fiscales

Las reglas fiscales son herramientas de auto-disciplina del Estado con la finalidad de promover una gestión presupuestaria más sostenible, transparente y creíble. Una regla fiscal debe encontrar un equilibrio entre la exigencia y flexibilidad, la sofisticación y simplicidad, para imponer rigor, pero dar margen de acción ante acontecimientos fuera del control de un gobierno.

Desde principios de los años 90, se ha producido un fenómeno de generalización de las reglas fiscales en todo el mundo desarrollado, existiendo en la actualidad 80 países que disponen de reglas fiscales nacionales o supranacionales. La evidencia demuestra que su uso mejora los resultados presupuestarios, siendo uno de los pilares básicos de un marco presupuestario moderno (FMI, 2010a).

a) El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)

La Unión Económica y Monetaria (UEM) optó en su diseño por mantener una política fiscal descentralizada pero coordinada, como complemento de la política monetaria única. Esa coordinación se ha llevado a cabo a través del PEC. Los argumentos que respaldan las reglas fiscales con carácter general, se refuerzan en el ámbito de la UEM, ante la ausencia de una política monetaria nacional. Por ello, se hace necesario mantener la disciplina presupuestaria, generando margen de maniobra para el funcionamiento pleno de los estabilizadores automáticos.

El PEC consta de una parte preventiva y de una parte correctiva. La preventiva exige que los Estados Miembros definan objetivos presupuestarios a medio plazo compatibles con una situación presupuestaria próxima al equilibrio o superávit. La correctiva, definió un límite de déficit público, del 3% del PIB, que una vez rebasado, podría eventualmente desembocar en sanciones en caso de no adoptarse medidas correctoras efectivas. Una regla simple, aunque no automática, ya que no todos los déficits superiores al 3% son considerados excesivos, si se demuestra que se producen en una situación excepcional.

El PEC mostró pronto las limitaciones de su concepción inicial. En 2004, diez Estados tenían abierto el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE). Adicionalmente, se produjeron problemas en la aplicación de la vertiente correctiva en algunos casos, poniendo de manifiesto que la disciplina presupuestaria inducida era insuficiente en las



fases alcistas del ciclo y que la aplicación en la fase bajista se enfrentaba a una gran resistencia política.

Este problema quedó parcialmente resuelto con la reforma de 2005, en la que se introdujeron importantes cambios, tanto en la parte preventiva como en la correctiva, con el objetivo de mejorar el análisis económico en la regla.

Los resultados de la reforma de 2005 han sido dispares. Considerando los 27 Estados, se observa la heterogeneidad desde el punto de vista de la disciplina fiscal tanto en cuanto al número de PDEs abiertos como en la diligencia para poner fin a los mismos (cuadro 2.1). En este contexto, es destacable que España se mantuviese en todo momento lejos del umbral del 3% (pasando de un déficit de -1% en 2000 a un superávit del 2% en 2006 y 2007), siendo uno de los pocos países que registró un saldo presupuestario acumulado prácticamente equilibrado (Baldwin y Gros, 2010) en dicho periodo. En cuanto a la deuda, la situación no es mejor, ya que sólo 15 Estados mantienen una ratio de deuda pública inferior al 60%. España, que se encuentra en este grupo, ha sido capaz de mantener un diferencial favorable respecto al promedio de en torno a 20 puntos.

Cuadro 2.1 Histórico de PDEs 2000-2008

Países inmersos en PDEs	Alemania (2002-07), Reino Unido (04-08), Italia (05-08), Francia (03-07), Portugal (02-04), Grecia (04-07), Hungría (04-08), Malta (04-07), Polonia (04-08), Chipre (04-06), Países Bajos (04-05), Eslovaquia (04-08) y R. Checa (04-08).
Países sin PDEs	España, Austria, Bélgica, Dinamarca, Suecia, Irlanda, Finlandia, Bulgaria, Estonia, Lituania, Letonia, Luxemburgo, Rumanía y Eslovenia.

FUENTE: Comisión Europea.

b) Las leyes de estabilidad presupuestaria en España

Las leyes de estabilidad presupuestaria españolas¹ supusieron la adaptación a la normativa interna de los conceptos que ya se venían aplicando desde la aprobación del PEC, consagrando los cuatro principios fundamentales que ordenan la elaboración de los presupuestos en todos los niveles de gobierno: estabilidad, plurianualidad, transparencia y eficiencia.

La Ley incorporó dos elementos novedosos en el funcionamiento del sistema, que se configuran como verdaderos mecanismos de disciplina a nivel central: el límite de gasto no financiero y el fondo de contingencia.

¹ Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria; y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La legislación nacional, al igual de lo ocurrido a nivel europeo, fue objeto de reforma en el año 2006, con la finalidad principal de superar la rigidez de la regla del “déficit cero” que, al no tener en cuenta las fluctuaciones de la economía, creaba incentivos a desarrollar políticas procíclicas. La reforma impuso, por primera vez, la obligación de presentar superávit en épocas de fuerte crecimiento económico, al tiempo que reconocía la posibilidad de incurrir en déficit en etapas de bajo crecimiento o recesivas, permitiendo el libre funcionamiento de los estabilizadores automáticos.

Desde la entrada en vigor de las leyes de estabilidad, tras dos ligeras desviaciones a la baja en 2003-04, en el periodo 2005-07 se superaron ampliamente los objetivos aprobados por las Cortes Generales, debido a los amplios superávits acumulados en la Administración Central y en la Seguridad Social. Sin embargo, tras los amplios incumplimientos de 2008 y 2009, han surgido voces que cuestionan la vigencia de las reglas fiscales, tanto nacionales como europeas. Al respecto parece razonable pensar que, aunque los mecanismos de ajuste no hayan resultado suficientemente flexibles para las extraordinarias dimensiones de la recesión sufrida, las leyes de estabilidad seguirán siendo un instrumento útil para guiar el proceso de consolidación fiscal y el posterior camino en una senda de crecimiento más equilibrada.

2.2 La respuesta del sector público a la crisis económica

Política fiscal expansiva

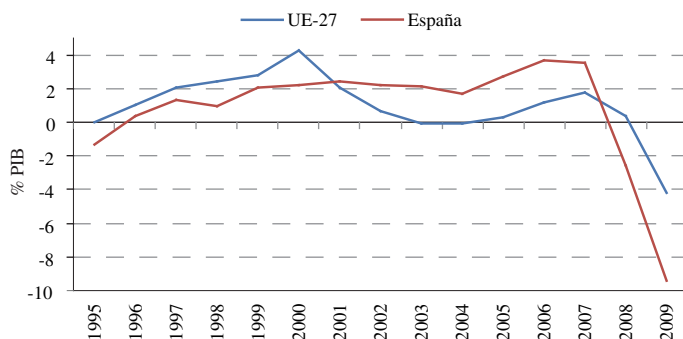
La crisis financiera y su posterior contagio a la economía real ocasionó la interrupción brusca de la intensa etapa de crecimiento económico que experimentaba España. El estrangulamiento de los flujos de crédito del sistema productivo y la incertidumbre en el gasto del sector privado, tuvo como consecuencia una notable erosión de la demanda agregada, lo que llevó a poner en práctica por parte de los gobiernos políticas fiscales expansivas, con la finalidad de aminorar los efectos finales sobre la actividad y el empleo.

Esta respuesta fue fruto de la acción coordinada de los Estados europeos y demás miembros del G-20, que acordaron la puesta en marcha de medidas temporales de estímulo económico y de apoyo al sector financiero. En el caso europeo, mediante el Plan Europeo de Recuperación Económica se comprometieron 200.000 millones de euros, equivalente al 1,5% del PIB de la UE. De esta dotación, el 85% procedía de los presupuestos nacionales y el 15% restante del presupuesto comunitario y del Banco Europeo de Inversiones. La intensidad, composición y secuencia temporal de las medidas ha sido, sin embargo, diferente en cada país, en función de las necesidades específicas de cada uno y de los distintos puntos de partida.



El sector público español contaba con la ventaja de su bajo endeudamiento relativo (y su consiguiente menor servicio de la deuda), fruto del proceso de intensa consolidación fiscal que acababa de concluir, caracterizado por la consecución de superávits primarios ininterrumpidamente desde mediados de los años 90 (gráfico 2.4).

Gráfico 2.4 Evolución del saldo primario en España y la UE (% PIB)



FUENTE: Comisión Europea.

En este contexto, el Gobierno optó por:

- Permitir el libre funcionamiento de los estabilizadores automáticos: por el lado de los ingresos, se produjo una sensible erosión de las bases tributarias, reflejando la negativa evolución de los principales agregados macroeconómicos. Por la vertiente de los gastos, el reflejo más relevante fue el crecimiento de los fondos destinados a la protección de los desempleados, que prácticamente se doblaron. Estos efectos equivalieron a un deterioro fiscal de 4 puntos del PIB.
- Articular un fuerte plan de estímulo económico, situando a España, junto a Estados Unidos y Australia, en el grupo de países desarrollados con un paquete de reactivación mayor (OCDE, 2009), que ascendió a 42 mil millones entre 2008 y 2009 (4% del PIB acumulado, aproximadamente 2 puntos en cada año).
 - En materia de ingresos, se tomaron medidas por importe de 31 mil millones de euros, destacando las rebajas fiscales (en el IRPF o la eliminación del impuesto sobre el patrimonio, entre otras), así como las medidas de apoyo a la liquidez (como la generalización del sistema de devolución mensual en el IVA o la flexibilización de las condiciones para el aplazamiento de deudas tributarias y con la Seguridad Social).

- En materia de gasto, destacaron el Fondo de Inversión Local y el Fondo de Dinamización de la Economía y el Empleo por un importe conjunto de 11 mil millones de euros en 2009.

Estas dos decisiones permitieron desarrollar una política fiscal con un alto componente anticíclico, lo que propició que la economía española resistiese la crisis mejor que otras de su entorno en términos de PIB. Según las estimaciones disponibles, el impacto de las medidas tomadas por España sobre el crecimiento estaría entre los mayores, alcanzando 1 punto del PIB en 2009, mientras que en la zona euro el efecto medio fue de la mitad (cuadro 2.2). Estos datos ponen de manifiesto los efectos positivos sobre la actividad de las medidas adoptadas, que permitieron el mantenimiento de cientos de miles de puestos de trabajo.

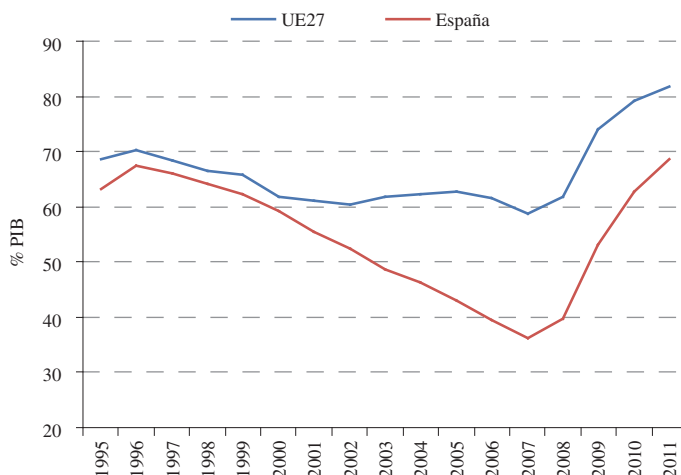
Cuadro 2.2 Escenarios de crecimiento del PIB en 2009

	Con estímulos fiscales (dato observado)	Sin estímulos fiscales (estimación OCDE)
Zona Euro	-4,1%	-4,6%
España	-3,7%	-4,7%

FUENTE: OCDE.

No obstante, es evidente que el paquete de estímulo y los estabilizadores automáticos ocasionaron un alto coste en términos de posición fiscal, pues produjeron un notable crecimiento del déficit, que se situó bruscamente en niveles no conocidos en la historia reciente. Sin embargo, hay que tener en cuenta una tercera circunstancia con una influencia nada despreciable a la hora de explicar el déficit generado: el fin de la burbuja inmobiliaria. Este fenómeno ocasionó un deterioro directo en la recaudación de algunos impuestos (transmisiones patrimoniales onerosas, actos jurídicos documentados, IVA y ciertos ingresos municipales) y un efecto indirecto (o de segunda ronda) sobre otros (Impuesto sobre Sociedades, IRPF, etc.), contribuyendo al fuerte descenso de la presión fiscal, el mayor de los países desarrollados entre 2007 y 2009 (OCDE, 2010a), y configurándose como un elemento fundamental del crecimiento del déficit estructural de las Administraciones Públicas.

El resultado de estas tres circunstancias fue un deterioro de 13 puntos en el saldo presupuestario en tan sólo dos años (2007-2009) y un rápido incremento del ratio de deuda (17 puntos), acrecentado por los fondos de ayuda al sector financiero (FAAF y FROB). Esta evolución del ratio de deuda es similar a la de otras economías europeas, lo que permitirá mantener un elevado diferencial positivo respecto de los niveles medios de endeudamiento de la zona euro (gráfico 2.5).

**Gráfico 2.5 Deuda pública en España y UE (% PIB)**

FUENTE: Comisión Europea y MEH.

En definitiva las cuentas públicas han presentado en el conjunto de las economías avanzadas una evolución que no tiene precedentes desde el fin de la 2ª Guerra Mundial, con un crecimiento del endeudamiento público en torno a 35 puntos², y con el agravante del alto nivel inicial (Cotarelli y Viñals, 2009).

Estrategia de sostenibilidad fiscal

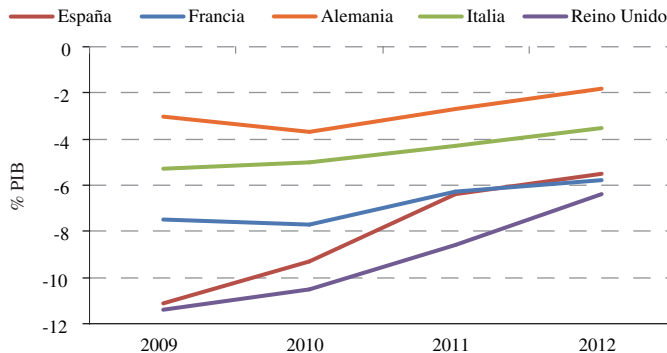
El deterioro presupuestario generalizado que ya se observaba a mediados de 2009 y el progresivo tensionamiento de los mercados de capitales produjeron un viraje en las recomendaciones de política fiscal de los principales organismos internacionales, cambiando el foco de las medidas de estímulo a la necesidad de diseñar y publicar planes ambiciosos y creíbles de consolidación fiscal a medio plazo. Con ello se pretendía otorgar certidumbre a los mercados financieros y a los agentes económicos, sentando las bases para una recuperación más lenta, pero también más sólida. En este sentido, se ha venido argumentando que, aunque los procesos de consolidación fiscal tendrían ciertos efectos contractivos en el corto plazo, éstos se verían compensados por los beneficios sobre el crecimiento en el medio y largo plazo (FMI, 2010b). Además, algunos estudios han señalado que, en ciertas cir-

² Según las estimaciones del World Economic Outlook del FMI, la deuda pública de los países avanzados pasará del 73% del PIB en 2007 al 108% en 2015.

cunstancias, las medidas de saneamiento fiscal podrían llegar a tener efectos positivos incluso en el corto plazo (Alesina, 2010). Este planteamiento se basa en la reducción de la incertidumbre derivada de un plan de consolidación fiscal a medio plazo, mejorando las expectativas de los agentes económicos (incremento de la inversión, reducción del ahorro por motivo “precaución” y mejores perspectivas sobre la carga fiscal futura) y reduciendo los efectos expulsión de la financiación privada.

España se adelantó a este proceso con los Presupuestos Generales del Estado para 2010 y la posterior actualización del Programa de Estabilidad³, en un momento en que la recomendación general era iniciar la consolidación en 2011. El Programa recogía un conjunto de medidas para iniciar la reducción del déficit público al 9,8% del PIB en 2010, 14 mil millones de euros menos que en 2009. Posteriormente, con el recrudecimiento de las tensiones en los mercados de deuda soberana europeos (a raíz de la operación de ayuda financiera a Grecia), el Eurogrupo de mayo decidió instar a los países a adelantar sus estrategias de consolidación fiscal (gráfico 2.6).

Gráfico 2.6 Previsiones de déficit público en las principales economías europeas (% PIB)



FUENTE: Comisión Europea.

En este marco, el Gobierno español decidió una aceleración del ajuste en los años 2010 y 2011, remitiendo una nueva senda de consolidación fiscal a las Cortes Generales, que suponía medio punto de mayor ajuste en 2010 y 1,5 puntos en 2011, respecto al Programa de Estabilidad aprobado (cuadro 2.3). El plan español, el tercero más ambicioso de la UE, permitirá el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, para que el sector público español se sitúe dentro de los límites que marca el PEC. Ello implicará que en 2013 se alcance el equilibrio del saldo primario (excluidos los intereses). En términos de endeudamiento, la ratio deuda/PIB se esta-

³ Aprobado en el Consejo de Ministros del 29 de enero de 2010.



bilizará alrededor del 70% del PIB en 2012, casi 20 puntos por debajo de la media de la zona euro.

**Cuadro 2.3 Senda de consolidación fiscal para 2010-2013,
España Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (% del PIB)**

	2009	2010	2011	2012	2013
A. Central	-9,4	-6,7	-4,8	-3,2	-2,1
CCAA	-2,0	-2,4	-1,3	-1,3	-1,1
EELL	-0,6	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2
Seg. Social	+0,8	+0,2	+0,4	+0,4	+0,4
Total AAPP	-11,1	-9,3	-6,0	-4,4	-3,0

NOTA: Excluyendo el efecto de las liquidaciones del sistema de financiación autonómico y local en 2010 y 2011.
FUENTE: MEH

En esta línea, el Plan de revisión del gasto de la Administración General del Estado establece las dos principales directrices de actuación a seguir:

- En el caso de que se produzcan desviaciones respecto a la senda de estabilidad presupuestaria aprobada, o existan circunstancias que supongan un riesgo para su cumplimiento, el Gobierno tomará medidas adicionales extraordinarias que permitan reconducir la situación.
- Los incrementos de recaudación que se produzcan respecto a la prevista se destinarán a reducir el déficit público, sin que puedan ser aplicados a financiar aumentos en el gasto.

Además de estas premisas básicas, las principales características del plan español de consolidación son:

- Corresponsabilidad: el alto grado de descentralización fiscal alcanzado en España no debe constituir un obstáculo para el logro de los objetivos de política fiscal. Por ello, se establece un reparto de los esfuerzos de austeridad en el que el Estado asume la mayor parte del ajuste (tres cuartas partes), pero en el que todas las administraciones se comprometen a mejorar sus saldos presupuestarios, dentro del respeto a la autonomía financiera de las distintas Administraciones Públicas en la definición de las acciones para llegar a él.
- Asimetría: Aunque el proceso incluye algunas medidas en el lado de los impuestos, la mayor parte del ajuste descansa en la reducción del gasto público, dado que éste tiene un menor efecto sobre el crecimiento económico y una mayor probabilidad de éxito (FMI, 2010a).

- Plurianualidad: Más allá de la reversión de los estímulos temporales, la introducción de medidas estructurales y la recuperación de los elementos cíclicos del presupuesto implican adoptar una perspectiva de medio plazo hasta recuperar el equilibrio presupuestario, con objetivos intermedios (2011: 6%; 2013: 3%).
- Generalidad: El plan establece una distribución equilibrada de los esfuerzos de austeridad, que afectan a la gran mayoría de partidas (e.g. retribuciones, gastos de funcionamiento, transferencias e inversiones), aunque salvaguarda al máximo la protección social.
- Transparencia: El anuncio exhaustivo de las medidas adoptadas y planeadas para los años sucesivos, así como la intensificación en la publicación de información económica por parte de los poderes públicos, se ha mostrado clave como elemento para reforzar la credibilidad de los agentes económicos en las cuentas del Estado.

Fruto de ello, los resultados de la actuación presupuestaria de las Administraciones Públicas en el primer semestre de 2010 ya arrojan una importante reducción de la necesidad de financiación medida según la metodología del PDE, reduciéndose un 8% respecto al déficit generado en el primer semestre de 2009, lo que demuestra un claro cambio de tendencia en la política presupuestaria. Los resultados son especialmente positivos en el ámbito de la administración central, que hasta octubre ha conseguido reducir su déficit de contabilidad nacional un 46%, gracias a la desaparición de algunas medidas transitorias, pero también gracias a los efectos iniciales de las medidas de consolidación aplicadas. La Seguridad Social, por su parte, sigue manteniendo su superávit, el 1% del PIB hasta noviembre, mientras que las CCAA han contenido su déficit al 1,2% hasta septiembre, estando la mayoría de ellas en línea con el objetivo aprobado para 2010. Teniendo en cuenta estos datos, así como los progresivos efectos de las medidas introducidas en primavera, es posible anticipar que el conjunto de las Administraciones Públicas cumplirá el objetivo de déficit previsto para el año. En este sentido también se ha manifestado la Comisión Europea (2010).

De cara al año 2011, se prevé el mayor ajuste de todo el periodo, con una reducción del déficit de 3,3 puntos del PIB, para alcanzar el objetivo intermedio fijado para este año (-6% del PIB). La distribución del esfuerzo es equitativa entre las diferentes administraciones, aunque es cierto que la mayor parte lo realizará la Administración Central (1,9 puntos), seguida de las CCAA (1,1). La Seguridad Social (0,2) y las Entidades Locales (0,1) realizarán ajustes más modestos, dada su mejor situación de partida.

Por lo que respecta al Estado, el Gobierno ha aprobado, los Presupuestos Generales del Estado más austeros de la historia democrática. Prueba de ello es que el gasto de la Administración General se reduce un 7,9% en términos homo-

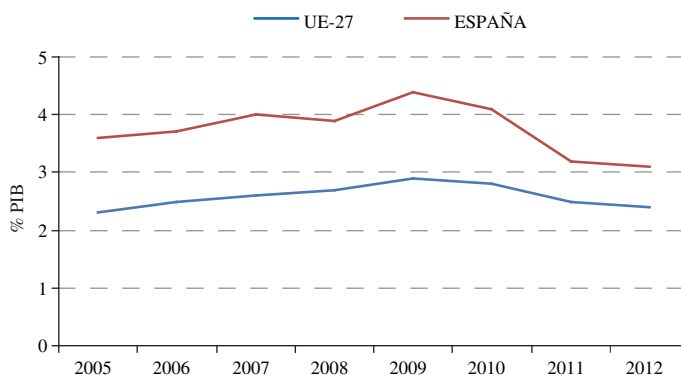


généos. Esta reducción, ya de por sí importante, adquiere mayor relieve al tener en cuenta que absorbe un incremento del 18% del servicio de la deuda del Estado (que, no obstante, se mantendrá en un nivel moderado en términos históricos y comparados). El ajuste afecta, en primer lugar, a la retirada de los estímulos temporales que habían permanecido durante 2010, que básicamente son los 5.000 millones de euros del Fondo para el Empleo y la Sostenibilidad Local. Además de ello, se acomete una fuerte reducción del gasto corriente primario, de un 5%. Por último, hay que computar la de los gastos de capital, ligeramente superior al 30%, respecto al presupuesto inicial de 2010.

En este último caso, debe tenerse en cuenta, no obstante, dos factores relevantes:

- España estaba realizando durante los últimos años un esfuerzo de inversión pública muy superior a la media europea (gráfico 2.7).
- La reducción se verá parcialmente compensada por el Plan Extraordinario de Infraestructuras, que se financiará mediante fórmulas de financiación público-privadas.

