

GRUPO TERCERO

ECONOMÍA GENERAL Y ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

Tema I

Historia del pensamiento económico. Principales antecedentes. Los economistas clásicos.

Sumario: 0. Conceptos clave. 1. Introducción. 2. Antecedentes de los economistas clásicos. 3. Objeto y método. 4. La teoría del valor-trabajo. 5. Teoría del crecimiento. 6. Teoría de la distribución de la renta. 7. Teoría de los ciclos económicos. 8. Teoría del comercio internacional. 9. Teoría monetaria. 10. Conclusión. 11. Bibliografía.

0. CONCEPTOS CLAVE

Los principales conceptos para entender la teoría clásica serían los siguientes:

- Valor basado en el trabajo incorporado/coste de producción. Aplicación a la teoría de la explotación marxista.
- Crecimiento basado en la especialización y la acumulación de capital. Fondo de salarios. Ley de rendimientos decrecientes y llegada al estado estacionario.
- Mecanismos poblacionistas. Tendencia de los salarios al mínimo de subsistencia. Teoría ricardiana de la renta. Concentración del capital y su importancia en la teoría marxista.
- Ley de Say e insuficiencia de demanda.
- Ventaja comparativa.
- Teoría cuantitativa del dinero.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los cambios más profundos que han vivido las sociedades humanas a lo largo de su historia es, sin duda, la caída del feudalismo. Se pasa así de una sociedad estamental, autárquica y marcada por la pobreza a una sociedad con grandes niveles de movilidad social y geográfica, con una clase media consolidada y unos niveles de riqueza material desconocidos hasta entonces.

Si bien este proceso fue muy gradual y en él intervinieron factores de muy diversa índole, uno de los principales impulsos lo dio el desarrollo de un nuevo sistema económico: el capitalismo. Este nuevo sistema se fundamenta en tres elementos que van desarrollándose y retroalimentándose a medida que el feudalismo languidece:

- El comercio, que permite la aparición de ciudades con grandes niveles de riqueza material y que acaban consolidándose como centros de poder.
- El renacimiento y desarrollo de los derechos de propiedad y el derecho mercantil, que favorecen la aparición del trabajo cooperativo en masa y del crédito y los mercados de capitales.
- El desarrollo tecnológico, culminado con la revolución industrial, que propicia la aparición de excedentes con los cuales comerciar y permite el desarrollo de cadenas de valor.

En paralelo al desarrollo de este nuevo sistema, no faltan los autores que tratan de analizar estos cambios que influirían de forma tan decisiva sobre el devenir humano. Así, filósofos como Martín de Azpilicueta, François de Quesnay, Adam Smith o David Ricardo poco a poco van dando forma y finalmente consolidan una de las ciencias más jóvenes: la economía. En este tema estudiaremos las principales aportaciones de estos autores.

2. ANTECEDENTES DE LOS ECONOMISTAS CLÁSICOS

Aunque algunos consideran que la ciencia económica comienza con los autores clásicos, lo cierto es que ya existe literatura económica preclásica cuyas observaciones fueron de gran interés para los autores clásicos. Así, ya autores del mundo antiguo (como Aristóteles) o de la Edad Media (como Juan Buridan o Santo Tomás de Aquino) se interesaron por cuestiones como el valor, el intercambio, el dinero o la formación del interés. Sin embargo, las tres escuelas que más influyen sobre el pensamiento económico posterior son tres escuelas que se desarrollan a partir del siglo XV, cuando empieza a darse un fuerte cambio social. Estas escuelas son:

- La Escuela de Salamanca, que surge a principios del siglo XVI a raíz de los trabajos intelectuales y pedagógicos realizados por Francisco de Vitoria en la Universidad de Salamanca. En el campo económico destacan autores como Luis de Molina o Martín de Azpilicueta. Se interesaron por los efectos provocados por la llegada de metales preciosos desde América, estudiando su efecto sobre los precios y siendo precursores de la teoría cuantitativa, al constatar que el nivel general de precios es más elevado allí donde los metales preciosos son más abundantes. También desarrollan una teoría subjetiva del valor, siendo el precio justo el que se alcance en un mercado libre de monopolio, injerencia estatal o engaños. Respecto al interés, desarrollan una teoría basada en el tiempo y la preferencia humana de los bienes presentes frente a los bienes futuros

En definitiva, en una época donde todavía una buena parte de la Iglesia considera reprobable la riqueza, el beneficio, el comercio, la propiedad privada o la usura, estos autores hacen una firme defensa de todas estas instituciones. Todos sus desarrollos serán revitalizados por escuelas posteriores, especialmente por la Escuela Austriaca.

Más allá de la economía, la escuela de Salamanca tiene muy importantes contribuciones en el campo de la ética o el derecho internacional y en su seno surge el concepto moderno de derechos humanos.

- La teoría mercantilista, que se desarrolla entre las élites empresariales y comerciales francesa e inglesa entre los siglos XVI y mediados del XVIII. Se trata de varias teorías muy heterogéneas y sin una visión integrada de la economía, pero con un punto común: ven la riqueza en la acumulación de metales preciosos y, por ello, promueven el proteccionismo e intervencionismo estatal que ayude a tener una balanza comercial favorable. Los clásicos desarrollarán una sólida crítica a estas teorías, sobre la que sientan la base de sus teorías sobre la riqueza basada en la acumulación de capital.

- La escuela fisiócrata, que se desarrolla principalmente en Francia, entre 1750 y 1780. Esta escuela no considera que la riqueza se encuentre en el dinero (factores monetarios) sino en factores reales. Así pues, el origen de la riqueza es la agricultura que es el único sector que genera un excedente¹.

Dado que los fisiócratas creían en la existencia de la un orden natural superior a cualquier diseño humano, abogan por la autorregulación económica bajo la máxima del “*laissez faire*”.

Su líder intelectual es el francés François de Quesnay (autor de “*Le Tableau Economique*”), muy influyente en el pensamiento de los clásicos, sobre todo en A. Smith quien recoge la idea de que la actuación libre de cada individuo logra el equilibrio de la economía en su conjunto. Su obra también recoge la idea del flujo circular de la renta (la producción se transforma en renta y la renta en gasto), idea básica en la macroeconomía actual.

Influido por estas líneas de pensamiento económico, Adam Smith publica en 1776 “*La Riqueza de las Naciones*” consolidando la economía como un estudio científico e iniciando una saga de autores que la historia del pensamiento económico denomina “economistas clásicos”. En este elenco suelen enmarcarse, entre otros, autores como Robert Malthus (“*Ensayo sobre los principios de población*”-1798- y “*Principios de economía política*”- 1820), David Ricardo (“*Principios de economía política y tributación*”- 1817) o John Stuart Mill (“*Principios de economía política*” -1848). También suele estudiarse, junto con los clásicos, la crítica planteada por Karl Marx (“*El Capital*” -1867). En los siguientes apartados estudiaremos las contribuciones de estos autores en distintos campos de la economía, analizando su influencia en escuelas posteriores y en la actualidad.

3. OBJETO Y MÉTODO

El principal objeto de estudio de los autores clásicos es el análisis de los cambios materiales que se dan bajo un sistema de producción capitalista, buscando leyes en la producción y la distribución de la renta. Además de la descripción, por lo general también hacen propuestas normativas de política económica².

Para ello emplean métodos muy diversos, desde la observación y generalización de leyes (método inductivo) de Adam Smith a tratar de deducir de forma lógica y matemática dichas leyes de una serie de premisas (método deductivo) como hace David Ricardo. Algunos tienen un método algo más ecléctico, que utiliza ambas formas de razonar, como es el caso de Karl Marx.

A pesar de estas diferencias, sí se pueden apreciar una serie de similitudes en el método de los clásicos:

¹ De un grano de trigo salen múltiples granos, mientras que la industria simplemente transforma un bien, no suma nada

² Excepto, tal vez, Marx, si le tomamos al pie de la letra ya que su sistema económico no es más que una descripción del futuro y no una propuesta en sí.

- El predominio del análisis macroeconómico, analizando variables agregadas y la economía en su conjunto.
- La visión panorámica (holismo) analizando la sociedad en su conjunto desde un prisma que se centra en las fuerzas que guían su progreso material.
- La búsqueda de leyes universales e inexorables, con su máximo exponente en el historicismo de John Stuart Mill y de Karl Marx, que tratan de encontrar dichas leyes en la historia³.

4. LA TEORÍA DEL VALOR-TRABAJO

Para poder expresar las leyes del cambio económico, los clásicos necesitaban una medida de valor, insistiendo en la diferencia entre precios de mercado (que fluctúan) y valor (constante e invariable, hacia el que tienden los precios).

Adam Smith distingue entre:

- Valor de uso, que es la capacidad que tiene un objeto para satisfacer necesidades humanas.
- Valor de cambio, que es la capacidad de un bien para comprar otros bienes.

Con arreglo a la paradoja del agua y los diamantes (el agua es más útil y, sin embargo, más barata que los diamantes), Adam Smith comete el error de desvincular el valor de cambio del valor de uso.

Así Adam Smith propone una medida de valor de cambio basada en el trabajo incorporado de cada bien a lo largo de todo el proceso productivo, no solamente teniendo en cuenta las horas brutas, sino también la habilidad, la fatiga, la penosidad...para realizar dicho trabajo. En definitiva, el valor viene determinado por los factores que determinan el salario. No obstante, Smith no consigue compatibilizar esta teoría con la aparición de beneficios y rentas de la tierra, con lo que acaba relegando la teoría del valor basada en el trabajo a sociedades primitivas y desarrolla una teoría basada en el coste de producción (incluyendo el coste de la tierra y el capital) para las sociedades avanzadas.

David Ricardo, sin embargo, vuelve a la teoría inicial del valor trabajo, aunque admite que factores como la escasez influyen sobre el valor en algunos casos particulares (obras de arte, buenos vinos...). Logra compatibilizar esta teoría con la existencia de rentas y beneficios aplicando un análisis marginalista⁴: el valor de los bienes sería el trabajo incorporado en el margen, es decir, en las condiciones de menor productividad que se den en la producción de dicho bien.

Esta teoría del valor trabajo desarrollada por los clásicos influye notablemente sobre Karl Marx y su teoría de la plusvalía. Así, el “valor-trabajo” del trabajo (es decir, el

³ Aunque el historicismo de Mill tiene un carácter distinto al de Marx. El de Mill (también llamado psicologismo) busca estas leyes en el individuo y sus necesidades mientras que Marx se basa en fuerzas sociales de carácter material (la lucha de clases).

⁴ Sorprendentemente no aplica este análisis marginalista al lado de la demanda, lo que permitiría solucionar la paradoja del agua y los diamantes.

salario), vendría dado por las horas de trabajo necesarias para reproducirlo (es decir, para asegurar su subsistencia). Dado que las horas necesarias para producir los bienes que aseguran la subsistencia de un trabajador son menos que las horas que puede trabajar, el valor de los bienes que produce será superior a su salario. De este modo, bajo el sistema de producción capitalista se generan plusvalías, de las cuáles se apropia el capitalista dejando alienado al trabajador, que no obtiene todo el fruto de su trabajo.

Sin embargo, la teoría del valor trabajo es desmontada pieza por pieza. Primero, la primera revolución marginalista (con autores como Stanley Jevons o Karl Menger) soluciona la paradoja del agua y los diamantes, vinculando de nuevo el valor de cambio con el valor de uso (no de cualquier unidad, sino de la última unidad utilizada- es decir, la que cubre la necesidad menos importante) e introducen así los factores subjetivos en la determinación del valor. Después la escuela austriaca (con Eugen Böhm von Bawerk o Ludwig von Mises) insisten en la primacía de estos factores subjetivos en la determinación del valor, siendo el coste de producción la consecuencia y no la causa del valor⁵. Estas críticas son de gran importancia, ya que la objetivación del valor mediante el coste/trabajo abre las puertas a la planificación centralizada y hace superflua la figura del empresario⁶.

5. TEORÍA DEL CRECIMIENTO

Para los clásicos, uno de los principales motores de cambio social es el progreso material, de ahí que sus teorías sobre el crecimiento se sitúen en el corazón de su obra. Así, Adam Smith desarrolla una teoría del crecimiento basada en el aumento de productividad que se consigue a través de la división del trabajo (entendida en el sentido de especialización).

Evidentemente no fue Adam Smith el primero en percatarse de que el trabajo especializado es más productivo⁷, sino que su gran aportación fue postular que la especialización surge de forma espontánea a través de los intercambios comerciales, en virtud de una “mano invisible” guiada por el propio interés de los agentes que participan en el mercado. De este modo no es necesaria planificación económica ninguna para lograr una división del trabajo que maximice la productividad: basta con no poner trabas a los intercambios comerciales. Es por ello por lo que Adam Smith defiende un Estado centrado en eliminar los obstáculos al comercio (como los gremios) y en proveer solamente los bienes que quedan fuera del ámbito del sector privado, como la justicia, la defensa o las obras públicas.

En cualquier caso, existen límites a esta especialización dados por dos factores:

- El tamaño de mercado: cuantas más grande, más posibilidades de encontrar las mercancías necesarias en el mercado y, por tanto, menos necesidad de producirlas de forma autónoma, permitiendo una mayor especialización.

⁵ Los bienes tienen un coste de producción porque tienen valor, no tienen valor porque cueste producirlos.

⁶ Si el valor fuese objetivo, no sería necesaria la existencia de agentes que identifiquen necesidades y un mercado que ponga precio a las mismas, ya que el valor sería algo conocido *ex ante*.

⁷ Por ejemplo, en La República de Platón ya nos encontramos el principio de especialización claramente enunciado.

- El ahorro y la acumulación de capital, que permiten el desarrollo de largas cadenas de valor (más productivas) al formarse un fondo de salarios que proporciona medios de subsistencia/consumo a los trabajadores cuando puede que su trabajo tarde años en materializarse en una venta.

Por lo tanto, a tamaño de mercado constante, el crecimiento vendrá sostenido por la acumulación de capital que, a su vez, según Adam Smith, viene dada por los beneficios de los capitalistas (ya que son la clase social que realiza el ahorro y las inversiones productivas).

Por su parte, David Ricardo asume esta teoría del crecimiento y añade la ley de rendimientos decrecientes, en virtud de la cual los rendimientos del trabajo van reduciéndose a medida que se utilizan más trabajadores en la misma parcela (crecimiento intensivo) o se van roturando tierras menos productivas (crecimiento extensivo). De este modo el beneficio acaba desapareciendo y, por tanto, la acumulación de capital se acaba frenando, llegándose a un estado estacionario. Como forma de posponerlo, los clásicos abogan por una tributación más alta sobre las rentas de la tierra y más baja para las fuentes de renta de las clases productivas (salario y beneficio).

Con algunos matices, esta teoría del crecimiento basada en la acumulación de capital sigue siendo actualmente la teoría base del crecimiento económico (quedando formalizada en el modelo de Solow) sobre la que se construyen teorías de crecimiento más completas. Aun así, ignora la importancia que tiene el progreso tecnológico, que permite retrasar indefinidamente la llegada al estado estacionario.

6. TEORÍA DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

En paralelo a la teoría del crecimiento, los autores clásicos desarrollan su teoría de la distribución de la renta, estando en general ambas teorías vinculadas en la literatura clásica. Distinguen en general tres tipos de perceptores de rentas:

- Los trabajadores, que perciben el salario.
- Los capitalistas, que perciben beneficios e intereses.
- Los terratenientes, que perciben rentas (*rents*) por el uso de sus tierras.

En general, las teorías sobre el salario vienen marcadas por las ideas de Robert Malthus sobre el crecimiento de la población. Según Malthus, la población tiende a crecer más rápido que el alimento, dada la ley de rendimientos decrecientes, apareciendo frenos al crecimiento demográfico bien de carácter positivo (guerras, epidemias, hambrunas...) o negativo (restricción de la natalidad por previsión).

Otra lectura que hacen los clásicos de esta teoría es que un aumento en los salarios por encima del nivel subsistencia acaba neutralizándose por aumento proporcional de la población, tendiendo los salarios hacia dicho nivel ("ley de hierro" de los salarios).

De este modo, David Ricardo (que ofrece una teoría de la distribución algo más completa que la de Adam Smith) toma el salario como algo exógeno e igual al nivel de subsistencia. Por su parte, las rentas son consecuencia del uso de tierras con distinta calidad para la producción, de modo que la tierra menos fértil que se utilice no recibe

renta. Finalmente, el beneficio sería residual, teniéndose en cuenta que, al ser el capital perfectamente móvil, debe ser igual en todas las tierras roturadas (si no, el capital se desinvertiría de donde obtiene menos rendimientos y se invertiría donde obtiene más, igualando así las tasas de rendimiento).

En definitiva, la tierra roturada menos productiva daría el valor del producto⁸ y, dado que la renta de esta tierra es nula, restándole el salario de subsistencia se obtendría la tasa de beneficios. Dado que estos son iguales para todas las tierras, el sobreproducto que darían las tierras de mayor calidad iría a manos de los terratenientes en forma de rentas.

Más tarde, John Stuart Mill rompe con los autores clásicos al desvincular la teoría del crecimiento y la teoría de la distribución de la renta. Así, Mill distingue entre 2 tipos de leyes económicas:

- Las leyes que gobiernan la producción: inmutables, fijadas por la naturaleza y la tecnología (y, en consecuencia, fuera del alcance del ser humano).
- Las leyes de la distribución: derivadas del contexto institucional y social y, por tanto, modificables.

Así Mill puede considerarse uno de los padres del reformismo socialista, al plantear la posibilidad de reformas graduales que puedan mejorar la distribución de la renta bajo un sistema de producción capitalista. Entre ellas, cabría destacar un sistema tributario basado en la progresividad, mejoras en la educación y las actividades culturales como vía de escape al fantasma malthusiano, mayor poder para los sindicatos que actúan como contrapeso al poder de los empresarios o limitaciones en la herencia para conseguir una mayor igualdad de oportunidades.

Karl Marx, en cambio, rechaza esta posibilidad de cambio gradual, siendo éste posible únicamente a través de una revolución que reinicie por completo el sistema. Según Marx, todo sistema social contiene las fuerzas destinadas a producir el siguiente período histórico y, por tanto, esta revolución es un fin inexorable para el capitalismo, al estar implícita en sus propias leyes de producción y distribución.

Así, podemos resumir la línea argumental marxista en tres pasos, centrando Marx sus estudios en el primer paso, que al fin y al cabo es el estudio del sistema capitalista:

- En el primer paso, Marx expone la contradicción fundamental del capitalismo: sus dos pilares, competencia y beneficio, están reñidos. Así, la competencia va provocando una reducción en la tasa de beneficios. Para protegerse, el capitalista busca una mejora en la productividad del trabajo que se consigue a través del desarrollo de la industria a gran escala. Ello conduce a que la riqueza cada vez sea mayor, pero cada vez estará concentrada en menos manos. En la otra cara de la moneda, la clase media se hunde y la clase trabajadora va creciendo en número y miseria.
- En el segundo paso, todas las clases desaparecen o pierden todo significado histórico quedando solo una pequeña burguesía relevante y una extensa y

⁸ Hay que recordar que el valor según Ricardo son las horas de trabajo invertidas en la producción del bien en las condiciones menos ventajosas.

explotada clase trabajadora. La tensión entre estas dos clases va en aumento hasta desembocar en una revolución social.

- En el tercer paso, la clase trabajadora vence sobre la burguesía y (tras un breve periodo llamado dictadura del proletariado) aparece una sociedad sin clases, que supondrá el fin de la historia, al no existir ya tesis y antítesis que expliquen el cambio histórico en la dialéctica marxista. Esta sociedad sin clases se distingue por rasgos de política económica como la planificación total de la actividad por parte del estado, la abolición de la propiedad privada o la igualdad en la distribución de la renta.

Podríamos decir que, salvo la teoría de Mill, estas teorías han quedado refutadas por el paso del tiempo. Las enormes mejoras de productividad que se han dado desde entonces han contribuido a elevar los salarios muy por encima del nivel de subsistencia. Algunos atribuyen esto simplemente a las leyes del capitalismo, que discurrirían por cauces distintos a los que predijeron los clásicos (que ignoraron aspectos clave como el ahorro y la “capitalización” del trabajador, el capital humano, la previsión en la natalidad, la innovación o la figura del empresario). Otros coinciden con Mill al imputar estas mejoras en la clase trabajadora a las reformas institucionales que han consolidado el Estado de Bienestar.

7. TEORÍA DE CICLOS ECONÓMICOS

En general, los clásicos se interesaron más por el crecimiento a largo plazo que por las fluctuaciones de la renta a corto plazo. Ello se puede atribuir al hecho de que, en general, aceptaban las ideas defendidas por Jean Baptiste Say. Este autor desarrolló la Ley de Say cuya esencia es que la producción de bienes es un medio para obtener otros bienes deseados lo que implica una relación causa-efecto de la oferta hacia la demanda (es decir, la oferta crea su propia demanda), y su corolario es que no pueden existir períodos prolongados de sobreproducción y subconsumo si el mercado no sufre interferencias. Las contracciones de la actividad productiva se deberán entonces, o bien a perturbaciones como las malas cosechas o las guerras, o a medidas de los gobiernos que influyan negativamente en la actividad económica, como subidas en los aranceles. También pueden deberse a contracciones en el crédito, desarrollando autores como Adam Smith o John Stuart Mill algunas teorías pioneras sobre los ciclos crediticios.

En cualquier caso, dado que los periodos prolongados de subconsumo quedan descartados, abogan por una política fiscal neutra, basada en el equilibrio presupuestario. De hecho, David Ricardo propone la equivalencia ricardiana, según la cual un aumento de gasto público quedará compensado con una reducción del gasto privado, independientemente de cómo se financie.

Sin embargo, autores como Sismondi o Robert Mathus ven en el atesoramiento una fuente de ruptura de la Ley de Say⁹, abriendo la posibilidad a ciclos producidos por insuficiencia de demanda cuando los ahorros se atesoran en lugar de invertirse. Por ello abogan por una política fiscal mucho más activa, de modo que un aumento del gasto público compense estos momentos de insuficiencia de demanda.

⁹ Si se atesora, el dinero conseguido mediante la producción no se convierte en demanda de otros bienes.

Estas ideas influyeron notablemente sobre John Maynard Keynes y, a través de este autor y sus seguidores, el debate en torno a la Ley de Say ha ido evolucionando hasta la actualidad convirtiéndose en uno de los principales focos de controversia entre economistas que defienden un mayor activismo fiscal y otros más defensores del presupuesto equilibrado.

Finalmente cabe destacar la teoría marxista del ciclo económico, que concibe el ciclo como un fenómeno inherente al sistema capitalista. Así, para aumentar la producción existen dos tipos de maquinaria: extensiva (aumenta el tamaño de la fábrica) o intensiva (aumenta la productividad). Empezando por una fase expansiva, inicialmente el empresario compra maquinaria extensiva, lo cual le lleva a contratar trabajadores, se reduce el desempleo y aumentan los salarios. Dado que los salarios han aumentado, la maquinaria intensiva (que permite sustituir trabajadores por máquinas) se hace más interesante, comenzando a producirse. Mientras dura su producción, la fase expansiva continúa, pero cuando las nuevas máquinas empiezan a funcionar, el trabajador se vuelve superfluo y, por tanto, es despedido. Esto a su vez deprime el consumo y hace toda la nueva maquinaria innecesaria, quedando inutilizada. Se inicia así la depresión, aumentando el desempleo hasta que los salarios son lo suficientemente bajos como para que sea de nuevo provechoso producir. Los capitalistas comienzan a recuperar su excedente que invierten inicialmente en maquinaria extensiva (ya que los salarios siguen siendo bajos), iniciándose la expansión y cerrándose el ciclo.

La teoría del ciclo es fundamental en la teoría marxista, ya que este fenómeno se hace cada vez más intenso (a medida que la tasa de beneficio es menor) hasta llegar a una última gran depresión, en la que se iniciará la revolución.

Esta concepción del ciclo como un fenómeno endógeno, junto con la gran importancia que tiene la estructura de capital en el mismo, es asumida por la Escuela Austriaca que la complementa con la importancia que tienen interés y el tiempo en estos fenómenos. No obstante, las conclusiones son radicalmente distintas¹⁰.

8. TEORÍA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

El contexto en el que se desarrolla el pensamiento clásico viene marcado por un fuerte proteccionismo (cuyo máximo exponente es la Ley de Granos en Inglaterra), en parte explicado por el nacionalismo, pero con un sostén económico en las teorías mercantilistas o en argumentos como el de la industria naciente (desarrollado por Alexander Hamilton en 1790) que defiende la protección de un sector naciente hasta que alcance las economías de escala necesarias para competir a nivel internacional.