Gráfico 2.7 Evolución de la inversión pública (% del PIB) de España y la UE, 2005-2012



FUENTE: Comisión Europea.

Los ingresos no financieros crecerán un 6% gracias al dinamismo de los ingresos impositivos. Más de la mitad de este incremento se explica por las medidas discrecionales adoptadas, principalmente la subida de tipos de los impuestos indirectos. El resto se deberá a la mejoría del PIB nominal prevista, de acuerdo con las previsiones macroeconómicas. Además, se acometerá el proceso de privatización parcial de la red aeroportuaria y las loterías del Estado, facilitando un importante flujo de ingresos financieros que reducirán las necesidades de endeudamiento del Tesoro.

Las CCAA reducirán su déficit en un 1,1% del PIB hasta el 1,3%, conforme a la senda informada favorablemente en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y aprobada por las Cortes Generales. Para el logro de este ambicioso objetivo, el Gobierno

ha adoptado una serie de medidas de consolidación que impactan directamente en los presupuestos autonómicos. En concreto, la reducción de las retribuciones de los empleados públicos, la disminución del gasto farmacéutico y las modificaciones introducidas en el sistema de dependencia, suponen un ahorro adicional de cerca de 3.000 millones de euros. El resto del ajuste necesario vendrá por medidas propias de las CCAA, que serán diferentes en cada caso, fruto de las diversas opciones fiscales que adopten en uso de su autonomía financiera. En relación a ello, buena parte de ellas están adoptando medidas normativas adicionales en materia de impuestos, para complementar los ajustes que todas están realizando en relación a su gasto, similares a los del Estado, según los proyectos de Presupuestos y los planes de reequilibrio aprobados. El Gobierno condicionará las autorizaciones de endeudamiento a largo plazo al cumplimiento estricto de los objetivos aprobados, mediante un novedoso mecanismo de aprobación en tres fases del endeudamiento anual.

Por último, las Entidades Locales deberán mejorar su saldo en una décima porcentual del PIB, unos 1.080 millones, de los que algo más de la mitad viene dado por las medidas adoptadas por el Gobierno en materia de personal e IVA.

2.3 Retos y perspectivas de futuro

El impacto en los agregados presupuestarios derivado de la crisis económica ha supuesto el incumplimiento generalizado de los mecanismos arbitrados en los países desarrollados para conducir una gestión presupuestaria equilibrada, provocando que la mayoría de ellos hayan quebrado los límites de endeudamiento, gasto y déficit preestablecidos. Esto ha puesto en tela de juicio de solidez y resistencia de los marcos presupuestarios vigentes. Por otra parte, la apremiante necesidad de acometer planes de consolidación fiscal potentes y creíbles, ha subrayado la necesidad de robustecer dichos sistemas institucionales, con base en cuatro grandes principios: transparencia, coordinación, eficiencia y sostenibilidad.

En este sentido, en el entorno de los principales organismos internacionales se está formando un amplio consenso sobre la oportunidad de actuar en el marco institucional en el que se desenvuelve la gestión financiera pública.

El FMI (2010c) sostiene que marcos fiscales más robustos pueden ayudar en el proceso de consolidación, para lo que propone medidas como reforzar la independencia de las proyecciones macroeconómicas, generalizar los análisis sobre la eficiencia de los programas de gasto público o crear organismos fiscales independientes que ofrezcan un análisis sobre la evolución de las finanzas públicas.

La OCDE (2010b), por su parte, viene insistiendo en que el establecimiento de reglas fiscales claras y de una programación presupuestaria plurianual puede contribuir al cumplimiento de los planes de consolidación anunciados.



Por último, la Comisión Europea está acometiendo cambios muy relevantes en su sistema de coordinación de las políticas fiscales, reclamando marcos nacionales consistentes con la regulación comunitaria resultante.

España no es, en absoluto, ajena a este proceso. La modernización de nuestro sistema presupuestario se configura como una de las claves para garantizar la sostenibilidad, no sólo de nuestras finanzas públicas, sino desde una óptica más amplia, de nuestro modelo social de bienestar.

En este marco, se presenta una oportunidad para acometer mejoras en tres dimensiones de extraordinario calado, que se desarrollan a continuación.

Transparencia

La transparencia en el diseño y gestión presupuestaria es un elemento crucial en aras de generar credibilidad y confianza de los agentes económicos en la actuación pública y, como tal, está recogido en la normativa de estabilidad presupuestaria. Tres son los campos de mejora más relevantes en este ámbito: reforzar la independencia, garantizar una información más completa y articular un verdadero sistema de plurianualidad presupuestaria.

A) Uno de los instrumentos más utilizados para incrementar la transparencia de los sistemas presupuestarios es la creación de órganos independientes del poder ejecutivo que realicen una valoración y asesoramiento de las políticas públicas. Como ejemplos más destacados cabe citar a la Oficina Presupuestaria del Congreso de Estados Unidos (creada en 1975) o los consejos de política fiscal recientemente establecidos en Suecia y Reino Unido, entre otros.

En esta línea, en España también se ha aprobado la puesta en funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales⁴ que entrará en funcionamiento en los primeros meses del año 2011.

B) Por otra parte, es incuestionable que en un Estado tan descentralizado como el nuestro, la disponibilidad de información presupuestaria actualizada de cada uno de los subsectores que integran el sector público resulta crucial para obtener una visión adecuada de la orientación de la política fiscal del país. La heterogeneidad de la información proporcionada por las administraciones territoriales, y el desfase temporal que en algunos casos se produce, supone un inconveniente importante en términos de comunicación pública. En este sentido, el Gobierno ha impulsado la transparencia en el ámbito de la información económica, estableciendo con carácter permanente nuevos compromisos, como la publicación trimestral de datos de ejecución presupuestaria homogéneos en todas las CCAA, con un importante nivel de

4 Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.

detalle de ingresos y gastos, o la información mensual de la evolución de la deuda del Estado.

C) Un último aspecto a reforzar es la adopción de una perspectiva plurianual en los presupuestos públicos. En la actualidad, este principio se traduce en la fijación de objetivos de estabilidad presupuestaria a tres años para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus agentes. En la Administración General del Estado, estos objetivos se completan con la elaboración de los escenarios presupuestarios plurianuales, convertidos en la práctica en un mero ejercicio formal, que queda lejos de convertirse en una verdadera presupuestación a medio plazo.

Un marco plurianual debe servir como nexo de conexión entre los objetivos presupuestarios (a tres años) y el presupuesto anual, dando credibilidad y transparencia a la senda de ajuste, además de enviar una señal inequívoca sobre las prioridades políticas de los gobiernos. Esta técnica asegura la consistencia entre la evolución económica y las proyecciones fiscales y ayuda a mejorar la estabilidad macroeconómica y fiscal, contribuyendo a mantener el gasto público en un nivel sostenible.

El sistema español cuenta con los instrumentos técnicos necesarios para poner en práctica un modelo de presupuestación plurianual, como son un sistema de información moderno, unas unidades de previsión macro y fiscal robustas y una técnica de presupuestación por programas. De hecho, periódicamente se elaboran y publican escenarios macroeconómicos y previsiones de ingresos trienales, con ocasión de la actualización anual del Programa de Estabilidad del Reino de España. Por otra parte, y en el marco de la crisis fiscal actual, el Ministerio de Economía y Hacienda ha explicitado con gran detalle sus previsiones actualizadas respecto a la evolución esperada de las grandes rúbricas del presupuesto, en áreas clave como las inversiones, los gastos de personal o los gastos de funcionamiento. Por todo ello, España se encuentra en condiciones idóneas para la institucionalización de este tipo de ejercicios, que deben prolongarse y hacerse una constante en el futuro próximo.

Eficiencia

Los Ministerios de Finanzas de los distintos países vienen prestando una atención cada vez mayor a la calidad del gasto público, entendida como el uso eficiente de los recursos, de forma que favorezcan el crecimiento económico sostenible en el largo plazo. La reciente crisis fiscal, no ha hecho sino subrayar la urgencia de este objetivo, en la medida en que ha producido una importante reducción de los recursos disponibles. Ya no es suficiente una gestión pública eficaz, sino que la eficiencia y la economía devienen en aspectos tan importantes como aquel.

Los gobiernos no sólo se legitiman con base en la observancia de la Ley, sino también precisan de una legitimación a través de su gestión, orientada a los resulta-



dos que ofrecen a sus ciudadanos (Feinstein y Zapico, 2010). Por ello, resulta trascendental adoptar una cultura de la evaluación y la excelencia de las actuaciones públicas para reforzar los procesos de fijación de prioridades políticas, asignación de recursos y gestión pública.

En España, la evaluación ha recaído tradicionalmente en órganos de control financiero, como la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Recientemente, esta estructura se ha visto reforzada con la creación, a finales de 2006, de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL), que pretende promover la cultura de la evaluación y la calidad por todo el sector público español. Esta Agencia, ya ha emitido informes con un impacto real sobre las políticas públicas, como es el caso de la evaluación de la política de bonificaciones a la Seguridad Social, que ha sido objeto de una reciente reforma, que se desarrolla en el capítulo 3.

A pesar de los indudables avances producidos, todavía se observa un vínculo insuficiente entre los resultados de las evaluaciones y el proceso de elaboración presupuestaria. Consciente de este problema, el Gobierno ha reforzado legalmente la evaluación, al incluir en el proyecto de Ley de Economía Sostenible que “todo gasto se evaluará atendiendo a los principios de eficiencia y simplificación de los servicios prestados, incentivando la productividad del sector público. En especial, el Estado promoverá la colaboración entre las Administraciones Públicas para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos. (...) El plan de austeridad conllevará la revisión y el análisis de todos los programas y políticas de gasto y, asimismo, la racionalización de las estructuras de la Administración General del Estado y del sector público empresarial estatal, con el objetivo de adecuar la estructura y organización a los principios de eficiencia y economía (...)”.

Los efectos de las mejoras impulsadas dependerán en buena medida de que se desarrollen los instrumentos adecuados para su efectividad. En este sentido, el desarrollo de un sistema eficaz de indicadores de gestión y un sistema presupuestario orientado a los resultados permitiría mejorar la eficiencia asignativa, la toma de decisiones y responsabilidad de los gestores públicos.

Coordinación: El refuerzo del gobierno económico europeo

Una de las más claras lecciones de la crisis económica y financiera ha sido la necesidad de reforzar la coordinación de las políticas económicas y fiscales. El Consejo Europeo de marzo de 2010 creó un Grupo de Alto Nivel (*Task Force*) con el fin de que presentase propuestas para hacer frente a estas deficiencias. Este informe, junto con las propuestas elaboradas por la Comisión, fueron presentadas en el Conse-

jo Europeo en octubre, La reforma, que previsiblemente entrará en vigor en 2012, consta de cinco grandes líneas de acción:

1. *Disciplina fiscal.* El refuerzo de la disciplina se llevaría a cabo a través de las acciones siguientes:

- (i) Mayor atención a la deuda y a la sostenibilidad fiscal.
- (ii) Reforzar el cumplimiento del PEC, mediante nuevas sanciones y medidas reputacionales, políticas y financieras tanto en la parte preventiva como correctiva.
- (iii) Asegurar que los marcos presupuestarios nacionales son compatibles con el PEC.

2. *Supervisión Macroeconómica reforzada.* Se introduce un nuevo mecanismo de supervisión de los desequilibrios macroeconómicos y de las divergencias en competitividad. Estaría integrado por tres elementos:

- (i) Un mecanismo de alerta temprana, con un informe periódico y un conjunto de indicadores que proporcionen señales adelantadas de desequilibrios internos y externos.
- (ii) Una parte preventiva, basada en un análisis anual de los desequilibrios macroeconómicos y vulnerabilidades en el marco de la evaluación de los Programas Nacionales de Reforma y de los Programas de Estabilidad.
- (iii) La parte correctiva, se activaría con la declaración de “posición de desequilibrios excesivos”, cuando la política económica de un Estado no sea consistente con las Orientaciones Generales de Política Económica.

3. *El Semestre Europeo.* En vigor a partir de 2011, reforzará la supervisión ex ante de la política fiscal de los Estados Miembros, adelantando la presentación de los Programas de Estabilidad y Crecimiento al inicio de la tramitación de los presupuestos nacionales. Además, el Semestre Europeo representa un nuevo ciclo de coordinación de las políticas económicas, ya que sincroniza la supervisión del PEC y la de la Estrategia Europa 2020.

4. *Mecanismo de gestión de crisis.* Más allá del mecanismo temporal aprobado en mayo, el Consejo Europeo de diciembre acordó las características generales del futuro mecanismo permanente, que asegure la estabilidad financiera de la zona euro a partir de 2013.

5. *Instituciones más fuertes para un gobierno económico más efectivo.* Se pretende reforzar las instituciones fiscales nacionales y centrales y crear un sistema de incentivos para la disciplina fiscal a todos los niveles.

De forma paralela y derivada del proceso de integración de las políticas fiscales europeas, España se enfrenta al reto de mejorar los mecanismos de coordinación existentes a nivel nacional. En primer lugar, la reforma del PEC acrecienta la necesidad de acometer políticas presupuestarias sostenibles en todas las Administraciones



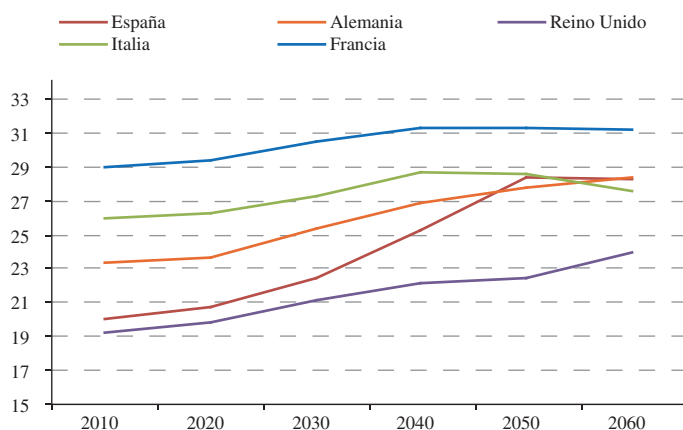
Públicas. Además, la puesta en marcha del Semestre Europeo adelanta e incrementa las demandas de información sobre la evolución presupuestaria previsible. Por último, se plantea la revisión del marco presupuestario nacional, para adaptarlo a las nuevas demandas de coordinación.

2.4 Sostenibilidad del sistema de pensiones

A pesar de las fuertes exigencias que la crisis ha originado en el corto y medio plazo, quizás el mayor riesgo desde el punto de vista de la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas tiene un origen totalmente distinto: el envejecimiento poblacional. La práctica totalidad de los países europeos sufrirán un fuerte crecimiento de los gastos asociados al envejecimiento en los próximos 50 años (Comisión Europea, 2009). Los estudios sobre tendencias demográficas y sus efectos sobre el gasto público a largo plazo no son nuevos, sino que eran conocidos mucho antes del comienzo de la crisis económica. Sin embargo, las tensiones fiscales recientes han subrayado la necesidad de afrontar el problema del envejecimiento poblacional cuanto antes si se quiere presentar un programa de consolidación fiscal creíble en el largo plazo.

En el caso de España, las proyecciones realizadas por la Comisión Europea en el marco del Grupo de Trabajo de Envejecimiento, indican que el gasto total asociado al envejecimiento (pensiones, sanidad, educación, desempleo y dependencia) pasará del 19,2% del PIB en 2007 al 28,2% en 2060, bajo el actual sistema y en ausencia de reformas. Ello supondrá un incremento superior al experimentado por algunos países como Alemania o Francia (gráfico 2.8).

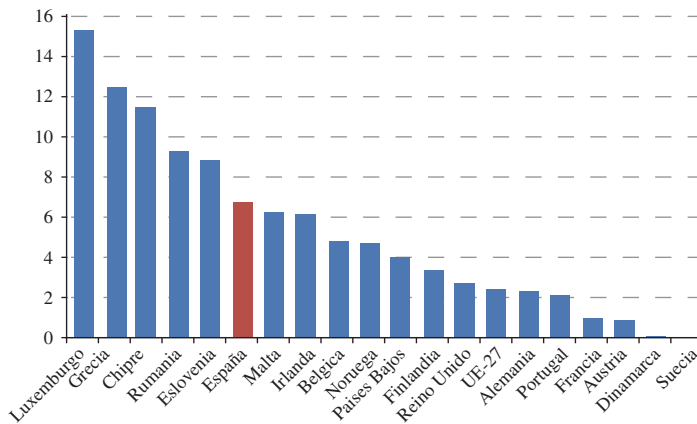
Gráfico 2.8 Evolución del gasto asociado al envejecimiento (% del PIB)



FUENTE: Comisión Europea.

La mayor parte de este crecimiento, tres cuartas partes, será debido al incremento del gasto en pensiones, que pasará del 8,4% del PIB en 2007 al 15,1% en 2060. Esta tendencia se acelerará a partir de 2030 debido especialmente al envejecimiento de la población. Aunque el aumento del gasto en pensiones será un elemento común en todos los países de la Unión Europea, en España el proceso será más intenso, con un aumento estimado de 6,7 puntos de PIB en el periodo, frente a los 2,4 puntos en el promedio de la UE-27 (gráfico 2.9).

Gráfico 2.9 Variación del gasto en pensiones en la UE (%PIB), 2010-2060



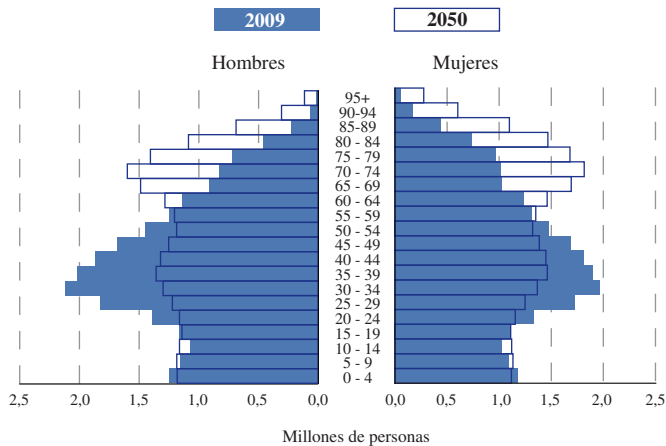
FUENTE: Comisión Europea.

Detrás de este aumento del gasto se encuentra la presión del envejecimiento demográfico, caracterizado por el gran avance que se ha producido tanto en la esperanza de vida al nacer como en la esperanza de vida a los 65 años. La primera ha pasado de 35 años en el año 1900 a 81 años del año 2008. De hecho, en comparativa europea, España presenta una de las mayores esperanzas de vida al nacer, destacando la femenina con más de 84 años. En cuanto a la esperanza de vida a partir de los 65 años, ha pasado de menos de 10 años a principios del siglo XX, a casi 20 años a principios del siglo XXI, siendo de nuevo una de las cifras más altas en comparación europea.

Las tensiones demográficas se traducirán en el crecimiento del colectivo de pensionistas. En la actualidad, el número de personas mayores de 65 años es de 7,6 millones, el 16,6% del total de la población. Según las últimas estimaciones del INE, esta proporción aumentará en las próximas décadas hasta el 32% en 2050, lo que supone multiplicar por dos el número de personas en edad de jubilación (gráfico 2.10).



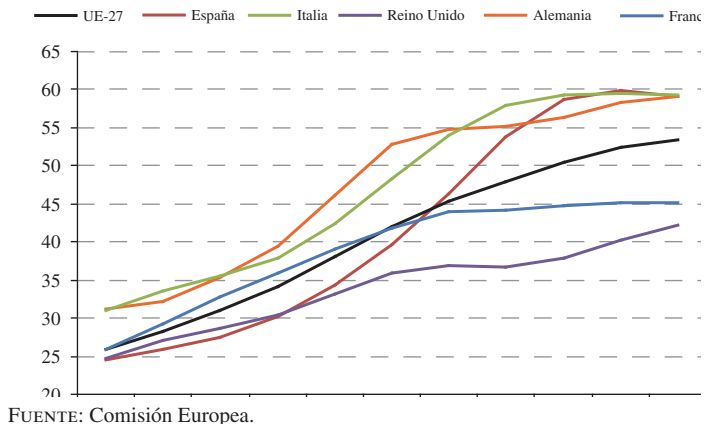
Gráfico 2.10 Pirámide de población en España: 2009 y 2050



FUENTE: INE.

Esta proyección muestra que la tasa de dependencia, definida como el porcentaje de población con más de 65 años sobre el total de población en edad laboral (16-64 años), se multiplicará por 2,5, pasando del 24,6% en 2009 al 60,6% en el año 2050, según el INE. La tasa de dependencia en España será la segunda más alta de la UE en 2060, sólo superada por Italia (gráfico 2.11), lo que supone pasar de una persona mayor de 65 años por cada cuatro personas en edad de trabajar a uno por cada 1,7 personas en edad de trabajar.

Gráfico 2.11 Tasa de dependencia 2010-2060



FUENTE: Comisión Europea.

En respuesta a estas tendencias, el Gobierno está actuando para garantizar la sostenibilidad futura de nuestro Estado del Bienestar. En este marco, se ha iniciado un proceso de adopción temprana de medidas de reforma, presentando en enero de 2010 una propuesta de refuerzo del sistema de Seguridad Social a la Comisión del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados. Las principales propuestas se concretan en:

- Mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones recibidas.
- Mayor transparencia en los procesos de cotización.
- Culminación del proceso de integración de regímenes y de separación de fuentes de financiación.
- Política más eficaz y suficiente de ayudas familiares.
- Prestaciones de muerte (i.e. viudedad) y supervivencia adaptadas a las nuevas formas familiares.
- Incentivos a la prolongación de la vida laboral, revisando la edad mínima de jubilación y racionalizar las formas de acceso a la jubilación anticipada y a la prejubilación.

Además de estas medidas, importantes todas ellas para la modernización del sistema de pensiones, el Gobierno ha considerado conveniente introducir en el debate parlamentario otras propuestas con un mayor impacto sobre la sostenibilidad. Estas propuestas pasan por el alargamiento gradual de la edad legal de jubilación de 65 a 67 años, o ajustar al alza los periodos de cálculo de la pensión.

Todas estas propuestas van en línea con las recomendaciones adoptadas el 29 de diciembre de 2010 por la Comisión del Pacto de Toledo, con el fin de asegurar la viabilidad del sistema en el largo plazo ante el cambio demográfico.

La experiencia comparada muestra que se trata de una tendencia muy generalizada a nivel europeo con unos efectos muy positivos en el largo plazo. Así lo han entendido otros países como Alemania, Francia, Italia o Reino Unido, que han percibido las notables ventajas de iniciar este proceso cuanto antes en sus respectivos sistemas, de forma que se refuerce su carácter paulatino, permitiendo que los agentes se vayan adaptando progresivamente a la nueva situación (cuadro 2.4).

**Cuadro 2.4 Reformas paramétricas recientes en la UE-15**

	Retraso edad de jubilación	Incentivos a la prolongación de la actividad	Modificación del período de cálculo de la pensión	Introducción de factores de sostenibilidad
Alemania	✓	✓		✓
Austria	✓	✓	✓	
Bélgica	✓	✓		
Dinamarca	✓	✓		✓
España		✓		
Finlandia		✓	✓	✓
Francia	✓	✓	✓	✓
Grecia	✓	✓	✓	
Irlanda	✓			
Italia	✓	✓		
Luxemburgo			✓	
Portugal		✓	✓	✓
Reino Unido	✓	✓		

FUENTE: OCDE (2009) y elaboración propia.

Las finanzas públicas se encuentran ante un proceso de intenso cambio y modernización. Si bien es cierto que nuestro sistema de pensiones no presenta en la actualidad ningún problema de financiación, es necesario tener en cuenta las tendencias demográficas de España para impulsar estas reformas. Hay varios motivos que aconsejan no demorar este proceso:

- Cuanto antes se inicie la reforma, más gradual podrá ser, afectando de manera más suave y permitiendo a los ciudadanos adaptar sus decisiones vitales (de ahorro, educación o empleo) a la situación futura.
- Eliminar la incertidumbre sobre el futuro del sistema de pensiones, ofreciendo certidumbre a ciudadanos e inversores sobre la estabilidad y garantía de nuestro Estado del Bienestar.
- Distribuir equitativamente los beneficios del sistema de pensiones entre jóvenes y mayores.

En conclusión, aquellos Estados que sean capaces de anticiparse y promover las mejoras que precisan las economías desarrolladas, disfrutarán a medio y largo plazo de apreciables ventajas en términos de crecimiento y bienestar social. España ya ha iniciado este proceso, dirigido en último término a mejorar su posición en una economía cada vez más abierta e interconectada, garantizando así un mayor bienestar y calidad de vida a los ciudadanos en las décadas venideras.

Referencias

- Alesina, A. (2010). «*Fiscal adjustments: Lessons from recent History*».
- Baldwin, R. y Gros, D. (2010). «*Completing the Eurozone Rescue: What more needs to be done*» CEPR, VoxEU.org publication.
- Comisión Europea (2009). «*Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*» European Economy 2/2009.
- Comisión Europea (2010). «*European Economic Forecast. Autumn 2010*» European Economy 7/2010.
- Cotarelli, C. y Viñals, J. (2009). «*A strategy for renormalizing fiscal y monetary policies in advanced economies*» IMF Staff Position Note.
- Feinstein, O. y Zapico, E. (2010). «*Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain*» IEG World Bank, EDC Working Papers nº 22.
- Fondo Monetario Internacional (2010a). «*Fiscal rules. Anchoring expectations for sustainable public finances*».
- Fondo Monetario Internacional (2010b). «*World Economic Outlook. Chapter 3. Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation*».
- Fondo Monetario Internacional (2010c). «*Staff report for the 2010 Article IV Consultation*».
- Iglesias, J. (coord.) (2009). «*Manual didáctico de los Presupuestos Generales del Estado*» Instituto de Estudios Fiscales, Manuales de la Escuela de Hacienda Pública.
- OCDE (2009). «*The effectiveness and scope of fiscal stimulus*» Economic Outlook, Interim Report March.
- OCDE (2010a). «*Revenue statistics, 1965-2009*».
- OCDE (2010b). «*Restoring Fiscal Sustainability: Lessons for the Public Sector*».

Capítulo 3

Políticas Activas de Empleo

3.1 Introducción

La crisis económica ha tenido un fuerte impacto sobre el mercado de trabajo español, con un aumento de la tasa de paro desde el 8% en el tercer trimestre de 2007 –el nivel mínimo en todo el periodo democrático– al 19,8% en el tercer trimestre de 2010. En este contexto, la reforma de las políticas activas de empleo (PAE) debe jugar un papel importante dentro de la estrategia de salida de la crisis, a fin de mitigar los efectos negativos de la recesión sobre el mercado de trabajo, con una atención especial al desempleo de jóvenes poco cualificados, vinculado al ajuste del sector de la construcción, y al desempleo de larga duración.

La evidencia empírica muestra que las PAE inciden sobre los niveles de desempleo, al reducir la duración de los períodos de paro (lo que determina en buena parte el denominado «paro friccional») y aminorar los desajustes de oferta-demanda vinculados con las competencias profesionales, la distribución geográfica u otros factores que inciden sobre el desempleo estructural. También elevan la participación de la población en edad de trabajar en el mercado laboral, ya que un capital humano de mejor calidad viene asociado a mejores salarios y condiciones laborales más favorables.

Por tanto, la mejora de la efectividad de las PAE constituye, junto con la reforma del mercado de trabajo llevada a cabo recientemente en España, un elemento necesario para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, la productividad de nuestra economía y, en definitiva, el nivel de bienestar de la población.

La segunda sección del capítulo analiza el impacto de la crisis económica sobre el desempleo y su composición, así como las perspectivas de la demanda de empleo en la próxima década, con el fin de identificar las principales necesidades a las que deben responder las PAE en el corto y largo plazo. En la tercera sección, se presenta una descripción desagregada de las PAE y de sus principales características, y la cuarta sección incluye algunos ejemplos de buenas prácticas en este ámbito. Por últi-

mo, se proponen posibles líneas de reforma de las PAE en España en base a los estudios disponibles sobre la efectividad de las distintas políticas activas y las experiencias de países de nuestro entorno.

3.2 Crisis y empleo

Desde el inicio del proceso de destrucción de empleo en el cuarto trimestre de 2007, en España la pérdida acumulada de puestos de trabajo se aproxima a los dos millones de personas, de los cuales el 56,3% se concentran en el sector de la construcción residencial.

Los ocupados de este sector de actividad presentaban un perfil muy concreto a principios de 2008: una presencia importante de hombres (93%), jóvenes menores de 29 años (26%) e inmigrantes (25%) en relación a su peso en la población ocupada total (58,4%, 22,7% y 14,4%, respectivamente). Debido a esta sobrerrepresentación, estos colectivos son los que se han visto más afectados por la crisis.

En concreto, la tasa de paro masculina –tradicionalmente inferior a la femenina– ha crecido hasta igualarse con la femenina desde el cuarto trimestre de 2008 (véase gráfico 3.1). De manera similar, el aumento de la tasa de paro de los jóvenes menores de 29 ha sido especialmente acentuado, situándose en el 31% en 2010 (11,9 puntos por encima de la tasa de paro total) (véase gráfico 3.2).

La crisis del empleo también ha incidido de manera especial sobre los trabajadores extranjeros. En 2007, los inmigrantes presentaban tasas de paro superiores a las de los españoles (12,2% y 7,7%, respectivamente) pero, al mismo tiempo, sus tasas de empleo eran superiores (69,5% frente a 66,1%).

Gráfico 3.1 Tasa de paro según género

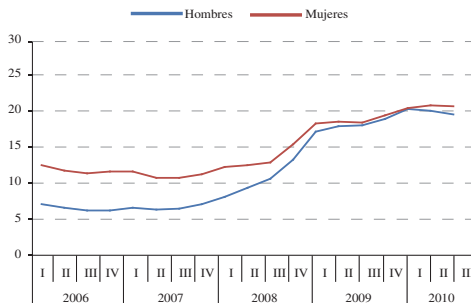
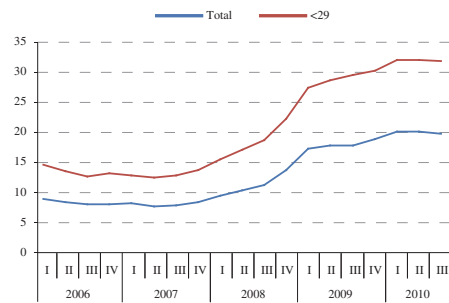


Gráfico 3.2 Tasa de paro total y de menores de 29 años



FUENTE: EPA-INE.



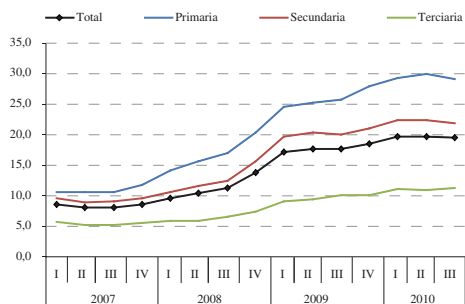
Desde finales de 2007, han perdido su empleo 250 mil inmigrantes, lo cual supone el 12,8% del empleo total destruido, siendo su peso sobre la población ocupada del 13,7%. Este hecho ha provocado un incremento considerable de la tasa de paro de los inmigrantes, que se ha multiplicado por 2,5 hasta alcanzar el 29,3% en el tercer trimestre de 2010. Una parte importante de este aumento está relacionada con la menor edad media de los inmigrantes (un 13,4% de los inmigrantes activos tenían menos de 24 años frente al 10,6% de la población española) y con su elevada participación en el sector de la construcción (que ha concentrado el 84% de la caída total del empleo inmigrante desde el inicio de la crisis).

Nivel educativo

Los trabajadores más formados muestran habitualmente una menor tasa de desempleo y este efecto se ha ampliado con la crisis. En el tercer trimestre de 2010, la tasa de paro de los trabajadores con educación superior (excluyendo doctorado) ha sido del 11,5%, frente al 29,5% de aquellos que únicamente cuentan con formación primaria.

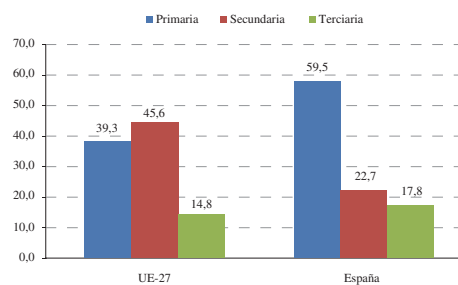
Por otra parte, aunque la crisis ha conllevado un incremento de la tasa de paro de los trabajadores de cualquier nivel educativo. Este aumento ha sido menos pronunciado en el caso de los trabajadores con estudios terciarios, que han visto incrementarse su tasa de paro en 6,2 puntos, frente al aumento de 19,2 puntos en el caso de los trabajadores con nivel de educación primaria¹ (gráfico 3.3). La principal consecuencia de esta evolución se observa en el gráfico 3.4 en el que se aprecia cómo la proporción de parados con estudios primarios (59,5%) supera considerablemente la media de la UE (39,3%).

Gráfico 3.3 Tasa de paro según nivel educativo



FUENTE: EPA-INE.

Gráfico 3.4 Distribución de parados según nivel educativo (II trim 2010, en %)



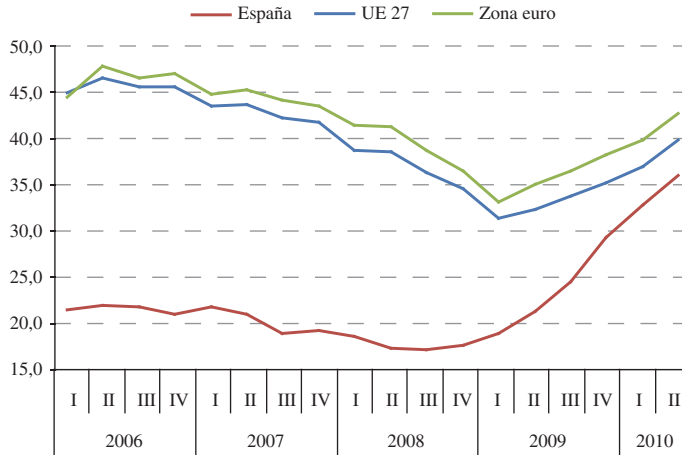
FUENTE: Eurostat.

¹ En este capítulo, se considera la misma clasificación educativa que utilizan la OCDE y Eurostat para los niveles de primaria, secundaria y terciaria. Según esta clasificación, el nivel de educación primaria abarca desde la ausencia de estudios formales hasta la educación secundaria de primer nivel; la educación secundaria engloba Bachillerato y FP media; y la educación terciaria comprende los niveles de FP superior y todos los estudios universitarios.

Paro de larga duración

El porcentaje de parados de larga duración en España ha experimentado un fuerte incremento durante la crisis, alcanzando el 36%, aunque se mantiene por debajo de la media europea, situada en el 40% (gráfico 3.5). En el tercer trimestre de 2010, el número total de desempleados que llevan más de un año buscando empleo alcanza ya los 1,9 millones (frente a 400 mil personas en el inicio de la crisis).

Gráfico 3.5 Parados de larga duración (% del total)



FUENTE: Eurostat.

También se ha observado en mayor grado en este periodo de crisis cómo un mayor nivel educativo reduce la probabilidad de entrada en el desempleo de larga duración. Así, el 51% de los desempleados con estudios primarios lleva más de un año en situación de desempleo, frente al 33% de los desempleados con educación terciaria.

Las necesidades del tejido productivo en la próxima década

Además de analizar el efecto que la crisis ha tenido sobre el empleo, es necesario anticipar cuál va a ser la evolución del mercado de trabajo en el medio y largo plazo, con el fin de diseñar las estrategias necesarias para evitar desajustes y desequilibrios.

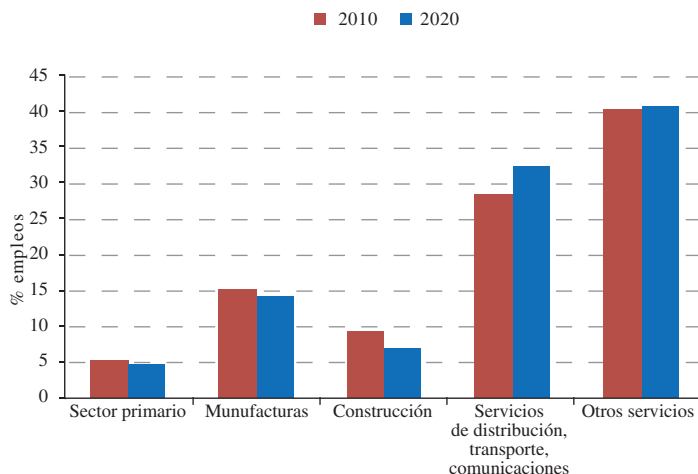
Según las proyecciones del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), realizadas dentro de la iniciativa Nuevas Capacidades para



Nuevos Empleos (*New Skills for New Jobs*) de la Comisión Europea, el empleo en la UE empezará a recuperarse de forma lenta, pero progresiva, en la próxima década, y culminará este proceso hacia el año 2025.

Las proyecciones de CEDEFOP para España muestran cambios sectoriales del empleo en la próxima década similares al resto de la UE. Siguiendo la tendencia que ya se observa en estos momentos, se prevé un descenso importante del peso del empleo en el sector primario, en el manufacturero y, sobre todo, en la construcción. Por el contrario, el empleo crecerá de forma significativa en el sector de los servicios de distribución, transporte y comunicaciones y, en menor medida, en el resto de servicios (ver gráfico 3.6).

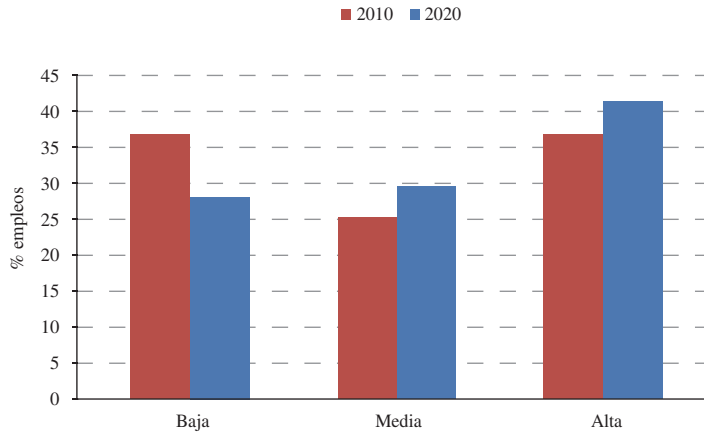
Gráfico 3.6 Distribución de empleos por sectores de actividad
(proyecciones 2010-2020)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de CEDEFOP (2010).

Las proyecciones también indican que, en 2020, los empleos requerirán un mayor nivel de cualificación. Como se ve en el gráfico 3.7 en España, un 72% de los empleos (85% en la UE-27) necesitarán trabajadores de cualificación media-alta. Esta mayor demanda de cualificación afectará incluso a las ocupaciones de nivel más bajo. Esta cifra implica que una parte importante de los empleos que en 2010 requerían una cualificación baja serán sustituidos por empleos con una mayor exigencia de formación. El patrón de cambio proyectado para la próxima década convierte los empleos de cualificación alta en los de mayor peso de la economía española.

Gráfico 3.7 Variación de los empleos por nivel de cualificación requerido, 2010-2020 (porcentajes)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de CEDEFOP (2010).

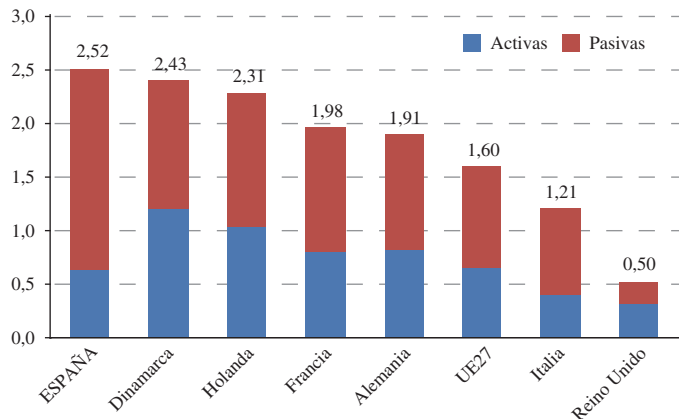
El reto para España y para el resto de Europa consiste, por tanto, en adaptar la cualificación de los trabajadores a las nuevas demandas del mercado. En esta tarea, los ejes principales de actuación serán las políticas educativas, que deberán concentrarse en aumentar el nivel educativo con el que los jóvenes acceden al mercado laboral y las PAE, que deberán ofrecer tanto a desempleados como a ocupados la formación necesaria para responder a los cambios en el tejido productivo.

3.3 Las políticas activas de empleo en España

La Ley del Empleo de 2003 define las PAE como «el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo por cuenta propia o ajena y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social».

El gráfico 3.8 compara el gasto en políticas de empleo como porcentaje del PIB, en España y otros países europeos, distinguiendo entre políticas activas y pasivas. En él se observa que España tiene el mayor gasto relativo en políticas de empleo, si bien este gasto corresponde principalmente a políticas pasivas de empleo. En políticas activas, España gasta un porcentaje de su PIB parecido a la media de la UE-27, pero sólo algo más de la mitad del gasto dedicado por países de referencia como Dinamarca u Holanda. En 2009, el gasto destinado en los PGE a políticas activas representó el 0,72% del PIB.

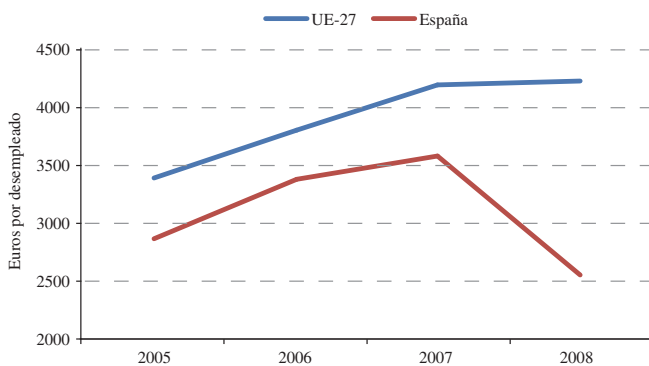
Gráfico 3.8 Distribución del gasto en políticas de empleo en Europa, 2008
(en % del PIB)



FUENTE: Eurostat².

Al comparar los recursos destinados a PAE en relación con el número de desempleados observamos que, incluso en momentos de baja tasa de desempleo, España destinaba significativamente menos recursos por desempleado a estas políticas. Con la crisis económica, y el consecuente aumento del número de desempleados, esta tendencia se ha acentuado todavía más (ver gráfico 3.9.)

Gráfico 3.9 Gasto en PAE por desempleado



FUENTE: Eurostat.

² Los datos de Eurostat no recogen el total de las políticas activas de empleo realizadas por las Comunidades Autónomas, ni los recursos propios de los ayuntamientos en esta materia, que sí se incluyen en las estadísticas de la OCDE. Por tanto, el porcentaje de gasto sobre PIB que calcula la OCDE es ligeramente superior al de Eurostat.

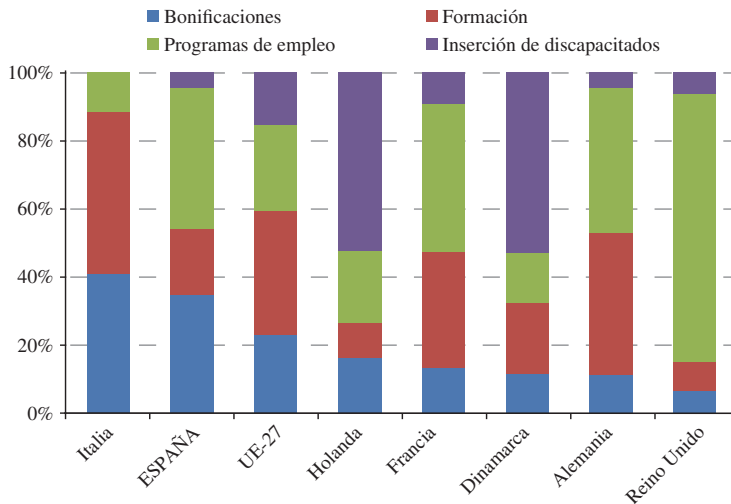
Se pueden distinguir cuatro grandes categorías dentro de las PAE:

1. Bonificaciones al empleo a través de las cotizaciones de la Seguridad Social.
2. Formación de los trabajadores, tanto ocupados como desempleados.
3. Programas de empleo y formación-empleo, un conjunto de medidas dirigidas a la promoción y el impulso del empleo, entre las que se encuentran la orientación, la creación directa de empleo, la ayuda a la creación de empresas, y las Escuelas Taller, Talleres de Empleo y Casas de Oficios.
4. Programas de inserción laboral de personas con discapacidad.

En cuanto a la distribución del gasto, el gráfico 3.10, referido a 2008, muestra que España es, después de Italia, el país en el que más peso tiene el gasto en bonificaciones sobre el gasto total en PAE. En este sentido, un 34% del gasto en políticas activas, está dedicado a esta partida, frente al 23% dedicado de media en la UE-27.

Lo contrario ocurre con el gasto en formación al que sólo se dedica en España un 19% del gasto total frente al 36% de media en la UE-27. En cambio, los programas de empleo adquieren en España una fuerte importancia con respecto al conjunto de la UE. En el período 2005-2008, estas proporciones se han mantenido estables para España y el conjunto de la UE-27, aunque España ha comenzado una tendencia de disminución del peso de las bonificaciones.

Gráfico 3.10 Distribución porcentual del gasto en políticas activas de empleo, 2008



FUENTE: Eurostat.³

³ Dentro del apartado de programas de empleo se incluye la formación en alternancia con el empleo, como las Escuelas-Taller, y los programas de orientación laboral, a diferencia de Eurostat, que los incluye en formación y administración, respectivamente.



La clasificación de las PAE en España suele considerar solo las tres primeras categorías citadas anteriormente, quedando los programas de apoyo al empleo de personas con discapacidad repartidos entre los programas de empleo y las bonificaciones a contratos. La tabla 3.1 muestra la distribución de recursos en estas tres grandes categorías en los Presupuestos Generales del Estado (que incluyen además una cuarta partida que las CCAA pueden distribuir según su criterio entre programas de empleo y formación). No se dispone de información homogénea que permita clasificar el gasto propio de las CCAA en esta materia.

Los recursos de las PAE están gestionados por el Sistema Nacional de Empleo, cuyos pilares básicos son el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), que define, ordena y evalúa las PAE y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos (SPE), encargados de ejecutar los programas.