Los autores clásicos plantearán una fuerte crítica a estas teorías, siendo unos firmes defensores del librecambio a nivel internacional. Adam Smith defiende el comercio como una forma de aumentar el tamaño de mercado y, por tanto, conseguir una mayor y mejor división del trabajo y con ello una mayor productividad. Sin embargo, en su obra se

¹⁰ Ludwig von Mises (uno de los principales autores de la Escuela Austriaca) compara la solución marxista al problema del ciclo con matar a un enfermo para “curar” su enfermedad.

intuye una explicación del comercio basado en ventajas absolutas, en virtud de la cual los bienes se producirán en el país con menor coste absoluto de producción (medido en horas de trabajo). Ello excluye, por tanto, situaciones en las que un país tiene ventaja/desventaja absoluta en la producción de todos los bienes.

David Ricardo solucionará este problema, al plantear un patrón comercial basado no en ventajas absolutas, sino comparativas¹¹, demostrando como un país, pese a tener menores costes absolutos en todo, puede beneficiarse del intercambio comercial si se especializa en el bien para el que tenga un menor coste relativo. Así, para conseguir un bien hay dos caminos: producirlo (y, por tanto, dejar de producir otro bien) u obtenerlo en el mercado internacional (a cambio de ese otro bien). El coste relativo y no absoluto, comparado con los precios relativos a nivel internacional, será el que determine si es más beneficiosa una vía o la otra.

No obstante, David Ricardo deja un importante vacío al no explicar la formación de los precios a nivel internacional. Este vacío lo llena John Stuart Mill con su concepto de demanda recíproca, de modo que el precio vendrá dado por la demanda de importaciones que haya en ambos países.

También debemos destacar que, al igual que el propio interés consigue que los agentes se especialicen a nivel nacional, lo mismo sucede a nivel internacional, quedando garantizada la especialización óptima sin otra guía que el propio interés de los agentes económicos.

Aunque los autores clásicos limitan la ventaja comparativa a una ventaja tecnológica (no viendo otras fuentes de ventaja comparativa, como la abundancia factorial), la teoría de la ventaja comparativa, desarrollada más a fondo por escuelas posteriores, sigue siendo una de las principales explicaciones y líneas de defensa del comercio internacional. Además, la teoría de la ventaja comparativa puede aplicarse también para explicar los intercambios dentro de las fronteras de un país, concluyéndose que todos los miembros de una sociedad (aunque tengan mayor o menor capacidad a nivel absoluto) pueden beneficiarse de los intercambios en el mercado.

9. TEORÍA MONETARIA

En general, los clásicos asumieron la teoría cuantitativa del dinero que ya habían desarrollado algunos autores preclásicos. Según esta teoría, un aumento en la cantidad de dinero se acaba trasladando a un aumento proporcional del nivel general de precios (expresados en dinero). Por ello, abogaban por una política monetaria neutral, que garantizase la liquidez suficiente para realizar las transacciones y mantuviese un nivel de precios estable.

Autores como David Hume aplicaron esta teoría cuantitativa en el ámbito comercial, al establecer que un superávit comercial tiende a corregirse automáticamente (lo que supone una crítica frontal al mercantilismo). Así, si un país genera superávit comercial,

¹¹ El concepto de ventaja comparativa queda bien ilustrado con el siguiente ejemplo:

las entradas de metales preciosos que ello implica provocarán un aumento del nivel de precios, lo que hará su producto menos competitivo, aumentando las importaciones y disminuyendo las exportaciones. Esta idea lleva a los clásicos a defender el patrón oro, ya que el tipo de cambio no es necesario para corregir los desequilibrios comerciales y dicho sistema favorecería el comercio a través de la estabilidad de precios.

	<u>Inglaterra</u>	<u>Portugal</u>	
<u>Tela</u>	4	3	
<u>Vino</u>	10	6	<u>Portugal</u> : VA en ambos, VC en vino
	4/10 <	3/6	<u>Inglaterra</u> : VC en tela

Por su lado, Richard Cantillon (también un autor preclásico) introdujo el concepto de “velocidad de circulación del dinero”, teniendo este factor el mismo efecto sobre los precios que la cantidad de dinero¹². En lugar de considerarla fija o estable (como hace la teoría cuantitativa), esta velocidad puede fluctuar en función de factores como el riesgo, las preferencias o incluso la propia cantidad de dinero. Se rompe así la relación directa entre cantidad de dinero y precios.

Además, estudió los mecanismos de circulación del dinero concluyendo que los efectos de un aumento en la cantidad de dinero son distintos en función del punto de la economía por el que entra por lo que el dinero no es neutral para la economía real, una idea que retomarán la Escuela Austriaca y la Monetarista.

Estas teorías influyen notablemente en la política monetaria actual que suele tener como objetivo la estabilidad de precios. Sin embargo, dada la inestabilidad a corto plazo de la velocidad de circulación del dinero que ya señalaba Cantillon, la política monetaria puede ir enfocada a otros objetivos y se ha dotado de otras herramientas más allá del control de la cantidad de dinero en curso.

10. CONCLUSIÓN

Como conclusión, aunque parte de sus ideas se han ido descartando a lo largo del tiempo, los autores clásicos desarrollaron varios conceptos embrionarios que influyen notablemente en el debate económico actual:

- La idea del orden espontáneo generado a través del comercio que nos encontramos en la obra de Adam Smith, refinada después por la Escuela Austriaca, sigue siendo uno de los principales pilares en la defensa de una economía de mercado frente a una planificada por el Estado. Además, la acumulación de capital sigue conformando la base de los modelos de crecimiento actuales.
- La idea de insuficiencia de la demanda de Malthus, a través de Keynes, ha llegado a nuestros tiempos como principal argumento para defender una política fiscal estabilizadora.

¹² Señala que “cinco mil onzas, pagadas dos veces, producirán el mismo efecto que diez mil onzas, pagadas una sola vez”

- El concepto de ventaja comparativa de Ricardo sigue siendo la base de la teoría del comercio internacional. Además, fue pionero a la hora de aplicar el marginalismo en la determinación del valor y su distribución (aunque su análisis es incompleto).
- En cuanto a la teoría marxista, las predicciones no se han cumplido: las revoluciones no se han dado en países en fases avanzadas del capitalismo y, donde se han producido, su resultado ha sido catastrófico. Utilizando el criterio de Karl Popper, podríamos decir que, si el marxismo no ha quedado ya refutado, no es refutable y, por tanto, el marxismo actual se aproxima más a una religión mesiánica que a una teoría científica.
- Sin embargo, la vía reformista de Mill sí ha prosperado y ha permitido desarrollar el moderno Estado de Bienestar, responsable, para algunos, de que las predicciones marxistas no se cumplieren.

II. BIBLIOGRAFÍA

Libros de consulta (para profundizar)

- Barber, William J. “Historia del pensamiento económico”
- Popper, Karl R. “La sociedad abierta y sus enemigos”, Cap. 13-21, para un análisis crítico del marxismo.
- En general no se recomiendan las fuentes primarias, por ser en ocasiones algo confusas.

Enlaces web (para aclarar conceptos)

Videos explicativos en Youtube:

- Teoría del valor → <https://www.youtube.com/watch?v=tbOh6VrzWwQ>
<https://www.youtube.com/watch?v=JFV4L8KrfC0>
- Ley de rendimientos decrecientes → <https://www.youtube.com/watch?v=OWzobMx7jig>
- Teoría ricardiana de la renta → <https://www.youtube.com/watch?v=wVbG39olcpl&t=178s>
- Ley de Say → https://www.youtube.com/watch?v=fwUsN_8zB2M
<https://www.youtube.com/watch?v=mvRCIz-6Di0>
- Ventaja comparativa → <https://www.youtube.com/watch?v=rtU2uxE0FDs>

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA GENERAL Y ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

Tema 2

Los economistas neoclásicos. El keynesianismo. El monetarismo. Teorías económicas contemporáneas

Sumario: 1. Introducción. 2. Los economistas neoclásicos. 2.1. Antecedentes. 2.2. Primera revolución marginalista. 2.3. Segunda revolución marginalista. 2.4. La escuela neoclásica. 3. El keynesianismo. 3.1. Pensamiento económico de Keynes. 3.1.1. Cruz keynesiana. 3.1.2. Concepto del dinero. 3.1.3. Mercado de trabajo. 3.2. La síntesis neoclásica. 4. El monetarismo. 4.1. Neutralidad del dinero a largo plazo. 4.2. Información imperfecta. 5. Teorías económicas contemporáneas. 6. Conclusión

1. Introducción

Etimológicamente la palabra economía proviene del griego *oikonomía*, formado por el *oikos* “casa” y *nomós* “reglas, leyes”, es decir, hace alusión a la buena administración de los bienes del hogar, definición que posteriormente se hizo extensible a cualquier tipo de administración patrimonial.

El nacimiento de la economía como una ciencia viene marcado con la obra de Adam Smith de 1776 “*The wealth of nations*”. Aunque es una **ciencia social** no hay que olvidar que se nutre de diversos enfoques lo que la convierte en una materia **multidisciplinar** que colude en cierto punto con la historia, la sociología, la estadística y la política entre otras ramas del conocimiento.

La economía no se profesionalizó hasta principios del siglo XX por tanto es una **ciencia joven**. Si bien se considera que la economía nace como ciencia de la mano de los clásicos **la escuela neoclásica hace que esta ciencia se universalice y formalice** ya que, hasta entonces, el pensamiento económico había sido casi en exclusiva parte de la escuela británica.

La escuela neoclásica tiene su origen en la revolución marginalista de 1880 y se considera a Alfred Marshall el padre de la misma, por conseguir aunar los principios de la escuela clásica (la oferta) con la marginalista (la demanda) empleando un instrumental matemático (el análisis diferencial) y gráfico (el aspa marshalliana de la oferta y la demanda).

Es decir, el concepto neoclásico de la economía **subraya el aspecto formal y positivo** de la misma al centrarse en la elección racional del individuo (maximizar la utilidad sujeta a recursos escasos), y no en el contenido de la misma.

2. Los economistas neoclásicos

2.1. Antecedentes

La escuela neoclásica tiene su origen en la revolución marginalista de finales del s. XIX y es la responsable de **formalizar y universalizar** la ciencia económica que había tenido una preponderancia británica hasta entonces, surgen así diversas escuelas en el

mundo con ilustres economistas de cuyas ideas se nutre la escuela neoclásica al ser muchos de ellos precursores del marginalismo.

2.2. La primera revolución marginalista

Entre 1871 y 1874, tres autores de distinta nacionalidad publicaron de manera independiente unos estudios con un enfoque sorprendentemente próximo. Estos eran Stanley Jevons en Inglaterra, Carl Menger en Austria y Leon Walras en Suiza, actualmente se les reconoce como los fundadores de la primera revolución marginalista.

Jevons hizo hincapié en el estudio de la utilidad considerándola cardinal (i.e. medible) basándose en el utilitarismo de Bentham. De este modo, mediante el empleo de las matemáticas consiguió convertir el placer (utilidad) en algo medible objetivamente.

Menger es considerado el padre de la escuela austriaca y a diferencia de Jevons que es empirista, él aboga por un análisis económico abstracto y deductivo. Su aportación adicional fue la de advertir que es la escasez de los bienes la que les otorga el valor. De esta forma **subraya el carácter subjetivo** (que depende de la utilidad) **y relativo** (según su grado de escasez) **del valor asociado a los bienes**. Por tanto, el objetivo no es sólo el de maximizar la utilidad sino de **hacerlo de manera eficiente**.

Walras, pertenece a la escuela de Lausana y su aportación es fundamental ya que **supera el razonamiento de cadena causal** empleado tanto por los marginalistas como por los clásicos para explicar la determinación del precio de los bienes. Los precios no se determinan de forma causal (provinendo de la oferta, como defendían los clásicos, o a partir de la utilidad que proporcionan según la demanda, como postulaban los marginalistas) sino que son fruto de una **interdependencia** entre oferta y demanda. Sus ideas sentarían las bases para a **teoría del equilibrio general**.

2.3. La segunda revolución marginalista

La segunda revolución marginalista parte de aplicar el razonamiento en el margen a la teoría de la distribución de la renta, obteniendo así el concepto de **productividad marginal**. Estos economistas **reorientan la teoría de la distribución** ya iniciada por David Ricardo, ya que en lugar de centrarse en la tierra (el factor productivo fijo) concentran su estudio en el factor variable (la mano de obra) y mediante la aplicación de la Ley de Rendimientos Decrecientes (ya planteada anteriormente por el fisiócrata Turgot) llegan a la conclusión de que la **productividad marginal es decreciente**.

2.4. La escuela neoclásica

Alfred Marshall es considerado el padre de la escuela neoclásica. Su obra *Principles of Economics* (1890) es una tentativa de sistematización y formalización de la economía clásica.

La escuela neoclásica instauró el individualismo metodológico, que sostiene que los fenómenos sociales son explicables a partir del comportamiento del individuo. De este modo tomó protagonismo el concepto de *homo œconomicus* y que hace referencia a que el individuo siempre elige de la manera más óptima posible, guiado por su interés personal, y satisface sus necesidades a partir de los recursos que dispone.

A continuación, se enumeran las teorías aportadas por Alfred Marshall a la escuela. Hay que tener en cuenta que todas estas contribuciones parten de un análisis de equilibrio parcial. Para ello el economista hizo un amplio uso de la cláusula latina *ceteris paribus* que permite hacer comparaciones estáticas de las funciones matemáticas modificando sólo una de las variables cada vez y suponiendo que el resto de las mismas se mantiene constante:

La teoría de la utilidad y del intercambio. Alfred Marshall plantea la teoría de la utilidad a partir de una función de utilidad cardinal (inspirada en el utilitarismo de Bentham), aditiva y separable (es decir consideraba que los bienes son independientes no contempla las relaciones de complementariedad o sustituibilidad entre los mismos), cuya utilidad marginal es decreciente (en cumplimiento de la primera ley de Gossen) y donde la utilidad marginal de la renta es constante, de este modo evitaba el análisis del efecto renta ante la variación de precios.

Teoría de la producción. La idea novedosa que aplica Marshall es la del **enfoque temporal**, a través del análisis de la oferta en distintos escenarios temporales, el muy corto plazo, el corto plazo y el largo plazo, **concilia las ideas de las diferentes escuelas**. En el momento presente (inmediato) considera que la cantidad ofertada viene dada (será perfectamente inelástica, i.e. vertical) y por lo tanto el precio vendrá determinado exclusivamente por la demanda, al igual que defiende la escuela marginalista. Por otro lado, en el corto plazo la cantidad ofertada es más flexible (la oferta tiene pendiente positiva) y el precio vendrá determinado por la intersección de la oferta y la demanda, al igual que se refleja en el aspa marshalliana típica de la escuela neoclásica. Por último, en el largo plazo, la oferta puede planear la cantidad lanzada al mercado con previsión suficiente, la cantidad ofertada sería perfectamente elástica (la oferta sería totalmente horizontal) y el precio vendría determinado por el mínimo precio posible equivalente al coste de producción.

Teoría de la distribución de la renta. Marshall defiende que la remuneración de los factores productivos se determina como resultado del equilibrio entre la oferta y demanda del mercado de factores. **Es el primero en tratar al trabajo como un tipo de mercado en sí mismo**. Una de las mayores aportaciones marshallianas es que supera la idea de explotación del trabajador planteada por Karl Marx, cargada de componente normativo y político. Para él los factores productivos han de remunerarse en función del valor aportado a la producción, es decir, que el salario del trabajador habría de equipararse al valor de la productividad marginal del mismo. Esta **interpretación funcional de la distribución de la renta supera la cuestión social de Marx** porque se enmarca dentro de la economía positiva, alejada de los juicios de valor.

Política económica. En la escuela neoclásica domina el lado de la oferta, determinando el nivel de producción y en consecuencia el nivel de empleo necesario. Existe un equilibrio posible en la economía y éste es estable y eficiente, por tanto, esta escuela desaconseja la intervención del estado en política económica ya que considera las políticas de demanda ineficaces, reflejando así la dicotomía existente entre la economía real y la financiera.

La escuela neoclásica aportó rigor y formalidad al análisis económico, parte de la idea de que los agentes son racionales (*homo oeconomicus*) y la modelización que hace del

comportamiento de los individuos en torno a sus decisiones da lugar a la microeconomía. El modelo analítico empleado (función objetivo a maximizar o minimizar sujeta a una restricción) se convierte en el referente ideal con el que se comparan el resto de escuelas posteriores.

3. El keynesianismo¹³

3.1. Pensamiento económico de Keynes

John Maynard Keynes fue alumno de Alfred Marshall y Arthur Pigou en la escuela de Cambridge y con su célebre obra la “*Teoría general del empleo, el interés y el dinero*” de 1936 **revolucionó el paradigma económico** que había prevalecido hasta el momento tanto en el **método**, al aparecer como nueva herramienta de análisis la **macroeconomía**, como en el **objeto**, al centrar el cuerpo de estudio de la economía en la **solución de los problemas reales de la sociedad**, en ese momento marcada por la gran depresión y el surgimiento de un nuevo fenómeno, el desempleo de masas.

Keynes defiende el uso de **políticas de demanda expansivas**, abogando por el uso de una **política fiscal articulada a través del aumento del gasto público** ya que esta genera un **efecto multiplicador** que hace que el resultado de esta sobre la renta de un país sea más que proporcional. Por el contrario, la **política monetaria**, pese a ser eficaz en la teoría, es menos controlable porque el **mecanismo de transmisión es indirecto**. Esto quiere decir que las autoridades lo que pueden hacer de manera directa es influir en los tipos de interés y bajarlos, pero no pueden intervenir de manera directa en el estímulo de la inversión empresarial. No se trata de una concatenación de hechos directa ni causal, para Keynes la inversión depende de lo que él llamaba los “*animal spirits*” (i.e. las expectativas) más que del tipo de los tipos de interés, es por esta razón que prefiere el uso de la política fiscal. Este pensamiento de política económica ya se había materializado en New Deal Roosevelt desarrollado entre 1933 y 1938 con el objetivo de redinamizar la economía estadounidense, muy dañada tras el crash de 1929. 3.1.2. *Concepto del dinero*

Los efectos sobre la renta que tienen estas políticas de demanda rompen con otro de los postulados de la escuela neoclásica: la existencia de la dicotomía entre el sector financiero y el real. **Keynes explica la ruptura de la dicotomía a partir de la renovación del concepto del dinero**. Para Keynes el dinero cumple una nueva función, además de ser una unidad de cuenta y un medio de pago, también actúa como un **depósito de valor**, esto hace que tenga sentido *atesorar* el dinero y que por tanto no se cumpla la ley de Say.

Este nuevo concepto del dinero lo convierte en riqueza en sí mismo. Se trata de un activo financiero muy líquido, pero con un coste de oportunidad: el tipo de interés. Para Keynes el mercado del dinero tiene dos activos que actúan como sustitutivos perfectos, los bonos y el dinero y ambos encuentran el equilibrio en función

¹³ Antes de abordar este estudio hay que aclarar que **no debe confundirse la obra de Keynes con el Keynesianismo**, corrientes posteriores desarrolladas con el objetivo de dilucidar con mayor profundidad las ideas expuestas por el economista.

del tipo de interés. Los bonos son ilíquidos, pero aportan una rentabilidad (el tipo de interés del mercado), y el dinero no es rentable, pero es perfectamente líquido.

Keynes enuncia la **teoría de la preferencia de la liquidez** y plantea el fenómeno (hasta ese momento teórico) de la **trampa de la liquidez** que posteriormente se ha constatado empíricamente en la economía japonesa en la década de los noventa o actualmente en la Unión Europea. Cuando la economía llega a tipos de interés nulos se dice que entra en la trampa de la liquidez y la política monetaria pierde efectividad. Un argumento más para la defensa de la preferencia del uso de la política fiscal en política económica.

3.1.3. Mercado de trabajo

Por el lado de la oferta, Keynes aborda su estudio a partir del **mercado de trabajo** y plantea nuevas ideas al respecto. Para Keynes el mercado de trabajo está definido por la existencia de **rigidez en el salario nominal** de los trabajadores, al ser estos reacios a bajadas del mismo. Como el mercado no puede ajustarse vía precios (bajadas salariales) entonces se ajusta vía cantidades ocasionando el **desempleo estructural** característico de la época. A este fenómeno Keynes lo denominó **“rigidez salarial a la baja”**.

Para Keynes los trabajadores tenían una visión de **racionalidad limitada** respecto a su salario, en lugar de atenerse a su poder adquisitivo marcado por su salario real (w/p) tan sólo tenían en cuenta como variable decisoria el salario nominal (w). Así pues, como eran reacios a bajadas de salario nominal las autoridades lo que podrían hacer era articular bajadas en su salario real a través de la inflación (subida de precios) producida por políticas de demanda expansivas. Esta **“ilusión monetaria”** en la que incurrieron los trabajadores al mantener su salario nominal, pero perdiendo poder adquisitivo al bajar su salario real hacía que el coste real de contratar un trabajador fuera menor y por tanto que aumentara el empleo.

3.2. La síntesis neoclásica

Síntesis neoclásica (SNC) es un intento de formalizar la obra keynesiana y de aunar la visión de este focalizada en el corto plazo con la existencia de precios fijos, con la visión neoclásica caracterizada por una visión más de largo plazo y precios flexibles.

Hay que tener en cuenta que, aunque intentan sintetizar las nuevas ideas aportadas por Keynes, lo cierto es que en su modelo suavizan algunos de los aspectos más radicales, por ejemplo, la inversión depende por entero del tipo de interés y no de las expectativas.

El gran aporte de esta escuela es que crean un marco de análisis con el que trabajar y formalizar las ideas expuestas hasta ese momento por las escuelas. Por el lado de la demanda el modelo de Hicks-Hansen de la IS-LM (*Investment and Savings* y *Liquidity and Money*) permite observar y analizar la interrelación del mercado de bienes con el de dinero, algo que la cruz keynesiana no permitía.

Por el lado de la oferta, la Curva de Phillips que defendía una relación inversa y estable entre la inflación y el desempleo (a mayor inflación menor desempleo y viceversa) sintetiza las posibilidades de política económica entendida esta como un “menú” en

función de las preferencias de las autoridades, más empleo a cambio de mayor inflación o viceversa, más estabilidad de precios, pero a cambio de un mayor desempleo.

4. El monetarismo

Hasta ahora se ha explicado cómo las ideas keynesianas rompen con la idea de dicotomía del sistema real y financiero y cómo el uso de políticas activas de demanda puede ayudar a reactivar la economía. La crítica de la escuela monetarista a este postulado surge en los años sesenta en la Escuela de Chicago, de la mano de Milton Friedman, pero no cobra fuerza hasta principios de la década de los setenta con la llegada de la crisis del petróleo.

4.1. Neutralidad del dinero a largo plazo

Sin embargo, la escuela monetarista tenía varias críticas respecto a este planteamiento. La primera es que, aunque ellos también defendían la no dicotomía entre el sector real **y el financiero solo** pensaban que esta se daba en el corto plazo, en el largo plazo sí existía dicotomía como consecuencia de la neutralidad del dinero, es decir, la incapacidad de las variables monetarias para afectar a las variables reales.

La escuela monetarista parte del estudio de la **Teoría Cuantitativa del Dinero**. **Ante variaciones monetarias en el corto plazo**, si bien sabemos por la identidad contable de la teoría cuantitativa del dinero que aumentará el ingreso nominal de la economía (PY) lo que no se sabe a priori es en qué proporción lo hará la inflación (P) en qué proporción lo harán las variables reales (Y). A esta incertidumbre ex ante en el comportamiento del PIB nominal en el corto plazo, se le denominó **ecuación perdida del monetarismo**.

Por esta razón el objetivo primordial para esta escuela es el de obtener la **estabilidad de precios** y no emplear la política monetaria con fines acomodaticios (para conseguir efectos sobre las variables reales en el corto plazo).

Milton Friedman planteó así la **regla de oro** por la que debería regirse la política monetaria y es que la tasa de crecimiento de la oferta monetaria debería ser igual a la tasa de crecimiento del output de la economía, de esta forma se mantendría la estabilidad de precios evitando periodos de inflación y de deflación.

4.2. Información imperfecta

La segunda crítica monetarista es que los agentes no tienen un pensamiento miope, tal y como planteaba Keynes al defender la existencia de ilusión monetaria. **Para los monetaristas** los individuos tienen la capacidad de proyectar expectativas sobre la evolución de los precios y pueden ir aprendiendo de los errores cometidos en el pasado. A esta idea se le denominó hipótesis de expectativas adaptativas. Con este supuesto se supera la racionalidad limitada que Keynes presuponía a los trabajadores y se asume que los agentes han de tomar decisiones en un contexto de información imperfecta de la mejor manera posible lo cual implica realizar aproximaciones y modelizar las expectativas.