**Tabla 3.1 Reparto del gasto en PAE en los presupuestos 2009-2011.
Servicio Público de Empleo Estatal**

	PGE 2009 (M€)	PGE 2010 (M€) (1)	Proyecto PGE 2011 (M€) (2)	Diferencia (2)-(1)	% (2)/(1)
Programas de Empleo	2.287	2.250	2.236	-14	-0,6%
Formación Profesional para el Empleo	2.510	2.432	2.337	-95	-3,9%
Programas de Empleo o Formación (Indistintamente)	0	250	340	90	36,0%
Bonificaciones	2.800	2.850	2.450	-400	-14,0%
Total	7.597	7.783	7.363	-420	-5,4%

FUENTE: MEH. Proyecto de Ley de PGE2011 aprobado por el Congreso y remitido al Senado.

Los PGE 2011 prevén una disminución en el gasto en PAE del 5,4%. Esta reducción está centrada, principalmente, en el capítulo de bonificaciones. El descenso en la asignación destinada a Formación Profesional para el Empleo se debe a la caída prevista en los fondos procedentes de las cuotas de formación profesional que aportan las empresas y los trabajadores a causa de la reducción de la actividad económica. No obstante, este menor gasto en formación está parcialmente compensado por el aumento de los fondos dedicados a Programas de Empleo o Formación. Por otra parte, debe destacarse que el recorte global en el presupuesto de las PAE es inferior al del conjunto del Presupuesto, que es del 7,9%.

La financiación del gasto del SPEE procede de la aportación del Estado (65%), las cuotas de formación profesional (27%) y el Fondo Social Europeo (8%) cuya

aportación fijada para el período 2007-2013 asciende a 3.600 millones de euros, según las vigentes Perspectivas Financieras de la UE.

3.3.1 Incentivos a la contratación mediante bonificaciones

Las bonificaciones en las cotizaciones empresariales tienen como finalidad incentivar la contratación de trabajadores con dificultades de inserción laboral y reducir la temporalidad. El Estado establece la legislación en esta materia encomendando su gestión a la Tesorería General de la Seguridad Social. Se trata, por tanto, de una política que se financia, regula y gestiona de forma centralizada, a diferencia del resto de las PAE.

La reforma del sistema de bonificaciones de 2006 –puesta en marcha en un periodo de fuerte creación de empleo– tenía como objetivo central la reducción de la temporalidad. Los datos indican que a este respecto la reforma tuvo una significativa efectividad frente al escaso efecto de las reformas anteriores, en parte porque las bonificaciones pasaron de ser proporcionales a ser de suma fija, beneficiando a las bases de cotización más bajas que son las que presentan más temporalidad, como muestra el gráfico 3.11.

Gráfico 3.11 Evolución de la tasa de temporalidad y principales reformas laborales



FUENTE: EPA-INE.

Sin embargo, el sistema vigente hasta 2010 presentaba una importante limitación, al suponer la práctica universalización de los colectivos que teóricamente podrían ser candidatos a contratación indefinida bonificada (casi el 90% de los parados). Una definición demasiado amplia de los colectivos con bonificación incide, en primer lugar, en el aumento del gasto para estimular la contratación, equiparable a una reducción general de cotizaciones (pero con un mayor coste administrativo); y, en segundo lugar, diluye el efecto de discriminación positiva para los colectivos cuya contratación se quiere incentivar.



El coste del sistema de bonificaciones adquiere especial relevancia en un contexto de restricciones presupuestarias como el actual. Más aún cuando las diferentes evaluaciones realizadas sobre la política de bonificaciones indican que sus resultados son limitados. En concreto, un reciente estudio realizado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) estima que el 80% de las empresas que realizó contrataciones bonificadas en 2007 no tuvo en cuenta la bonificación a la hora de contratar al candidato elegido. Otro dato ilustrativo de la limitada efectividad de esta política se refiere a la evolución de las conversiones de contratos temporales en indefinidos una vez que se restringió su bonificación en 2007: mientras que las conversiones bonificadas se redujeron en un 84%, las conversiones cayeron menos de un 22%.

En España, los incentivos al empleo a través de las bonificaciones han tenido en los últimos años un peso muy elevado en las PAE. El mayor gasto en bonificaciones se explica sobre todo por un mayor número de contratos que disfrutaron de alguna bonificación. España era en 2008 el país con mayor stock de contratos con bonificación, en torno al 10%, una cifra cinco veces superior a la media europea (gráfico 3.12). Sin embargo, el importe de la bonificación media era inferior, menos de la mitad que la media europea (gráfico 3.13).

Gráfico 3.12 Número de beneficiarios en relación con la población ocupada por sexo, 2008

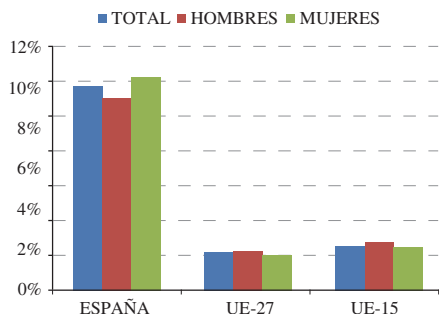
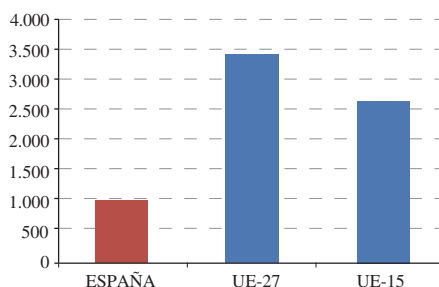


Gráfico 3.13. Gasto en bonificaciones por beneficiario, 2008 (euros)



FUENTE: Eurostat.

La evidencia empírica en España (Alonso-Borrego y otros, 2004) y otros países (ver los citados en AEVAL, 2008) sugiere que para maximizar la efectividad de las bonificaciones es necesario focalizar los recursos en determinados colectivos con dificultades de empleabilidad (es decir, colectivos que, con una alta probabilidad, no serían contratados de no existir la bonificación).

La reciente reforma de 2010, que entró en vigor en el mes de septiembre, configura el sistema actual que se caracteriza por la concentración de las bonificaciones en dos colectivos concretos:

- Jóvenes de entre 16 y 30 años sin cualificación profesional que sean parados de larga duración: 800 euros anuales (1.000 euros para las mujeres).
- Mayores de 45 años que sean parados de larga duración: 1.200 euros anuales (1.400 euros para las mujeres).

El periodo de bonificación se establece en tres años y se condiciona a la creación neta de empleo en la empresa.

Cabe esperar que, en el medio plazo, las bonificaciones tiendan a perder peso en el gasto en PAE a medida que venza el periodo de bonificación de los contratos bonificados ya firmados y que las nuevas bonificaciones se centren en los colectivos delimitados con el nuevo sistema.

Además, la reforma mantiene otras bonificaciones específicas para la formación y para grupos con especiales problemas de empleabilidad (personas con discapacidad, víctimas de violencia de género, trabajadores en riesgo de exclusión, mayores de 59 años, etc.). Dentro de este conjunto, el principal colectivo bonificado son las personas con discapacidad, que representan un porcentaje creciente de los colectivos con contratación bonificada, tal y como muestra la tabla 3.2. Algunas experiencias internacionales, como la de Dinamarca, sugieren que la combinación de empleos bonificados con programas de empleo y rehabilitación para personas con discapacidad, pueden aumentar de manera importante la empleabilidad de este colectivo (OCDE, 2009a).

Tabla 3.2 Contratos bonificados a personas con discapacidad en relación con el total de contratos bonificados

	2006	2007	2008	2009	2010 (ene-nov)
Personas con discapacidad	51.073	55.874	53.641	49.864	55.327
Total contratos bonificados (excepto conversiones)	430.073	516.116	427.060	357.493	273.013
% Sobre total de bonificados	11,9 %	10,8 %	12,6 %	13,9 %	20,3 %

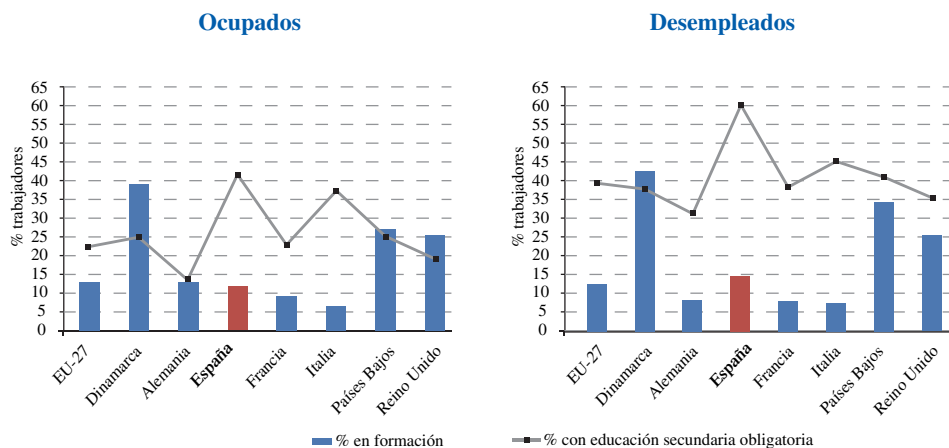
FUENTE: SPEE.

3.3.2 Formación profesional para el empleo

La formación es un componente central de las políticas activas de empleo. En los trabajadores ocupados, los estudios muestran que la formación aumenta su productividad y fomenta la innovación, contribuyendo así a mejorar la competitividad de las empresas. En los desempleados, es fundamental para facilitar su inserción o reinserción laboral en el sistema productivo.

En el gráfico 3.14 se muestra el porcentaje de trabajadores que, participaron en algún curso de formación durante el mes previo a la entrevista.

Gráfico 3.14 Participación en formación* y nivel educativo de la población activa, por países, 2009



* La formación puede ser tanto reglada (programas oficiales de estudios dentro del sistema educativo) como no reglada (cursos impartidos por academias, cursos en el centro de trabajo, cursos dirigidos a los desempleados, clases particulares recibidas, etc.).

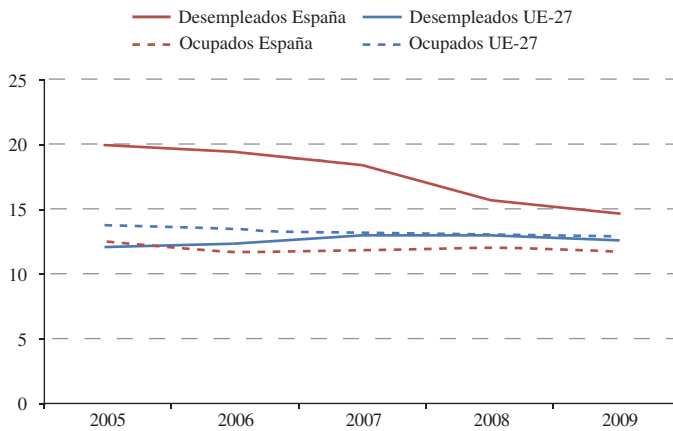
FUENTE: Elaboración a partir de los datos de Eurostat (European Labor Force Survey).

En primer lugar, en España, al igual que en otros países del entorno, la tasa de participación en formación de los desempleados (14,7%) es superior a la de ocupados (11,7%). En segundo lugar, la tasa de formación de los desempleados es más elevada que la media UE (12,6%), pero todavía está muy alejada de los niveles alcanzados por países que se consideran un ejemplo de buenas prácticas en formación, como Dinamarca o los Países Bajos. Esta diferencia se ve, además, magnificada si la ponemos en relación con la brecha educativa que nos separa del resto de países europeos. En concreto, el gráfico 3.14 muestra que cerca del 60% de los desempleados

españoles no han estudiado más allá de la educación secundaria obligatoria, frente al 39% de media de la UE.

Durante el periodo de crisis, la participación de los desempleados en actividades de formación ha disminuido, pasando del 18,4% en 2007 al 14,7% en 2009. Esta evolución, explicada en gran parte por el aumento del número de personas desempleadas, contrasta con el comportamiento estable de la participación en formación de los desempleados en la UE (gráfico 3.15). La comparación de estas tendencias sugiere una especial necesidad de reforzar las acciones formativas dirigidas a los desempleados españoles. La Formación Profesional para el Empleo es la política activa de empleo a través de la cual las administraciones laborales pueden contribuir a este objetivo.

Gráfico 3.15 Porcentaje de desempleados en formación



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (European Labor Force Survey).

Estructura y gestión

En 2007, se reguló el subsistema de Formación Profesional para el Empleo⁴ que integra en un solo modelo los dos tipos de formación existentes hasta el momento: la formación ocupacional (dirigida a los desempleados) y la formación continua (dirigida a los trabajadores ocupados). Este nuevo modelo distingue tres modalidades de formación: formación de demanda, formación de oferta y formación en alternancia con el empleo⁵, cuyas principales características se resumen en la tabla 3.3.

⁴ En España, el sistema de Formación Profesional engloba dos subsistemas: la Formación Profesional inicial, dirigida a la población en edad escolar, y la Formación Profesional para el Empleo, destinada al resto de la población.

⁵ Si bien los Programas de Empleo-Formación (Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo) son parte integrante de la formación en alternancia con el empleo, se clasifican dentro de los Programas de Empleo (sección 3.3.3). Por tanto, todos los datos que se presentan en esta sección los excluyen de su cómputo.



La financiación de la formación, que promueve y coordina el SPEE, procede de las cuotas de formación profesional que aportan las empresas y los trabajadores, de las ayudas del Fondo Social Europeo y de las aportaciones específicas establecidas en el presupuesto del SPEE. Estos recursos se han incrementado en un 15% desde 2005, alcanzando los 2.392 millones de euros en 2010, de los cuales un 49% fueron gestionados por las CCAA y el resto por el SPEE.

Tabla 3.3 Formación Profesional para el Empleo

Iniciativas de formación	Modalidad de formación	Entidades gestoras y principales destinatarios	Presupuesto ejecutado 2009 (miles €)	Participantes ** 2009 (miles)	Gasto medio por participante (€)
Formación de oferta	Planes de formación para ocupados	CCAA, SPEE y Fundación Tripartita <i>Ocupados</i>	815.859	1.300	628
		INAPA <i>Empleados públicos</i>	140.159	650	216
	Acciones formativas para desempleados	CCAA y SPEE <i>Desempleados</i>	904.695	453	1.997
Formación de demanda	Formación en las empresas Permisos individuales	EMPRESAS <i>Ocupados</i>	396.496	2.421	164
Formación en alternancia con el empleo *	Formación teórica de los contratos para la formación	SPEE <i>Desempleados</i>	24.246	35,5	683
TOTAL			2.281.455	4.860	469

* En este caso no se incluyen los Programas de Empleo-Formación (Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo) que, a efectos de gestión, se incluyen en los Programas de Empleo.

** Cada trabajador puede participar en más de una acción formativa, por tanto, el número de participantes es superior al de trabajadores formados.

FUENTE: MTIN.

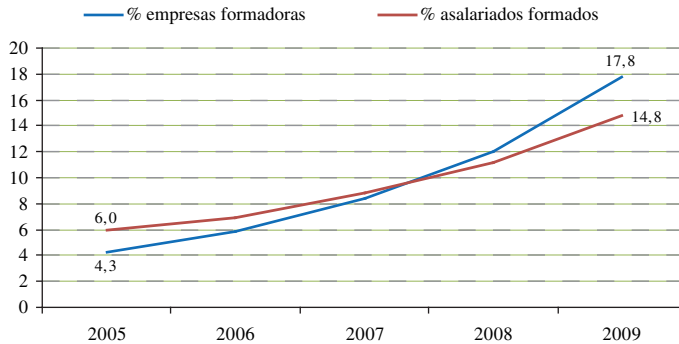
En la tabla 3.3, se presentan los datos de ejecución de los programas de formación para el empleo del año 2009. Ese año se registraron 4,86 millones de participantes, de los cuales 453.000 (un 10%) fueron desempleados que recibieron la formación a través de acciones formativas de oferta o mediante contratos para la formación. La formación para desempleados supuso un 40,7% del gasto total en formación. Cabe destacar la disparidad en el gasto medio por participante de cada modalidad de formación debida, principalmente, a diferencias en la duración media de las acciones formativas, que oscila entre las 28 horas de la formación impartida por las empresas y las 320 horas de formación dirigida a desempleados.

Formación de trabajadores ocupados

Los trabajadores ocupados pueden recibir formación de demanda, provista por las propias empresas o adquirida mediante permisos individuales de formación, y/o formación de oferta, a través de planes de formación cuya ejecución corresponde al SPEE y a las CCAA. Las actuaciones del SPEE para empleados públicos se gestionan a través del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), mientras que las destinadas al resto de ocupados se llevan a cabo en colaboración con la Fundación Tripartita⁶.

En 2009, se contabilizaron cerca de 4,4 millones de participantes en estas acciones formativas. De ellos, 2,4 millones (un 55%) fueron asalariados del sector privado que recibieron formación en las empresas o a través de permisos individuales de formación. La financiación para estas acciones formativas, gestionada por el SPEE, llega a las empresas en forma de bonificaciones en las contribuciones a la Seguridad Social.

Gráfico 3.16 Evolución de la tasa de cobertura formativa de las empresas



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Fundación Tripartita y la Encuesta de Población Activa.

En los últimos años, el número de empresas que imparten formación para sus empleados ha crecido notablemente, hasta alcanzar las 300.000 en 2009, lo cual supone un incremento del 46% respecto a 2008 y una tasa de cobertura (porcentaje de empresas que hacen formación) del 18% del tejido productivo (ver gráfico 3.16). Existen, sin embargo, importantes variaciones entre las empresas de menos de 10 trabajadores (14,3% de cobertura), las empresas medianas (42,6%) y las grandes empresas de 250 o más trabajadores (87,9%). No obstante, la cobertura ha seguido una tendencia creciente en todas ellas, lo cual demuestra que la formación se considera cada vez más un objetivo estratégico empresarial. Gracias a esa mayor apuesta por la formación, el porcentaje de asalariados del sector privado formados por sus empresas ha pasado del 4,3% en 2005 al 14,8% en 2009.

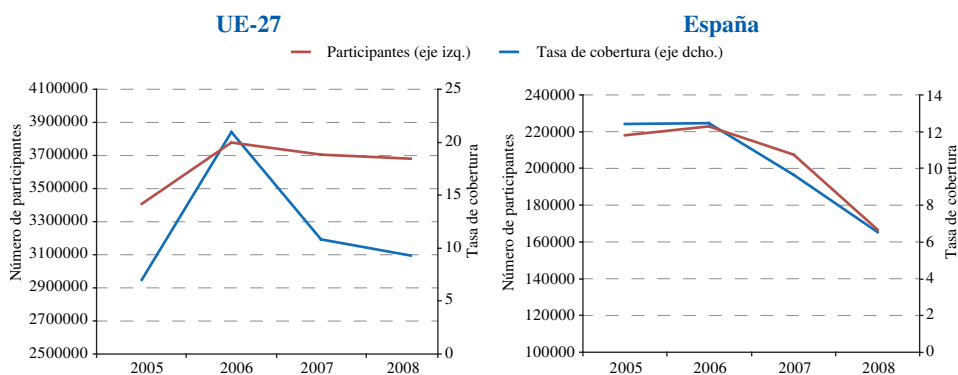
⁶ La Fundación Tripartita para el Empleo pertenece al Sector Público Estatal y su patronato está constituido por la Administración General del Estado (Ministerio de Trabajo e Inmigración), las organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y las sindicales (UGT, CCOO y CIG).



Formación de trabajadores desempleados

La oferta de formación no se ha adaptado al creciente número de desempleados que ha provocado la crisis, lo que ha situado a España en una senda divergente respecto a la evolución estable que mantiene la UE, tanto en número total de trabajadores formados como en tasa de cobertura de la formación para desempleados (ver gráfico 3.17). No existen datos comparativos con la UE para 2009, pero a pesar de un aumento del 37% en el número de actuaciones formativas en España, es razonable suponer que la diferencia con la media europea no se ha reducido.

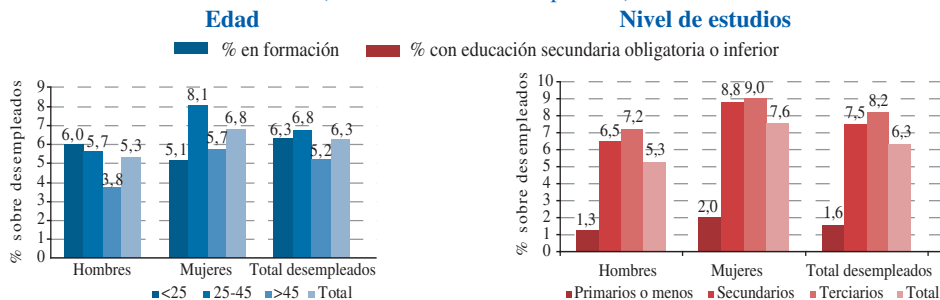
Gráfico 3.17 Trabajadores desempleados que participan en programas de formación de los Servicios Públicos de Empleo



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

En cuanto al perfil de los desempleados que participan en formación para el empleo, el gráfico 3.18 muestra que los desempleados con mayor edad y con menor nivel educativo tienen una menor tasa de participación. Estos patrones sugieren deficiencias en la focalización de la formación, que no alcanza suficientemente a los colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral.

Gráfico 3.18 Desempleados en formación por edad y nivel educativo, 2009
(% sobre total de desempleados)



FUENTE: Elaboración propia a partir del MTIN y Encuesta de Población Activa.

Si analizamos la tipología de los cursos de formación para desempleados, observamos una excesiva concentración en materias genéricas, lo cual dificulta que los trabajadores puedan alcanzar un grado adecuado de especialización al finalizar los cursos. En concreto, los datos de 2009 muestran que casi un 60% de las acciones formativas se centraron en cuatro familias profesionales: administración y gestión; informática y comunicaciones; sanidad; y servicios socioculturales.

Además, una parte importante de estos cursos (43,6%) son de menos de 200 horas y, por tanto, no facilitan una formación que habilite para una profesión vinculada con un título. De hecho, aunque la regulación vigente indica que la oferta formativa para desempleados debe dirigirse a la obtención de certificados de profesionalidad referidos al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, en 2009, sólo un 33% de las acciones formativas se destinaron a este fin.

Eficacia de las políticas formativas

Para España, la evidencia disponible muestra un efecto positivo y significativo de la formación sobre la empleabilidad de los trabajadores y, por tanto, sobre la probabilidad de acceder a un empleo (Cueto y Mato, 2009; Arellano, 2010; Ramos et al, 2009).

En cuanto al efecto del contenido y duración de los acciones formativas, el tipo de cursos que resultan más eficaces son los de mayor duración y aquellos que ofrecen una formación más especializada. Como se vio anteriormente, el patrón predominante en los cursos de formación para el empleo destinados a desempleados es el contrario, es decir, cursos de corta duración y en materias genéricas.

No existe una evidencia clara respecto al efecto del nivel educativo previo de los participantes en la eficacia de la formación. Algunos estudios encuentran que los programas de formación de contenido genérico son poco efectivos en trabajadores no cualificados. Sin embargo, la formación dirigida a trabajadores cualificados y centrados en ocupaciones especializadas aumenta la probabilidad de encontrar un empleo (Alonso-Borrego et al, 2004). Estos resultados, unidos al problema del bajo nivel educativo de los desempleados en España, sugieren que es fundamental impulsar programas formativos bien orientados hacia las necesidades de este segmento de población y combinados con un sistema de evaluación robusto que permita ajustar la efectividad de los programas.

3.3.3 Programas de Empleo

Los programas de promoción e impulso del empleo comprenden en España básicamente cinco grupos de actuaciones destinadas a mejorar la empleabilidad de los ocupados y los desempleados, que se resumen en:

- La combinación de empleo y formación, que incluye:
 - Escuelas Taller, dirigidas a desempleados de 25 o más años.
 - Casas de Oficios y Talleres de Empleo, dirigidos a desempleados menores de 25 años sin cualificación inicial.



- La contratación directa temporal por parte de ayuntamientos y entidades no lucrativas.
- El fomento del autoempleo o la ayuda a la creación de empresas, a través de diferentes iniciativas como la contratación de agentes de empleo y desarrollo local o las ayudas a cooperativas para la promoción del empleo autónomo.
- La inserción laboral de personas con discapacidad, ya sea a través de los Centros Especiales de Empleo o de subvenciones para apoyar su contratación en el mercado ordinario.
- La orientación a través de itinerarios de empleo, que incluyen la orientación profesional y los itinerarios integrados para el empleo.

En Europa, los programas de empleo siguen una tónica muy dispar, tal y como refleja la tabla 3.4. Así, el Reino Unido centra sus programas de empleo, así como el conjunto de sus políticas activas, casi exclusivamente en la orientación profesional, donde los itinerarios integrados y los vínculos entre políticas activas y pasivas juegan un importante papel. En cambio, Dinamarca y Holanda se focalizan en la inserción laboral de las personas con discapacidad, mientras que Italia dedica dos terceras partes de su esfuerzo a fomentar la creación de empresas.

Tabla 3.4 Distribución porcentual del gasto en programas de empleo por países, 2008 (%)*

	Empleo- formación (Escuelas Taller, etc.)	Creación directa de empleo	Ayuda a la creación de empresas	Inserción personas con discapacidad	Orientación
Reino Unido	0	4	0	8	89
Alemania	0	20	21	10	50
Francia	1	37	8	17	37
Holanda	2	0	0	71	27
Dinamarca	0	0	0	78	22
Italia	3	18	63	0	16
ESPAÑA	18	27	38	10	7

* No incluye gastos de administración del SPEE. La partida «empleo-formación» es identificada por Eurostat como gastos de formación, no de Programas de Empleo.

Nota: Se trata tanto de los recursos de la AGE como de parte de los recursos propios de las CCAA.

FUENTE: Eurostat.

Por su parte, España es el que menor proporción de gasto destina a orientación profesional a pesar de que, como veremos más adelante, es la actuación más coste-efectiva. Por el contrario, nuestro país se centra en la creación de empresas (dedicando un 38% del total, sólo por detrás de Italia) y en la creación directa de empleo (con un 27% del total, sólo por detrás de Francia). Además, España destina el 18% de los recursos a programas combinados de experiencia profesional y formación de desempleados, poco habituales en el ámbito europeo.

Estructura y gestión

En España, la capacidad normativa de los programas de empleo es competencia exclusiva del Estado, mientras que las CCAA son las que tienen la competencia de ejecución de estas políticas, a través de sus Servicios Públicos de Empleo, y de acuerdo con las directrices marcadas de forma estatal. Los programas de empleo se financian principalmente a través de los Presupuestos Generales del Estado que se complementan con recursos del Fondo Social Europeo.

En 2010, las CCAA gestionaron el 80% de los 2.250 millones de euros destinados por los PGE a programas de empleo. El 20% restante, gestionado por el SPEE, se destinó al País Vasco (esto cambiará a partir de 2011, con la transferencia de estas competencias), Ceuta y Melilla, así como a programas plurirregionales (planes territoriales de empleo y planes de sectores en crisis).

Tabla 3.5 Distribución del presupuesto de la AGE* y beneficiarios de los Programas de Empleo, por subprograma, 2009

Programa de Empleo	PRESUPUESTO ejecutado 2009 (M €)	Distribución porcentual	Número beneficiarios 2009	Gasto medio por beneficiario (€)
Programa de Empleo	2.298	100%		
– Planes de empleo y formación	1.185	51,6%	251.497	4.713
Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de empleo	537		58.543	9.185
Creación directa de empleo, entidades no lucrativas	152		14.766	10.294
Creación directa de empleo, ayuntamientos	496		178.278	2.784
– Ayuda a la creación de empresas	270	11,7%	–	–
Fomento del empleo autónomo	110		10.559	10.408
Agentes de Empleo y Desarrollo Local	102		–	–
Otros	58		–	–
– Inserción laboral de personas con discapacidad	339	14,8%	80.027	4.236
En el mercado protegido (Centros Especiales Empleo)	262		58.893	4.449
En el mercado ordinario	77		21.134	3.643
– Itinerarios de empleo	133	5,8%	642.073	207
Orientación profesional	94		635.494	147
Itinerarios integrados para el empleo	40		6.579	6.004
– Plan extraordinario de orientación	130	5,7%		
– Modernización Servicios Públicos de Empleo	91	4,0%		
– Planes territoriales de empleo	126	5,5%		
– Planes de sectores en crisis	23	1,0%		

* Incluye recursos procedentes del FSE.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del SPEE.

La tabla 3.5 muestra la ejecución del gasto en programas de empleo en 2009. Cerca de la mitad del gasto se destinó a la creación de empleo directo por parte de ayuntamientos y entidades no lucrativas y a programas combinados de formación y experiencia laboral. Otra partida importante fue la destinada a la inserción laboral de personas con discapacidad, con el 15% del presupuesto, mientras que casi un 10% se destinó a mejorar el funcionamiento de los servicios públicos de empleo (Plan Extraordinario de Orientación y modernización de los SPE).



La tabla 3.5 recoge igualmente el número de participantes beneficiados de los programas de empleo. La mayor parte, más de 640 mil personas, recibieron servicios de orientación por parte de los Servicios Públicos de Empleo. Por su parte, en 2009 las corporaciones locales financiaron con estos fondos la contratación temporal de 178 mil personas para realizar obras o servicios de interés general o social.

De los datos puede deducirse el gasto medio por participante de cada subprograma, que oscila entre los 147 euros de la orientación profesional y los 10 mil euros de la contratación directa o del fomento del empleo autónomo. Sin embargo, para poder evaluar la actual distribución programática, sería necesario conocer la efectividad de los distintos subprogramas.

A continuación, nos centraremos en analizar con mayor detenimiento las cuatro actuaciones que se consideran más relevantes dentro de los programas de empleo.

a) Talleres de Empleo, Escuelas Taller y Casas de Oficios:

Se trata de programas que combinan una actuación formativa con un trabajo retribuido, y que se acompañan normalmente de servicios de orientación profesional.

Las Escuelas Taller y Casas de Oficios son programas públicos destinados a la inserción de jóvenes desempleados menores de 25 años, a través de su cualificación en ocupaciones como la rehabilitación de entornos rurales o del medio ambiente, o la recuperación del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural. Durante 2009, el número de participantes en estos programas ascendió a 21.000, de los cuales tres cuartas partes eran hombres (SPEE, 2009).

Por su parte, los Talleres de Empleo se dirigen a desempleados de 25 años o más con dificultades de acceso al mercado laboral. El número de participantes ascendió en 2009 a 37.000, de los cuales dos terceras partes eran mujeres y el 75% no tenían estudios de secundaria.

Se trata de programas de elevado coste relativo y, los datos disponibles para las Escuelas Taller sugieren una especialización sectorial muy inclinada hacia sectores con poca proyección de futuro, como la edificación y obra civil (un tercio de los alumnos) o el trabajo de la madera, el mueble y el corcho (SPEE, 2008).

b) Contratación directa de desempleados:

Esta categoría incluye la contratación directa temporal tanto por parte de corporaciones locales como de entidades sin ánimo de lucro, órganos de la AGE, universidades, etc. Su objetivo es mejorar la empleabilidad, fomentar el reciclaje profesional y ofrecer nuevas competencias a desempleados, mediante la realización de obras o servicios temporales de interés general.

La contratación temporal por parte de las entidades locales incluye el Programa de Fomento del Empleo Agrario en Andalucía, Extremadura y zonas rurales deprimidas, que representa el 91% del presupuesto total del programa. El número de personas contratadas ascendió a 178.000, de las cuales la gran mayoría llevaba en desempleo menos de seis meses, lo que contrasta con la pauta general de los parados en España donde, según la EPA, en 2009 más de la mitad llevaban más de seis meses buscando empleo.

En cuanto a la contratación en colaboración con entidades no lucrativas supuso en 2009 la realización de casi 700 obras o servicios, predominantemente en las áreas de asistencia social y desarrollo cultural, y la realización de casi 15.000 contratos (SPEE, 2009).

c) Inserción laboral de personas con discapacidad:

Este tipo de programas, destinados a facilitar la incorporación de personas con discapacidad en el mercado laboral, nacen para dar respuesta al hecho de que la tasa de actividad de este colectivo es muy inferior a la del resto de la población (en torno a la mitad). Se trata de un problema complejo que afecta tanto a la oferta como a la demanda de trabajo. Para atajarlo, en España el apoyo al empleo protegido se plasma en dos vertientes:

- Los Centros Especiales de Empleo (CEE), donde al menos el 70% de la plantilla son trabajadores con discapacidad. Con las ayudas a estos centros en 2009, se mantuvieron 56.000 puestos de trabajo y se crearon otros 2.500.
- La inserción laboral de las personas con discapacidad en el mercado ordinario, a través de diferentes ayudas a las empresas que las contraten. En 2009, el número de contratos en el mercado ordinario se elevó a 21.000, de los cuales dos tercios correspondieron a hombres.

Su importancia en términos absolutos ha sido creciente en el tiempo. Sólo en el último año, el presupuesto destinado por la AGE a este programa se ha incrementado en casi un 20% hasta los 373 millones de euros fijados para el ejercicio 2011. El programa se complementa con las bonificaciones a la contratación de desempleados que se abordan en la sección 3.3.1.

d) Orientación a través de itinerarios integrados:

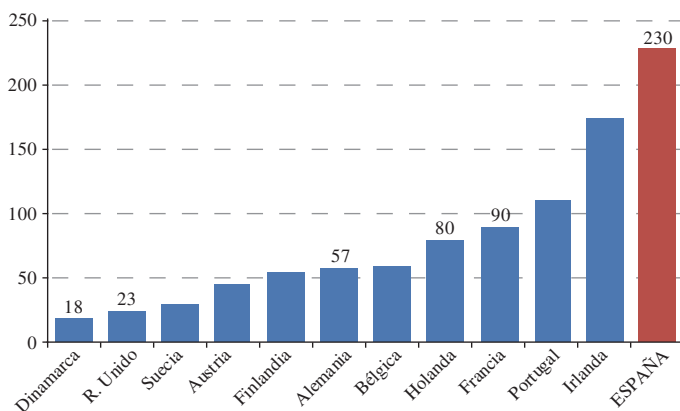
Entre las principales funciones de los SPE se encuentra la elaboración de itinerarios personalizados de empleo, que contemplan, entre otros, asesoramiento, formación, práctica laboral y movilidad geográfica.



En 2009, solo un 17,6% de las personas que estaban en el paro registrado recibió algún tipo de atención personalizada, lo que contrasta, por ejemplo, con el caso del Reino Unido donde todos los desempleados reciben atención personalizada.

Este problema está muy relacionado con el elevado número de desempleados por trabajador de los Servicios Públicos de Empleo. El gráfico siguiente muestra cómo esta ratio es mucho mayor en España que en otros países europeos.

Gráfico 3.19 Relación parados/efectivos en los Servicios Públicos de Empleo, 2006



FUENTE: Consejo Económico y Social, 2008.

Para resolver este problema y poder reforzar la atención a los desempleados, se ha tratado de incrementar paulatinamente el número de trabajadores en los Servicios Públicos de Empleo. Así, en 2008, se puso en marcha el Plan Extraordinario de Orientación que supuso la contratación de 1.500 orientadores profesionales adicionales para reforzar la red de oficinas de empleo. Este plan se ha prorrogado hasta 2011, año en el que además el Gobierno dotará al sistema de fondos extraordinarios para la contratación de otros 1500 orientadores más.

Eficacia de los programas de empleo

En España, los programas de empleo llevan mucho tiempo siendo ejecutados sin haber sido sometidos a una evaluación en profundidad, que resulta especialmente relevante a la hora de plantear una posible reforma. Sin ser concluyente, la evidencia empírica sugiere que:

- La actuación que parece tener un mayor efecto positivo es la orientación profesional a través de itinerarios de empleo, especialmente si ésta se combina con

un mayor seguimiento. La evidencia sugiere que el efecto es particularmente positivo para el colectivo de parados de larga duración (Herrarte, 2006).

- Para los programas combinados de empleo-formación, la evidencia para España es muy escasa. En todo caso, parece evidente la necesidad de reducir el peso de la formación en actividades relacionadas con la construcción hacia sectores con mayor potencial de generación de empleo.
- La mayor parte de estudios para los países de nuestro entorno sugieren que los programas de creación directa de empleo temporal son poco efectivos para mejorar la empleabilidad de los contratados, teniendo por tanto un carácter más de política de integración social que de política de empleo. En todo caso, algunos estudios muestran cierta efectividad en colectivos de difícil empleabilidad como parados de larga duración y mujeres mayores de 50 años (Caliendo, 2005).
- Respecto a los programas de inserción laboral de personas con discapacidad, la evidencia empírica es escasa e inconcluyente, pero la apuesta realizada por países como Dinamarca y los resultados en términos de activación sugieren el potencial de este tipo de programas.⁷

3.4 Mejores prácticas

Las novedosas políticas de activación y la colaboración público-privada llevadas a cabo en Reino Unido, Holanda, Australia, Nueva Zelanda o Dinamarca, han sido citadas por la OCDE como causa de la rápida recolocación de una importante cantidad de desempleados en estos países. A continuación, se describen algunas de las experiencias más interesantes en estos ámbitos.

Activación

La activación consiste en incentivar a los desempleados a que busquen empleo o mejoren su formación de una forma más activa, mediante una amplia variedad de instrumentos. En las políticas de activación se sigue el principio de «obligaciones mutuas» para los trabajadores y los servicios públicos de empleo, condicionando la obtención de las prestaciones a una búsqueda activa de empleo, a la participación en programas de formación y orientación a largo plazo o a la aceptación de una colocación adecuada.

⁷ Dinamarca tiene la cuarta mayor tasa de empleo de la OCDE para personas con discapacidad. El sistema está centrado en examinar caso a caso las áreas en las que una persona con discapacidad puede trabajar, fijar su nivel de capacitación para el empleo y en proveerle de un empleo con subsidio en relación a ello. El sistema danés es citado por la OCDE como un ejemplo de buenas prácticas en este ámbito.



La participación obligatoria en programas de activación es importante para ejercer de contrapeso frente a los posibles efectos adversos de las políticas pasivas de empleo. De esta forma, la evidencia empírica señala que existen importantes «efectos de motivación» asociados con las políticas pasivas, esto es, los desempleados aumentan su búsqueda de empleo cuando se acercan los plazos de pérdida de beneficios sociales.

Un instrumento clave de la activación es la monitorización de la búsqueda de empleo, condicionando los beneficios sociales a que el desempleado tenga una búsqueda suficientemente activa, y a que acepte un empleo que se ajuste a sus características. En este sentido, destacan Australia, Holanda, Reino Unido y Estados Unidos, donde los desempleados están obligados a probar ocho o más actividades de búsqueda al mes.

En concreto, en el Reino Unido se inicia la activación con la inscripción del desempleado en el sistema y la firma de un Acuerdo para la Búsqueda de Empleo (*Jobseeker's Agreement*) en el que se fijan los derechos y obligaciones del desempleado. Durante los 12 primeros meses, el proceso se realiza en etapas de 3 meses a lo largo de las cuales se van incrementando los compromisos que exigen las oficinas de empleo a los desempleados.

La participación obligatoria de los desempleados en programas de empleo o de formación es otro instrumento de las políticas de activación. Este tipo de obligaciones existen, por ejemplo, en Australia, donde se exige participación tras seis meses en desempleo; o Dinamarca, donde empieza a los nueve meses. El plazo de participación suele ser más estricto para los jóvenes tal y como sucede en Alemania y Holanda, donde la obligación para este colectivo es inmediata.

Una política que se ha mostrado muy efectiva es la atención personalizada a través de itinerarios de empleo cuyo incumplimiento conlleva sanciones. Algunos estudios en Estados Unidos muestran cómo el desempleo de los participantes en este tipo de programas descendió un 30% con respecto a los no participantes (Hamilton et al., 2001). En Dinamarca también se han encontrado resultados similares (Graversen et al., 2006).

En España, se han adoptado recientemente medidas en este sentido, estableciéndose un plazo de 30 días a partir del cual el desempleado debe comprometerse a seguir un itinerario de reinserción personalizado, así como a la aceptación de un trabajo acorde a sus características, con la posibilidad de perder la prestación si no cumple con sus obligaciones.

Colaboración público-privada

En Holanda y Australia, los servicios públicos de empleo están fundamentalmente subcontratados. En ambos países, en el registro inicial de los desempleados se realiza un itinerario personalizado y un seguimiento exhaustivo desde el primer día, fijando objetivos de búsqueda para los desempleados con mejores perfiles, y objeti-

vos de reintegración para los menos empleables que son redirigidos a agencias privadas de colocación. Estas agencias están sujetas a contratos que les retribuyen de acuerdo con objetivos.

El Reino Unido es considerado un ejemplo de unas prácticas en colaboración público-privada en la gestión de las PAE, con una importante participación de entidades colaboradoras, que pueden ser empresas privadas o instituciones del tercer sector. La participación de las entidades colaboradoras es mayor cuanto mayor es la dificultad de empleabilidad del trabajador, de forma que las entidades colaboradoras se ocupan en muchos casos de la orientación y seguimiento de colectivos con especiales dificultades para el empleo (discapacitados, drogodependientes, madres solteras, etc.) y de los parados de larga duración. Estas entidades colaboradoras reciben un pago que depende de los trabajadores que consiguen empleo y del tiempo que lo mantienen.

En Alemania, el desempleado puede solicitar una agencia privada de colocación si a través del sistema de oficinas locales de empleo no encuentra trabajo. Por otra parte, y en el contexto de la crisis económica, Italia y Polonia han aumentado la presencia de las agencias privadas de empleo.

En España, se ha dado un paso adelante en esta cuestión, al estar en proceso un decreto sobre agencias privadas de colocación que autoriza la colaboración público-privada para la colocación de desempleados.

3.5 Conclusiones

La crisis económica ha tenido un efecto muy negativo sobre el empleo, que nos ha llevado a alcanzar una tasa desempleo del 20%, con un peso creciente del paro juvenil y de larga duración.

Las PAE constituyen un instrumento esencial para mejorar la empleabilidad de estos trabajadores, bien ayudándoles a encontrar empleo en otras actividades para las que están capacitados o bien ofreciéndoles la formación que requieren para aumentar sus posibilidades de empleo.

Por ello, el Gobierno ha incluido como una de las actuaciones prioritarias de la agenda social la reforma de las PAE, cuyos elementos básicos se están consultando con las CCAA y los interlocutores sociales y que deberá presentarse, previsiblemente, en enero de 2011.

Los fuertes requisitos de consolidación fiscal de la fase económica actual hacen que, a corto plazo, no sea posible reforzar estas políticas a través de un aumento en los recursos, de modo que las actuaciones deben centrarse en un mejor uso de los ya existentes.



Del análisis presentado en este capítulo se derivan las siguientes líneas de actuación para la reforma de las PAE:

Bonificaciones

- La mayor parte de los estudios muestran una efectividad limitada de las bonificaciones a la contratación indefinida, excepto en colectivos específicos, con problemas importantes de contratación.
- La Ley 35/2010 de reforma del mercado de trabajo supone un avance en esta línea, al concentrar las bonificaciones en colectivos específicos, con el fin de aumentar la efectividad del instrumento. En este sentido, es importante que se cumpla la Disposición Adicional novena de dicha Ley, que introduce la obligación de que el Gobierno realice una evaluación anual de la efectividad de la reforma.
- A largo plazo, es previsible que las bonificaciones continúen perdiendo peso en el conjunto de las PAE, con el establecimiento de criterios cada vez más restrictivos en cuanto a los colectivos bonificados.

Formación

- La situación actual del mercado laboral hace necesario reorientar los recursos que se destinan a formación para el empleo hacia los desempleados, con una atención particular en la formación de desempleados jóvenes de baja cualificación.
- Es necesario revisar en profundidad la oferta formativa existente para mejorar su calidad y ajustarla más a las necesidades reales del mercado de trabajo, reforzando la oferta de acciones formativas especializadas y destinadas a la consecución de certificados de profesionalidad.
- Debe establecerse un sistema de evaluación de calidad de los cursos de formación y de su eficacia. Para ello, es imprescindible mejorar los sistemas de información sobre la actividad de estos programas.

Programas de empleo

- Muchos de los actuales programas de empleo fueron diseñados en unas circunstancias y contextos sustancialmente distintos de los actuales, por lo que es necesaria su revisión en profundidad.
- Los programas más efectivos en relación con su coste son los que dan servicios de atención personalizada y orientación a los desempleados. Esto implica que se debe avanzar en la política de ampliar el personal de los Servicios Públicos de Empleo dedicados a orientación y elaboración de itinerarios.

Como herramienta para aumentar la vinculación de las políticas activas con las políticas pasivas, las prestaciones por desempleo deberían vincularse, al menos parcialmente, al cumplimiento efectivo de los itinerarios personalizados de empleo.

- Al mismo tiempo, se deben iniciar programas piloto de colaboración público-privada, donde empresas privadas o entidades del tercer sector se ocupen de colectivos con especiales dificultades de empleo, siendo retribuidas por cumplimiento de objetivos.
- En general, y una vez realizada una evaluación en profundidad, se debe revisar significativamente el catálogo de programas de empleo que se pone a disposición de las personas desempleadas, incorporando programas más innovadores y adaptados a la realidad actual del empleo, a partir de buenas prácticas de otros países europeos o de las que puedan estar desarrollándose en nuestro país. Los programas menos efectivos deben liberar recursos para otras políticas activas de mayor eficacia.

Gobernanza

Se debe establecer un nuevo modelo de gobernanza para la totalidad del sistema de las PAE que permita conjugar la competencia normativa del Estado con la competencia de ejecución de las CCAA. El grado de coordinación, intercambio de información, evaluación y seguimiento de las diversas políticas es insuficiente. Entre los elementos que deberían formar parte de este modelo de gobernanza se encuentran los siguientes:

- Carta de servicios básicos de los SPE: Establecer unos servicios básicos de atención a ciudadanos y empresas, con un protagonismo especial de los trabajadores desempleados para los que se deben definir unas pautas uniformes de asistencia, incluyendo, al menos para ciertos colectivos de difícil empleabilidad, la elaboración de itinerarios individualizados.
- Estrategia Nacional de Empleo: Fijar objetivos a alcanzar por las CCAA (número de personas en situación de desempleo que deben atenderse, colectivos prioritarios a los que se debe atender, ratios de inserción laboral, etc.) y los criterios de evaluación del cumplimiento de los mismos, así como las inversiones destinadas a las PAE y sus criterios de reparto.
- Evaluación de la efectividad de los distintos programas: Incluir, como parte de la Estrategia Nacional de Empleo, una evaluación periódica del coste-efectividad de los programas, especialmente de los que suponen un mayor gasto por participante.



Referencias

AEVAL, Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (2008). Informe de evaluación de sobre la política de bonificación y reducción de cuotas de la seguridad social.

AEVAL, Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (2009). Informe de evaluación de sobre la política de bonificación de cuotas para las personas con discapacidad en situación de desempleo.

Alonso-Borrego, C.; Arellano, A.; Dolado, J. J.; Jimeno, J. F. (2004). «Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español» Documento de Trabajo 53. Madrid: Fundación Alternativas.