Una de las implicaciones de este nuevo elemento de análisis se plasmó en la Curva de Phillips ampliada, ya que habría una Curva de Phillips diferente asociada a cada nivel de

precios esperado por los agentes. Cuando las expectativas de los agentes estaban desalineadas con el nivel de precios efectivo en la economía entonces se mantenía esa relación inversa entre inflación y desempleo, al subir los precios más de lo que esperaban los agentes entonces se reducían los salarios reales y aumentaba el nivel de contratación.

5. Teorías económicas contemporáneas

Actualmente las corrientes económicas pueden dividirse en dos grandes grupos, los partidarios de la escuela keynesiana, la Nueva Economía Keynesiana (NEK) y los que recuperan las ideas clásicas, la Nueva Macroeconomía Clásica (NMC). Ambas difieren en los supuestos de partida y en las recomendaciones de política económica, pero comparten las mismas herramientas de estudio.

Las dos escuelas emplean para su modelización un modelo de equilibrio general dinámico estocástico y emplean un enfoque macroeconómico de análisis a partir de la fundamentación microeconómica.

La microfundamentación de la macroeconomía es una de las aportaciones más relevantes realizadas por la NMC a raíz de la **crítica de Robert Lucas**. Este arguyó que resultaba ingenuo predecir los efectos de un cambio en la política económica a partir variables agregadas observadas en datos históricos, ya que los agentes adaptarían sus decisiones óptimamente a las nuevas reglas de política económica. Este argumento cuestionaba los modelos econométricos a gran escala y les exigía modelizar el comportamiento individualizado de los agentes teniendo en cuenta que estos son racionales y tomarán la decisión que les sea óptima en función de las condiciones de cada momento.

Respecto al tratamiento de la información imperfecta, ambas escuelas parten de la **hipótesis de expectativas racionales** (HER), introducida en la economía por John Muth en 1961 pero popularizada más adelante por Lucas. Esta hipótesis constituye un refinamiento de la hipótesis de expectativas adaptativas (HEA) ya que al contrario que en estas las HER **no contemplan la existencia de errores sistemáticos sino únicamente aleatorios**, esto hace que el comportamiento de los agentes se adapte de manera inmediata a la nueva información (no existe un período de aprendizaje como se contemplaba anteriormente), y sólo las políticas sorpresivas tendrían un efecto en el muy corto plazo. Este elemento de análisis conduce bajo el paraguas de la NMC a un nuevo fenómeno, el de la **superneutralidad** del dinero.

La NEK por su parte cuenta con un supuesto de partida de contexto de competencia imperfecta en el que existen rigideces nominales y reales, esto hace que los ajustes no puedan realizarse de manera inmediata vía precios y se realicen vía cantidades produciendo desempleo y situaciones de equilibrios subóptimos. Con respecto a su análisis del mercado de trabajo contemplan un concepto denominado **histéresis** que hace referencia a que los desequilibrios asociados al desempleo tienden a acumularse y a permanecer. Esta escuela determinó que existía una tasa de desempleo de equilibrio no aceleradora de la inflación denominada **NAIRU** por sus siglas en inglés (NonAccelerating Inflation Rate of Unemployment), haciendo referencia a esa relación inversa ya descubierta por Phillips entre la inflación y la tasa de paro de una economía.

Pese que para esta escuela no existe neutralidad a corto plazo y por tanto las políticas de demanda sí son efectivas no defienden abiertamente una **política monetaria** activa, sino que abogan por el **seguimiento de unas reglas** que bien pueden seguir un objetivo único de estabilidad de precios o un objetivo híbrido de estabilidad de precios y de output. Con respecto a la **política fiscal** la recomendación es que esta siga siempre un **efecto contracíclico** (i.e. que sea expansiva en períodos de recesión y contractiva en períodos de auge) salvo en situaciones de insostenibilidad de la deuda pública en el **que entonces debería seguirse un proceso de consolidación fiscal (aumento de los ingresos y reducción del gasto) para poder encauzar a la economía de nuevo en una senda de crecimiento sostenible.**

6. Conclusión

A través de las diferentes escuelas hemos observado la evolución de intentar formalizar la economía como ciencia. Mientras que los primeros estudios parten de un comportamiento estático actualmente todos los modelos tienen en cuenta la variable del tiempo y la dinámica para definir comportamientos de optimización intertemporal, que pueden estudiarse con la Teoría del control óptimo. Del análisis marginalista se ha pasado al empleo de la topología, el análisis de la dualidad o de la teoría de juegos en la actualidad. Y mientras que la especificación de la racionalidad de los agentes se originó en el *homo œconomicus* esta idea ha ido refinándose pasando por la ilusión monetaria de Keynes hasta la hipótesis de las expectativas adaptativas de Milton Friedman y la hipótesis de las expectativas racionales empleadas por la NMC y la NEK.

Por otro lado, el objeto de estudio de la economía hoy en día está orientado al estudio de los problemas reales, el desempleo tecnológico, el impacto de la globalización, la desigualdad social... es decir, asume un enfoque normativo en el que la economía es puesta a disposición de la sociedad para la solución de nuevos retos que se plantean.

Bibliografía

- **Historia del pensamiento económico. Josep María Vegara Carrió**
- **Historia del pensamiento económico. Harry Landreth y David Colander**
- **Historia del pensamiento económico. Luis Perdices de Blas**
- **La Sociedad Opulenta. John Kenneth Galbraith**
- **Capitalismo y Libertad. Ensayos de política monetaria. Milton Friedman**
- **Teoría y Política macroeconómica. Oscar Bajo Rubio**
- **Macroeconomía. Olivier Blanchard, Alessia AMighini y Francesco Giavazzi**
- **Macroeconomía. Mankiw**

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA GENERAL Y ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

Tema 3

Los conceptos y magnitudes macroeconómicas en una economía abierta. La contabilidad nacional. La balanza de pagos: concepto, cuentas e interpretación. El ajuste de la balanza de pagos.

Sumario: 0. Conceptos clave. 1. Introducción. 2. Macromagnitudes y flujo circular de la renta: 2.1. Producción. 2.2. Renta. 2.3. Gasto. 2.4. Ahorro y riqueza. 3. Contabilidad nacional: 3.1. Sistema de cuentas nacionales. 3.2. Tablas input-output. 4. La balanza de pagos: 4.1. Concepto. 4.2. Cuentas. 4.3. Interpretación. 5. El ajuste de la balanza de pagos: 5.1. Ajuste automático. 5.2. Intervención. 6. Conclusión. 7. Bibliografía.

0. CONCEPTOS CLAVE

- Producto Interior Bruto. Producto Nacional Bruto. Renta Nacional. Gasto Nacional. Flujo circular de la renta.
- Sistema de cuentas nacionales. Encadenamiento de cuentas. Tabla simétrica.
- Balanza de pagos. Cuenta corriente. Capacidad/Necesidad de financiación. Cuenta financiera. Reservas internacionales.
- Desequilibrios de balanza de pagos. Crisis de balanza de pagos.
- Equilibrio intertemporal de la balanza de pagos. Condición de Marshall-Lerner. Programa de ajuste y su impacto en la balanza de pagos.

1. INTRODUCCIÓN

La macroeconomía es la rama de la ciencia económica que se encarga del estudio de la economía de una zona, país o grupo de países, considerada en su conjunto y empleando magnitudes colectivas o globales como la renta nacional, el empleo, las inversiones o las importaciones y exportaciones.

De la mano de economistas como John Maynard Keynes o Simon Kuznets, el enfoque macroeconómico avanzó hacia la definición y medición de ciertos agregados para obtener una visión global de una economía, haciendo del estudio conjunto de las macromagnitudes agregadas básicas una tarea esencial.

A través del estudio de las variables macroeconómicas los responsables de la política económica pueden comprender qué tipo de medidas de política fiscal o monetaria deben aplicarse ante desajustes y desequilibrios en: la tasa de crecimiento, la tasa de inflación, la tasa de ocupación o en el equilibrio del sector exterior.

En un contexto globalizado, respecto al sector exterior, cobra relevancia la vigilancia de la balanza de pagos como documento contable que mide transferencias, traspasos y

transacciones de los residentes en una economía con el resto del mundo, por su impacto directo en las variables macroeconómicas.

2. MACROMAGNITUDES Y FLUJO CIRCULAR DE LA RENTA

El flujo circular representa esquemáticamente el funcionamiento de una economía. Las decisiones las toman las empresas y los hogares o economías domésticas al interactuar en los mercados de bienes y factores. El equilibrio general de una economía relaciona las ofertas y las demandas de un inmenso número de productos (bienes y servicios) y factores. Los hogares con las rentas que reciben demandan productos para consumirlos y ofertan factores (trabajo, tierra, capital). Las empresas ofertan bienes y servicios y demandan factores productivos. Como contraprestación a estos flujos de productos y factores hay un flujo de dinero. Así, existirá una identidad entre producción, renta y gasto en el interior de un país en una economía cerrada al exterior

La medición de esta actividad del funcionamiento de una economía puede llevarse a cabo desde tres enfoques: producción, gasto y renta

a. Producción

La variable macroeconómica que trata de dar respuesta a cuanto se produce en una economía es el Producto Interior Bruto (PIB), este se define como el valor de los bienes y servicios finales producidos en el interior de las fronteras de un país durante un periodo de tiempo determinado, generalmente un año.

Para analizar el PIB es necesario comprender las partes que lo integran:

- Toda economía produce miles de bienes y servicios distintos y cada uno se mide en una unidad distinta lo que se hace es sumar el valor monetario de cada bien o servicio, esto es, el número de unidades monetarias, euros, por el que se vende cada bien o servicio.
- Cuando se mide el PIB, no se cuentan todos los bienes y servicios producidos en el país, sino únicamente los que se venden a los usuarios finales.
- En la medición del PIB solo se incluyen los bienes y servicios producidos en el año en cuestión. Así, las compras de terrenos o activos financieros como acciones o bonos no se incluyen en el PIB, pues no son «bienes y servicios producidos».
- El PIB no incluye todos los bienes y servicios producidos en la economía, sino solo los que se producen en el mercado esto es, con la intención de ser vendidos.
 - El PIB es una variable de flujo¹⁴ que mide un proceso que se desarrolla a lo largo de un periodo de tiempo.

¹⁴ Otro tipo de variables macroeconómicas son las variables de stock que son medidas de cosas que existen en un momento dado del tiempo, por ejemplo: la población española o el valor actual de la riqueza.

² El PIB real es el valor de los bienes y servicios finales producidos en un año dado, cuando se valoran a precios constantes, esto es, a los precios de un año base o de referencia. El PIB nominal es el valor de los bienes y servicios producidos en un año considerado a los precios vigentes en ese mismo año. Al comparar el valor de los bienes y servicios producidos a precios constantes, se puede medir el cambio en el volumen de producción, el cociente entre estas dos magnitudes es una medida de nivel general de precios, que se conoce como deflactor del PIB.

2.1.2 PIB y bienestar económico

La tasa de crecimiento del PIB real² se utiliza para realizar comparaciones del bienestar económico. Aunque los bienes y servicios son solo una parte de todos los aspectos que influyen en el bienestar económico, es un hecho que el bienestar económico mejora cuando la producción de todos los bienes y servicios aumenta.

Son factores que explican por lo que el PIB no mide con exactitud el bienestar económico:

- a) Producción en el hogar.
- b) Economía sumergida o informal.
- c) El tiempo de ocio.
- d) La calidad del medio ambiente.

b. Renta

La segunda forma de calcular el PIB es como un flujo de ingresos o costes. Para ello hay que sumar los ingresos o rentas recibidas por las economías domésticas como contraprestación por aportar sus factores o recursos al proceso productivo. Se puede diferenciar así entre:

- Rentas del trabajo, como son los sueldos, salarios y otras rentas del trabajo.
- Rentas del capital, como intereses, alquileres y otras rentas de propiedad.
- Impuesto indirectos.
- Depreciación o amortización
- Beneficios.

Si sumamos este conjunto de rentas, teóricamente se obtendrá un valor igual al producto¹⁵.

Si alternativamente deseamos calcular el PIB según el enfoque de los ingresos o los costes, debemos considerar todos los costes de las empresas, esto es, los salarios que se pagan a los trabajadores, las rentas o alquileres pagados a los propietarios de los edificios y de la tierra, los beneficios que se pagan al capital. Lógicamente el PIB calculado como flujo de bienes y servicios finales o como flujo de costes.

c. Gasto

Para completar el flujo circular de la renta, las rentas se utilizarán para comprar el producto. El PIB por el método del gasto es igual a la suma de todos los gastos en bienes y servicios realizados por cada tipo de usuario final; las familias, las empresas, el sector público y el sector exterior. Por ello, al sumar las compras de las cuatro categorías se obtiene el PIB

El gasto se descomponer en:

¹⁵ En la práctica podría haber errores y omisiones.

- Consumo de bienes y servicios, comprados por las familias¹⁶ (C).
- Inversión privada en bienes y servicios¹⁷ (I), comprados por las empresas.
- Gasto Público¹⁸ (G), bienes y servicios comprados por el sector público.
- Exportaciones Netas¹⁹ (XN), bienes y servicios comprados por los extranjeros, menos las importaciones, a saber, la compra de productos extranjeros.

d. Del PIB a la renta disponible

Basándonos en las relaciones anteriores, podemos expresar el valor de la renta nacional como la suma de las retribuciones a todos los factores de producción.

El Producto Nacional Bruto (PNB)²⁰ hace referencia al valor de la producción obtenida por los factores productivos nacionales situados en el país o en el extranjero y se define como la suma del producto interior bruto (PIB) más las rentas de los residentes nacionales obtenidas por ellos en el extranjero (RRN) menos las rentas de los residentes extranjeros obtenidas por ellos en territorio nacional (RRE).

No obstante, no todos los bienes y servicios se destinan a satisfacer necesidades de los consumidores; una parte se emplea en el mantenimiento y ampliación del capital físico: esta es la amortización o depreciación. El valor neto de la producción que queda a disposición de los consumidores se conoce como renta nacional⁹ o renta nacional neta.

A la renta personal disponible se llega finalmente, tras vincular renta nacional y renta personal restando los impuestos directos pagados por las personas.

e. Ahorro-Inversión

Una relación importante en macroeconomía es la existente entre el ahorro y la inversión. La identidad entre el ahorro y la inversión nos dice que el ahorro debe ser

¹⁶ Como excepciones: valor total de todos los alimentos que las familias de los agricultores producen y consumen; y, el valor total del servicio que aportan las viviendas propiedad de las familias que viven en ellas.

¹⁷ Suma de: 1) planta y equipos comprados por las empresas, 2) la construcción de nuevas viviendas para uso residencial, y 3) la variación de existencias

¹⁸ comprende el consumo del sector público y las adquisiciones de inversión. La inversión del sector público hace referencia a las compras de bienes de capital realizadas por los distintos estamentos que integran el sector público. El resto de las compras se considera consumo público: gasto en bienes y servicios que se utilizan durante el año. No todo el dinero que gasta el sector público se incluye en el PIB. Ello se debe a que se excluyen los pagos de transferencias que son los pagos que el sector público realiza a las economías domésticas sin contraprestación de servicios.

¹⁹ Cuando una empresa vende productos a un país extranjero, tanto si son bienes intermedios como finales, se consideran bienes finales, puesto que, a pesar de ser bienes de producción, su transformación posterior no repercute en la economía del país de origen.

²⁰ En la definición del PNB se incluye la inversión bruta, que es la inversión neta más la depreciación. ⁹ La renta nacional es la suma de las remuneraciones pagadas a los factores de producción nacionales durante un periodo de tiempo. La renta personal es igual a la parte de la renta nacional obtenida por las personas, restándole beneficios no distribuidos por empresas, impuestos sobre beneficios, cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, sumándoles las transferencias del Estado a las personas.

igual a la inversión independientemente de que la economía se halle en una expansión o en una recesión o esté en una fase estable.

Los componentes de la inversión son la inversión interior en planta, equipo y existencias, y la inversión exterior o exportaciones netas. Las fuentes del ahorro son el ahorro privado de los hogares y de las empresas, el ahorro público, es decir, el superávit presupuestario medido por la diferencia entre los ingresos derivados de los impuestos y el gasto público total y el sector exterior.

3. CONTABILIDAD NACIONAL

La Contabilidad Nacional mide la actividad de una economía a lo largo de un periodo, generalmente un año, registrando las transacciones realizadas entre los diferentes agentes que forman parte de dicha economía. Esta tarea la lleva a cabo distinguiendo entre sectores institucionales o ramas de producción y mostrando con metodología contable la formación de las macromagnitudes, lo que permite sistematizar su medición

La ONU ha publicado cuatro manuales para la elaboración de los Sistemas de Cuentas Nacionales (en los años 1953, 1968, 1993 y 2008). Por su parte, la Unión Europea, cuyas necesidades de homogeneidad son básicas en términos de convergencia económica y criterios de reparto de fondos, ha profundizado en los manuales de la ONU, desarrollando sus propios Sistemas Europeos de Cuentas (SEC). Primero estableció el SEC-95, inspirado en el manual de 1993 de la ONU y, tras su actualización en 2008, se desarrolla el SEC-2010, que entra en vigor en 2014 y es el sistema que se utiliza actualmente.

El marco del SEC-2010 está formado por 2 tipos de tablas: el Sistema de Cuentas Nacionales y las Tablas Input Output. En España, la Contabilidad Nacional la realiza el Instituto Nacional de Estadística, siguiendo las directrices del SEC-2010.

a. Sistema de cuentas nacionales

Los sistemas de cuentas nacionales reflejan la formación del producto y riqueza de un país, realizando una desagregación en cinco sectores institucionales:

- Sociedades no financieras: productoras de bienes y servicios no financieros con el objetivo de obtener beneficios.
- Instituciones financieras: intermediación y servicios financieros auxiliares.
- AA.PP.: sin ánimo de lucro, dedicadas a la provisión de bienes y servicios no destinados a la venta (bienes públicos), a la redistribución de la renta y la riqueza.
- Hogares (o familias): ofertan trabajo en el mercado, desarrollan consumo final e inversión en vivienda y en ocasiones desarrollan actividades productivas bajo forma no societaria (empresas familiares).
- Instituciones privadas sin ánimo de lucro: ONGs, Fundaciones, la Iglesia...

En el SEC-2010 debe destacarse que se siguen dos principios contables básicos: partida doble y devengo. En el SEC-2010 hay 4 tipos de cuentas:

- Cuentas corrientes: Cuenta de producción, cuenta de explotación, cuenta de asignación de la renta primaria, cuenta de distribución secundaria de la renta, cuenta de utilización de la renta
- Cuentas de acumulación: cuentas de capital (cuenta de variaciones del patrimonio neto debidas al ahorro y a las transferencias de capital y cuentas de adquisición de activos no financieros) cuenta financiera.
- Cuentas de Balance: activos no financieros, activos y pasivos financieros, partida residual.
- Cuentas con el resto del mundo: cuentas de flujo y de stock sobre operaciones entre sectores residentes y no residentes.

b. Tablas input-output

Las tablas input-output son matrices que tratan de captar las relaciones intersectoriales en una economía. De este modo, en lugar de descomponer por sectores institucionales, la desagregación se realiza por ramas de actividad.

La tabla más relevante es la denominada tabla simétrica. Bajo determinados supuestos, estas tablas permiten analizar cómo cambios en la demanda de determinados sectores modifican la producción de todo el sistema productivo. También permiten analizar el impacto en precios al modificar el precio de ciertos inputs clave.

Además, permiten identificar sectores clave para la economía, buscando aquellos sectores que son muy relevantes como proveedor de input o como comprador de muchos otros sectores (por lo que los problemas en este sector clave se extenderían rápidamente a todo el aparato productivo).

4. LA BALANZA DE PAGOS: CONCEPTO, CUENTAS E INTERPRETACIÓN

a. Concepto

Se define la balanza de pagos como el documento contable que registra sistemáticamente las operaciones económicas (transferencias, transacciones y traspasos) realizadas entre residentes del país y el resto del mundo durante un periodo de tiempo, generalmente un año:

- Es un documento contable, por tanto, las operaciones se rigen por el principio de partida doble.
- Registro sistemático: el FMI publica sus Manuales de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional. Actualmente se utiliza el VI Manual.
- Operaciones económicas: son aquellas operaciones de bienes y servicios, rentas, operaciones financieras o transacciones sin contrapartida, generalmente valoradas en la moneda nacional. Las mercancías se valoran en términos FOB.
- Residentes: el criterio es la residencia y no la nacionalidad. Las personas físicas serán residentes allí donde tengan su residencia habitual (≥ 183 días). En cuanto a las personas jurídicas, el FMI recomienda considerar residentes aquellas entidades que estén en el país más de 1 año. Respecto a las Administraciones

Públicas, se consideran residentes los miembros de Embajadas y establecimientos militares sitos en el exterior.

- Periodo de tiempo: la balanza de pagos refleja información sobre variables flujo. Se suele elaborar con periodicidad anual. Para complementarla, el VI Manual impone la elaboración de la Posición de Inversión Internacional, que se valora al principio y al final de cada año y es una variable de stock.

b. Cuentas

Cuenta corriente

La cuenta corriente refleja la diferencia entre el ahorro y la inversión nacionales, integrando su saldo las siguientes cuentas:

- Cuenta de bienes y servicios: recoge las operaciones de exportación e importación diferenciando entre bienes y servicios.
- Cuenta de rentas primarias: recoge la remuneración de factores productivos que operan fuera de su país de residencia.
- Cuenta de rentas secundarias: recoge las transferencias corrientes de un país con el resto del mundo.

Cuenta de capital

Recoge operaciones que, si bien no aumentan la renta disponible de una economía, si aumentan su capacidad de financiación. Estás son:

- Transferencias de capital: Incluyen la condonación de deudas, donaciones condicionadas a utilizarse en la adquisición de bienes de equipo, indemnizaciones por daños y perjuicios, rescates al sistema financiero.
- Adquisiciones y cesiones de activos materiales no producidos.

La suma de los saldos de las cuentas corriente y de capital dan lugar a la capacidad o necesidad de financiación de una economía.

Cuenta financiera

La cuenta financiera recoge los movimientos de capitales internacionales, recogiendo variaciones de activos y pasivos de no residentes.

La cuenta financiera se divide a su vez en:

- Inversión extranjera directa: es una categoría de la inversión transfronteriza relacionada con el control o influencia sobre la gestión de una empresa que es residente en otra economía.
- Inversión en cartera: son aquellas inversiones transfronterizas (ya sean capital o deuda de una empresa no residente) que buscan rentabilidad sin implicarse directamente en la gestión y el control de la empresa.
- Derivados financieros (distintos de reservas): constituyen instrumentos cuyo valor está ligado a la evolución de un activo subyacente.

- Otra inversión: se define por exclusión del resto de categorías, incluyendo préstamos, moneda y depósitos y algunas formas de crédito comercial.
- Reservas internacionales: los activos de reserva se definen como activos externos que están disponibles de inmediato y bajo el control de las autoridades monetarias para satisfacer necesidades de financiación de la balanza de pagos, para intervenir en los mercados cambiarios a fin de influir sobre el tipo de cambio y para otros fines conexos.

De este modo, se completa el equilibrio contable de la balanza de pagos, ya que las transacciones reales tendrán, o bien otra contrapartida real, o una contrapartida en la cuenta financiera.

Este equilibrio es teórico ya que por las dificultades que puede haber para recopilar información, algunas operaciones no se registran en la balanza de pagos. Los errores estadísticos se reflejan en una cuenta de errores y omisiones.

c. Interpretación

Si bien la balanza de pagos está por definición en equilibrio contable, ello no implica que siempre exista un equilibrio económico. A lo largo de la historia se han dado numerosas “crisis de balanza de pagos”, que como mínimo provocan una devaluación de la moneda, pero suelen llevar consigo crisis del sistema monetario y financiero y, en ocasiones, fuertes recesiones. Podemos decir que una balanza de pagos está en equilibrio económico cuando la situación del sector exterior se puede mantener de forma indefinida sin la necesidad de ajustes bruscos en la economía.

De este modo, al analizarse un desequilibrio deben observarse:

- Volumen del desequilibrio y tendencia.
- Causas del desequilibrio:
 - Causas de naturaleza real (como la falta de competitividad de la economía) o financiera (como la situación de tipos de interés).
 - Provocado por el sector privado o público.
 - Naturaleza coyuntural o estructural de los factores que provocan el desequilibrio.
 - Evolución del ahorro y la inversión.
- Forma de financiación:
 - Determinadas formas de financiar un desequilibrio suelen ser estables y permiten que el desequilibrio se financie de forma indefinida.
 - Otras fuentes suelen ser más inestables, especialmente la inversión en cartera, en la que se puede producir una “reversión súbita” ante un aumento en la percepción del riesgo-país.
 - Dentro de estas fuentes de financiación, algunas generan deuda externa.
 - Por último, la fuente de financiación compensatoria en última instancia son las reservas internacionales. De este modo las crisis de balanza de pagos suelen darse cuando estas están cerca de agotarse.

Para evitar estos problemas de endeudamiento externo, es muy relevante que la economía cuente con mecanismos de ajuste cuando aparecen desequilibrios externos.

5. EL AJUSTE DE LA BALANZA DE PAGOS

Bajo determinados supuestos, la economía puede tener mecanismos que facilitan el ajuste exterior de forma automática. No obstante, si estos supuestos no se dan, o el ajuste es demasiado lento, puede ser necesario que el sector público intervenga para evitar un ajuste brusco de la economía.

a. Mecanismos de ajuste automáticos

El tipo de cambio flexible

Un sistema de tipos de cambio flexible es aquel en el que el tipo de cambio se determina por la libre interacción de oferta y demanda en el mercado de divisas. De este modo, en teoría, el tipo de cambio reaccionará ante desequilibrios externos, ya que estos provocarán un desequilibrio en el mercado de divisas que provocará que la moneda nacional se aprecie o deprecie.

Sin embargo, el mercado de divisas puede presentar rigideces, inestabilidad y otros elementos que impidan el ajuste del tipo de cambio, por lo que el tipo de cambio flexible en ocasiones no garantiza el equilibrio externo.

Además, un tipo de cambio fluctuante provoca incertidumbre cambiaria, por lo que las economías pueden optar por fijar sus tipos de cambio, renunciando al tipo de cambio como mecanismo de ajuste exterior, aunque podría haber otros mecanismos que pasamos a analizar.

El mecanismo flujo especie

Consiste en un mecanismo de ajuste en precios para economías con tipo de cambio fijo y que realizan únicamente intercambios comerciales, saldando sus desequilibrios con reservas.

Si una economía presenta superávit comercial, entrarán flujos de reservas netos que aumentarán la cantidad de dinero en la economía, ello provocará que los precios suban, haciendo los productos internos de la economía menos atractivos, lo que provocará un aumento de las importaciones y una reducción de las exportaciones que cerrará el superávit comercial.

No obstante, el mecanismo inverso (cuando una economía presenta déficit) puede ser más dañino, ya que los precios suelen presentar rigideces a la baja (como la presión salarial que ejercen los sindicatos), impidiendo el ajuste de la economía.

El reequilibrio de carteras

Existen teorías que consideran que la causa de los desequilibrios de balanza de pagos es de naturaleza financiera: los desequilibrios vienen dados por un exceso de

demanda u oferta en algún mercado financiero o en el mercado monetario, que se traduce en un exceso o falta de absorción en el país.

Por tanto, dado que los desequilibrios externos reflejan desequilibrios de los mercados financieros-monetarios, estos irán cerrándose a medida que los agentes reequilibran sus carteras. Si los mercados financieros cuentan con mecanismos de ajuste, el ajuste externo también se producirá de forma automática.

Estos enfoques, obvian, sin embargo, el componente intertemporal que tienen las decisiones de inversión y financiación en una economía.

El equilibrio intertemporal

Estos modelos añaden ese componente dinámico, de modo que una economía puede presentar desequilibrios externos persistentemente, pero estar en equilibrio intertemporal, de modo que los déficits de unos años se compensen con superávits en otros.

Así, si añadimos el supuesto de agentes racionales, los desequilibrios externos serán algo positivo, ya que permitirán a la economía aprovechar sus ventajas comparativas frente al exterior, sin que se llegue a dar un ajuste brusco, ya que los agentes racionales tendrán en cuenta que la posición inversora internacional se debe mantener siempre en una senda sostenible, de modo que la economía sea capaz de generar recursos para remunerar el capital extranjero invertido en el país.

b. Formas de intervención

La devaluación

La devaluación pretende corregir los desequilibrios de la balanza de pagos propulsando la demanda externa del país. Así, si la moneda nacional se devalúa, las importaciones serán más caras y las exportaciones más baratas.

Para que tenga éxito, la demanda de importaciones y/o de exportaciones han de ser los suficientemente elásticas: si son muy elásticas, pequeños cambios en el precio llevan a grandes cambios en la cantidad demandada, de modo que con muy poco efecto precio se consigue un gran efecto cantidad. Esta es la base de la condición de Marshall-Lerner.

La devaluación podría ser recomendable cuando:

- El producto exportado o importado esté poco diferenciado.
- El grado de competencia internacional sea elevado.
- La competitividad basada en el precio sea clave para el país, y no tanto otros factores como la calidad, el diseño, la marca...

La devaluación suele ser una fórmula muy empleada para intentar salir de un problema de balanza de pagos, ya que es políticamente poco costosa y sus efectos nocivos (pérdida

de poder adquisitivo frente al exterior, inflación, rémora al crecimiento a largo plazo...) son a largo plazo.

Sin embargo, una devaluación suele suponer un simple parche, que evita otros ajustes necesarios. En ocasiones la devaluación puede ser insuficiente incluso como solución a corto plazo ya que:

- La devaluación puede tener efectos inflacionistas, ya que el input importado se encarece y los trabajadores pueden reclamar salarios más elevados al verse mermado su poder adquisitivo frente al exterior.
- Es necesario que exista capacidad productiva ociosa para poder atender al aumento de la demanda externa.

La contención del gasto interno

Estas fórmulas se basan en una identidad contable: un déficit externo viene dado por un exceso de gasto sobre la producción interna. De este modo, el déficit exterior se puede reducir mediante un programa de ajuste del gasto, basado en políticas de demanda (monetaria o fiscal) contractivas que ayuden a contener el gasto interno.

De hecho, en una situación de pleno empleo, la única forma de corregir los desequilibrios sería mediante la contención del gasto, como proponen algunos modelos de ajuste como el enfoque absorción de Sidney Alexander. Ello se debe a que el aumento de demanda externa que trae una devaluación no puede ser atendido con una mayor producción, por lo que solo se traducirá en un aumento del nivel de precios.

El problema de esta fórmula es que las políticas contractivas pueden provocar desequilibrios internos, como el desempleo o la deflación. Es fundamental tener en cuenta los parámetros de la economía para seleccionar un instrumento de política contractiva. Modelos como el de Salter-Swan proponen una combinación de política monetaria y fiscal para mantener el equilibrio interno y externo ante distintos tipos de *shock*.

Los programas del FMI suelen incluir una combinación de devaluación y políticas contractivas, todo ello con reformas estructurales que aumenten la capacidad productiva y la competitividad del país, evitando que los desequilibrios vuelvan a aparecer.

Las reformas estructurales

Estas reformas suelen ir encaminadas a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, evitar estrangulamientos en determinados sectores clave, reorientar el gasto público hacia partidas que aumenten el potencial de crecimiento o conseguir una tributación más eficiente.

6. CONCLUSIÓN

Este tema resulta trascendente para todo buen diplomático. El análisis de las coyunturas de la demanda en las economías a partir de las variables macroeconómicas es imperativo en el marco de la Diplomacia económica. De la capacidad de analizar el ciclo económico por el que atraviesa un país depende, en gran medida, la capacidad para captar oportunidades y evitar riesgos, para nuestras empresas y ciudadanos.

Además, cobra particular relevancia el seguimiento de la balanza de pagos, en particular de la balanza comercial. Para mantener el equilibrio de nuestro sector exterior se debe fomentar la internacionalización de la economía española, abriendo nuevos mercados y promoviendo los intercambios de bienes y servicios.

7. BIBLIOGRAFÍA

Libros de consulta (permiten aclarar algunos conceptos)

- "Introducción a la economía aplicada: Magnitudes y cuentas económicas". Iráizoz, Belen; Muñoz Ciudad, Cándido; Rapún, Manuel. Civitas, 5ª ed. (2016).
- Gámez, C. & Torres, J.L., "Teoría monetaria internacional", Ed. McGraw Hill. Contiene todas las principales teorías de ajuste de la balanza de pagos. Puede servir para profundizar o para aclarar el funcionamiento de alguna las teorías. - "Economía, Teoría y Política". Mochón, Francisco. McGraw Hill, 6ª ed. (2009).

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA GENERAL Y ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

Tema 4

La política monetaria: objetivos, instrumentos, efectos y condicionantes. Magnitudes monetarias y creación de dinero. La regulación y la supervisión de la innovación financiera. La inflación: causas y efectos.

Sumario: 1. Introducción. 2.1 La política monetaria: objetivos, instrumentos, efectos y condicionantes. 2.2. Instrumentos. 2.2.1. Instrumentos convencionales. 2.2.2. Instrumentos no convencionales. 2.2.3. Instrumentos cualitativos 2.3. Efectos y condicionantes. 3. Magnitudes monetarias y creación del dinero. 3.1. El dinero y sus agregados monetarios. 3.2. Multiplicador monetario. 4. La regulación y la supervisión de la innovación financiera. 4.1. Regulación de la innovación financiera. 4.2. Supervisión de la innovación financiera. 5. Conclusión

I. Introducción

En el contexto de la Gran Depresión, las ideas de John Maynard Keynes, expuestas en su célebre obra “*Teoría general del empleo el interés y el dinero*” en 1936 revolucionaron el paradigma neoclásico vigente hasta ese momento, tanto en el objeto como en el método de la economía. En el objeto porque la economía recuperó el enfoque normativo para centrarse en la solución de los problemas de ese momento, principalmente el desempleo de masas, y en el método porque se pasó del análisis microeconómico al nacimiento de la macroeconomía. Estas nuevas ideas tuvieron repercusiones de política económica, ya que revitalizaron el empleo de las políticas activas de demanda como herramientas para redinamizar la economía.

Dentro de las políticas de demanda encontramos la política fiscal, por la que Keynes tenía preferencia, y la política monetaria, que es el objeto de este tema. Las políticas de demanda se definen como la manipulación deliberada de las variables económicas para alcanzar los objetivos buscados de inflación, crecimiento, desempleo o equilibrio en la balanza de pagos. Tanto la política fiscal como la monetaria se articulan a través de diversos instrumentos que tienen diverso alcance sobre las variables objetivo, por este motivo es preciso el estudio pormenorizado de las políticas de demanda para poder prever sus efectos.

Sherman Joseph Maisel, uno de los gobernadores de la Reserva Federal, decía que “*la buena política monetaria depende de que reconozcamos lo mucho que no sabemos sobre el manejo del dinero*”. Esta frase ilustra las incógnitas que todavía a día de hoy encierra el funcionamiento de la política monetaria para los economistas.

2. La política monetaria: objetivos, instrumentos, efectos y condicionantes

La política monetaria es una de las modalidades de política económica de demanda articulada por las autoridades monetarias (bancos centrales) mediante la cual se

controlan los factores monetarios como la masa monetaria o el precio del dinero (los tipos de interés) para la consecución de unos objetivos macroeconómicos establecidos previamente como pueden ser por ejemplo la estabilidad de precios y el crecimiento económico.

Los objetivos de toda política económica (no sólo monetaria) pueden ser uno o varios de los cuatro siguientes: (i) el control de la inflación, (ii) la reducción del desempleo, (iii) estimular el crecimiento económico de un país y (iv) la mejora del saldo de la balanza de pagos.

La escuela monetarista, encarnada por Milton Friedman defendía que la política monetaria debería seguir unas reglas y estar orientada al objetivo de estabilidad de precios, precisamente porque, aunque sí que se le reconoce su capacidad para afectar a las variables reales (crecimiento y empleo) en el corto plazo, estos efectos además de no perdurar tienen un coste en términos de incremento de precios, es lo que esta escuela denominó la hipótesis aceleracionista de la inflación.

Así pues, parece que hay un consenso en establecer que la política monetaria ha de centrarse en el **objetivo de estabilidad de precios**, pero existe más diversidad de opiniones sobre si también podría enfocarse adicionalmente en el estímulo del crecimiento económico.

Actualmente se adopta el enfoque Tinbergen que plantea la estrategia de la política monetaria de manera más directa en la que el **objetivo es la estabilidad de precios** obtenida mediante la manipulación de los **tipos de interés nominales** a corto plazo.

Para poder valorar si se consigue o no el objetivo de estabilidad de precios de forma satisfactoria lo que se hace es cuantificar un objetivo único de inflación y esa cifra se hace pública. Por otro lado, que el objetivo de inflación esté cuantificado, bien en bandas bien en una cifra concreta hace que la evaluación de si se ha conseguido o no el objetivo planteado sea verificable y por tanto evaluable. Esto además de fortalecer el anclaje de expectativas de los agentes también favorece la coordinación a nivel agregado en la economía para la fijación de precios y salarios. Por último, que el objetivo sea público fomenta la confianza, credibilidad y aumenta la transparencia de actuación de las autoridades monetarias.

Aunque la política monetaria siga un único objetivo concreto también emplea variables intermedias para obtener información de la situación de coyuntura económica y realizar predicciones más precisas sobre cuál puede ser la inflación futura y cómo esta puede impactar en el empleo, el déficit público o la producción. Para ello emplea toma como referencia los agregados monetarios amplios, el BCE por ejemplo se fija en la evolución de M3 para diseñar su política monetaria de más largo plazo. Para la previsión de cuáles serán las expectativas de precios también se analizan las subidas de los salarios reales, la evolución del tipo de cambio y el diferencial de los tipos de interés entre los países.

Existen varias reglas de política monetaria. Una de las más conocidas es la Regla de Taylor que determina cómo tiene que variar el tipo de interés en función de la dispersión que haya en torno a la inflación objetivo y la brecha del output gap. Esta regla tiene como objetivo tanto la estabilidad de precios (porque tiene un objetivo cuantificado de inflación) pero también es en parte acomodaticia porque busca el estímulo del crecimiento de la economía, al contemplar en su regla la brecha del output gap. Por tanto, no sigue un único objetivo, lo que parece ir en contra de la estrategia

directa. No obstante, el matiz está en la ponderación³ que se da a ambos objetivos. El tipo de interés se mueve más que proporcionalmente ante desvíos de la tasa objetivo de inflación y menos que proporcionalmente ante desvíos del output gap.

Milton Friedman propuso la Regla de oro, que establecía que la tasa de crecimiento de la oferta monetaria debería ser igual a la tasa de crecimiento del output de la economía, de esta forma se mantendría la estabilidad de precios evitando periodos de inflación y de deflación.

Normalmente los bancos centrales establecen como regla un objetivo claro de inflación, pero también suelen aclarar que siempre que no vaya contra el objetivo de inflación dispuesto también pueden estar dirigidas al estímulo de la economía. En la Unión Europea por ejemplo el objetivo establecido por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo es mantener la inflación en un nivel inferior, aunque próximo, al 2% a medio plazo. No obstante, también matiza que, sin perjuicio de este objetivo, el Sistema Europeo de Bancos Centrales apoyará las políticas económicas generales de la Unión con el fin de contribuir a la realización del resto de objetivos, entre los cuales se entiende que están el estímulo del crecimiento económico y del empleo.

2.2 Instrumentos

Los instrumentos de política económica son el conjunto de procedimientos y técnicas de los que disponen los bancos centrales para (i) alcanzar un grado de restricción monetaria adecuado (instrumentos cuantitativos) para cumplir el objetivo establecido por la política monetaria, y (ii) para dar una señalización concreta al mercado para que los agentes puedan elaborar sus expectativas (instrumentos cualitativos).

Además, la política monetaria puede tener dos signos, ser expansiva (articulada mediante una bajada de tipos de interés o aumento del volumen de la masa de dinero en circulación en la economía), o contractiva (reduciendo los tipos de interés y retirando liquidez del mercado).

2.2.1 Instrumentos convencionales

Tipo de interés director: a través de la determinación del tipo de interés del mercado los bancos centrales marcan el signo de la política monetaria. Hay que recordar que, si bien el tipo de interés nominal es sobre el que tienen control, los efectos en la economía los determinará el tipo de interés real, por tanto, el nivel de inflación será clave para poder prever si los efectos serán los deseados. Este es un instrumento de acción discontinua, las subidas o bajadas de tipos se deciden en los consejos de gobierno de los bancos centrales.

Coficiente de caja legal: es un instrumento a través del cual se obliga a las entidades de crédito a mantener en el banco central un saldo de dinero efectivo que se corresponde con un porcentaje (el establecido por el coeficiente de caja) del saldo de sus pasivos.

Realiza dos funciones fundamentales, (i) **refuerza la dependencia del sistema bancario** con el banco central y (ii) **estabiliza la demanda de efectivo** de las entidades y genera colchones de liquidez que pueden ser usados ante shocks.

Operaciones de mercado abierto: son operaciones de compra-venta temporales que realiza el banco central de títulos y bonos (generalmente del sector público) en moneda nacional o extranjera para inyectar o drenar liquidez en el sistema financiero.

A estas operaciones se las conoce como repos (*repurchase agreement*). Para inyectar liquidez se realizan compras temporales y concesión de préstamos colateralizados; y para drenar liquidez se realizan ventas temporales y se realizan captaciones de depósitos en las entidades.

Facilidades de crédito y de depósito: se trata también de operaciones de acción continua, pero aquí la iniciativa de acudir o no a este instrumento es de los bancos comerciales, lo cual resta un cierto poder a los bancos centrales. La **facilidad de crédito** establece un tipo de interés al que los bancos comerciales pueden financiarse en el banco central. Dependiendo de las circunstancias puede tratarse de un tipo de interés penalizador, si el banco central actúa como un prestamista de última instancia, en tal caso el tipo de interés de la facilidad de crédito se situaría como el tipo de interés techo del mercado, al situarse por encima del tipo de interés director; o puede tratarse de un tipo de interés subvencionado inferior al de mercado.

Respecto a las **facilidades de depósito**, los bancos comerciales acuden a ellas cuando presentan un exceso de liquidez en sus balances y quieren sacar rentabilidad a las puntas de tesorería. Estos tipos representan el suelo del tipo de interés del mercado. Las facilidades de crédito y de depósito acotan el techo y el suelo de tipos de interés en torno al tipo de interés director generando lo que se conoce como un pasillo.

2.2.2 Instrumentos no convencionales

Quantitative Easing o relajación monetaria, en este caso no se trata de una inyección de dinero nuevo, sino que el banco central compra activos, normalmente deuda pública e introduce el dinero de esa compra en la economía, se trata por tanto de una contraprestación de liquidez y supone un aumento del balance de los bancos centrales.

Qualitative Easing, es similar a la anterior medida, pero en este caso, en lugar de aumentar el tamaño del balance del banco central lo que se modifica es su composición modificando su perfil hacia la adquisición de activos de mayor riesgo y menos liquidez.

Credit Easing y el control selectivo del crédito, estos mecanismos pueden mejorar el funcionamiento de determinados mercados de deuda que se encuentran colapsados puntualmente.

2.2.3 Instrumentos cualitativos

Efecto anuncio, es una forma de aplacar las expectativas en el muy corto plazo, pero para que sea efectivo la autoridad monetaria ha de gozar de una gran credibilidad. Es muy efectista para frenar los ataques especulativos, el ejemplo paradigmático se dio en el año 2012 cuando Mario Draghi, presidente del BCE proclamó que harían lo necesario para salvar el euro “*the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough*”.

Forward guidance, los bancos centrales dan pautas acerca de cuáles serán los movimientos futuros de la política monetaria, esto ayuda a guiar la formación de expectativas de los agentes.

2.3 Efectos y condicionantes

En primer lugar, hay que preguntarse si la política monetaria tiene un ámbito de actuación autónomo o si está supeditada a otros objetivos. Por ejemplo, en economías

con un tipo de cambio fijo la base monetaria que circula en la economía actúa como variable de ajuste del sector exterior (el ajuste es vía cantidades, masa monetaria, y no vía precios, tipo de cambio), esto hace que la política monetaria se determine endógenamente y no sea independiente. A esta situación Paul Krugman la denominó el **trilema imposible**. En una economía abierta al exterior, las autoridades tienen que elegir entre tener una política monetaria autónoma, un tipo de cambio fijo, o una libre circulación de capitales.

Por otro lado, en economías que no tienen un banco central establecido como una autoridad independiente puede suceder que el poder ejecutivo ordene la monetización del déficit público, en este caso la política monetaria se subordina a la consecución de la política fiscal y, por tanto, también dejaría de ser autónoma.

La proliferación de la **innovación financiera** hace que el control del banco central sobre los agregados monetarios (M1, M2, M3 y M4) a través de la base monetaria (H) su instrumento de política monetaria sea cada vez más débil socavando así su efectividad.

La **Trampa liquidez** hace que el uso de los tipos de interés pierda efectividad y que haya que recurrir a medidas heterodoxas de política monetaria que siempre tienen unos resultados más impredecibles.

Además, la política monetaria suele **actuar con retardos**, sus mecanismos de transmisión son diversos, algunos directos y otros indirectos, entre los cuales se encuentra el canal de expectativas de los agentes, un elemento que siempre es difícil de predecir.

Por último, no hay que olvidar que a largo plazo el dinero es neutral y que por tanto todos los efectos de la política monetaria se dan en el corto plazo, y si esta no se gestiona apropiadamente puede dar lugar a la generación de **ciclos económicos** indeseados.

3. Magnitudes monetarias y creación del dinero.

El dinero cumple con tres funciones fundamentales, actúa como unidad de cuenta, medio de pago y depósito valor. Que sea empleado como **unidad de cuenta** facilita el paso de una sociedad de trueque a una moderna al poder contar con una unidad de cuenta fungible y homogénea. Para que cumpla con la función de **medio de pago** es preciso que sea generalmente aceptado y para que actúe como **depósito valor** es necesario que haya confianza en el sistema que respalda la divisa.

Además, el dinero cuenta con ciertas **características**: es portable, fácilmente identificable, divisible y su valor es estable (para esto es preciso que la inflación sea moderada). No obstante, aunque esta sería la definición abstracta de dinero para poder estudiar el sistema financiero hacen falta definiciones más operativas, que son los **agregados monetarios**, que se clasifican según su grado de liquidez.

La **liquidez** es la facilidad con la que un activo financiero de corto plazo puede materializarse en dinero sin sufrir una pérdida de su valor. Es importante conocer bien la característica de la liquidez en el sistema financiero porque la **concepción actual del dinero es fiduciaria**. Antes el concepto era de dinero mercancía, lo cual hacía que el dinero por sí mismo tuviera valor intrínseco, como por ejemplo las monedas de oro, pero actualmente el dinero tiene un valor que le es atribuido legalmente.

3.1 El dinero y sus agregados monetarios

La **base monetaria (H)** es el elemento sobre el cual tiene control el banco central y compone de la suma del dinero en efectivo en circulación en la economía y las reservas que tienen en sus balances las instituciones financieras para respaldar la conversión de dinero (este elemento también es controlable por el banco central a través del coeficiente de caja).

M1 es el agregado monetario que se compone del dinero en efectivo en circulación y los depósitos a la vista. **M2** es el M1 añadiéndole además los depósitos a plazo de menos de dos años. **M3** es M2 junto con los depósitos a plazo de más de dos años y **M4** es M3 junto con otros pasivos crediticios como son las cesiones temporales (repos) y otros instrumentos del mercado monetario.

3.2 Multiplicador monetario

El dinero con el que cuenta la economía está formado por la base monetaria (H), el dinero que acuña el banco central y por el dinero creado por las instituciones financieras (M) a través del multiplicador monetario, cuya conversión por dinero efectivo está respaldada en un porcentaje por el coeficiente de reservas (uno de los instrumentos de la política monetaria).

4. La regulación y la supervisión de la innovación financiera.

El sistema financiero cumple la misión de canalizar los flujos monetarios de unidades superavitarias (prestamistas) a unidades deficitarias (prestatarios) de la manera más eficiente posible. Esta labor de financiación puede ser directa, a través de los mercados financieros, o indirecta, a través de los bancos. **El fallo de mercado del que adolece el sistema financiero es el de la información asimétrica**, ya que el prestamista no tiene toda la información acerca del prestatario cuando le concede el préstamo, lo que puede resultar en un impago. Esta actividad lleva por tanto aparejada un cierto grado de riesgo y si se tiene en cuenta que parte de las funciones del dinero se basan en la confianza en el sistema financiero que lo respalda, esto hace que sea necesario introducir un cierto grado de regulación bancaria y financiera.

4.1 Regulación de la innovación financiera

Se define regulación como el conjunto de medidas aprobadas por las autoridades ya sean nacionales o internacionales, para ordenar la actividad y alcanzar unos objetivos públicos que pueden ser a nivel microeconómico la protección del consumidor y a nivel macroeconómico la estabilidad financiera.

Uno de los fallos de mercado del sistema financiero es el de la información asimétrica que da lugar a problemas de agencia que se dan en dos direcciones, por un lado, los individuos que dejan sus ahorros en depósitos en los bancos comerciales, confían en que su dinero estará bien cuidado y garantizado; por otro, los bancos comerciales, al conceder créditos (gracias al dinero captado por los depósitos) confían en que los prestamistas devolverán el principal junto con intereses. Si fallase una de estas actuaciones el sistema cedería ya que este se basa plenamente en la confianza que el dinero será reembolsado, y podría resultar en **corridas bancarias** (retirada masiva de depósitos) o en la generación de un **riesgo sistémico** al contagiarse estas quiebras al resto del sistema financiero.