Arellano, F.A. (2010). «Do training programmes get the unemployed back to work? A look at the Spanish experience» *Revista de Economía Aplicada* 53: Vol. XVIII, 167-198.

Caliendo, M., Hujer, R. y Thomsen, SL. (2005). «The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany: a Microeconomic Evaluation» IZA Num. 1512.

Card, D., Kluve, J., y Weber, A. (2009). «Active labor market policy evaluations: A meta-analysis» CES/FO Working Paper 2570.

CEDEFOP (2010). Skills supply and demand in Europe. Medium-term forecast up to 2020. Luxembourg: Publications Office.

Consejo Económico y Social (2008) Memoria sobre la situación económica y laboral de España.

Cueto, B., y Mato, F.J. (2009). «A nonexperimental evaluation of training programmes: regional evidence for Spain» *The Annals of Regional Science* 43: 415-433.

Graversen, B. K. y van Ours, J. (2008). «How to help unemployed find jobs quickly; Experimental evidence from a mandatory activation program», *Journal of Public Economics* 92: 2020-2035.

Hamilton, G., Freedman, S., Gennetian, L., y otros (2001). «How Effective Are Different Welfare-to-Work Approaches? Five-Year Adult and Child Impacts for Eleven Programs», Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation and Administration for Children and Families; and U.S. Department of Education.

Herrarte, A., Moral, J. y Sánchez, M. (2006). «Desempleo, búsqueda y políticas activas». Presupuesto y Gasto Público, 43, 155-177.

Kluve, J., Card, D., Fertig, M. (2007). «Active Labor Market Policy in Europe: Performance and Perspectives» Springer: Berlin et al.

OCDE (2009a). «Sickness, disability and work. Keeping on track in the economic downturn. High-Level Forum Background Paper.» OECD Publishing, Paris.

OCDE (2009b). «The Jobs Crisis: What are the implications for Employment and Social Policy?» OECD Publishing, Paris.

Ramos, R.; Suriñach, J., y Artis, M. (2009). «La efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo para luchar contra el paro. la experiencia de Cataluña» Research Institute of Applied Economics, Working Papers 2009/19.

Servicio Público de Empleo Estatal. Informe Anual 2009. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Servicio Público de Empleo Estatal. Informe Anual 2008. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Toharia, L. et al. (2009). «El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación microeconómica, macroeconómica e institucional» FIPROSS 2007/81.

Capítulo 4

Competitividad e Internacionalización de la Economía Española

4.1 Introducción

Tras la adopción de la moneda única en 1999, y hasta el inicio de la crisis financiera internacional en 2008, España disfrutó de un periodo expansivo de crecimiento que tuvo como contrapartida un fuerte aumento de sus necesidades de financiación. Éste ha sido un rasgo característico de nuestra economía: la generación, en las fases expansivas del ciclo, de déficit en la balanza por cuenta corriente que terminaba convirtiéndose en una restricción para el crecimiento.

La sostenibilidad a medio y largo plazo del déficit de la balanza por cuenta corriente ha sido objeto de continuas discusiones en el ámbito económico. Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que el déficit por cuenta corriente revela una brecha entre el ahorro y la inversión de la economía, brecha que no siempre ha de resultar perjudicial. Cuando existen oportunidades de inversión productiva que pueden aumentar la capacidad de crecimiento, y el ahorro nacional no es suficiente para financiarlas, es óptimo recurrir al ahorro externo y, por tanto, aumentar el endeudamiento. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no toda la inversión es igual de productiva, sobre todo la relacionada con activos no reproducibles, como es el caso del suelo.

Además, es preciso contemplar también una segunda interpretación menos benigna del déficit por cuenta corriente. Más allá de factores cíclicos, el déficit sería un síntoma de deficiencias de carácter estructural en el funcionamiento de la economía, relacionadas con la falta de competencia en los mercados de productos y de factores, la ausencia de un grado adecuado de capitalización productiva, de innovación o de una mano de obra suficientemente cualificada, que lastran la evolución de la productividad. Todo esto acaba reflejándose en una pérdida de competitividad.

La complejidad a la hora de identificar los elementos determinantes de un déficit por cuenta corriente y la dependencia de las condiciones de partida hacen difícil establecer el umbral a partir del cual sería necesario adoptar medidas de política econó-

mica que prevengan la acumulación de desequilibrios excesivos, cuyo ajuste sería muy costoso en términos de actividad económica y empleo.

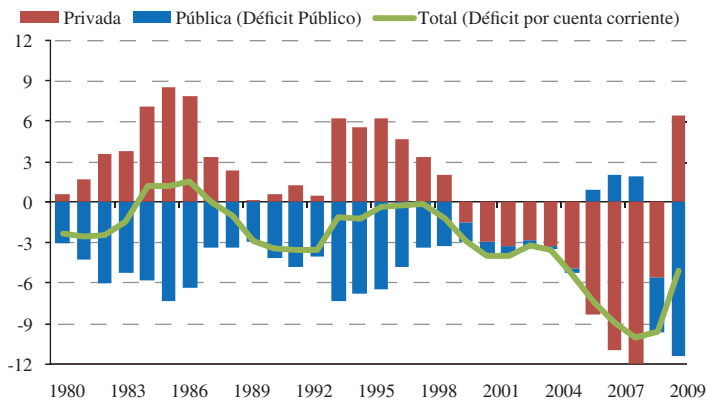
A estas consideraciones hay que añadir, en el caso de España, la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria, lo cual ha supuesto un cambio cualitativo importante a la hora de analizar el déficit por cuenta corriente. Así, por una parte, la desaparición del riesgo cambiario, en un contexto de elevada integración financiera, relaja considerablemente la restricción financiera externa que podría limitar el crecimiento económico del país. Por otra, se hacen más patentes los desequilibrios subyacentes, que se manifiestan en forma de pérdidas de competitividad y endeudamiento. En consecuencia, en ausencia del mecanismo de ajuste del tipo de cambio, se acentúa la importancia de contar con una mayor flexibilidad en los mercados de productos y factores que hagan que el ajuste recaiga sobre todo en los precios y salarios en vez de únicamente sobre la actividad y el empleo.

Evolución de la balanza por cuenta corriente española

La constitución del área del euro y la consiguiente integración de los mercados de capital ha favorecido el acceso a la financiación para todos los agentes económicos. Para España ha supuesto, sin duda, una oportunidad para capitalizar su economía.

El sector privado ha sido el principal beneficiado de la integración financiera en el área euro hasta el desencadenamiento de la crisis financiera en 2008. En concreto, en el año 2007, en un contexto en el que las Administraciones Públicas registraron un superávit fiscal próximo al 2% del PIB, el déficit por cuenta corriente de España superó el 10% del PIB, por lo que el sector privado obtuvo financiación neta equivalente a un 12% del PIB (gráfico 4.1).

Gráfico 4.1 Necesidad de financiación de la economía española (% del PIB)

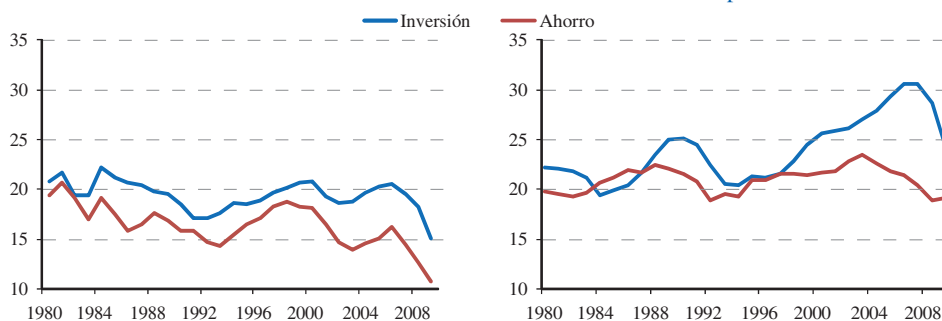


FUENTE: FMI.



La magnitud de la financiación captada por el sector privado durante este periodo 1999-2007 no tiene parangón en la historia de España. Sin embargo, y a diferencia de otros países con déficit corriente de similar magnitud, la necesidad de financiación ha venido determinada por la intensidad del proceso inversor. Así, en EEUU ésta ha venido determinada, en mayor medida, por una caída de la tasa de ahorro (gráfico 4.2), mientras que la tasa de inversión como porcentaje del PIB en España ha registrado una evolución creciente, hasta alcanzar un máximo absoluto dentro de los países de la OCDE en el año 2007 del 30,7% del PIB.

Gráfico 4.2 Tasa de inversión y ahorro (% del PIB)
Estados Unidos España



FUENTE: FMI

Buena parte del déficit por cuenta corriente se explica, por tanto, por las presiones de la demanda interna en esta fase expansiva, que además tienen lugar en un contexto en el que la oferta ha mostrado una capacidad limitada de respuesta. A pesar de la moderada recuperación de la productividad, precios y salarios han tenido una evolución que ha acentuado el déficit a través de pérdidas de competitividad.

La crisis iniciada en 2008 ha supuesto que el déficit por cuenta corriente español se haya reducido en estos dos años significativamente, de forma más intensa y rápida que en otras economías y que en otros episodios cualitativamente similares en España, como en la primera mitad de los años noventa, aún a pesar de que en esta ocasión no se ha contado con el recurso al tipo de cambio. A pesar de esta corrección, es necesario seguir avanzando en la mejora estructural de la economía, facilitando el tránsito hacia un modelo de crecimiento más equilibrado y competitivo, más orientado hacia los sectores que producen bienes y servicios comerciables.

El resto del capítulo estudia el principal componente de la balanza por cuenta corriente española, la balanza comercial, y analiza la relación entre su evolución y las condiciones de competitividad, primero mediante los principales indicadores y seguidamente atendiendo a la estructura empresarial. El análisis se realiza en comparación con el resto de grandes economías europeas industrializadas, Alemania, Francia, Italia

y Reino Unido (G4 de forma abreviada). A continuación, se revisan, a grandes rasgos, las trayectorias de internacionalización de las empresas españolas para después presentar, de forma muy resumida, las principales medidas de política económica que el Gobierno ha tomado y tomará en breve para el fomento de la competitividad.

4.2 Evolución y determinantes de la balanza comercial

Entre los años 1999 y 2009, la economía española ha presentado un grado de apertura, medido como la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios al mundo, cercano al 60% del PIB en promedio. Este nivel es significativamente inferior a la media de los países de la UE o del área del euro en el mismo periodo pero, dentro del G4, sólo inferior al de Alemania (73,8%) y superior al del Reino Unido, Francia e Italia (tabla 4.1).

Tabla 4.1 Grado de apertura y saldo de la balanza comercial
Media 1999 – 2009 (% del PIB)

Países	Grado apertura	Saldo bienes y servicios	Saldo bienes	Saldo servicios
España	57,0	-3,8	-6,4	2,5
UE27	72,7	0,8	0,1	0,7
Euro área	73,5	1,5	1,2	0,3
Media G4	58,9	0,5	0,2	0,3
Alemania	73,8	4,2	5,9	-1,8
Francia	52,9	-0,1	-0,8	0,6
Italia	52,3	0,4	0,6	-0,2
R. Unido	56,4	-2,5	-4,9	2,4

FUENTE: Eurostat.

Los intercambios comerciales tienen, por tanto, una relevancia parecida o mayor en España que en los países del G4 pero, en su balance neto, han sido más desfavorables para España que para ninguno de ellos. Entre los años 1999 y 2009, el saldo de la balanza comercial de bienes y servicios de España ha resultado en un déficit medio equivalente al 3,8% del PIB, mientras que la UE, la zona euro, Alemania e Italia han registrado superávits, Francia, prácticamente saldo neutro y el Reino Unido déficit, aunque menor que el español (tabla 4.1).

El déficit comercial español: un fenómeno estructural

A pesar de este comportamiento negativo del déficit comercial en términos agregados, las dos balanzas que lo integran, la de bienes y la de servicios, presen-



tan marcadas diferencias. Entre 1999 y 2009, la balanza de servicios ha registrado superávits en la UE, el G4 y, de forma especialmente notable, en España, cuyo saldo positivo del 2,5% del PIB en promedio se debe enteramente a los ingresos netos por turismo. Con todo, los servicios no turísticos, todavía deficitarios para España, casi han doblado su importancia en las exportaciones totales de servicios, pasando de representar el 24% en 1999 al 42% en 2009, al tiempo que prácticamente han equilibrado su saldo neto.

En cambio, en términos de la balanza de bienes, España presenta un importante nivel medio de déficit en el periodo 1999-2009, equivalente al 6,4% del PIB, frente al leve superávit de la UE y el G4 y al significativo saldo positivo del área del euro (tabla 4.1). La persistencia e intensidad del déficit comercial de bienes registrado por España es un fenómeno relativamente inobservado en las otras tres principales economías que comparten el euro, Alemania, Francia e Italia, que desde 1991 hasta 2009 han registrado superávit (gráfico 4.3). Durante estos últimos 18 años, Alemania ha obtenido superávit comercial en todos ellos, del 6% del PIB en promedio, Italia en 15 años, y Francia en la mitad. El Reino Unido, la otra gran economía europea que no pertenece a la zona euro, ha registrado un déficit comercial permanente desde 1991.

Este comportamiento diferenciado del déficit comercial español, está asociado a un modelo de crecimiento fuertemente dependiente de la demanda interna, caracterizado por una intensidad importadora parecida a la del G4, frente a una intensidad exportadora sensiblemente inferior. Ajustando por PIB, entre 1999 y 2009 las importaciones españolas se han mantenido en niveles medios levemente superiores a las del G4, 24,4% y 23,1% respectivamente, mientras que el grueso del déficit de bienes español queda explicado por unas exportaciones notablemente inferiores, del 18% y 23,3%, respectivamente (gráfico 4.4).

Gráfico 4.3 Déficit comercial de bienes
(% del PIB)

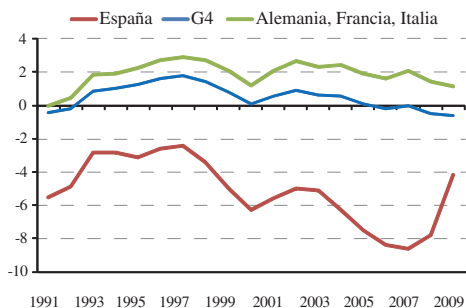
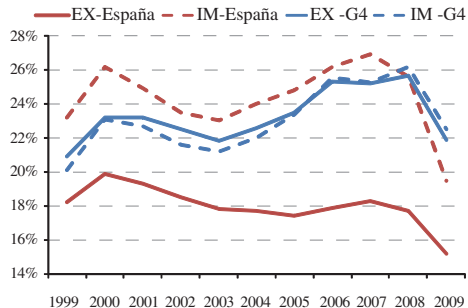


Gráfico 4.4 Exportaciones e importaciones de bienes
(% del PIB)



FUENTE: Eurostat

Es preciso destacar que en los últimos años, y a raíz de la crisis, el saldo exterior de España se ha corregido de forma muy rápida, fruto de una reducción de las importaciones más intensa que la de las exportaciones. Como consecuencia, en tan sólo dos años, entre 2007 y 2009, se ha reducido el déficit comercial español desde su nivel máximo de 100 mil millones de euros, equivalente al 8,7% del PIB, a menos de la mitad, situándose al término de 2009 en el 4,2% del PIB, nivel inferior al del año 1999 (5%). En los primeros nueve meses de 2010, el déficit comercial ha aumentado en un 5,3% con respecto al mismo periodo del año anterior, incremento enteramente debido a los productos energéticos, mientras que el déficit de productos no energéticos ha continuado reduciéndose y es un 21% inferior al del periodo enero-septiembre del año 2009.

Las exportaciones españolas no sólo son inferiores a la media del G4 sino que su composición por tipo de bienes presenta también ciertas particularidades: los productos alimentarios tienen el doble de importancia; el sector de la automoción –que incluye vehículos y componentes– tiene un peso 8 puntos superior (reflejando el hecho de que España es el segundo productor europeo de turismos y el primero de vehículos industriales) y los bienes de equipo están infrarrepresentados, con más de 12 puntos menos en las exportaciones españolas.

Tabla 4.2 Distribución de las exportaciones e importaciones de bienes por tipo de producto, 2009 (% de las exportaciones e importaciones)

Tipo de bien	Exportaciones		Importaciones	
	España	G4	España	G4
1 Alimentos	16,0%	8,0%	11,2%	9,4%
2 Prod. energéticos	4,5%	5,2%	16,5%	12,0%
3 Mat. primas	2,0%	1,4%	3,0%	2,3%
4 B. intermedios	25,8%	25,2%	23,1%	22,1%
5 B. de equipo	20,4%	32,7%	20,7%	24,8%
6 Sector automóvil	17,1%	9,2%	11,0%	8,9%
7 B. consumo durad.	2,1%	2,4%	3,2%	3,4%
8 B. consumo no dur.	9,3%	10,2%	11,0%	11,2%
9 Otras mercancías	2,8%	5,7%	0,4%	6,0%

FUENTE: DataComex (MITYC).

Las diferencias observadas entre el perfil exportador de España y del G4 se atenúan en el perfil importador (tabla 4.2), apreciándose sólo una importancia levemente superior de las importaciones del sector del automóvil (importación de componentes para las exportaciones de vehículos acabados), una menor importación de bienes de equipo (a raíz del menor del menor peso del sector industrial) y una mayor intensidad importadora de productos energéticos, que han pasado de representar el 22% del déficit comercial total en 1999 al 58% en 2009 (ver recuadro).



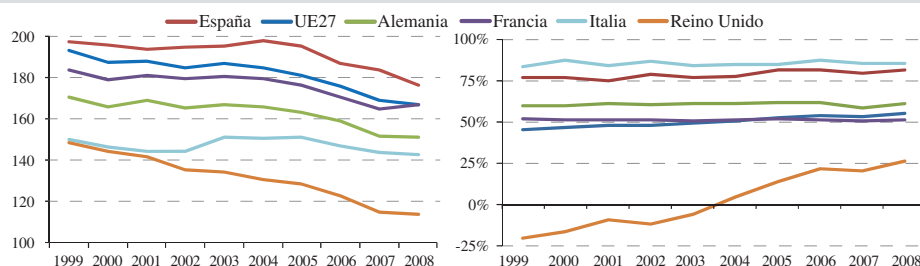
Recuadro 4.1 La balanza energética y sus determinantes

La energía desempeña un papel central en los procesos productivos y por tanto en la competitividad industrial. Desde 1999 la intensidad energética de España se encuentra sistemáticamente por encima de la media de la UE y del G4; es decir, España consume más energía que el resto de países europeos para producir una unidad de PIB. No obstante, a partir de 2005 se inició una continua mejora de la eficiencia energética en nuestro país (gráfico 4.5). Una consecuencia del consumo de energía es la generación de emisiones de gases de efecto invernadero, que en 2004 se situaban en España en más del 50% por encima de los valores de 1990, frente al compromiso del Protocolo de Kioto de no superar el 15%.

Por otro lado, la dependencia energética, es decir, la proporción de recursos energéticos que proceden del exterior, se ha mantenido estable en España en cerca del 80%, lo cual nos sitúa muy por encima del nivel medio de la UE y del G4 (gráfico 4.6).

Gráfico 4.5 Intensidad energética primaria (kep /1000 euros)

Gráfico 4.6 Dependencia energética (% importación / consumo)



FUENTE: Eurostat.

Todo ello situaba a la economía española en una situación de vulnerabilidad, por el mayor riesgo de suministro lo que, a su vez, la exponía a la volatilidad de los precios de los combustibles fósiles en el mercado internacional.

Por ello, a partir del año 2004 se pusieron en marcha una serie de instrumentos para hacer frente a tres grandes retos: rebaja de la dependencia exterior, reducir la intensidad energética y disminuir el nivel de emisiones. Con una política energética basada en tres pilares fundamentales: competitividad económica, sostenibilidad medioambiental y seguridad de suministro. Para ello, se decidió impulsar la liberalización de los mercados de gas y electrici-

dad, desarrollar infraestructuras energéticas y las energías renovables, y fomentar el ahorro y la eficiencia energética. Desde 2004, el peso de las renovables en el consumo energético se ha incrementado de forma que el 30% de nuestra electricidad actualmente ya proviene de fuentes limpias, lo que ha permitido rebajar nuestro diferencial de dependencia energética con Europa en casi un punto porcentual. Además, se ha reducido en un 13% nuestro consumo energético por unidad de PIB.

Esta brecha entre España y las principales economías industrializadas de Europa que supone el déficit comercial, por su carácter estructural se asocia recurrentemente con la competitividad. En las dos secciones siguientes se estudia esta cuestión, en primer lugar, mediante los indicadores habituales de competitividad y, en segundo lugar, con una aproximación a la estructura exportadora española.

Indicadores de competitividad

La competitividad de una economía es un fenómeno complejo, de intrínseco carácter comparativo, que refleja el funcionamiento de numerosos procesos e instituciones desde las infraestructuras logísticas y energéticas, pasando por la cualificación de los trabajadores y el funcionamiento de la Administración Pública, hasta el potencial innovador o los modelos de gestión empresarial.

Un primer grupo de medidas de competitividad recoge la evolución de los costes y precios en términos relativos a sus principales socios comerciales (incluyéndose también los tipos de cambio si los países cuentan con distintas monedas). Son de particular interés las medidas de competitividad basadas en los costes laborales unitarios (CLU) ya que representan un vínculo entre la productividad y los costes laborales. Un aumento en los CLU representa un incremento en la remuneración del trabajo no compensado con un aumento de la productividad, lo cual encarece los productos propios en términos relativos a los de los competidores.

La Comisión Europea (2010a) calcula los CLU de los Estados Miembros para la economía en su conjunto y para el sector manufacturero en particular, con respecto a diversas zonas económicas, siendo la más relevante el área del euro. Entre los años 1999 y 2008, estos indicadores han evolucionado de forma desfavorable para España interrumpiéndose la tendencia a mediados de 2008. En el conjunto del periodo 1999 y 2009 se ha producido una pérdida acumulada de competitividad-coste de España con respecto al área del euro del 9,4% para el caso de la economía en su conjunto y, algo mayor, del 15,5%, para el sector manufacturero en particular. En el mismo periodo, Alemania mejoró su competitividad, tanto la global como la de



sus manufacturas, Francia la de sus manufacturas, e Italia empeoró muy notablemente en ambas (tabla 4.3).

Tabla 4.3 Competitividad-coste y competitividad revelada
2009 (índice 1999 = 100)

País	CLU relativos a área euro ^a		Cuota en comercio al área euro ^b		Cuota en comercio mundial ^b	
	Manufacturas	Total economía	Bienes	Bienes y servicios	Bienes	Bienes y servicios
España	115,5	109,4	103,2	104,1	95,7	98,0
Alemania	92,2	84,9	109,5	107,9	94,5	96,5
Francia	91,4	100,0	82,4	79,9	66,9	68,2
Italia	133,3	111,4	90,2	86,2	78,7	77,6

NOTAS: ^aUn valor del índice superior a 100 se interpreta como pérdida de competitividad relativa a 1999.

^bUn valor del índice superior a 100 se interpreta como ganancia de competitividad relativa a 1999.

FUENTE: Eurostat y OMC.

Desde mediados de 2008, los indicadores han registrado una notable y rápida mejora que, con los últimos datos referidos al segundo trimestre de 2010, sitúan la competitividad-coste de las manufacturas y de la economía española y su conjunto en niveles cercanos a los de 2005.