Para evitar estas situaciones existen los **requisitos de capital** exigidos a los bancos y los **fondos de garantía de depósito**. En cuanto a los requisitos de capital, tienen como ~~objetivo garantizar la solvencia~~ de las entidades financieras. Como tienen como referencia el grado de solvencia entonces se trabaja con ratios de capital, esto quiere decir que el capital que se le exige tener en forma de reservas a un banco está relacionado con los activos que tiene la institución financiera, ponderados por su riesgo. Estos requisitos están regidos a nivel internacional por el conjunto de reglas de Basilea y se va actualizando de manera gradual. El primer paquete de regulación entró en vigor en 1988 (Basilea I), el segundo en el 2004 (Basilea II), y el tercero, diseñado a raíz de la crisis financiera global de 2008, **Basilea III** entrará gradualmente en vigor hasta 2018. Cada uno de estos paquetes regulatorios ha ido incluyendo nuevos elementos. Mientras que Basilea I y II actuaban sobre todo en el lado del activo de los bancos exigiendo reservas de capital en función del riesgo de crédito de los activos, **Basilea III incluye también en el análisis el lado del pasivo** y exige reservas en función del tipo de apalancamiento de los bancos.

Además, respecto a los **requisitos de capital aumenta su calidad** (el *core capital* pasa del 2% al 4,5%) **y su cantidad** al exigir colchón adicional discrecional contracíclico de entre el 0% y el 2,5% según el país, un colchón obligatorio de conservación del capital del 2,5%, requisitos adicionales para las entidades de riesgo sistémico de entre el 1% y el 2,5% y requisitos adicionales a las titulizaciones y para cubrir el riesgo de contraparte de los derivados. Respecto a la liquidez también incluye novedades al introducir un **ratio de cobertura de liquidez** que exige cubrir salidas de efectivo durante 30 días y la **ratio de financiación estable neta** que exige reservas suficientes para cubrir el período de un año de tensión financiera. Estas exigencias se ponen a prueba con la realización de **test de estrés** a las entidades financieras para ver su comportamiento en situaciones de dificultad financiera.

El **fondo de garantía de depósitos** tiene la función de apuntalar la confianza de las personas en el sistema financiero para que les confíen sus ahorros en forma de depósitos y de este modo los bancos puedan asignarlo para que el dinero sea productivo. Con el fin de evitar los pánicos bancarios y la retirada masiva de fondos por parte de los usuarios, los fondos están cubiertos por el sector público hasta un límite de 100.000 euros. La creación de un fondo de garantía de depósitos común a nivel europeo es uno de los pilares de la Unión Bancaria.

Otro de los fallos de mercado del sistema financiero tiene que ver con las **externalidades negativas**, que se dan cuando los costes sociales de la quiebra de una entidad financiera exceden los costes privados, estas serían entidades que presentarían un riesgo sistémico y se les denomina *too big to fail*, en este caso la regulación iría orientada a la **limitación del tamaño** de dichas entidades y a la **creación de un fondo de resolución** que hiciera que sean las propias entidades sistémicas la que asuman el coste de su quiebra (a esta actuación se le denomina **“bail in”** e implica hacer participe al sector privado de las pérdidas ocasionadas).

Respecto a la limitación del tamaño del negocio bancario existen múltiples formas de abordarlo, con una separación total entre la banca comercial y de inversión, como establece la **regla Volcker**, aplicada en Estados Unidos en julio de 2015 y contemplada en la Ley de Reforma de Wall Street y Protección al Consumidor de Dodd-Frank.

En Europa se han aplicado modelos más suaves ya que el modelo de banca que predomina es el de banca universal, así tanto el **informe Liikanen** en la Unión Europea, como el informe Vickers, en Reino Unido abogan por la separación de facto (*ring fencing*) de las actividades de negocio bancario minorista y mayorista con requisitos de liquidez y de capital diferentes.

En cuanto a las reglas de resolución de quiebras bancarias, estas se encuentran definidas a nivel europeo en la Directiva de Resolución y Recuperación Bancaria (BDDR) en vigor desde el 1 de enero de 2016 y constituyen uno de los tres pilares del proyecto de Unión Bancaria.

4.2 Supervisión de la innovación financiera

Aunque la supervisión se entienda como el cumplimiento de las normas establecidas por la regulación financiera y bancaria, existe también una nueva rama de supervisión macroprudencial que no sólo busca que las normas se cumplan, sino que también busca anticiparse a posibles problemas que puedan darse.

La OCDE el Comité de Mercados Financieros (CMF) también realiza análisis de supervisión preventiva a través de diversos escenarios hipotéticos generados a través de la observancia de la tendencia en los mercados. En el FMI esta labor de supervisión macroprudencial se concentra en el ejercicio de alerta temprana (*EWE early warning exercise*) para simular crisis cambiarias y monetarias y cómo se les podría hacer frente.

A nivel europeo la supervisión del sistema financiero se contempla como uno de los pilares de la Unión Bancaria, en concreto, el pilar del mecanismo único de supervisión, en el que el Banco Central Europeo es el encargado de la supervisión directa de los bancos de riesgo sistémico.

Actualmente, una de las mayores innovaciones financieras es la de la aparición de las CBDC (*Central Bank Digital Currencies*) que en función del grado de adopción y diseño podrían acabar con el sistema de banca fraccional tal y como lo conocemos hasta el momento.

5. Conclusión

Hay que reforzar la cautela con la que ha de aproximarse el estudio de la política monetaria, sus efectos no siempre son predecibles y hay que tener en cuenta que actúa con retardos. Por otro lado, aunque el objetivo de la política monetaria es la estabilidad de precios al existir un consenso sobre la neutralidad del dinero a largo plazo, no hay que olvidar la importancia de la estabilidad financiera.

Bibliografía

ESTRATEGIAS DE POLÍTICA MONETARIA BASADAS EN EL SEGUIMIENTO DIRECTO DE OBJETIVOS DE INFLACIÓN Las experiencias de Nueva Zelanda, Canadá, Reino Unido y Suecia Carmen Melcón.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA GENERAL Y ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

Tema 5

La política fiscal: objetivos, instrumentos, efectos y condicionantes. El déficit público y su financiación: la deuda pública. El control del déficit.

Sumario: 0. Conceptos clave. 1. Introducción. 2. Análisis de la política fiscal: 2.1. Política fiscal a corto plazo. 2.2. Política fiscal a largo plazo. 3. La deuda y el déficit públicos: 3.1. Definición. 3.2. Formas de financiación. 3.3. La sostenibilidad de la deuda pública. 3.4. El control del déficit público. 4. Conclusión. 5. Bibliografía.

0. CONCEPTOS CLAVE

- Política fiscal contracíclica. Acciones discrecionales y estabilizadores automáticos.
- Multiplicador fiscal. Efectos desplazamiento. Estabilidad presupuestaria.
- Imposición óptima. Eficiencia vs progresividad en el sistema tributario.
- Déficit público. Déficit estructural. Déficit primario. Monetización y deuda.
- Ratio Deuda-PIB. Deuda pública sostenible.

I. INTRODUCCIÓN

Al analizar el desarrollo del conocimiento científico, Thomas Kuhn observa cómo se alternan períodos de “ciencia normal” con periodos de crisis, tras la cual se produce una revolución científica.

La economía, sin ser una excepción, tuvo un importante periodo de crisis con la Gran Depresión. El paradigma neoclásico dominante no conseguía explicar los fenómenos de paro masivo y persistente que se produjeron en este período, ni ofrecer fórmulas para solucionarlos.

En este contexto surgen los trabajos de John Maynard Keynes, que da fuerza a fórmulas de política económica para combatir el desempleo masivo alejadas del paradigma neoclásico imperante. Una de las fórmulas más claras propuestas por Keynes es un mayor papel de la política fiscal y el gasto público para combatir el ciclo económico.

Dichas fórmulas irrumpen con fuerza en el plano político, con grandes programas de gasto público para combatir la Gran Depresión, como el *New Deal* de Roosevelt. Desde entonces, la política fiscal, sus efectos y sus limitaciones han pasado a ser uno de los principales campos de debate en la ciencia económica. En este tema se analizarán los principales elementos de este debate.

2. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL

La política fiscal viene dada por las decisiones que toma el Sector Público sobre el nivel de gastos e ingresos, su composición y calendario, así como la forma de financiarse.

Aunque la concepción keynesiana de la política fiscal está centrada en el control de las fluctuaciones económicas a corto plazo, lo cierto es que desde los años 70 y 80 cada vez se da una mayor importancia a los efectos que tiene la política fiscal sobre el crecimiento a largo plazo. Por ello puede ser pertinente analizar por separado las acciones de política fiscal encaminadas a estabilizar el ciclo económico y aquellas más orientadas al largo plazo.

a. La política fiscal a corto plazo: objetivos, instrumentos, efectos y condicionantes

El principal objetivo de la política fiscal a corto plazo es estabilizar el ciclo económico, es decir, compensar con la actividad del sector público las fluctuaciones en la actividad del sector privado, evitando así periodos de paro masivo o inflación descontrolada.

Para ello, el principal instrumento del que dispone es el saldo público. Se trata de realizar una política contracíclica, aumentando el déficit o reduciendo el superávit ante una recesión (política expansiva²¹) y lo contrario en una fase alcista. Por ello, una política fiscal contracíclica bien articulada tendrá un saldo procíclico²² (déficit contracíclico²³). Además, si se quiere mantener el equilibrio presupuestario a largo plazo, la idea sería que se generasen déficits en las recesiones compensados por superávits en las fases expansivas.

Para desarrollar una política fiscal contracíclica, el Gobierno cuenta con dos elementos:

- Las acciones discrecionales, que son cambios en el tono de la política fiscal que el Gobierno realiza deliberadamente. El principal instrumento para ello son los Presupuestos Generales, donde el Gobierno puede cambiar los principales elementos de la política fiscal. El problema principal de estas acciones es que pueden llegar con mucho retardo, dado por el procedimiento presupuestario y el control democrático del Gobierno⁴.
- Los estabilizadores automáticos, que son aquellas partidas de gastos e ingresos públicos cuyo volumen reacciona automáticamente ante cambios de ciclo, sin necesidad de que haya una decisión deliberada del Gobierno. Los típicos ejemplos son los subsidios de desempleo, el impuesto de sociedades o el IRPF. Para que un estabilizador automático cumpla bien con su función debe ser:

²¹ Es decir, se trata de aumentar el gasto público y disminuir impuestos ante una recesión y lo contrario en una fase alcista.

²² Una variable procíclica aumenta cuando se da una expansión económica. Lo contrario para una contracíclica.

²³ El déficit no es más que el saldo público cambiado de signo, por lo que si uno aumenta, el otro disminuye.

⁴ Actualmente el caso de España es especialmente ilustrativo, con varios años en los que el Gobierno no ha sido capaz de modificar los Presupuestos Generales del Estado.

- Suficientemente cuantioso y rápido en actuar (que no pase demasiado tiempo entre su devengo y su pago).
- Muy volátil y correlacionado con el ciclo. Por el lado del gasto, este debe aumentar mucho cuando la actividad cae: es el caso del subsidio de desempleo, especialmente en países como España en los que la destrucción de empleo ante caídas de la actividad es muy brusca. Por el lado de los ingresos, deben caer en mayor proporción que la actividad. Para ello la base imponible ha de ser especialmente volátil (impuesto de sociedades) o debe haber un importante grado de progresividad²⁴ (IRPF).

Estas acciones de política fiscal a corto plazo tendrán como efecto una variación en la actividad económica. La relación entre la variación de política fiscal y el impacto en la actividad económica se conoce como multiplicador fiscal²⁵ y será la principal medida de cómo de efectiva ha sido la política a la hora de estabilizar el ciclo. Dicho multiplicador teóricamente depende de:

- El instrumento de política fiscal que se utilice: en general un aumento del gasto público directo se considera que tiene mayor impacto que un aumento en el gasto en transferencias o una bajada de impuestos, ya que estas pasan primero por el sector privado que las utilizará parcialmente para aumentar su ahorro (lo que en una recesión no ayudaría a estimular la actividad).
- La propensión del sector privado a consumir, que es el principal elemento del denominado multiplicador keynesiano del gasto. Así, en un modelo keynesiano una unidad de gasto directo aumenta en una unidad la renta, ello provoca que aumente la renta disponible para el sector privado. Una parte de esa nueva renta disponible se ahorrará, pero otra parte se utilizará para aumentar el consumo lo que provoca un aumento ulterior de renta (y así sucesivamente). Por tanto, el multiplicador sería superior a uno y mayor cuanto más propensión se tenga a consumir los aumentos en la renta disponible.
- El “efecto desplazamiento” (*crowding out*) que tenga la política fiscal sobre el gasto privado. Así, en general se considera que una política fiscal expansiva conduce a una disminución en el gasto privado, limitando los efectos de la política fiscal y reduciendo el multiplicador. Dicho desplazamiento se da por tres vías:
 - La vía real: si el volumen de producción es fijo, el sector privado simplemente no puede comprar los bienes que han sido comprados por el sector público, por lo que la política fiscal no tendrá efectos sobre el volumen total de gasto (solo sobre su composición). Por ello, la efectividad de la política fiscal depende de la existencia de recursos ociosos para poder aumentar la producción. Con pleno empleo de recursos, el multiplicador fiscal será nulo. El debate está en torno a la efectividad y la necesidad de la política fiscal para llegar a esa situación de pleno empleo.

²⁴ Si el impuesto es progresivo, con una caída de la actividad no solo cae la base imponible sino también el tipo impositivo, ya que los agentes pasan a partes más bajas en la escala de tipos.

²⁵ Normalmente se habla del multiplicador del gasto, que indicaría cuánto aumenta el PIB ante un aumento de una unidad de gasto.

- La vía financiera: al realizar una política fiscal expansiva será necesario aumentar la deuda pública. Para poder colocar la nueva deuda, se deberá ofrecer un mayor tipo de interés a los inversores. Ello provocará que suban los tipos de interés, reduciéndose la inversión y el consumo privados.
- La vía de las expectativas: si los agentes son racionales, tendrán en cuenta la restricción presupuestaria intertemporal del Gobierno, que establece que el valor actual del gasto público tiene que ser igual al valor actual de sus ingresos. Por tanto, un aumento del gasto presente implica subidas de impuestos, aunque sea en el futuro. Los agentes racionales, al anticipar mayores impuestos futuros, restringirán su gasto presente. De este modo el aumento del gasto público quedará compensado con una reducción del gasto privado. Esta es la base de la equivalencia ricardiana, que propone que el efecto expansivo de un aumento del gasto público es independiente de cómo se financie. Posteriormente, en los años 80 Robert Barro demostrará los supuestos necesarios para que dicha equivalencia se cumpla.

Por su parte, la evidencia empírica señala que el multiplicador fiscal es mayor cuando:

- Los tipos de interés están cercanos a cero.
- Se percibe que la política fiscal expansiva se mantendrá a medio plazo.
- El sector privado está poco apalancado, en el caso de una política expansiva.
- El output gap²⁶ está muy abierto.

Además del tamaño del multiplicador, el principal condicionante de la política fiscal como política para compensar el ciclo es la estabilidad presupuestaria. Así, una deuda demasiado elevada o un déficit persistente pueden provocar que la política fiscal no pueda utilizarse para paliar los efectos de una contracción en la actividad económica. De hecho, en un momento de dudas acerca de la solvencia del sector público aplicar una política fiscal expansiva puede tener efectos contraproducentes: aumentaría la incertidumbre, dificultaría el acceso a los mercados financieros, las primas de riesgo-país se ensancharían y, en última instancia, puede darse una crisis financiera.

Es por ello por lo que autores como Alberto Alesina proponen que en estas situaciones una consolidación fiscal puede tener efectos incluso expansivos, al reducir la incertidumbre y aumentar la confianza de los agentes económicos en el devenir de la economía, lo que estimula la inversión y el consumo privados, compensando la política contractiva. Para ello es fundamental que la estabilidad presupuestaria a largo plazo sea un objetivo creíble, lo que se consigue con planes de consolidación plurianuales y centrando la consolidación en determinadas partidas de gasto (especialmente aquellas que tienen una tendencia estructural a crecer- por ejemplo, las pensiones) y no tanto en los ingresos.

En la actualidad, en general se aboga por estabilizar el ciclo a través de los estabilizadores automáticos, dejando las acciones discrecionales para momentos de grave recesión. Así,

²⁶ Diferencia entre el PIB y el PIB potencial. Ver el tema 3.

la política fiscal y el debate en torno a la misma puede centrarse en cómo apoyar el crecimiento de la economía a largo plazo.

b. La política fiscal a largo plazo: objetivos, instrumentos, efectos y condicionantes

Como se ha mencionado, durante los últimos años se han desarrollado importantes líneas teóricas que analizan cómo la política fiscal puede estimular el crecimiento de un país a largo plazo.

Por el lado de los ingresos, dicho objetivo se puede conseguir siguiendo los principios de eficiencia en el diseño del sistema tributario. La idea fundamental es que el sistema fiscal cambie lo menos posible los precios relativos para productores y consumidores, de modo que las decisiones económicas se tomen en base a las preferencias del consumidor y la productividad de los factores productivos, y no en base a criterios fiscales. Algunos de esos principios son:

- Gravar más los bienes con una demanda u oferta más rígida²⁷. De este modo el cambio en precios provocado por el impuesto no cambiará demasiado la actividad desarrollada en el sector.
- Realizar reformas extensivas, reduciendo el tipo de gravamen, pero ensanchando las bases imponibles para mantener la recaudación. Los tipos de gravamen elevados provocan fuertes distorsiones en el precio de los bienes, que alteran significativamente la actividad productiva de forma artificial.
- Tratar de mantener constante el tipo de gravamen a lo largo del tiempo (suavización impositiva), para tratar de evitar cambios en los precios relativos que conduzcan a costosas reasignaciones de recursos.
- Gravar actividades que provoquen externalidades negativas (impuesto pigouviano), como la contaminación.
- Incentivar fiscalmente el ahorro²⁸, especialmente a largo plazo, que transformado en inversión productiva es la clave del crecimiento a largo plazo.

Sin embargo, estos principios de eficiencia impositiva vienen limitados por otros principios impositivos, como la sencillez, la estabilidad y, sobre todo, la equidad. Así algunos principios de eficiencia pueden minar la capacidad redistributiva del sistema fiscal: muchos productos con demanda rígida son de primera necesidad, las reducciones de tipos impositivos hacen más difícil introducir progresividad en el sistema y los incentivos fiscales al ahorro suelen beneficiar a los agentes más adinerados. Es por ello que el sistema impositivo debe encontrar un compromiso entre eficiencia y equidad.

Por su parte, desde el lado del gasto, la política fiscal puede orientarse hacia algunas partidas presupuestarias que favorecen el crecimiento a largo plazo, como el I+D, las infraestructuras o la educación.

²⁷ Una demanda rígida es aquella en que un aumento en precios apenas provoca una reducción en la cantidad demandada (lo mismo para la oferta).

²⁸ España es uno de los países de la UE en los que el ahorro está peor tratado fiscalmente.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que todo aumento en el gasto público sostenible conlleva un aumento de impuestos, que minará la capacidad del sector privado para ahorrar e invertir en estas actividades. Es por ello que modelos de crecimiento como el de Robert Barro sugieren un peso óptimo del sector público. Para obtener ese peso óptimo, se debe analizar qué actividades puede desarrollar el sector público mejor que el sector privado y, para ello, el debate debe centrarse en contraponer:

- Fallos de mercado, especialmente las externalidades positivas²⁹ que provocan estas actividades, lo cual puede llevar a su infraproducción en el mercado.
- Fallos del Sector Público, como la rigidez y lentitud en la toma de decisiones, los incentivos políticos que influyen en estas o la falta de información para orientar su actividad, al no disponer de precios de mercado³⁰.

3. EL DÉFICIT PÚBLICO Y LA DEUDA PÚBLICA

a. Definición

El saldo público puede definirse como la diferencia entre ingresos y gastos corrientes³¹ de todas las Administraciones Públicas durante un periodo de tiempo (normalmente un año). Agrupa por tanto a la Administración Central, las Haciendas Territoriales y la Seguridad Social, presentándose también de forma desagregada. En caso de un saldo positivo se habla de superávit y en caso de un saldo negativo, se dice que presenta déficit.

Además del saldo público global, cabe mencionar otros conceptos como:

- El saldo público cíclicamente ajustado: es aquel que presentaría el sector público si se elimina el efecto de los estabilizadores automáticos.
- El saldo público estructural: elimina el efecto de los estabilizadores y de las medidas *one-off*³². Teóricamente da una idea de hacia dónde tiende el saldo público en el largo plazo.
- Saldo primario: se resta el gasto en el pago de intereses de deuda. Se elimina así el “efecto legado”. De este modo el saldo estructural primario da una idea de cuáles son las acciones discrecionales del Gobierno respecto a la política fiscal³³.

²⁹ Una externalidad se produce cuando una actividad afecta a agentes que no participan en la misma y, por tanto, no está reflejada en el precio (es positiva cuando da beneficios a dichos agentes). Así, cuando se produce una innovación, ello da beneficios a muchos agentes y no solo a los que están dispuestos a pagar una patente (directa o indirectamente- a través de los productos que genera). Sin embargo, la empresa innovadora solamente tendrá en cuenta a aquellos que están dispuestos a pagar por la patente y, por tanto, no innovará tanto como sería socialmente óptimo.

³⁰ El precio de mercado es el faro que orienta las decisiones privadas: si sube, se deben reorientar recursos hacia el sector y si baja viceversa. Pero para que haya un precio de mercado, es necesario que haya un mecanismo de mercado basado en quiebras y beneficios extraordinarios, algo que no existe cuando el Sector Público desarrolla su actividad.

³¹ No se tendrían en cuenta los ingresos financieros, como los derivados de una venta de acciones (privatización) o una reducción del saldo en tesorería.

³² Medidas presupuestarias que solo se realizan de forma puntual en el año analizado, pero no se van a mantener en el tiempo. Por ejemplo, un rescate al sistema financiero.

³³ Ya que el efecto de los estabilizadores no es decisión del Gobierno, las medidas *one-off* se van a desvanecer y el gasto en intereses de deuda son consecuencia de Gobiernos anteriores.

Cómo se observa en la definición, que hace referencia a un periodo de tiempo, el déficit es una variable flujo. Su variable *stock* asociada es la Deuda Pública que se define como el conjunto de obligaciones financieras que tiene el conjunto de Administraciones Públicas con el sector privado (sea este residente o no residente) o con Administraciones Públicas no residentes³⁴.

De este modo el déficit de un año, si se financia con deuda, engrosará el *stock* de deuda pública. Sin embargo, la variación de deuda de un año no es exactamente igual al déficit. Ello se debe a los denominados ajustes *stock*-flujo, que responden a tres causas:

- Una parte del déficit no se ha financiado con deuda³⁵. Ello puede deberse a que se han utilizado otras fuentes de financiación (venta de activos financieros, monetización...) o al hecho de que la deuda se suele utilizar para financiar necesidades de caja, mientras que el déficit se calcula utilizando el criterio de devengo¹⁷.
Reclasificaciones contables que afectan a la delimitación del sector público¹⁸.
- Cambios en el valor nominal de la deuda por condonaciones, reestructuraciones...

b. Financiación

En caso de presentar déficit, el Sector Público dispone de tres fuentes de financiación:

- La reducción de sus activos financieros (privatizaciones, venta de títulos financieros en manos del Sector Público, reducción de su saldo de tesorería...). Presenta la ventaja de no generar endeudamiento ni, en principio, otros efectos adversos. No obstante, es una fuente de financiación normalmente insuficiente y además la tenencia de activos financieros normalmente responde a otros objetivos de política económica: ello supone una fuente de financiación puntual cuando las decisiones de política económica cambian, pero no es una fuente de financiación permanente.
- El recurso al Banco Central o monetización (financiación heterodoxa): el Sector Público utiliza su capacidad para crear dinero legal en curso para compensar la diferencia entre ingresos y gastos, obteniendo ingresos por señoreaje¹⁹. Aunque no genera endeudamiento, sí puede provocar inflación, gravando al sector privado con el denominado impuesto inflacionario²⁰. Además, en un contexto de

³⁴ Las obligaciones que pueda tener una Administración residente con otra también residente se consolidan, no teniéndose en cuenta a efectos de contabilizar el total de deuda pública. Por ello si sumamos deuda del Estado, de Haciendas Territoriales y de otros entes públicos, no se obtendría el total de deuda pública ya que parte de su deuda se la deben a otra Administración.

³⁵ El razonamiento puede ser totalmente a la inversa. Es decir, puede deberse a que la deuda se ha utilizado para financiar elementos que no entran en el déficit (en este caso, la deuda aumentará más que el déficit). Ello puede deberse a la adquisición de activos financieros por parte del sector público (nacionalizaciones, aumentos en la posición de tesorería...) o a que se han realizado más pagos que el gasto devengado (por ejemplo, porque el cupón pagado por un bono supera la TIR de emisión- que es el gasto que se devenga).

¹⁷ De este modo, es posible que se haya devengado un gasto (y se contabilice en el déficit) pero no se haya pagado aún y, por tanto, no se ha emitido deuda para financiarlo. Estas divergencias se tratan de

constantes déficits y dificultades para obtener otro tipo de financiación, los agentes perderán la confianza en el dinero legal en curso, lo que puede terminar generando una espiral hiperinflacionista.

- La emisión de deuda pública (financiación ortodoxa): el Sector Público pedirá prestado al sector privado para compensar su diferencia entre ingresos y gastos. Este endeudamiento se puede llevar a cabo:
 - Mediante préstamos bilaterales, normalmente con la banca privada, con otros países o con instituciones financieras multilaterales. Es una forma de endeudamiento más utilizada por los países en vías de desarrollo.
 - Mediante la emisión de títulos financieros (Bonos y Obligaciones del Estado, en España), negociables en los mercados de capitales. Ayuda a ampliar y diversificar la base inversora, evitando la excesiva dependencia de la banca. También permite una gestión de la deuda más activa y flexible³⁶. Además, si se consigue desarrollar un mercado secundario de deuda líquido, se puede reducir el coste de financiación al no exigir los inversores una prima de iliquidez²². Sin embargo, se debe contar con mercados de capitales con un importante grado de desarrollo para poder utilizar esta fuente de financiación

El problema del recurso al endeudamiento es que el sector público podría entrar en una espiral de deuda insostenible que puede conducirle, en última instancia, a reestructurar su deuda o incumplir sus obligaciones financieras (*default*) lo cual tiene efectos muy adversos para la economía: crisis financieras, cierre de los mercados de capitales e incapacidad de las empresas para financiar su inversión, fuertes recortes en el gasto público al perder el sector público sus fuentes de financiación...Por ello, mantener una trayectoria de deuda sostenible es fundamental para el bienestar económico de un país y para mantener el estado de bienestar.

³⁶ corregir mediante imputaciones de préstamos (deuda que aún no se ha contraído, pero que se va a contraer al haberse devengado un gasto), pero no siempre es posible.

¹⁸ Por ejemplo, una entidad antes considerada fuera del sector público pasa a ahora a formar parte de este. De este modo su deuda pasa a engrosar la deuda pública (sin que haya habido déficit necesariamente).

¹⁹ Son los ingresos derivados de la creación de dinero.

²⁰ Debido a que el sector privado ve como sus saldos monetarios pierden valor real.

²¹ Permite alcanzar plazos a los que normalmente no se llega con un préstamo (existen bonos a 100 años o incluso a perpetuidad). Se pueden realizar recompras, lo que normalmente es más sencillo que preamortizar un préstamo. Además, la estructura de pagos de un bono, devolviéndose todo el nominal a vencimiento, permite definir perfectamente la estructura de vencimientos deseada (un préstamo normalmente implica devolución de principal en varios años, por lo que puede que aumenten los vencimientos en años en que esto no es deseable).

²² La liquidez es la capacidad de entrar o salir sin apenas coste en una corriente de flujos de caja. Un préstamo, por ejemplo, no permite la entrada y salida en cualquier momento. Sin embargo, un bono puede comprarse y venderse en el mercado secundario en cualquier momento, adaptándose perfectamente a las necesidades de calendario que tenga el inversor, lo que le lleva a estar dispuesto a invertir en bonos con una rentabilidad menor

c. La sostenibilidad de la deuda pública

A la hora de analizar cómo de endeudado está el sector público, se debe comparar su deuda con los recursos productivos que tiene el país, ya que estos recursos, en definitiva, son susceptibles de ser gravados por el sector público para devolver la deuda. Por ello, la deuda pública de un país suele compararse con su PIB, obteniéndose la denominada ratio Deuda-PIB.

De este modo, se habla de una deuda sostenible cuando se prevé que la ratio de deuda pública entre el PIB decrezca, se mantenga estable o incluso crezca, pero con tendencia hacia un valor asumible. En definitiva, se dice que es insostenible cuando dicha ratio sigue una espiral continuada de crecimiento.

Los factores más relevantes que influyen en la sostenibilidad de la deuda son:

- El crecimiento del PIB real, que aumentaría los recursos productivos del país. De hecho, si el crecimiento del PIB real supera la carga real de intereses²³, se puede mantener déficit primario de forma continuada, financiarlo con deuda y la ratio de deuda-PIB no superará un determinado valor: si el crecimiento supera al tipo de interés, el peso que tienen los intereses sobre el PIB cada vez será menor. Así, con una ratio de déficit primario respecto al PIB constante, cada año el volumen absoluto de deuda nueva que hay que emitir para financiar ese déficit primario y la carga de intereses va creciendo, pero el PIB crece aún más rápido, llegando un momento en el cual la nueva deuda necesaria es igual al crecimiento del PIB, momento en el cual la ratio Deuda-PIB se estabiliza. Por ello, la condición fundamental de sostenibilidad de la deuda es que el crecimiento supere el tipo de interés^{24,37}. En caso contrario, es posible que un superávit primario ni siquiera garantice la sostenibilidad.
- La inflación, que reduce la carga real de intereses al pagarse estos en una moneda que cada vez tiene un menor valor frente a los bienes.
 - El déficit primario, que indica el volumen de endeudamiento necesario para cubrir la diferencia entre ingresos y gastos, a los que habrá que añadir el gasto en intereses.
 - El tipo de cambio, en caso de tener deuda en moneda extranjera. Si no existe una cobertura que compense, en caso de que la moneda nacional se deprecie, la deuda en moneda extranjera tendrá un mayor valor en moneda nacional.
 - La carga de intereses nominal, que exigirá detraer recursos para pagar dichos intereses. En este contexto son fundamentales las primas de riesgo país, que se

³⁷ .

²³ Deflactada por la inflación (es decir si el tipo de interés es del 3% y la inflación de un 2%, la carga real de intereses es del 1%). También en caso de tener deuda en moneda extranjera se deben tener en cuenta los efectos del tipo de cambio (si se tiene deuda en moneda extranjera por la cual pago un 3%, pero la moneda nacional se deprecia, la carga real de intereses es mayor al 3%, ya que se tendrán que pagar en una moneda que ahora es más cara).

²⁴ Esta condición se puede plantear en términos reales (crecimiento del PIB real vs carga de intereses real) o nominales (crecimiento del PIB nominal vs carga nominal de intereses).

definen como la diferencia entre el tipo de interés nominal a un plazo (normalmente 10 años) que paga un país y el tipo de interés que paga al mismo plazo el país considerado con menor riesgo en la misma divisa (Alemania, en el caso de la zona euro)³⁸.

- Las fuentes de financiación del déficit que no son deuda: privatizaciones, reducciones de tesorería, monetización...

Además, es relevante mencionar que en el entorno de incertidumbre que se da en la realidad, la sostenibilidad de la deuda no solo viene marcada por las previsiones que se tengan en estas variables, sino también por la volatilidad y correlación que haya entre las mismas. Así:

- Es preferible un modelo de crecimiento lento, pero estable que un de crecimiento fuerte pero altamente volátil, ya que ante una recesión la ratio de deuda se dispararía.
- Es mejor tener una carga de intereses relativamente fija, evitando el tipo variable, el endeudamiento en moneda extranjera y realizando emisiones de deuda a plazos largos.
- Puede ser interesante la emisión de bonos ligados a la inflación. De este modo la carga de intereses nominal evoluciona en paralelo a la inflación, dejando fija la carga de intereses real.
- El tipo de interés “libre de riesgo” suele estar correlacionado con el crecimiento, de modo que cuando el tipo de interés es elevado, el crecimiento también lo es, lo que amortigua el efecto de los tipos altos. Sin embargo, la prima de riesgo no tiene por qué tener esta relación, lo que la hace especialmente problemática.
- Es importante disponer de elementos de control del déficit primario, que aseguran que el mismo no sea excesivamente incierto. Pasamos a analizar estos elementos.

4. EL CONTROL DEL DÉFICIT PÚBLICO

Reglas fiscales

Una técnica fundamental en el control del déficit público es el establecimiento de una senda objetivo a largo plazo para todas las Administraciones Públicas. También es relevante la regla de gasto, en base a la cual el gasto público no puede crecer por encima del crecimiento potencial del país.

Para que estas reglas realmente sirvan como mecanismo de control, es fundamental establecerlas a través de leyes que limiten la actuación de las Administraciones, como es el caso de España a través de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Algunos autores proponen darle incluso un mayor rango legal, con la propuesta de una Constitución fiscal. En el caso de España, la estabilidad presupuestaria se consagra en la Constitución a través del artículo 135.

³⁸ Normalmente se expresa en puntos básicos, que son 0,01 puntos porcentuales. Así, si el tipo de interés a 10 años de España es del 3% y el de Alemania del 2%, la prima de riesgo es de 1 punto porcentual o 100 puntos básicos.

Sin embargo, también es necesario dar cierta flexibilidad al Gobierno para hacer frente a contingencias inesperadas, por lo que estas normas suelen contemplar excepciones. No obstante, el abuso de dichas excepciones puede acabar minando la credibilidad de estas reglas. Para evitarlo puede ser bueno la supervisión a través de organismos nacionales independientes del Gobierno (como la Airef en España) o supranacionales (como la Unión Europea con su Pacto de Estabilidad y Crecimiento).

Técnicas de presupuestación

El procedimiento presupuestario utilizado es clave a la hora de evitar ineficiencias y duplicidades en el gasto público, ayudando a su contención y, con esto, a la contención del déficit.

Para conseguir una asignación correcta del gasto, es importante realizar un análisis coste-eficacia, tratando de cumplir los objetivos propuestos por un programa de gasto con el menor coste posible. También se deben evaluar los “efectos desplazamiento” que tiene el gasto sobre el sector privado y otras alternativas posibles para alcanzar los mencionados objetivos, completándose un análisis coste-beneficio.

Por último, estas técnicas pueden complementarse con el denominado “presupuesto de base 0”, en el cual todas las partidas de gasto deben justificarse íntegramente cada año, en lugar de partir del presupuesto del año anterior e introducir modificaciones. Se evita así un presupuesto en constante crecimiento. No obstante aplicar esta técnica a todos los presupuestos de la Administración puede ser muy costoso, pero podría utilizarse en determinadas partidas.

Racionalización del Sector Público

Otra de las técnicas más adecuadas para evitar un déficit persistente es revisar periódicamente las distintas unidades administrativas del sector público, fusionando distintas unidades que generen duplicidades o eliminando aquellas cuyas funciones ya no sean relevantes. También puede ayudar la eliminación de empresas públicas deficitarias y el replanteamiento de la organización territorial del sector público.

Por otro lado, también es importante mejorar la productividad y la eficiencia en costes en aquellas tareas donde sea posibles, mediante la centralización de actividades, la inversión en tecnología y la formación permanente del funcionariado.

5. CONCLUSIÓN

En este tema se ha analizado uno de los principales puntos de controversia, ya no solo en economía, sino también a nivel político al plantear la política fiscal cuestiones como

la redistribución de la renta, el papel del gobierno en la actividad económica o el nivel de imposición

En el plano económico, el debate gira en torno a la efectividad que puede tener la política fiscal para amortiguar una crisis, la capacidad que puede tener el Gobierno de endeudarse sin comprometer la estabilidad presupuestaria y financiera o los límites del sistema tributario para redistribuir la renta sin poner freno a la actividad económica. En este tema se han tratado de introducir los principales elementos para encuadrar el debate, elementos que sirven de guía para las investigaciones científicas que profundizan en el análisis de la política fiscal.

6. BIBLIOGRAFÍA

Libros de consulta (para profundizar y aclarar conceptos)

- Romer, D.: “Macroeconomía avanzada”, McGraw-Hill, 3ªed., 2006.
- Blanchard, O.: “Macroeconomía”, Prentice Hall, 2.ª ed., 2000.
- Fischer, D.: “Monetary and Fiscal Policy”, MacMillan Press, 1988.
- Erias, A., y Sánchez, J. M.: Política Monetaria y Política Fiscal, Pirámide, Madrid, 1998.

Enlaces web (para aclarar conceptos)

Videos de YouTube

- Desarrollo matemático de la condición de sostenibilidad de la deuda pública → <https://www.youtube.com/watch?v=sDIhwwVmibs>

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA GENERAL Y ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

Tema 6

El gasto público. Causas de su crecimiento, vías de contención y criterios económicos de eficacia en su gestión.

Sumario: 1. Introducción. 2. El gasto público. 2.1. Justificación de la existencia de gasto público. 2.2. Delimitación del concepto de gasto público. 2.2.1. Criterio de clasificación del gasto público aplicado por NNUU. 2.2.2. Criterio orgánico. 2.2.3. Criterio económico. 2.2.4 Criterio funcional. 2.3. Evolución del gasto público y situación actual. 3. Causas del crecimiento del gasto público. 3.1. Causas históricas. 3.2. Causas estructurales. 3.3. Causas Políticas. 4. Vías de contención del gasto público. 4.1. Razones para la contención del gasto público. 4.2. Soluciones para contener el Gasto público. 5. Criterios económicos de eficacia en su gestión. 5.1. Problemática de la medición de la eficacia. 5.2. Análisis Coste Beneficio. 5.3. Análisis Coste Eficacia. 6. Conclusión.

I. Introducción

La **economía pública** es aquella rama de la economía que estudia las formas de intervención del sector público, los efectos que tienen en la economía y cómo se realiza esa toma de decisiones.

En la actualidad el **peso del sector público** es muy importante, no sólo a nivel **cuantitativo** (en las economías desarrolladas su peso económico se sitúa en torno al 40%) sino también en sentido **cualitativo** ya que dependiendo de cómo desarrolle su intervención en la economía esto puede interferir de una forma u otra en la toma de decisiones de los agentes.

La intervención del sector público en la economía oscila en un espectro en el que en un lado estaría la **política de mercado** en el que las decisiones se toman de manera descentralizada, la propiedad es privada y los precios los establece el mercado por la confluencia de la oferta y de la demanda. Por otro lado, estaría la **política de la autoridad** en la que las decisiones se tomarían de forma centralizada, la propiedad es comunitaria y los precios están regulados.

Actualmente, en las economías de los países desarrollados lo que prima es una **economía mixta** en la que comulgan varios criterios para no sólo buscar la eficiencia económica sino también el bienestar de los ciudadanos.

Las **razones que justifican la intervención pública en la economía son de carácter normativo** y son precisamente la **búsqueda de la equidad** para garantizar un mayor bienestar social que no siempre coincide con las asignaciones de recursos que facilitan la mayor eficiencia económica. Después de la Segunda Guerra Mundial comenzó a arraigarse de manera paulatina el concepto de equidad que cristalizó en lo que ahora conocemos como **Estado del Bienestar**.

La **forma de intervención del sector público** en la economía puede ser financiera o no financiera, en este tema nos centramos en la **intervención financiera**, articulada

a través de los programas de ingresos y de gastos recogidos en los presupuestos, y analizaremos en profundidad el concepto de gasto público.

2. El gasto público

2.1 Justificación de la existencia de Gasto público

Richard Abel Musgrave fue un economista conocido por sus contribuciones a la teoría de la hacienda pública, especialmente por incorporar en este campo de investigación las teorías keynesianas. En su obra “*Teoría de la Hacienda Pública*” (1959) desarrolló su conocido modelo de la **triple función** que debería desempeñar el sector público en las economías contemporáneas.: asignativa, redistributiva y estabilizadora (es esta última donde se refleja la influencia keynesiana).

Función asignativa: cuando se dan las condiciones óptimo paretianas de acuerdo con el primer teorema del bienestar (*Arrow y Debreu, 1954*) el mecanismo de mercado conduce por sí mismo hacia una asignación eficiente de los recursos en sentido de Pareto (i.e. no es posible otra asignación en la que alguno de los individuos mejore sin que otro empeore). El problema surge cuando se dan **fallos de mercado** tales como los rendimientos crecientes en la producción, la incertidumbre, la existencia de externalidades o de bienes públicos. En estos casos, cuando no se dan las condiciones óptimo paretianas en la economía la intervención del sector público se ve justificada para paliar el efecto de los mismos y acercarse a una asignación de recursos más eficiente.

Función redistributiva: para maximizar el bienestar social es preciso obtener una asignación de recursos para la sociedad que además de ser eficiente sea **equitativa**. Esto implica introducir **juicios de valor** al pasar de una economía positiva hacia una economía normativa.

Función estabilizadora: esta función es herencia del legado keynesiano, ya que a nivel macroeconómico la actuación por sí sola del sector privado puede conducir hacia la inestabilidad y es labor del sector público corregirla, al menos de forma parcial. Un buen diseño de ingresos y gastos públicos los puede convertir en poderosos instrumentos de estabilización de la actividad económica (**estabilizadores automáticos**).

Para poder llevar a cabo esta triple función el sector público precisa de recursos financieros que recaba a través de los impuestos y canaliza a través del gasto.

2.2 Delimitación del concepto de Gasto público

El concepto de gasto público varía en función del contexto en el que lo consideremos, por ello, la mejor forma de acotar su significado es siguiendo determinados criterios

2.2.1 Criterio de clasificación del gasto público aplicado por NNUU

Naciones Unidas clasifica el gasto público en cuatro categorías según los servicios que financie: (i) el dirigido a financiar servicios generales tales como la Administración, la Defensa, la justicia y la policía; (ii) servicios de comunicad como las carreteras, infraestructuras, redes eléctricas y abastecimiento de agua; (iii) los servicios sociales

como por ejemplo la educación, la sanidad y la seguridad social; y (iv) los servicios económicos tales como la industria, el transporte, la energía y las empresas públicas.

2.2.2 Criterio orgánico

Este criterio clasifica el gasto en función de las unidades administrativas que emplean el gasto público. Así en España, por ejemplo, esta clasificación correspondería a los gastos realizados por: (i) la administración central del estado que abarca el gasto realizado por el gobierno, los departamentos ministeriales y los órganos constitucionales (i.e. las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo y la Casa del Rey) y los organismos autónomos (ii) la administración territorial que engloba el gasto realizado por las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales y por último (iii) el gasto realizado por la seguridad social

2.2.3 Criterio económico

En los presupuestos generales del estado la clasificación económica del gasto se establece en capítulos. Dentro de los **gastos no financieros** se encuentran los gastos corrientes que engloban las partidas de gastos de personal, de bienes y servicios, gastos financieros y las transferencias corrientes; y los gastos de capital, que cubren el fondo de contingencia y otros fondos imprevistos, las inversiones reales y las transferencias de capital. Los **gastos financieros** abarcan todos los activos y pasivos financieros del estado.

2.2.4 Criterio funcional

Este criterio contempla todas aquellas políticas de gasto dirigidas al ciudadano y sigue la clasificación establecida en los PGE.

- **Los servicios públicos básicos:** justicia, defensa, seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias y política exterior
- **Las actuaciones de protección y promoción social:** pensiones, otras prestaciones económicas, servicios sociales y promoción social, fomento del empleo, desempleo, acceso a la vivienda y fomento de la edificación, gestión y administración de la seguridad social
- **La producción de bienes públicos de carácter preferente:** sanidad, educación y cultura
- **Las actuaciones de carácter económico:** agricultura pesca y alimentación, industria y energía, comercio turismo y PYME, Subvenciones al transporte, infraestructuras, investigación desarrollo e innovación civil investigación desarrollo e innovación militar, y otras actuaciones de carácter económico
- **Las actuaciones de carácter general:** alta dirección, servicios de carácter general, administración financiera y tributaria, trasferencias a otras Administraciones públicas y deuda pública

2.3 Evolución del Gasto público y situación actual

Durante el **siglo XIX y principios del XX** el gasto público representaba en torno al **12% del PIB** en las economías ya que este estaba destinado a cubrir únicamente la defensa, seguridad y justicia del país siguiendo los principios de los economistas clásicos.

Posteriormente, durante el **período de entreguerras y la Gran Depresión** el gasto público medio de las economías desarrolladas aumentó hasta representar el **23% del PIB**, en este contexto ya habían comenzado a tener calado las ideas de John Maynard Keynes y se había desplegado el programa *New Deal* de Roosevelt. Tras la Segunda Guerra mundial y el surgimiento del concepto del **Estado de Bienestar** el gasto aumentó hasta alcanzar el **40% y 50% del PIB**.

No obstante, durante finales de la década de los ochenta **el gasto público fue perdiendo peso paulatinamente** a favor de las ideas neoliberales que demostraban la existencia de fallos en la intervención del sector público que se traducían en ineficiencias económicas. Este nuevo paradigma económico dio lugar a un proceso de desregulación y oleada de privatizaciones que se tradujeron en un menor intervencionismo estatal.

Tras la **crisis económica y financiera mundial de 2008** se han vivido **procesos de consolidación fiscal** debido al elevado grado de endeudamiento de los países, especialmente los europeos. Esto se ha traducido no sólo en una **reducción generalizada del gasto público** sino también en un **incremento de los impuestos**. Se observa que el gasto público ha seguido diferentes tendencias expansivas y contractivas desde el siglo XIX, a continuación, se exponen en los siguientes epígrafes las razones que sustentan el incremento del gasto público y los motivos por los que otras teorías abogan por su contención.

Actualmente, debido a la situación de la pandemia de la covid-19 los países de la Unión Europea han aumentado considerablemente su nivel de deuda acumulada. No obstante, más allá de lo razonable de expansión del gasto público ante una situación extraordinaria y sin precedentes, lo cierto es que **la tendencia expansiva de engrosamiento del sector público ha venido siendo una constante en la última década en la Unión Europea a pesar de los esfuerzos realizados por reducir el déficit**.

A fecha de noviembre 2020 la deuda pública media de la eurozona es de 86,3%, situándose a la cabeza Grecia con 176,7%, Italia con 137,6%, Portugal 120%. **España ocupa la sexta posición con un 98,8%**. Sin embargo, aunque la media de la eurozona se sitúe por encima de lo considerado el límite óptimo para una economía desarrollada (60%) esta tendencia no es compartida por un gran grueso de países ya que 15 de los 28 se sitúan por debajo de este baremo (Irlanda, Países Bajos, Eslovaquia, Polonia, Malta, Rumanía, Letonia, Suecia, Dinamarca, Lituania, República Checa, Luxemburgo, Bulgaria, Estonia y Letonia; estos dos últimos países con un 8,9% y 8,4% respectivamente).

3. Causas del crecimiento del gasto público

Hay que advertir que el enfoque de las teorías del crecimiento del gasto público es el de explicar la tendencia histórica hacia el incremento que se ha observado en la evolución del gasto público. No hay, por tanto, que confundirlo con la tipificación de los llamados fallos de eficiencia en el comportamiento del sector público, aunque en ocasiones se solapen. Esto es así porque no todo incremento en el gasto público constituye un comportamiento ineficiente, hay aumentos que pueden traducirse en mejoras generales del bienestar social. Y a la inversa, no toda ineficiencia en el sector público supone necesariamente un incremento del nivel de gasto. Por ejemplo, una reasignación en el uso de los recursos públicos puede ser ineficiente porque es derrochadora, o favorece sólo a unos pocos, y no mejora el bienestar social, y, sin embargo, no conlleva un aumento del nivel de gasto público.

3.1 Causas históricas

La Teoría del efecto desplazamiento de Peacock & Wiseman (1961)

Para esta teoría el gasto aumenta por el lado de la demanda a saltos discretos como consecuencia de conmociones sociales (revoluciones, guerras y crisis), tras las cuales el nivel de gasto no retorna a su magnitud inicial. Musgrave completa esta teoría a través del **análisis de la evolución del componente del gasto público**. Durante el período de conmoción como ocurrió durante la Segunda Guerra Mundial, el gasto público total aumenta en términos absolutos, pero en términos relativos lo que sucede es que el peso del gasto en defensa crece en detrimento del gasto público destinado a fines civiles. Una vez pasada la conmoción se tiende a mantener ese nivel de gasto público total donde el gasto público civil vuelve a ganar peso proporcionalmente. De ahí que se hable del **efecto desplazamiento** (el incremento en gasto militar desplaza al gasto civil y viceversa). Esta teoría está contrastada empíricamente y concuerda con lo sucedido tras la Primera y Segunda Guerra mundiales, no obstante, **la teoría no explica la irreversibilidad del efecto**, porque ese incremento de gasto se torna permanente.