Otro grupo de medidas de competitividad trata de capturar el resultado efectivo de la competencia entre países en los mercados internacionales, calculando para ello las cuotas que cada país obtiene en las exportaciones que realiza a un área económica determinada. Esta medida, conocida como competitividad revelada, además de incluir de forma indirecta el comportamiento relativo de los costes totales, incluidos los laborales, y la productividad del país, refleja otros fenómenos relacionados, por un lado, con la demanda en los mercados de destino y, por otro, con la competitividad de las empresas exportadoras, tales como su eficiencia en la gestión del proceso exportador, la capacidad de adaptación de su producto a las preferencias del mercado de destino, mejoras en la calidad o servicios post-venta, etc.

La tabla 4.3 presenta también la cuota de mercado de las exportaciones españolas, de bienes y del combinado de bienes y servicios, en el área del euro y en el mundo en el año 2009 normalizadas tomando como base 1999. En marcado contraste con las medidas de competitividad-coste, las de competitividad revelada son favorables a España y muestran que, junto a Alemania, es la única gran economía que ha aumentado su cuota en las exportaciones al área euro y ha sido la que menos cuota ha perdido en el comercio mundial. Es preciso tener presente que, durante este periodo, China ha triplicado su cuota en las exportaciones mundiales, mientras que la zona euro y la UE27 han perdido cada una un 12% de su cuota internacional.

Es preciso resaltar que el contraste entre las medidas de competitividad-coste y las de competitividad que se aprecia en España, y de forma menos notable en Francia, no aparece en Alemania, donde la mejora en los CLU se asocia de forma previsible con un aumento en las cuotas de exportación, ni en Italia, donde sucede lo opuesto también según lo esperable. Para conciliar estos diagnósticos dispares sobre la evolución de la competitividad española, a continuación se estudian posibles explicaciones.

1. Comportamiento más competitivo del sector comerciable y contracción de los márgenes empresariales. Se ha sugerido que el sector comerciable de la economía (las manufacturas) podría haber tenido un comportamiento más competitivo que el no comerciable (los servicios y la construcción), apuntándose incluso la posibilidad de que el mantenimiento de la cuota española en los mercados extranjeros puede haberse debido a una reducción por parte de las empresas exportadoras de sus márgenes de beneficios; así lo señala, por ejemplo, la Comisión Europea (2010b y 2010c).

Con respecto al primer punto, efectivamente los sectores comerciables de la economía española han sido más productivos que los no comerciables. Como muestra la tabla 4.4, el crecimiento medio anual de la productividad en España en las ramas comerciables entre los años 1999 y 2007 ha sido cercano al 2%, mientras que ha sido nulo en las no comerciables. Sin embargo, el hecho de que la diferencia entre el crecimiento de la productividad en el área del euro y en España haya sido mayor para el caso de los comerciables que para los no comerciables (1,3% frente 0,9%) implica un deterioro relativo del sector comerciable español con respecto al área euro, como señalan los CLU manufactureros (tabla 4.3).

Tabla 4.4 Crecimiento de la productividad por hora trabajada y de los márgenes empresariales (Tasas de variación. Promedio anual 1999-2007)

País	Crecimiento de la productividad		Crecimiento de los márgenes	
	Comerciables	No comerciables	Comerciables	No comerciables
España	1,9%	0,0%	1,1%	0,9%
UE-12	3,2%	0,9%	0,8%	0,4%

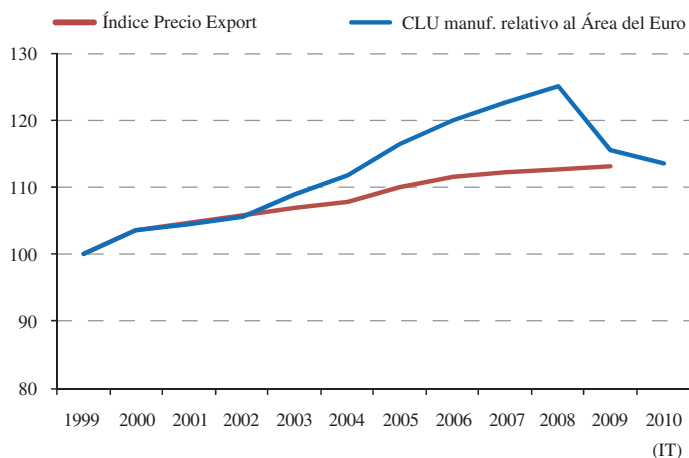
FUENTE: Banco de España.(2009a).

Con respecto al segundo punto, los márgenes empresariales del sector comerciable en España, que recoge a empresas exportadoras y no exportadoras, han aumentado un 1,1% en promedio entre 1999 y 2007, tres décimas por encima del crecimiento medio en el área del euro (tabla 4.4), por lo que no hay indicios de una contracción generalizada de beneficios hasta el inicio de la crisis.



Esta evidencia se completa con la evolución del Índice de Precio de las Exportaciones españolas, que desde 1999 ha mostrado un crecimiento más suave que el de los CLU manufactureros (gráfico 4.7), sugiriendo que las empresas exportadoras no han podido trasladar por completo el incremento de sus costes domésticos a los precios de sus productos exportados. Esto reflejaría también que lo han compensado con incrementos específicos en productividad. En cualquier caso, todo apunta a que las empresas exportadoras son más productivas que el resto de empresas de las ramas comerciables, idea que cuenta con un amplio respaldo teórico y empírico (Helpman, 2006 y Bernard et al., 2007).

Gráfico 4.7 CLU manufacturero e Índice de Precios de Exportaciones, España



FUENTE: Comisión Europea.

2. Composición por productos. Otra vía para explicar el mantenimiento de las exportaciones españolas en el comercio mundial apunta a que éstas puedan estar especializadas en determinados productos relativamente protegidos de la competencia internacional, como ha sugerido la Comisión Europea (2010b).

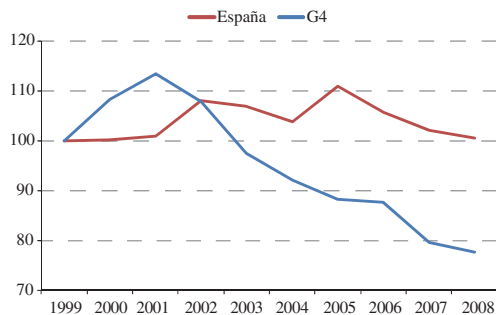
Ciertamente, la composición de las exportaciones españolas presenta diferencias con respecto al promedio del G4, con mayor presencia de los productos alimentarios y del sector del automóvil (como se aprecia en la tabla 4.2). Con todo, según la Organización Mundial del Comercio (2009), los productos alimentarios fueron la rúbrica más importante en el comercio mundial en 2008 por volumen y la de mayor crecimiento entre 2000-2008 (excluyendo los combustibles y el hierro-acero). En cuanto al sector del automóvil, las exportaciones de algunos países emergentes (Europa del Este y Asia) han crecido a tasas medias anuales del 20%, doblando el ritmo de crecimiento de las exportaciones europeas. Por estas razones, es difícil argumentar que estos dos sectores estén protegidos de la competencia internacional.

Parece, más bien, que las exportaciones españolas se encuentran en un proceso de convergencia con las del G4, que se manifiesta recortando diferencias en cuanto a su composición. Así, mientras que en 1999 la presencia de los bienes de equipo en las exportaciones del G4 superaba en 14,4 puntos porcentuales su presencia en España, esta diferencia se redujo en más 2 puntos en 2009. De forma parecida, las exportaciones españolas de automóviles pasaron de tener un peso 10,5 puntos superior con respecto al G4 a quedarse en menos de 8 puntos en 2009. Otro fenómeno destacable de convergencia entre la estructura exportadora española y la del G4 es el que se produce en el segmento de productos más intensivos tecnológicamente (farmacia, aeronáutica, equipos informáticos, TIC y maquinaria industrial especializada y de precisión). La relevancia de estos bienes de alta tecnología es todavía menor en las exportaciones españolas que en las del G4 (tabla 4.5), pero mientras que en el G4 se ha reducido, en España se ha mantenido (gráfico 4.8), convergiendo, en consecuencia, en términos relativos. Al mismo tiempo, como muestra la tabla 4.5, se ha reducido en España la presencia de bienes de baja intensidad tecnológica y el retroceso en bienes de media-alta intensidad tecnológica se explica casi enteramente por la reducción en exportaciones del sector del automóvil.

Tabla 4.5 Exportaciones de bienes según intensidad tecnológica
(% de las exportaciones totales)

Intensidad tecnológica	España, 1999	España, 2008	G4, 2008
Alta	10,1%	10,2%	19,2%
Media-alta	47,2%	43,3%	42,5%
Media-baja	19,3%	24,9%	20,2%
Baja	23,3%	21,6%	18,1%

Gráfico 4.8 Exportaciones de productos altamente intensivos en tecnología
(% de las exportaciones totales, (1999=100))

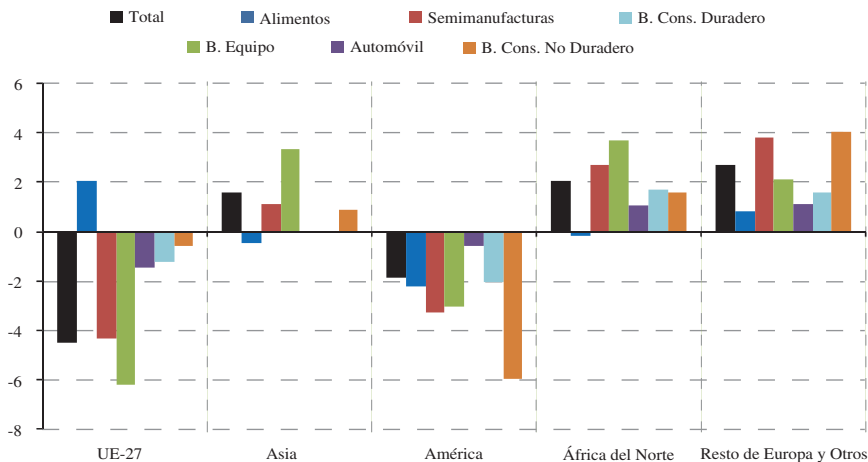


FUENTE: OCDE.

3. Diversificación geográfica. De forma complementaria con lo anterior, otro elemento que puede explicar el mantenimiento de la cuota de las exportaciones españolas es su creciente diversificación geográfica, ganando peso en mercados emergentes. Como muestra el gráfico 4.9, entre 1999 y 2009 el mercado de la UE27 ha reducido su peso en las exportaciones españolas en 4,5 puntos porcentuales (pasando de recibir el 74,8% al 70,3% de las exportaciones).



Gráfico 4.9. Variación en la distribución de exportaciones españolas por destinos y según productos, 1999 - 2009 (Diferencia en puntos porcentuales)



FUENTE: DataComex (MITYC).

Las zonas donde han ganado presencia las exportaciones españolas han sido principalmente Asia, que ha aumentado su presencia en 1,6 puntos, el Norte de África y el resto de Europa (Rusia y otros países ex-URSS), cada una de ellas con ganancias de cerca de 2 puntos. Es importante destacar que la reorientación hacia destinos emergentes es un fenómeno prácticamente generalizado a todos los tipos de bienes, pues todas las rúbricas pierden peso en la UE, a excepción de los alimentos; destaca también el crecimiento de la presencia de los bienes de equipo españoles en Asia y en África del Norte y de los bienes de consumo no duradero y las manufacturas intermedias en la Europa del Este.

El análisis anterior sugiere, por tanto, que el deterioro en las condiciones domésticas de competitividad-coste de la economía española ha sido compensado por progresos en otros factores directamente asociados a la actividad exportadora: mayor productividad específica de las empresas exportadoras, capacidad para establecerse en nuevos mercados emergentes y convergencia de la estructura de sus exportaciones a la de los principales países industriales europeos. La resultante de todo ello es que el sector exportador español ha conseguido mantener su cuota en el comercio mundial, lo cual es especialmente relevante frente a las importantes caídas que ha sufrido la UE27 y la eurozona como consecuencia de la irrupción de las nuevas potencias exportadoras.

La estructura industrial exportadora

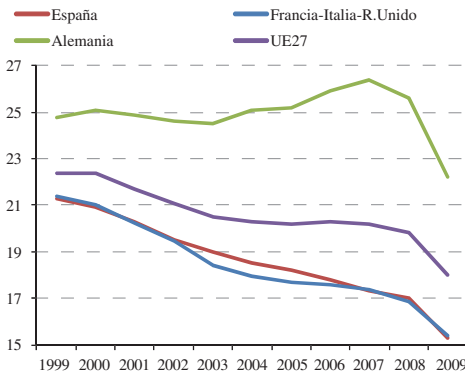
Una explicación estructural del déficit comercial español requiere completarse con una referencia a la estructura del sector industrial manufacturero, que representa el 80% de las exportaciones españolas y el 85% de las del G4 y constituye la base empre-

sarial de la actividad exportadora. Desde esta perspectiva, los dos parámetros clave que determinan las exportaciones de un país son la importancia del sector industrial y la intensidad exportadora de sus empresas, es decir, la parte de la producción total que destinan a la exportación.

Peso de la industria. La importancia del sector industrial ha evolucionado en España en los últimos diez años de forma muy parecida a como lo ha hecho en Francia, Italia y el Reino Unido. Entre 1999 y 2009, el peso de la industria en la economía española se ha reducido en 6 puntos, frente a los retrocesos de 7,3 puntos del Reino Unido, 5,6 de Francia y 5 de Italia. Como resultado, el tejido industrial suponía en 2009 poco más del 15% de la actividad económica en España, cifra inferior al 18% correspondiente a la UE y aún más alejada del 22% de Alemania, pero coincidente con la de los otros tres países de referencia (gráfico 4.10).

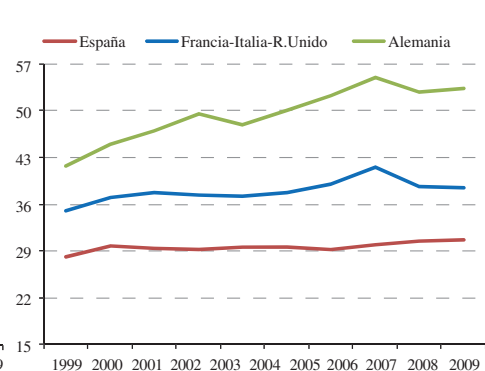
Intensidad exportadora. En cambio, la fracción de la producción que las empresas españolas exportan, que representaba algo más del 30% en promedio en el año 2008, es notablemente inferior, no sólo a la intensidad alemana, que llega al 55%, sino también a la media de las otras tres grandes economías europeas, cercana al 40%, lo que sitúa la media del G4 en el 44,6% (gráfico 4.11). Esta diferencia puede responder o bien a una menor capacidad exportadora general de las empresas españolas, con independencia del sector de actividad o del tamaño de la empresa, lo cual sería un síntoma importante de falta de competitividad, o más bien quedar concentrada en algunos sectores o empresas de ciertas características.

Gráfico 4.10 Peso de la industria
(% del VA en la economía)



FUENTE: Eurostat.

Gráfico 4.11 Intensidad exportadora de la industria
(% de producción exportada)



FUENTE: OCDE.

Sectores. Por lo que respecta a los resultados sectoriales, la capacidad exportadora de la industria española en muchas de las ramas manufactureras más elaboradas, que suelen ser también las de mayor intensidad exportadora (como los vehículos y el



equipo de transporte o los productos químicos), está cerca del nivel del G4. Así se aprecia en la tabla 4.6, que reproduce las intensidades exportadoras de los sectores manufactureros en España y G4, y su peso en el valor añadido en 2008. Los subsectores de alta intensidad tecnológica (como el aeroespacial o la farmacia) tienen también un alto nivel de exportaciones, aunque algo menor al promedio del G4.

Una excepción notable, por dos motivos, es el sector de bienes de equipo. Por un lado, se trata del principal sector manufacturero en el G4, mientras que en España se trata del cuarto y, por otro, es el sector con la máxima diferencia entre las intensidades exportadoras de ambas economías. Si se tienen en cuenta estos dos factores, la diferencia en intensidad exportadora entre España y el G4 quedaría reducida a dos tercios del nivel inicial (cálculo contrafactual de la tabla 4.6).

Tabla 4.6 Intensidad exportadora en España y G4, 2008

(% del sector en VA manufacturero total y % de las exportaciones sobre la producción del sector)

Sector	España		G4	
	% de VA manufact.	Intensidad exportadora	% de VA manufact.	Intensidad exportadora
Vehículos y otro equipo de transporte	10,6	55,3	10,8	56,7
<i>Vehículos de motor (*)</i>	7,5	59,5	7,2	54,6
<i>Aeronáutico y aeroespacial</i>	0,9	66,1	2,2	78,4
Productos textiles	4,2	47,8	4,7	68,3
Maquinaria y bienes de equipo	13,6	41,4	23,4	72,3
Productos químicos y plásticos	15,3	38,4	16,2	46,5
<i>Productos farmacéuticos</i>	3,0	65,0	4,0	78,7
Productos metálicos y metales	18,2	22,3	14,7	31,8
Productos alimentarios	14,3	18,6	11,9	21,6
Cristal, cerámica y cementos	8,0	13,2	4,3	20,1
Otras manufacturas	4,8	12,6	4,0	35,0
Manufacturas de madera y papel	11,0	12,2	9,9	16,1
Industria manufacturera	100,0	30,6	100,0	44,6
Contrafactual: industria excluyendo maquinaria		27,2		36,5

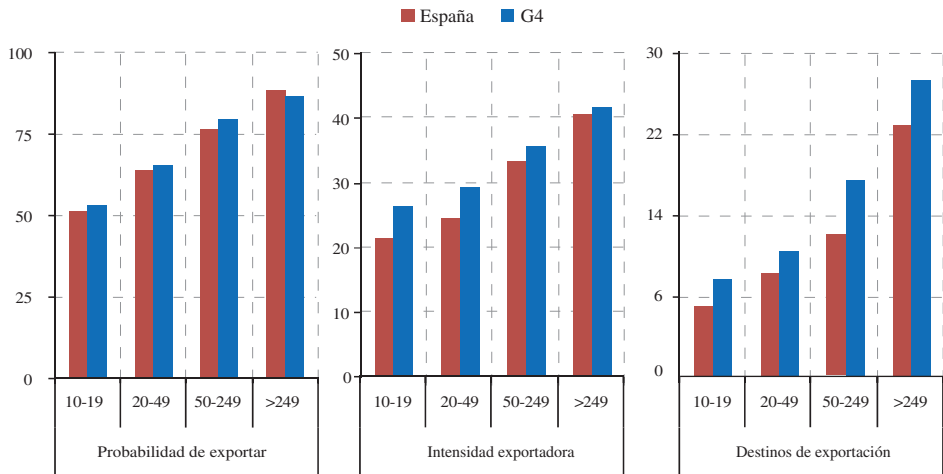
Nota. (*) A diferencia de la clasificación de productos utilizada en la tabla 4.2 proveniente del MITYC, en esta tabla el sector del automóvil aparece en dos rúbricas: “vehículos de motor” y “maquinaria y bienes de equipo”.

FUENTE: OCDE.

Tamaño de la empresa. En cuanto al comportamiento exportador de las empresas según su tamaño, una encuesta reciente con datos referidos al año 2010 (EFIGE, Bruegel, 2010), proporciona información sobre las estrategias exportadoras de 15.000

empresas europeas manufactureras de siete países, diferenciando según el número de empleados. Los principales resultados aparecen en el gráfico 4.12 que muestra, para cuatro intervalos por número de empleados, y para el caso de España y el G4, la probabilidad de que una empresa exporte, su intensidad exportadora (medida en la encuesta como el porcentaje de las exportaciones sobre facturación) y el número medio de destinos a los que la empresa exporta. En base a las respuestas, queda claro que es más relevante el tamaño de una empresa que su país de origen como factor explicativo de su actividad exportadora. De hecho, las diferencias entre empresas españolas y del G4 del mismo tamaño no son importantes y tienden a atenuarse a medida que aumenta su dimensión, siendo mayor la probabilidad de que una empresa de más de 250 trabajadores exporte si es española que del G4.

Gráfico 4.12 Actividad exportadora de las empresas europeas, 2010
(por número empleados)



FUENTE: Bruegel.

La demografía industrial exportadora. Parece claro, en consecuencia, que la intensidad exportadora de una economía depende directa y positivamente del tamaño medio de sus empresas y, por tanto, la demografía empresarial completa la explicación estructural del nivel de exportaciones. En este sentido, según los últimos datos disponibles homogéneos para Europa, correspondientes a 2007, en España existían más empresas industriales manufactureras que en Alemania (217.000 frente a 202.000) pero que, en conjunto, generaban aproximadamente una cuarta parte del valor añadido producido por las alemanas. De hecho, el reparto del número total de empresas y el valor añadido industrial generado en la UE27 por países muestra que las empresas de mayor valor añadido en promedio son, por orden y por encima de la

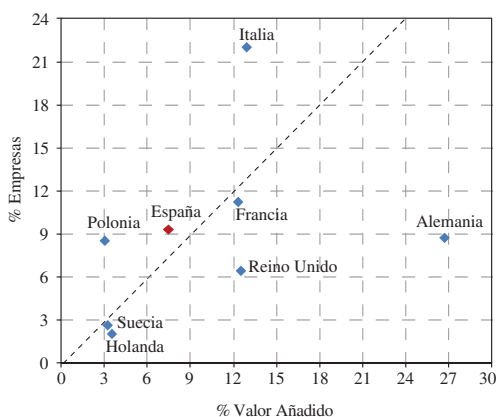


media europea, las alemanas, la del Reino Unido y las francesas; quedando las españolas ligeramente por detrás de la media y las italianas más marcadamente (gráfico 4.13). Esto también se refleja en la tabla 4.7, que presenta la distribución del empleo total industrial por tamaño de empresa, y muestra que en España la mitad de los trabajadores trabajan en empresas de menos de 50 trabajadores, cuando en Alemania lo hace sólo el 22%.

Tabla. 4.7 Distribución de trabajadores en la industria según tamaño de empresa, 2008 (según tamaño de empresa)

Empleados	España	Alemania	Reino Unido	Italia
Más de 250	27%	53%	43%	23%
Menos de 250	73%	47%	57%	77%
menos de 50	50%	22%	30%	56%
menos de 20	31%	15%	18%	39%
menos de 10	19%	7%	11%	24%

Gráfico. 4.13 VA industrial y número de empresas en Europa, 2007 (% del total europeo)



FUENTE: Eurostat.

Además, sólidos fundamentos teóricos (Helpman, 2006; Melitz y Ottaviano, 2008) y contrastada evidencia empírica, tanto a nivel internacional (Bernard et al. 2007) como para el caso de España (Banco de España 2009b) avalan la idea de que la superioridad competitiva de las empresas exportadoras sobre las no exportadoras –son más intensivas en inversión, tanto física como tecnológica, tienen mayores niveles de productividad y cuentan con plantillas más cualificadas a las que retribuyen mejor– tiende a intensificarse según aumenta el tamaño de la empresa.

El análisis de esta sección concluye, por consiguiente, que los problemas de competitividad de la estructura exportadora española están lejos de afectar a todas las empresas y sectores por igual y más bien dan síntomas de estar relativamente concentrados. Por el lado sectorial, una única rama de las nueve estudiadas, los bienes de equipo, explica una tercera parte de la menor potencia exportadora española en su conjunto. En términos de demografía empresarial, España exporta menos que el resto de grandes economías de la UE básicamente porque tiene una mayor proporción de empresas de reducido tamaño, para las cuales, independientemente de su país de origen, la exportación es un proceso especialmente dificultoso.