3.2 Causas estructurales

Ley de Wagner I: Reestructuración de la sociedad (1877)

La transformación de la sociedad tradicional en sociedad industrializada compleja lleva consigo una sustitución de actividad privada de tipo familiar o grupal por una actividad pública genere una oferta de bienes públicos esenciales (defensa, justicia y orden interno), regulación económica, corrección de externalidades y administración de monopolios naturales. Las actividades comunitarias y las economías de subsistencia del medio tradicional rural han de ser sustituidas por otras actividades en el medio urbano industrializado y eso requiere un aumento del gasto público. Para esta teoría las variables clave que darían muestra de este paso de una sociedad tradicional hacia otra moderna son: el empleo en la industria, la participación laboral femenina, el crecimiento demográfico, la estructura poblacional, la densidad de población el grado de urbanización y los movimientos migratorios campo ciudad.

Ley de Wagner II: Demandas elásticas de bienes sociales (1890)

El crecimiento de la renta real estimula **la expansión del gasto público** en ciertos **bienes de demanda elástica** con respecto a la renta: educación, sanidad y redistribución entre otras. Esta tendencia está relacionada con la denominada Ley de Engel y con la jerarquía de necesidades de Maslow.

La evidencia empírica sí sustenta la Segunda Ley de Wagner, pero no así la Primera, ya que **la teoría no explica la expansión del gasto público una vez que la economía está industrializada**.

Efecto precios relativos y demandas inelásticas Baumol (1967)

La combinación de un crecimiento menor de la productividad en el sector público combinado con aumentos salariales similares a los registrados en el sector privado conducen a un incremento secular del coste relativo de provisión de los bienes públicos, a este fenómeno también se le conoce como la “*ineficiencia X*”.

3.3 Causas políticas

Las teorías explicativas del incremento del gasto público debido a causas políticas se enmarcan en dos ejes, por un lado, por el **propio funcionamiento de la democracia**, y por otro, por el **sistema institucional de ejecución del gasto**. En las primeras el **ciclo político** tendrá un peso importante mientras que las segundas están más relacionadas con el concepto de la **burocracia**.

Teoría de la distribución de la renta Downs (1957) Romer y Rosenthal (1979) Meltzer y Richard (1981)

El gasto público en tareas redistributivas tiende a crecer, en una sociedad democrática, por dos motivos: (i) competencia entre partidos por los votos en un contexto de distribución desigual de la renta y (ii) debido a un cambio en la composición del electorado que haga que una mayor proporción de votantes tenga una renta inferior a la media. Esta tendencia guarda vinculación con las consecuencias del llamado teorema del votante mediano. **Si la renta del votante mediano está por debajo de la renta per cápita entonces estará a favor de la redistribución y viceversa**. De hecho, las objeciones de los políticos decimonónicos al voto universal tenían como centro el temor a la amenaza que suponía para un sistema económico basado en la propiedad privada la extensión del derecho al voto a grupos sociales no propietarios. Las variables clave a tener en cuenta en esta teoría son: la diferencia renta media y mediana y la extensión del derecho al voto.

Teoría de los grupos de interés Buchanan y Tullock (1982)

Se trata de grupos de presión organizados (lobbies) que tienen incentivos a presionar a favor de que se genere un gasto público del cual ellos son los principales beneficiarios mientras que el coste impositivo se distribuye entre toda la población.

Teoría de la ilusión fiscal Buchanan y Wagner (1977) Oates (1985)

El problema surge cuando no existe una percepción exacta de cuál es el verdadero coste del gasto público porque en los complejos sistemas de recaudación se diluye la corresponsabilidad fiscal.

Teoría ciclo político económico electoral Nordhaus y Alesina (1975)

La proximidad de las elecciones puede estimular políticas de estímulo de gasto especialmente si no existen poderes compensadores fuertes (bancos centrales, mayorías calificadas) o en presencia de parlamentos fragmentados.

Teoría centralización del poder político Brennan y Buchanan (1978)

La descentralización fiscal puede conducir a incrementos del gasto innecesariamente cuando existen duplicidades o cuando hay escasa corresponsabilidad fiscal, pero si el sistema de voto rige como una medida efectiva de control entonces puede también ayudar a reducirlo. Dependerá por tanto de la propia organización del estado y de la participación de los impuestos por los ciudadanos.

Teoría de la Burocracia: maximización del presupuesto Niskanen (1971)

Los burócratas tienen preferencia por disponer de presupuestos crecientes que asocian con mayor poder, prestigio.

4. Vías de contención del gasto público

4.1 Razones para la contención del Gasto público

A lo largo de la década de los años ochenta surge una preocupación creciente por el crecimiento del tamaño del sector público ya que su intervención en la economía que produce ineficiencias, denominadas **fallos del sector público** y que sitúan la intervención pública en el marco de actuación de **second best**.

Los **problemas de un excesivo tamaño del SP** son entre otros (i) la existencia de una **imposición excesiva** que puede conducir a distorsiones en las decisiones de consumo e inversión o que puede desincentivar el ahorro y la oferta de trabajo. (ii) generar un **efecto crowding out** real y financiero, que consiste en expulsar el gasto proveniente del sector privado para sustituirlo por el realizado por el sector público, y (iii) el **surgimiento de ineficiencias** derivadas del funcionamiento de las empresas públicas (“ineficiencia X”) y de marcos regulatorios que pueden conducir a una captura del regulador.

4.2 Soluciones para contener el Gasto público

Existen dos vías para la contención del gasto, (i) fomentar que la producción y administración de bienes públicos sea más eficiente o (ii) establecer un marco legal que ponga límite a la tendencia del aumento del gasto público.

La teoría del **constitucionalismo fiscal** de Hayek y Buchanan se enmarca en la segunda medida. Estos dos autores defienden la idea de la existencia de una protección constitucional para limitar el abuso fiscal que puede producirse ante una expansión sin restricciones institucionales del gasto público. Ante la ausencia de límites, los políticos podrían emplear el gasto público para sacar un dividendo político en forma de votos. Este problema se acentúa ante situaciones de ilusión fiscal donde la corresponsabilidad fiscal entre los votantes y los políticos está debilitada o es muy opaca.

El constitucionalismo fiscal se define en un conjunto de normas e instituciones que restringen la actividad del sector público. Estas normas han de ser **flexibles** para que puedan adaptarse a circunstancias excepcionales, deben ser **claras, sencillas y realistas** para no desincentivar su cumplimiento. Existen a su vez varias formas de hacer efectivo el límite de gasto desde la perspectiva legal.

Una de las formas es la de exigir el **equilibrio presupuesto**, una de las reglas de oro de la hacienda clásica y defendida también por Buchanan, esta regla exige que en todo momento la recaudación impositiva sea igual al gasto público realizado, de esta forma se evita el endeudamiento público. Esta regla sin embargo es demasiado rígida y de comportamiento procíclico, ya que se recaudará más cuando la economía vaya mejor y sea menos necesaria la intervención pública y viceversa.

El ejemplo de este tipo de norma es el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2014 (conocido como “*Pacto Presupuestario*”). En España la norma análoga la encontramos en la reforma del Artículo 135 de la CE realizada en 2011 (previa al TCEG) que introduce el principio de estabilidad presupuestaria. Este principio es algo más flexible que el de equilibrio presupuestario, ya que la estabilidad presupuestaria si contempla la posibilidad de la existencia de déficit, pero siempre y cuando estos puedan convertirse en superávits futuros y exista un equilibrio dinámico (plurianual).

El principio constitucional está desarrollado en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que en su artículo 11 determina que las entidades locales sí deben tener en todo momento equilibrio presupuestario, no así las CCAA o la Administración pública que pueden presentar déficits estructurales, aunque limitados al 0,14% y 0,26% respectivamente.

Otra de las formas de articular el constitucionalismo fiscal es mediante el **establecimiento de normas que limiten el crecimiento del gasto público y la imposición**. Si este límite se define en términos absolutos resultaría demasiado rígido, lo óptimo es que esté vinculado a algún índice tal y como proponen Friedman y Niskanen. Un ejemplo de este tipo de norma se encuentra en la regla de gasto de la UE que determina que el crecimiento anual en el gasto público no puede exceder el crecimiento del PIB a medio plazo. Otro ejemplo sería el de la Línea Directriz Agrícola incorporada desde 1988 con el fin de frenar el aumento del gasto agrícola en la UE. Esta directriz somete a los créditos de la PAC a una estricta disciplina presupuestaria de carácter plurianual y vinculada al crecimiento del PIB.

Otra forma de limitar el crecimiento explosivo del gasto público es mediante la **limitación de la capacidad de gravamen de los impuestos** que plantean Brennan y Buchanan. Para limitar el carácter coactivo de los impuestos y que no sea explotador se fijan por ley las bases impositivas y los techos a los tipos impositivos. En el artículo 31.1 de la CE³⁹ se declara que en ningún caso el sistema tributario español tendrá carácter confiscatorio.

El **ciclo presupuestario necesario para la aprobación de los presupuestos** es otro mecanismo de control al ejecutivo por parte del poder legislativo. Asimismo, en sistemas donde existe el **federalismo fiscal**, cuanto más corresponsabilidad fiscal exista los votantes tendrán más interiorizado el coste real del gasto público ya que repercutirá directamente en sus impuestos y por tanto ante conductas negligentes de expansión del gasto podrán “castigar” al político a través de su voto, el sistema democrático tiene mayor poder de control y de obligar a rendir cuentas al ejecutivo cuanto mayor sea la corresponsabilidad fiscal entre impuestos y gasto público.

Por último, Alan Blinder plantea la posibilidad de crear una **Autoridad Fiscal Independiente** de tal forma que se pueda aislar a la política fiscal del ciclo político. En España, la Airef es la encargada de velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria establecido en el artículo 135 de la CE.

5. Criterios económicos de eficacia en su gestión

Tal y como se comentaba anteriormente la intervención del sector público en la economía se relaciona con la existencia de fallos de mercado, pero la propia intervención de la Administración también genera fallos, por eso todo el análisis de intervención pública en la economía ha de enmarcarse en el *second best*. Una de las formas de contener el gasto público es la de alentar la eficiencia en la producción pública.

La particularidad sin embargo cuando se habla del sector público es que su objetivo no es el lucro como sí lo sería en el sector privado, o no necesariamente, sino que busca

³⁹ “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”.

ofrecer garantías del cumplimiento del interés general y es esto precisamente lo que hace que la medición y evaluación de su desempeño sea más compleja. Para ello se han desarrollado dos tipos de análisis coste beneficio y análisis coste eficacia.

5.1 Problemática de la medición de la eficacia

El problema a la hora de valorar la actuación del sector público cuando interviene es que no siempre son aplicables los criterios pecuniarios. El dilema es que se quiere conseguir que la intervención pública sea eficiente, pero a la vez este criterio no incluye juicios de valor, necesarios cuando se realizan medidas que buscan el bienestar social.

Para ello, antes de valorar los métodos de análisis lo que hay que hacer es **estimar los costes y beneficios de la intervención desde un punto de vista social**, teniendo en cuenta conceptos como el excedente del consumidor, del productor y las externalidades creadas. Además, dado que los costes y beneficios no siempre coinciden con los flujos monetarios, se emplearán **precios sombra** para su valoración.

Por último, todos los proyectos de inversión necesitan comparar flujos de costes y beneficios en diferentes momentos del tiempo, para capitalizar ese flujo es necesaria una **tasa de descuento**. Para las inversiones privadas esa tasa suele ser equiparable al tipo de interés del mercado, sin embargo en las inversiones públicas hace falta calcular una tasa de descuento ad hoc que tenga en cuenta aspectos como la solidaridad intergeneracional (muy importante por ejemplo para la valoración de proyectos de cambio climático), o las externalidades positivas derivadas de la intervención pública (por ejemplo, tras la creación de un puente, que puede impulsar el crecimiento comercial de la zona). Por estas razones, la tasa de descuento social debe ser menor que la privada.

5.2 Análisis Coste Beneficio

El Análisis Coste-Beneficio (ACB) intenta evaluar monetariamente las corrientes de beneficios y costes que desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto se asocian con cada una de las alternativas que se estudian. Considera, en consecuencia, tanto los beneficios y costes que el mercado valora como aquellos que no tienen una directa manifestación monetaria. Este es el principal rasgo que distingue el ACB de las técnicas de evaluación de inversiones utilizadas en el sector privado.

El ámbito preferente de aplicación del ACB es el de los proyectos públicos de inversión (por ejemplo, en infraestructuras), pero también es de gran utilidad en otro tipo de programas públicos donde los objetivos, el horizonte temporal y los recursos a utilizar están claramente delimitados. **El ACB pretende realizar una investigación sistemática y cuantitativa de todas las facetas de un problema de decisión pública, haciéndolas comparables a través del patrón común que es el dinero** en su valor presente o actual. En consecuencia, las corrientes de costes y beneficios que se producen a lo largo del tiempo se han de reducir a su *valor actual* por medio de un tipo de descuento. Una vez alcanzada esta etapa se necesita usar alguna regla de decisión para elegir la alternativa más eficiente, teniendo en cuenta los riesgos e incertidumbre que acompañan a los proyectos y sus efectos distributivos.

El objetivo del ACB es maximizar los beneficios sociales que se pueden derivar del uso de unos recursos o, más formalmente, maximizar el bienestar

social. Por eso, el concepto de excedente del consumidor, propio de la Economía del Bienestar y que intenta medir las ganancias de bienestar de los individuos, es un concepto de referencia importante para el ACB. El **excedente del consumidor** puede definirse como la diferencia entre el precio que el consumidor estaría dispuesto a pagar antes de quedarse sin un bien y el precio que realmente paga. Si suponemos que las funciones individuales de utilidad son idénticas, podríamos medir el aumento del bienestar social que produce un programa público determinado sumando los excedentes del consumidor individuales que se derivan del mismo.

El ACB escogería aquel programa que genera el mayor aumento del bienestar social. Sin embargo, como la constancia de la utilidad marginal de la renta y el enfoque cardinal de la utilidad, supuestos que subyacerían a esta operación de agregación, plantean importantes dudas teóricas, nos vemos abocados a recurrir al **criterio de Pareto** y, más en particular, al principio de compensación que suaviza y amplía las posibilidades de aplicación de este criterio.

Según este criterio un programa o proyecto público sería aceptable si los beneficiarios pueden compensar a los perjudicados y, después de ello, todavía mejoran su posición. Bajo la perspectiva paretiana, los costes sociales de un proyecto público se contemplarían, por tanto, en términos de posibilidad de compensación. También aquí aparecen problemas teóricos y metodológicos ya que, por un lado, no existiría compensación real debido normalmente a los altos costes de transacción que comportaría su valoración. Y, por otro lado, la compensación variaría según la calculemos antes o después de realizar el proyecto, puesto que éste modificaría la estructura de precios relativos. En suma, el ACB se fundamenta en estas ideas de referencia de la Economía del Bienestar, aunque su desarrollo operativo obedezca a un enfoque más pragmático debido a los obstáculos teóricos que se han mencionado.

5.3 Análisis Coste Eficacia

Antes se explicaba que al margen de todas las limitaciones de tratar de medir en unidades monetarias el impacto de la intervención pública, que precisa de una tasa de descuento social, la inclusión de precios sombra y consideración de beneficios y costes sociales y no sólo monetarios en ocasiones la **intervención pública genera costes monetarios pero los beneficios son intangibles** e invaluable. Tal sería por ejemplo el concepto de salud pública, parece difícil cuantificar lo que vale una vida.

Por esta razón, el análisis coste eficacia plantea la posibilidad de medir el impacto de la intervención pública a través de un índice cualitativo. Para ello establece un **objetivo a conseguir** y a continuación define el **indicador de eficacia** que tiene que tener correlación con el objetivo definido. Por último, define el **criterio de selección** de los proyectos que pueden ser “*cuál es el gasto necesario para obtener...*” (i) ...el nivel mínimo de efectividad, (ii) ...el nivel máximo de efectividad y (iii) ...la mejor ratio efectividad coste.

En función del objetivo definido se optaría por un criterio u otro. Por ejemplo, si el objetivo es salvar vidas en carretera, el indicador de eficacia puede ser la tasa de mortalidad mientras que el criterio puede ser el de obtener la mejor ratio entre despliegue de radares vs. las vidas que pueden salvarse por la reducción de la velocidad.

6. Conclusión

En el Estado del Bienestar el sector público interviene en la economía para garantizar la equidad además de la eficiencia económica, propia de las economías de mercado. En la vertiente financiera de su intervención actúan los ingresos y los gastos, y este segundo aspecto es en el que se centra el tema. La delimitación del gasto público varía en función de qué criterios se apliquen para su clasificación, lo que sí está claro es que históricamente el peso del gasto público en las economías ha ido ganando importancia motivado por diversas causas tales como el ciclo político, razones históricas o estructurales. Este sobredimensionamiento del gasto público condujo a ineficiencias y a plantearse nuevas formas de contención del mismo como lo son por ejemplo el constitucionalismo fiscal o el presupuesto de base cero.

No obstante, no hay que perder de vista que los parámetros por los cuales se valoran las políticas públicas no siempre son cuantitativos i.e. valorados por el gasto empleado, sino por los resultados sociales obtenidos que muchas veces solo son medibles de forma cualitativa. Para poder medir la efectividad de las políticas públicas se emplean por tanto otros métodos diferentes a los aplicados a las inversiones privadas que sólo tienen en cuenta la rentabilidad económica. Estos métodos son el Análisis Coste Beneficio cuando la actuación del sector público es medible en términos cuantitativos y el Análisis Coste Eficacia cuando sólo lo es en términos cualitativos. Estos métodos ponen de relieve que nos movemos en el espectro del *second best* ya que la actuación estatal en la economía también produce costes e ineficiencias por ello hay que valorar siempre que el resultado neto final de la intervención del sector público en la economía es positivo.

Bibliografía

- “Teoría de la Hacienda Pública” Richard Musgrave
- “Hacienda Pública I: Teoría del presupuesto y gasto público” Reyes Navarro Pascual y FRANCISCO Jesús Paniagua Ed. Pearson
- “Economía del gasto público: control y evaluación” Laura de Pablos Escobar y Aurelia Valiño Castro. Ed. Civitas
- “Análisis Coste-Beneficio: evaluación económica de políticas y proyectos de inversión” Ginés de Rus Ed. Ariel
- Libro amarillo de los PGE
- “Teoría de la Hacienda Pública” Emilio Albi, Carlos Contreras, Jose María González Páramo e Ignacio Zubiri. Ed. Ariel
- “La Economía del Sector Público” Joseph Stiglitz. Ed. Antoni Bosch
- <https://datosmacro.expansion.com/>
- “Economic Origins of Dictatorship and Democracy”. Acemoglu, Daron y Robinson, James A., 2006. Ed. Cambridge University Press
- “Political Institutions and Policy Outcomes: What are the stylized facts?” Persson, Torsten y Tabellini, Guido

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA GENERAL Y ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

Tema 7

Los ingresos públicos. Elementos básicos de la estructura tributaria. Ingresos por impuestos y financiación no impositiva. Definición, alcance y limitaciones de la progresividad en los impuestos sobre la renta.

Sumario: 0. Conceptos clave. 1. Introducción. 2. Ingresos públicos. 3. Elementos básicos del sistema tributario: 3.1. Clases de tributos. 3.2. Elementos definitorios. 3.3. Principios tributarios. 4. La financiación impositiva. 5. Límites a la progresividad de los impuestos sobre la renta: 5.1. Límites económicos. 5.2. Límites sociopolíticos. 5.3. Límites jurídicos. 6. Ingresos no tributarios. 7. Conclusión. 8. Bibliografía.

0. CONCEPTOS CLAVE

- Ingreso público. Ingresos corrientes o financieros. Ingreso coactivo. Tributo. Impuesto.
- Sujeto pasivo. Hecho imponible. Base imponible. Tipo de gravamen. Cuota tributaria.
- Neutralidad impositiva. Justicia en el reparto de la carga: principio de beneficio y capacidad de pago. Equidad horizontal y vertical.
- Impuesto progresivo. Debate en torno a la progresividad. Impuesto confiscatorio.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los debates más acalorados a lo largo de la historia es sin duda el debate en torno al Estado. Así, las corrientes más liberales defienden un Estado de mínimos, destinado a proteger las libertades individuales y la propiedad privada, mientras que otras corrientes más intervencionistas defienden un papel más activo del Estado, participando y regulando la actividad económica para corregir al mercado y redistribuir la renta. En cualquier caso, como se observa, en este debate existe práctica unanimidad a la hora de defender la necesidad del Estado.

Por tanto, dada esta necesidad, también es necesaria su financiación vía ingresos públicos, que será el objeto de estudio del tema. El establecimiento de un sistema tributario adecuado es clave para el funcionamiento de un Estado, tanto desde un punto de vista económico como social ya que:

- Desde un punto de vista cuantitativo, el sector público tiene un peso de en torno al 40% del PIB de los países desarrollados.

- Desde un punto de vista cualitativo, la obtención de recursos suficientes de forma estable y sin dañar en exceso la actividad del sector privado es, sin duda, condición necesaria para el buen funcionamiento de cualquier Estado.

La principal fuente de financiación recurrente para el Estado son los impuestos, que representan aproximadamente el 80% de los ingresos públicos en las economías desarrolladas. Por ello, el sistema impositivo se convierte en el principal punto de debate en lo que respecta a los ingresos públicos, y en él centraremos especial atención a lo largo del tema.

2. INGRESOS PÚBLICOS

Podemos definir ingreso público como toda cantidad de dinero percibida por el Estado y demás entes públicos con el objeto de financiar el gasto público. Esta definición abarca una gran cantidad de ingresos de muy diversa naturaleza, por lo que conviene clasificarlos.

Así, desde un punto de vista económico, podemos diferenciar entre:

- Ingresos corrientes: son aquellos cuya percepción no implica que se genere directamente una obligación o se renuncie a un derecho. Es decir, son un gasto a “fondo perdido” para quién los paga⁴⁰. Se incluirán aquí, por tanto, los impuestos, cotizaciones sociales, tasas, transferencias, rentas de la propiedad y empresa pública...
- Ingresos financieros: su percepción genera una obligación o una transferencia de derechos a terceros. De este modo, implican un aumento de activos para el agente que los paga. Se incluirá aquí las emisiones de deuda, la venta de activos financieros, los ingresos por señoreaje...

Como se observa, existirá siempre una identidad contable entre la totalidad de ingresos y gastos públicos, por ello para calcular el déficit público se atiende solamente a la diferencia entre ingresos y gastos corrientes.

Por otro lado, los ingresos públicos también se pueden clasificar atendiendo a su grado de coactividad. Así, atendiendo a Edwin Seligman, se puede distinguir entre:

- Ingresos voluntarios, que pueden ser de carácter gratuito (donativos) o de carácter contractual, como los precios de las empresas públicas o la emisión de deuda (siempre y cuando la inversión en deuda no sea forzosa).
- Ingresos coactivos, que el sector público obtiene, en última instancia, de su monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza⁴¹. Se obtienen, por tanto, en virtud de la soberanía del sector público, que tiene tres fuentes:
 - El dominio eminente que tiene el sector público sobre la propiedad privada. Se enmarcarían aquí los ingresos derivados de expropiaciones.
 -

⁴⁰ Ello no quiere decir que quién los paga no tenga una contraprestación directa, simplemente que el dinero que se pague no es recuperable.

⁴¹ Recalcar “en última instancia”. Estos ingresos casi siempre se obtienen sin recurrir a la fuerza e incluso el pagador los puede efectuar de buen grado al percibirlo como una condición necesaria para vivir en sociedad. Precisamente por esta voluntariedad que puede haber a la hora de pagar este tipo de ingresos, la principal diferencia que se da con los ingresos denominados “voluntarios” es el uso de la fuerza en caso de que un individuo se niegue a pagarlos.

- El poder penal, que otorga al sector público capacidad sancionadora, obteniendo ingresos por multas.
- El poder fiscal, que autoriza al sector público a establecer exacciones coactivas a particulares. De este poder deriva todo el sistema tributario que se analiza a continuación.

3. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO

a. Clases de tributos

Se puede definir un tributo como un ingreso público cuyo fundamento jurídico se haya en el poder fiscal del Estado y que se establece para cubrir las necesidades financieras del Estado y demás entes públicos.

Bajo esta definición se pueden enmarcar tres tipos de exacciones:

- Tasas: Son contribuciones coactivas que se establecen para cubrir el coste de un servicio público. A diferencia de un precio público, el servicio no es solicitado por el pagador de la tasa. Sin embargo, la tasa tiene dicho servicio como contraprestación directa, lo cual la diferencia de un impuesto⁴².
- Contribuciones especiales: También son exacciones coactivas, pero en este caso la contraprestación no es un servicio, sino un aumento en el valor de los bienes del pagador como consecuencia de una obra pública. Suelen ser establecidas por entes locales para realizar obras que incrementan el valor de los bienes inmuebles⁴³.
- Impuestos: A diferencia de los anteriores, el impuesto no tiene una contraprestación directa o evidente. De este modo el individuo en teoría se beneficia de pagar impuestos como residente de un país, pero no se establece de qué forma. Además, pagar más no da derecho a recibir más. De este modo, en los impuestos rigen siempre dos principios clave que lo diferencian de otros tributos:
 - El principio de capacidad de pago para distribuir la carga impositiva.
 - El principio de no afectación, de modo que los impuestos se utilizan para cubrir la totalidad de los gastos públicos (no un proyecto o servicio en particular).