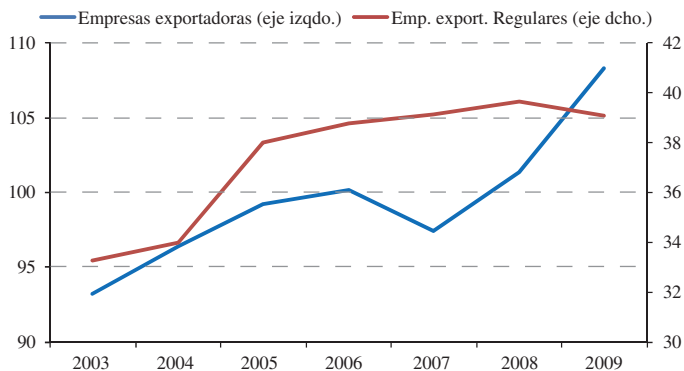
4.3 Internacionalización de la economía española

Las oportunidades al alcance de las empresas para realizar negocios internacionales trascienden la exportación de bienes y abarcan también otras operaciones, como la exportación de servicios, la colaboración, o la inversión en empresas extranjeras. Esta sección trata de realizar una descripción de los rasgos principales que están caracterizando el proceso de internacionalización de las empresas españolas.

La internacionalización para la mayor parte de las empresas industriales exportadoras españolas ha sido un proceso gradual, en el que los mercados internacionales, tanto de productos como de factores, han ido ganando progresivamente presencia en su cadena de valor. Los numerosos estudios sobre el tema coinciden en que las empresas se inician por lo general como exportadoras ocasionales, algunas continúan avanzando en su internacionalización mediante la compra de materias primas o la adquisición de tecnologías extranjeras u otros activos intangibles, consolidándose una parte de ellas como exportadoras regulares, es decir con exportaciones consecutivas durante cuatro años.

Entre los años 2003 y 2009 el número de empresas exportadoras ha crecido un 16,1%, hasta superar las 108.000, y el de las exportadoras regulares un 17,4%, concentrándose más de la mitad de este crecimiento en 2005 y quedando estabilizado su número en cerca de 39.000, es decir aproximadamente el 36% de las empresas exportadoras en su conjunto (gráfico 4.14) que, además, concentran el 90% del valor exportado total (Cámaras e ICEX, 2010). El nivel de concentración de las exportaciones en España, donde los 1000 mayores operadores realizan el 66% de todas las exportaciones (año 2008) está por debajo del de Alemania (año 2006), donde sus primeros 1000 exportadores acumulan el 81,2%, y del de Francia (78,8%), pero por encima del de Italia (54,2%). La concentración es aún mayor en algunas ramas de gran relevancia exportadora como los vehículos de motor, donde todas las empresas exportadoras españolas son filiales de empresas matrices extranjeras.

Gráfico 4.14 Empresas exportadoras y exportadoras regulares en España
(miles de empresas)



FUENTE: ICEX y Cámaras



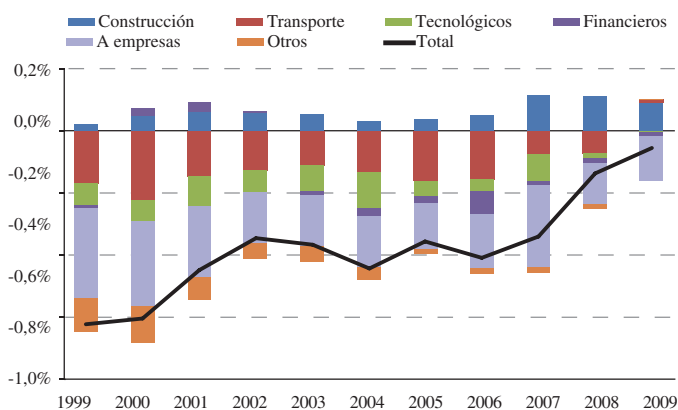
Las exportaciones de servicios

De forma complementaria a la exportación de bienes, alrededor de 30.000 empresas españolas (Banco de España, 2010) realizan anualmente exportaciones de servicios no turísticos, es decir, prestan servicios financieros, tecnológicos, de consultoría empresarial, relacionados con la construcción, o de otro tipo a no residentes. Esta categoría no incluye a las actividades prestadas por filiales de empresas españolas establecidas en el extranjero, que se describen más adelante.

Impulsados por los avances en las TIC, que han convertido en comerciables a servicios que inicialmente lo no eran, la exportación de servicios ha tenido un importante crecimiento a nivel mundial que ha sido aprovechado por las empresas españolas. Así, la cuota española en el comercio mundial de servicios no turísticos ha aumentado en un 40% entre 1999 y 2009, pasando a representar el 2,9% de las exportaciones mundiales. Del resto de grandes economías europeas, sólo Alemania ha aumentado su cuota (en un 15%) mientras que las de Francia, Reino Unido e Italia han retrocedido, quedando éste último país superado por España en volumen total exportado desde el año 2008.

Fruto de este crecimiento superior al crecimiento mundial, las exportaciones españolas de servicios no turísticos han mejorado de forma muy apreciable su saldo neto. Su déficit en 1999, que equivalía al 0,80% del PIB, se ha recortado progresivamente hasta prácticamente desaparecer (0,07%) en 2009, como resultado básicamente de las mejoras en los saldos de dos rúbricas: los servicios de construcción y los servicios a empresas. Los primeros, sistemáticamente en superávit, han tendido a aumentarlo, mientras que en los segundos (los más importantes en cuanto a volumen y que incluyen a un conjunto heterogéneo de actividades como los servicios legales y de consultoría, publicidad, I+D, ingeniería, etc.) han reducido su déficit a la mitad entre 1999 y 2009 (gráfico 4.15).

Gráfico 4.15 Exportaciones españolas de servicios no turísticos
(saldo total y por rúbricas, % del PIB)



FUENTE: Banco de España (2010).

Empresas internacionalizadas

En la fase más avanzada de internacionalización, el Observatorio de la Empresa Multinacional Española (OEME, 2010) estima que en 2008 existían entre 1.600 y 2.000 empresas españolas multinacionales o transnacionales, es decir, empresas de capital mayoritario español que poseen una participación superior al 10% en al menos una filial extranjera. Globalmente, estas multinacionales españolas cuentan con 5.349 empresas filiales en 128 países y, por norma general, sus motivaciones para extender la internacionalización hasta este punto han sido la búsqueda de una mayor cercanía con los clientes y/o de mejores condiciones competitivas. En términos comparados (UNCTAD 2009), España ocupa el puesto número 14 por número de empresas multinacionales y, con respecto al G4, queda por detrás de Alemania (6.115 multinacionales), Italia (5.750) y Reino Unido (2.360) y por delante de Francia (1.267 empresas, aunque para este país el último dato disponible hace referencia al año 2002).

Los principales rasgos de las 1.658 empresas españolas multinacionales identificadas por el OEME se presentan en las tablas 4.8 y 4.9. El 93% de ellas son empresas no cotizadas, y la mitad se dedica al sector servicios (servicios, intermediación financiera y servicios empresariales, principalmente), seguidas de las industriales (36,6%). En cuanto al tamaño, el 70% de las multinacionales estudiadas por el OEME son pymes, aunque el 90% del empleo en multinacionales españolas se concentra en las escasas 200 empresas que superan los 1.000 empleados.

Tabla 4.8 Empresas españolas internacionalizadas por sectores, 2008

Sector	Empresas
Agricultura	1,0%
Energía	1,6%
Industria	36,6%
Construcción	10,2%
Servicios	50,6%
Total	100%

Tabla 4.9 Empresas españolas internacionalizadas por tamaño, 2008

Número de trabajadores	Empresas	Sobre empresas de mismo tamaño
De 10 a 49	32,6%	0,4%
De 50 a 199	32,5%	2,6%
De 200 a 499	14,8%	6,4%
De 500 a 999	7,8%	13,8%
De 1000 a 4999	8,7%	27,3%
Más de 5000	3,60%	75,60%
Total	100%	

FUENTE: OEME (2010)

La tabla 4.9 también muestra la fracción que las empresas multinacionales representan dentro del grupo de empresas españolas del mismo tamaño, quedando limitada a menos del 3% para aquellas empresas de entre 50 y 199 trabajadores. Estos datos concuerdan con otros estudios anteriores (Eurobarómetro, 2007) que sitúan en menos del 3% de las pymes españolas aquellas que obtienen ingresos de subsidiarias o *joint-ventures* extranjeras y estiman que estos flujos representan un 1% de sus ingresos. En perspectiva comparada, la



presencia de pymes en avanzado estado de internacionalización en España se sitúa por detrás de Francia y el Reino Unido y por delante de Alemania e Italia (tabla 4.10).

Tabla 4.10 Pymes con subsidiarias y porcentaje de los ingresos, 2006

País	% de pymes con ingresos de subsidiarias	% de ingresos que proceden de subsidiarias
Francia	9,9%	3,9%
R. Unido	7,5%	3,0%
UE27	4,8%	2,1%
España	2,3%	1,0%
Italia	1,9%	0,8%
Alemania	1,8%	0,7%

FUENTE: Eurobarómetro (2007)

Inversión Extranjera Directa

Para materializar su presencia en los mercados internacionales, estas empresas han realizado inversiones directas en el extranjero (IED). A pesar de que, cuantitativamente, los flujos mundiales de IED son de un orden de magnitud 10 veces inferior a las exportaciones mundiales de bienes, y 3 veces inferior a las exportaciones de servicios, tienen la particularidad de tratarse no de meras transacciones, sino de inversiones productivas o adquisiciones realizadas con vocación de permanencia en el extranjero. Durante los últimos años, la IED mundial ha tenido un comportamiento extraordinariamente expansivo al que España ha contribuido, como se aprecia por la similitud en la evolución de los flujos de salida mundiales y españoles de IED (gráficos 4.16 y 4.17). En concreto, la inversión realizada por las empresas españolas desde los años noventa ha permitido que España pasara de ser receptora neta de inversión productiva a emisora neta de inversiones al resto del mundo (gráfico 4.17).

Gráfico 4.16 Exportaciones mundiales de bienes, de servicios e IED. Índice 1993 = 100

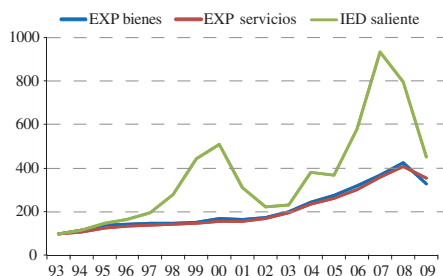
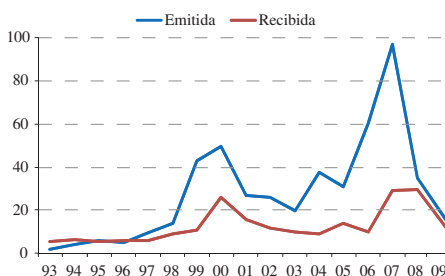


Gráfico 4.17 IED en España (miles de millones de euros)



FUENTE: UNCTAD y OMC.

De este modo, en el año 2009 el stock acumulado de IED española en el exterior alcanzaba los 646.000 millones de dólares, convirtiendo a España en la décima economía inversora del mundo. Este stock representa un 44% del PIB frente al 3% que representaba en 1990 y se concentra en los países de la UE y Latinoamérica, produciéndose en la última década la entrada de empresas españolas en EEUU, Europa del Este y, en menor medida, Asia. La creciente participación de las empresas españolas de máxima dimensión en los mercados internacionales también se refleja en el hecho de que éstos aportan en 2010 el 53% de los ingresos totales de las empresas del IBEX35, mientras que diez años antes apenas representaban el 23% (Chislett, 2010).

Con todo, a pesar de estos progresos, las empresas españolas se encuentran con limitaciones para profundizar la internacionalización, en las que destacan: las dificultades de financiación, especialmente para pymes; la falta de capacidad para realizar un análisis integral que clarifique las oportunidades y riesgos (políticos, de competencia desleal, de fuga o robo de know-how) que ofrecen los diferentes países. Esta falta de capacidad se agudiza a medida que aumentan las distancias geográficas y diferencias culturales o formas de hacer negocios y la falta de personal cualificado para apoyar a la empresa en el proceso de expansión. Para superar algunas de estas limitaciones, muchos de los países que han sido pioneros en la internacionalización, como Japón, Suecia o Francia entre otros, llevan años facilitando a las empresas, especialmente pymes, servicios de inteligencia económica. A través de ellos, agencias públicas especializadas ofrecen análisis individualizados de la información relevante para operar en mercados extranjeros y consultoría estratégica a las empresas. En nuestro país, la ayuda pública a la internacionalización también está adoptando de forma creciente herramientas de este tipo.

Esta sección ha expuesto la diversidad de los procesos de internacionalización que las empresas españolas han experimentado en los últimos años, mostrando que aquellas de mayor tamaño tienen una presencia y resultados parecidos a sus homólogas europeas, mientras que el tejido exportador de tamaño intermedio tiene por delante un amplio margen de crecimiento.

4.4 Políticas del Gobierno en apoyo de la competitividad

Desde el año 2004, el fomento de la competitividad ha sido un elemento central de la política económica del Gobierno que ha realizado esfuerzo muy importante de capitalización de la economía española invirtiendo en educación, infraestructuras e I+D+i a unos niveles que han doblado o triplicado los precedentes. Con el objeto de dar un mayor impulso a la competitividad y acelerar así la salida de la crisis, a finales de 2009 el Gobierno definió e inició la aplicación de la Estrategia de Economía Sostenible (EES).



La Estrategia, cuyo elemento más emblemático es la Ley de Economía Sostenible, es un programa de reformas estructurales, algunas de ellas pendientes desde hace décadas, con la doble finalidad de convertir a la economía en más competitiva y sostenible, y contribuir así a mejorar la confianza de los agentes económicos. Entre las reformas en ámbitos clave, recientemente aprobadas o que lo estarán en breve, expresamente orientadas a mejorar la competitividad destacan las siguientes:

- **Reforma Laboral y otras medidas de empleo.** El marco de relaciones laborales quedó ratificado con la reforma de la Ley 35/2010 de 17 de septiembre de 2010 y persigue tres objetivos básicos: reducir la segmentación del mercado de trabajo y la temporalidad, reforzar la flexibilidad interna de las empresas y mejorar las oportunidades de empleo de las personas desempleadas, con especial atención en los jóvenes. Completando a la Ley, el Gobierno se ha comprometido a reformar la regulación de la negociación colectiva y las políticas activas de empleo (Capítulo 3).
- **Plan Integral de Política Industrial.** Se plantea con la finalidad de que la industria mejore su competitividad y aumente su peso en la economía hasta acercarse a la media europea (18%) y realizará un estrecho seguimiento de las medidas concretas que se adopten. Una de ellas, el Plan de Crecimiento Empresarial, apoyará a empresas con gran potencial de crecimiento facilitándoles tanto asesoramiento para elaborar una estrategia de expansión como financiación suficiente para desarrollarla. Las previsiones son que cada año 1.000 empresas participen en estos planes de crecimiento.
- **Ley de servicios profesionales.** Se trata de una reforma de un sector que ocupa al 30% de los titulados superiores en España, con la finalidad de generar más competencia, potenciar la movilidad de los profesionales y reforzar la capacidad de competir de las empresas españolas proveedoras de servicios profesionales, especialmente las de ingeniería. Esta reforma se añade a la culminación de la transposición de la Directiva de Servicios a la legislación nacional, que ha simplificado notablemente los requisitos administrativos requeridos para ejercer este tipo de actividades. Con todo ello se pretende, simultáneamente, simplificar y hacer más efectiva la regulación de este sector, generando ganancias en eficiencia, productividad y empleo.

En la misma línea de simplificación administrativa, de gran importancia para las empresas, el Gobierno aprobó en 2008 el Plan de Acción para reducir **cargas administrativas**, con el objetivo de reducir las en un 30% antes de 2012, un 5% más que el objetivo fijado por la UE. Hasta el momento, la eliminación o simplificación de cargas ha generado un ahorro de costes estimado de cerca de 2.300 millones de euros anuales para empresas y ciudadanos, a los que se añadirán otros 2.000 millones anuales mediante un nuevo paquete de reducción de cargas recientemente aprobado por el

Gobierno. Según cálculos de la Comisión Europea, la aplicación de este Plan podría traducirse en un crecimiento adicional del 1,5% en el PIB de la economía española.

En cuanto a la **internacionalización**, otro ámbito clave para la competitividad, en breve se revisará la gestión y financiación del ICEX para que preste su atención a las empresas de forma todavía más ágil e individualizada. Se potenciarán los Centros de Negocios de las Oficinas Comerciales y la participación de las empresas privadas en la financiación de sus actividades. En este ámbito, se continuará con los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM), diseñados con el fin de fomentar las relaciones económicas y comerciales de España con varios países considerados prioritarios que, por el momento, son doce: Brasil, China, Rusia, México, Estados Unidos, India, Argelia, Marruecos, Japón, Turquía, Corea del Sur y países del Golfo.

Para dar todavía mayor impulso a las iniciativas de fomento de la competitividad, el Gobierno creará la Comisión Nacional de Competitividad, de carácter independiente, con la misión de elaborar recomendaciones precisas en este ámbito. Será un grupo de primer nivel, que aglutinará a académicos, empresarios y representantes del mundo laboral.

4.5 Conclusiones

La crisis económico-financiera mundial, y su superación, han puesto de relieve, todavía más si cabe, la interdependencia económica de los países, especialmente de aquéllos que comparten una moneda común. En este contexto, la economía española alcanzó en 2007 el mayor déficit comercial de su historia reciente, cercano al 9% del PIB, que en los dos años siguientes fue rápida y notablemente corregido, de forma que en 2009 se encontraba ya a un nivel inferior al de 1999 (4,2% del PIB).

Más allá de su evolución cíclica, el capítulo ha estudiado la relación entre este persistente déficit comercial y la competitividad de la economía española. Por un lado, los indicadores de competitividad-coste se han deteriorado en España, es decir, los productos españoles se han encarecido con respecto a los de los competidores del área euro, lo cual reflejaría un funcionamiento ineficiente de nuestra economía en términos relativos; conviene precisar que este deterioro se produjo entre 1999 y 2008, invirtiéndose la tendencia a mediados de 2008 de forma que en el segundo trimestre de 2010 la competitividad de nuestros productos se sitúa en niveles parecidos a los de 2005. Por otro lado, la cuota de estos productos ha aumentado en el comercio con la zona euro y prácticamente no se ha reducido en términos mundiales, mientras que la del resto de grandes economías europeas, excepto Alemania, ha caído significativamente.

Parece, por tanto, que el aumento de costes domésticos ha sido compensado por avances estrechamente asociados a la actividad exportadora, como una mayor pro-



ductividad específica de las empresas exportadoras, la expansión hacia nuevos mercados emergentes o la convergencia de la estructura exportadora española con la de los principales países europeos, de mayor intensidad tecnológica. Así, el peso en las exportaciones del segmento de productos más intensivos tecnológicamente (farmacia, aeronáutica, equipos informáticos, TIC y maquinaria industrial especializada y de precisión) ha aumentado ligeramente para España, mientras que para la media de las cuatro grandes economías europeas ha caído de manera muy significativa.

El análisis de la competitividad también se ha realizado a nivel de estructura empresarial. A igual tamaño, las empresas españolas y europeas tienen unos resultados, en términos de probabilidad de exportar e intensidad exportadora, parecidos. Por ello, desde una perspectiva de demografía empresarial, queda claro que la economía española no tiene un problema de competitividad generalizado, sino más bien el reto de poder aumentar el tamaño medio de sus empresas en general, y exportadoras en particular. En la misma línea, la revisión de los procesos de internacionalización que han vivido las empresas españolas permite concluir que hay un considerable número de empresas de gran tamaño operando con éxito en el extranjero mientras que la internacionalización del tejido empresarial de tamaño medio tiene todavía un amplio potencial de crecimiento.

Referencias

- Bernard, A. B., Jensen, B., Redding, S. J., y Schott, P. K. (2007) «Firms in International Trade» *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21(3), pp. 105-130.
- Bruegel (2010). *The Global Operations of European Firms*. Bruegel Policy Brief, núm. 2010/05, junio de 2010.
- Cámaras de Comercio e ICEX (2010). *La empresa exportadora española 2005-2008*.
- Chislett, W. (2010). *Spain's Main Multinationals: Building on their Success*. Real Instituto Elcano, Working Paper 29/2010.
- Comisión Europea (2010a). *Price and cost competitiveness. Quarterly data on price and cost competitiveness of the European Union and its Member States*. Ecofin.
- Comisión Europea (2010b). *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*. Ecofin.
- Comisión Europea (2010c). *European Competitiveness Report 2010*. DG Enterprise and Industry.
- Banco de España (2009a). Estrada, A., Jimeno, J. F. y Malo de Molina, J. L. *La economía española en la UEM: los diez primeros años*. Documentos ocasionales, num. 0901.
- Banco de España (2009b). Martín Machuca, C. y Rodríguez Caloca, A. «Una aproximación a las características de las empresas exportadoras españolas», *Boletín Económico del Banco de España*, mayo.
- Banco de España (2010). González Sanz, M^a. J. y A. Rodríguez Caloca. «Las características de las empresas españolas exportadoras de servicios no turísticos», *Boletín Económico del Banco de España*, noviembre.
- Eurobarómetro (2007). *Observatory of European SMEs*. Flash EB Series 196.
- Eurostat (2006). *External Trade by Enterprise Characteristics. Results of Standardisation Exercise 2006*.
- Helpman, E. (2006). «Trade, FDI and the Organization of Firms», *Journal of Economic Literature*, vol. 64, pp. 589 – 630.
- Melitz, M. y Ottaviano, G. I. P. (2008). “Market Size, Trade and Productivity”, *Review of Economic Studies*, vo. 75 (1), pp. 295 – 316.
- OCDE (2009). *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard*.
- Observatorio de la Empresa Multinacional Española, OEME, (2009). *La expansión de la multinacional española: estrategias y cambios organizativos*. MITYC y ESADE.
- Observatorio de la Empresa Multinacional Española, OEME, (2010). *La multinacional española ante un nuevo escenario internacional*. MITYC y ESADE.
- OMC (2009). *International Trade Statistics 2009*.
- UNCTAD (2009). *World Investment Report 2009. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*. Ginebra.

Glosario de acrónimos

AEVAL: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AGE: Administración General del Estado
BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales
CEE: Centros Especiales de Empleo
CEDEFOP: Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
CLU: Costes Laborales Unitarios
EES: Estrategia de Economía Sostenible
EPA: Encuesta de Población Activa
FAAF: Fondo de Adquisición de Activos Financieros
FMI: Fondo Monetario Internacional
FROB: Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
FSE: Fondo Social Europeo
ICEX: Instituto Español de Comercio Exterior
IED: Inversión Extranjera Directa
IGAE: Intervención General de la Administración del Estado
INAP: Instituto Nacional de la Administración Pública
INE: Instituto Nacional de Estadística
IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido
MITIN: Ministerio de Trabajo e Inmigración
MITYC: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEME: Observatorio de la Empresa Multinacional Española
OMC: Organización Mundial del Comercio
PAE: Políticas Activas de Empleo
PEC: Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PGE: Presupuestos Generales del Estado
PIDM: Planes Integrales de Desarrollo de Mercados
SPE: Servicio Público de Empleo
SPEE: Servicio Público de Empleo Estatal
TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación
UEM: Unión Económica y Monetaria



PRESIDENCIA
DEL GOBIERNO



Palacio de la Moncloa