Los impuestos son el tributo cuantitativamente más importante y, por ello, se suele hablar indistintamente de sistema tributario o sistema impositivo.

b. Elementos definatorios

A la hora de definir un tributo, podemos distinguir una serie de elementos cualitativos que establecen quién, cómo y por qué se paga y otros elementos que cuantifican la cantidad a pagar.

⁴² Un ejemplo serían las tasas por recogida de basuras.

⁴³ Por ejemplo, para mejorar el alumbrado de una calle.

Elementos cualitativos

- 1- Sujeto activo: Es el agente que establece el tributo. El único sujeto activo es el Estado ya que es el único que, en virtud de su poder fiscal, puede (por sí mismo o delegando en otras entidades territoriales) exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- 2- Hecho imponible: Es aquella circunstancia cuya realización genera una obligación tributaria. Puede ser la obtención de renta (IRPF), la propiedad (Impuesto de Patrimonio), el consumo (IVA), la percepción de un servicio público (tasas)...Se debe distinguir entre los supuestos de no sujeción y una exención. En los primeros directamente no se realiza el hecho imponible, en los segundos sí se realiza, pero la ley exime del pago⁴⁴.
- 3- Sujeto pasivo: Es la persona física o jurídica obligada por ley al cumplimiento de las obligaciones tributarias. Cabe distinguir entre el contribuyente, que realiza el hecho imponible, y el responsable legal, que está obligado al cumplimiento material de las obligaciones. En ocasiones es la misma persona (IRPF) y en otras no (IVA).
- 4- Otros elementos como el domicilio fiscal donde se paga el impuesto o el periodo impositivo en que se realiza el hecho imponible, junto con el periodo de declaración, recaudación y prescripción de la obligación tributaria.

Elementos cuantitativos

- 5- Base imponible: Es la cuantificación del hecho imponible. Normalmente es una valoración monetaria, pero en ocasiones pueden ser también unidades físicas⁴⁵. La base imponible se puede calcular por estimación directa, basada en documentos y estimaciones contables. Sin embargo, en ocasiones esta forma de cálculo tiene un coste administrativo excesivo, por lo que también se utiliza el sistema indiciario u objetivo, basado en señales externas o módulos que ayudan a estimar la base imponible⁴⁶. Este último es más sencillo, pero más impreciso⁴⁷. Por último, existe la estimación indirecta, de naturaleza subsidiaria, realizada por la administración en caso de resistencia a la actividad inspectora y/o incumplimiento de las obligaciones contables.
- 6- Base liquidable: Es el resultado de aplicar a la base imponible las reducciones previstas por ley, como el mínimo exento.
- 7- Tipo de gravamen: Es la cifra o porcentaje que, aplicado a la base liquidable, da como resultado la cuota íntegra. Normalmente suelen ser porcentuales, pero en ocasiones son específicos (es decir, se establece un número de unidades monetarias fijo por cada unidad de base liquidable). Pueden ser fijos o variables,

⁴⁴ Ello puede llevar a tener que cumplir o no determinadas obligaciones formales más allá del pago del tributo (por ejemplo, tener que presentar declaración o no).

⁴⁵ Litros de alcohol o gasolina, número de personas en una casa, potencia de un motor...

⁴⁶ Por ejemplo, se estima que tener un taxi implica una renta de X. Se hace innecesario así llevar la contabilidad de todos los clientes que pasan por el taxi y los gastos de mantenimiento (que sería más exacto, pero muy costoso).

⁴⁷ Además, normalmente la estimación está sesgada a la baja. Es decir, la renta estimada por módulo suele ser menor que la realmente percibida. Por ello este método normalmente lleva a pagar menos impuestos y con las distintas reformas se ha ido limitando.

aplicándose a cada unidad, conjunto de unidades o tramo de base liquidable una cifra o porcentaje distinto (normalmente creciente).

- 8- Cuota íntegra: Puede ser fija (algunas tasas, impuestos de suma fija...) o el resultado de lo anterior (es decir, aplicar el tipo de gravamen a la base liquidable). La cuota íntegra debe reducirse de oficio en el caso de que a un incremento de la base liquidable le corresponda un incremento de la cuota aún mayor⁴⁸.
- 9- Cuota líquida: Se obtendrá aplicando sobre la cuota íntegra las distintas bonificaciones y reducciones previstas por ley.
- 10- Cuota diferencial: Será el resultado de restar a la cuota líquida las retenciones, pagos a cuenta o pagos fraccionados ya realizados. Es decir, se resta a la cuota líquida los pagos que ya se han realizado, pudiendo ser el resultado tener que pagar más, o recibir una devolución.
- 11- Deuda tributaria: Es el resultado de aumentar la cuota íntegra con posibles recargos (intereses de demora, sanciones...).

c. Principios tributarios

Una vez analizados los principales elementos del sistema tributario, es necesario saber cómo utilizar estos elementos para diseñar un sistema tributario adecuado. Para ello, el sistema fiscal debe inspirarse en una serie de principios que se exponen a continuación. Es importante recalcar que algunos de estos principios en ocasiones entran en contradicción, por lo que se debe elegir entre priorizar uno u otro, pero nunca se debe descuidar ninguno de ellos.

Para describir los principios tributarios, atendemos a la clasificación del hacendista alemán Fritz Neumark, que distingue entre tres tipos de principios: técnicos, económicos y político-sociales.

Principios técnicos

Buscan garantizar que los recursos son suficientes y tienen el mínimo coste administrativo posible.

- El principio de suficiencia establece que el sistema tributario proporcione la recaudación suficiente para atender a las obligaciones que impone el presupuesto. Dicho equilibrio presupuestario se puede entender de forma estricta o asociarlo a mantener la deuda pública en una senda sostenible.
- El principio de sencillez, que prescribe que el hecho imponible se defina de forma sencilla, sin muchas excepciones y que las reglas de valoración de la base imponible sean claras. Ello implica otra serie de principios:
 - Principio de transparencia: Las normas fiscales han de ser claras y fácilmente comprensibles.
 - Principio de economía: En su aplicación, el sistema tributario debe minimizar los costes para el sector público y el contribuyente,
 - Principio de continuidad, evitándose reformas constantes del sistema impositivo.

⁴⁸ Es decir, nunca un incremento de la renta bruta llevará a una reducción de la renta neta.

- Principio de congruencia, evitándose la doble imposición⁴⁹.

El principal problema de un sistema tributario demasiado sencillo es que no se adaptaría bien a la capacidad de pago de cada contribuyente, dadas las muy diversas realidades personales.

Principios económicos

Buscan que el impacto que tiene el sistema fiscal sobre el sector privado sea lo menos negativo posible para la sociedad (o incluso positivo).

- Principio de neutralidad: El sistema tributario debe alterar lo menos posible las decisiones de consumo, inversión, ahorro y trabajo de los agentes⁵⁰. Para ello, se dispone de unas reglas de imposición óptima como la regla de Ramsey⁵¹, las reformas extensivas o la suavización impositiva. Dichas reglas ayudan a minimizar el exceso de gravamen que tiene un sistema tributario, pero en ocasiones pueden ir contra otros principios, sobre todo el de equidad.
- Principio de flexibilidad: El sistema tributario debe ser capaz de adaptarse a las distintas situaciones coyunturales que pueden darse en una economía, ya que para garantizar el principio de continuidad y dado que su modificación puede ser lenta, los sistemas tributarios se deben establecer para largos periodos de tiempo. Por ello es importante un buen diseño de los estabilizadores automáticos.
- Principio de estímulo al crecimiento económico, mediante los incentivos fiscales a determinadas formas de ahorro e inversión que pueden estimular el crecimiento a largo plazo.

Principios político-sociales

Persiguen la justicia social en el sistema tributario. El problema es que la concepción de justicia social no es, ni mucho menos, unánime, por lo que son los principios que más controversia generan.

- Principio de generalidad: Todos los individuos deben contribuir al sostenimiento del gasto público, como reza el Artículo 31.1 de la Constitución Española. Por ello todo sistema tributario debe luchar contra el fraude y la evasión fiscal.
- Principio de justicia en la distribución de la carga tributaria: A la hora de distribuir la carga tributaria, existen discrepancias sobre cómo debe hacerse, existiendo tres propuestas esenciales:
 - Principio de utilidad: El impacto que tenga el sistema tributario sobre el bienestar individual ha de ser equivalente en todos los individuos. Aunque puede ser un concepto filosóficamente interesante, este principio exigiría comparaciones interpersonales de utilidad que en

⁴⁹ Es decir, que el mismo hecho imponible sea gravado por dos tributos distintos.

⁵⁰ Excepto en el caso de que se busque deliberadamente alterar la decisión, como por ejemplo los impuestos sobre el tabaco.

⁵¹ Gravar más los bienes con oferta o demanda rígida.

general suelen ser rechazadas. Además, implicaría medir el bienestar, un concepto inobservable por ser algo plenamente subjetivo. Por ello este concepto ha caído en desuso.

- Principio de beneficio: Deben pagar más los individuos que más se benefician de los servicios que se financian con los ingresos públicos. Este principio subyace de forma directa en el concepto de tasa y contribución especial.
 - Principio de capacidad de pago: Es el principio en el que se basa el sistema impositivo y, por tanto, inspira la práctica totalidad del sistema tributario. A la hora de determinar la capacidad de pago, puede haber dos indicadores: la renta como manifestación directa o el consumo como manifestación indirecta. Ambos indicadores se utilizan en la mayoría de los sistemas tributarios, que combinan impuestos directos (IRPF) e indirectos (IVA). Para algunos, siempre que la fiscalidad no llegue a niveles confiscatorios, el principio de capacidad de pago está directamente ligado con el principio de beneficio ya que, aunque la contraprestación no sea inmediata, la actividad de un Estado liberal, basada en mantener la paz social y proteger la propiedad, beneficia más a los que más capacidad de pago tienen. Además, está directamente ligado con el principio de equidad vertical.
- Principio de equidad: El sistema impositivo debe favorecer la igualdad, pero dicha igualdad puede entenderse de dos formas:
- Equidad horizontal: El sistema tributario debe tratar igual a individuos con igual situación económica. Así, no se debe discriminar en base a características no económicas, como la religión, el sexo o la raza.
 - Equidad vertical: El sistema tributario debe gravar distinto a individuos en distinta situación económica. Este principio justifica la progresividad en el sistema impositivo.

En general, existe consenso en que el sistema impositivo debe cumplir ambos preceptos, pero puede haber discrepancias en torno a qué características son legítimas para discriminar y cuáles no, existiendo una frontera borrosa entre ambas formas de equidad. Además, también existe debate acerca de los límites que puede tener la progresividad del sistema tributario, que después se analizarán.

Estos principios que inspiran el sistema tributario claramente se plasman en el diseño de los impuestos, que se analiza a continuación.

4. LA FINANCIACIÓN IMPOSITIVA

Como se ha comentado, el sistema tributario está claramente dominado por los impuestos, teniendo las tasas y contribuciones especiales una importancia cuantitativa marginal. Por tanto, existe una enorme diversidad de impuestos, por lo que es importante realizar una clasificación, existiendo diversos criterios para clasificar.

Primero, en función del sujeto activo se puede distinguir en España entre impuestos estatales, autonómicos o locales (aunque las haciendas territoriales operan por delegación del Estado, que es el único sujeto activo).

Atendiendo a la señal utilizada para medir la capacidad de pago se puede distinguir entre:

- Impuestos directos, que gravan manifestaciones directas de la capacidad de pago como la obtención de renta (IRPF) o la riqueza (Impuesto de Patrimonio). El sujeto pasivo se centra en el contribuyente, por lo que los impuestos directos suelen ser personales y subjetivos.
- Impuestos indirectos, que gravan señales indirectas como el consumo (IVA) o la transmisión de propiedad (ITP). La definición del sujeto pasivo no se centra tanto en un contribuyente, sino en un acto realizado, por lo que suelen ser reales y objetivos.

En función de la finalidad, podemos clasificar los impuestos como:

- Impuestos de financiación, que tienen una mera finalidad recaudatoria.
- Impuestos de ordenación, que tratan de influir en las decisiones de los individuos (como los impuestos sobre el tabaco o los medioambientales).

Por otro lado, a la hora de definir el sujeto pasivo se diferencia entre:

- Impuestos personales, cuando el sujeto pasivo es una persona (física o jurídica) determinada. Es el caso del IRPF o el Impuesto de Sociedades.
- Impuestos reales, cuando gravan una acción no relacionada con una persona concreta (IVA).

En cuanto a la hora de adaptarse a la capacidad de pago, existen:

- Impuestos subjetivos, que intentan tener en cuenta las circunstancias personales y familiares del sujeto pasivo.
- Impuestos objetivos, que gravan un hecho imponible sin distinguir entre distintos sujetos pasivos.

Por otro lado, se puede profundizar en la naturaleza del hecho imponible, distinguiendo entre:

- Impuestos analíticos, que tratan dan un tratamiento diferenciado al mismo hecho imponible cuando su realización tiene naturaleza distinta. Por ejemplo, el IRPF grava la obtención de renta, pero distingue entre la renta procedente del ahorro y otras formas de obtención de renta.
- Impuestos sintéticos, que tratan todo el hecho imponible de la misma forma.

En función de la medición de la base imponible, los impuestos se clasifican en:

- Impuestos específicos, cuando la base imponible se mide en unidades físicas.
- Impuestos *ad valorem*, cuando la base imponible se mide en unidades monetarias.

Por último, en función de cómo se aplique el tipo de gravamen, tenemos:

- Impuestos de suma fija, cuando se paga una cantidad fija, sin hacer medición de la base imponible.

- Impuestos proporcionales, cuando el tipo de gravamen es independiente de la base liquidable.
- Impuestos regresivos, cuando el tipo de gravamen aumenta al disminuir la base liquidable. En general, los impuestos nunca se diseñan de forma regresiva, pero sí que se crítica en ocasiones que algunos impuestos tienen un impacto regresivo en el sistema⁵².
- Impuestos progresivos, cuando el tipo de gravamen crece con la base liquidable⁵³. Con la progresividad se trata de potenciar la equidad vertical, pero pueden existir límites al grado de progresividad que puede tener un impuesto.

5. LIMITACIONES EN LA PROGRESIVIDAD EN LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA

a. Límites económicos

Desde el punto de vista económico, los impuestos sobre la renta suponen un desincentivo a realizar las actividades que generan dichas rentas, por lo que una tributación excesiva puede inducir a los agentes a reducir su ahorro e inversión o sus horas de trabajo.

De este modo, un sistema progresivo penaliza más a las rentas más altas y, por tanto, se están desincentivando las actividades económicas que mayor valor generan. Además, algunos estudios señalan que la elasticidad-precio en las decisiones de agentes con mayor renta es más elevada⁵⁴, por lo que el impacto del sistema impositivo en las decisiones de esos agentes es más grande.

Por último, cabe destacar que una fiscalidad muy elevada sobre las rentas altas puede incentivar la búsqueda de formas de elusión fiscal⁵⁵ (o directamente, evasión), siendo los agentes con rentas altas precisamente los que tienen más medios para realizar estas acciones. Ello puede provocar que subir los impuestos a las rentas más altas acabe incluso disminuyendo la recaudación, trasladando el grueso de la carga impositiva sobre las rentas medias.

⁵² Por ejemplo, se dice que el IVA tiene un impacto regresivo, ya que los agentes con menor capacidad de pago consumen una mayor proporción de su renta, por lo que el IVA pagado representa una mayor parte de su renta.

⁵³ El IRPF es el ejemplo más paradigmático. A medida que crece la renta, el porcentaje que se aplica va creciendo.

⁵⁴ Es decir, reaccionan más ante cambios en el precio que reciben. Por ejemplo, en el caso del trabajo, un impuesto reduce el salario neto. La elasticidad mediría el impacto que tiene el cambio en el salario neto sobre las horas trabajadas.

⁵⁵ La elusión fiscal es la búsqueda de vacíos y fallos en las leyes impositivas para pagar menos impuestos. La diferencia con la evasión fiscal es que esta última implica la realización de acciones que son ilegales. ¹⁷ Si a igual esfuerzo y talento se obtienen resultados distintos, dado que las oportunidades no han sido las mismas, utilizar el sistema impositivo para reducir esa discrepancia de resultados puede considerarse legítimo.

b. Límites sociopolíticos

Más allá de los efectos nocivos que una excesiva progresividad puede tener para la economía, también cabría preguntarse hasta qué punto es legítimo gravar más a las rentas más altas, especialmente cuando la mayor renta procede de un mayor esfuerzo (presente o pasado).

Por un lado, algunos argumentan que una progresividad alta es necesaria para mantener la cohesión social. Además, subrayan que las rentas más altas se benefician más del Estado, a través de la protección de su propiedad y el mantenimiento del orden social. Por el otro lado, algunos autores señalan que el mayor esfuerzo no debe ser penalizado.

En general, existe consenso a la hora de señalar que el objetivo fundamental debe ser la igualdad de oportunidades, pero en la medida en que esta no es efectiva, puede ser legítimo discriminar en función de los resultados¹⁷. Las discrepancias comienzan en torno al debate de en qué medida la igualdad de oportunidades es efectiva en nuestras sociedades, así como la imposibilidad de diferenciar qué rentas son fruto de un mayor esfuerzo y cuáles provienen “de la cuna”.

c. Límites jurídicos

El Art. 31 de la Constitución Española señala que la progresividad encuentra su límite en el carácter confiscatorio del impuesto, un límite que en general se aplica en todos los países de nuestro entorno. Sin embargo, en dónde empieza el carácter confiscatorio de un impuesto, es objeto de diversas interpretaciones:

- Para ciertos autores no se trata más que un límite de carácter político
- La Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990 se refiere al socavamiento o la anulación de la propiedad o la renta. Sólo tendría carácter confiscatorio un tipo medio de gravamen del 100%.
- El Tribunal Constitucional alemán, en una sentencia muy referida, señala que el carácter confiscatorio se inicia a partir de un tipo de gravamen del 50%
- El Tribunal Supremo en 1999 declaró confiscatoria la elevación de las retenciones del 15 al 20% en el IRPF en las retribuciones a determinados profesionales porque su cuota definitiva sería inferior a la retención realizada.

6. INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Además de todo el sistema tributario anteriormente descrito, existen otras fuentes de ingresos públicos.

Por un lado, cabría destacar otros ingresos de carácter coactivo, pero que no tienen su origen en el poder fiscal, pudiendo enmarcarse aquí las multas (que derivan del poder penal) o los ingresos por expropiación (que derivan del dominio eminente).

Sin embargo, la mayoría de los ingresos públicos no procedentes del sistema tributario se basan, en principio, en la voluntariedad (aunque en algunas ocasiones también se

imponen de forma coactiva⁵⁶), pudiendo clasificarlos en función de la contraprestación que se obtiene:

- Ingresos sin contraprestación, como las donaciones.
- Ingresos con una contraprestación en forma de servicio o bien: sería que caso de los precios cobrados por las empresas públicas u otros servicios públicos (siempre y cuando el servicio sea solicitado, lo cual lo diferencia de una tasa).
- Ingresos con una contraprestación financiera, que esencialmente tienen tres fuentes:
 - La venta de activos patrimoniales o privatizaciones, que fue una fuente de ingresos muy relevante para España durante los 80 y 90, al darse un fuerte proceso de privatización de empresas públicas.
 - El recurso al endeudamiento público, mediante el que se obtienen ingresos a cambio de generarse una obligación de pago futuro.
 - El señoreaje, que se obtiene a través de la creación de dinero por parte del banco central.

7. CONCLUSIÓN

Los ingresos públicos son fundamentales para el correcto funcionamiento de cualquier Estado, especialmente de nuestros modernos Estados de Bienestar. Un correcto diseño del sistema tributario, que no dañe demasiado la actividad privada, es clave en las economías occidentales, donde Estado y mercado se complementan.

No obstante, el sistema tributario se enfrenta a un importante reto: la digitalización de la economía. Esta digitalización ofrece oportunidades para mejorar la eficacia y economía del sistema tributario, así como en la lucha contra el fraude. Por otro lado, también aparecen retos como la aparición de actividades que no encajan bien en el marco impositivo actual, la dificultad en algunos casos para extraer señales de capacidad de pago o la aparición de nuevas formas de elusión y evasión fiscal. Por ello, es fundamental que el sistema tributario se reforme y modernice para poder adaptarse a todas estas nuevas realidades.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Albi, E., González-Páramo, J.M., Urbanos, R.M., Zubiri, I.: “Economía pública II”, Ariel, 4ªed., 2018

⁵⁶ Es el caso, por ejemplo, de los coeficientes de inversión obligatoria en deuda pública.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA INTERNACIONAL

Tema 8

Estructura y bases de la dinámica económica: crecimiento y desarrollo. Crecimiento y cambio estructural. Distribución internacional de la renta: desigualdad y pobreza. Los bloques económicos regionales.

Sumario: 1. Introducción. 2. Crecimiento y desarrollo: 2.1. Definición y medición. 2.2. Fundamentos del crecimiento. 2.3. Fundamentos del desarrollo. 3. Crecimiento y cambio estructural: 3.1. Crecimiento y oferta agregada. 3.2. Crecimiento y demanda agregada. 3.3. Crecimiento y sector público. 3.4. Otros aspectos. 4. Bloques económicos regionales: 4.1. Europa occidental. 4.2. NAFTA. 4.3. Sudeste asiático. 4.4. Sudamérica. 4.5. África y Oriente Medio. 5. Distribución internacional de la renta: 5.1. Indicadores de distribución. 5.2. Evolución de la distribución de la renta y la riqueza. 5.3. Teorías explicativas. 6. Conclusión. 7. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La evolución del mundo en desarrollo durante las últimas décadas ofrece datos esperanzadores: el índice de desarrollo humano ha aumentado, la población por debajo del umbral de pobreza se ha reducido y una gran cantidad de países se han sumado al mundo industrializado.

Sin embargo, persisten importantes retos: muchos países no han podido sumarse a esta tendencia, especialmente en África. Por otro lado, sigue existiendo una importante brecha de género en todo el mundo en desarrollo. El marco institucional, pese a haber mejorado, sigue padeciendo de males endémicos como la corrupción y el clientelismo. Además, la crisis sanitaria ha sacado a relucir las carencias de los sistemas de protección social de los países en desarrollo.

Aunque se hayan corregido los problemas prioritarios, todavía quedan, pues, importantes desafíos que deben resolverse teniendo en cuenta, además, una restricción que no existía previamente: el reto medioambiental.

En este tema se analizan los principales fundamentos económicos del crecimiento, desarrollo y distribución de la renta, claves para abordar este reto.

2. CRECIMIENTO Y DESARROLLO

a. Definición y medición

El crecimiento económico puede definirse como un aumento consistente en la cantidad de recursos económicos de un país. Aunque no existe una medida perfecta, se dispone de dos indicadores clave:

- El PIB: mide la producción de un país durante un periodo de tiempo.
- La riqueza nacional: los recursos acumulados por el país hasta un momento dado.

En el caso del desarrollo económico, no existe una única definición, aunque todas ellas coinciden al señalar su carácter multidimensional. De este modo, el crecimiento económico es una dimensión, pero no la única, siendo necesario que el crecimiento venga acompañado de un cambio social, institucional y demográfico que, en palabras de Amartya Sen, “aumente las posibilidades de que cada uno viva la vida que elija”.

Por ello, los medidores de desarrollo incluyen siempre varias variables. Existe un amplio número de indicadores, siendo el más conocido el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dicho índice incluye tres dimensiones:

- Bienestar material, medido por la renta per cápita⁵⁷.
- Salud, medida por la esperanza de vida al nacer.
- Educación, medida por la tasa de alfabetización combinada con las tasas de escolarización primaria, secundaria y superior.

b. Fundamentos del crecimiento

Al ser el crecimiento económico uno de los aspectos clave para el desarrollo, es importante entender sus principales fundamentos:

El crecimiento basado en el ahorro y la acumulación de capital

Autores clásicos, como Smith o Ricardo, fundamentaron sus modelos de crecimiento en las ganancias de productividad que produce la acumulación de capital. En efecto, el ahorro transformado en inversión permite una mayor especialización del trabajo, aumentando el producto por trabajador y con él la renta per cápita.

Sin embargo, este proceso acabaría al alcanzar el estado estacionario: efectivamente, al existir rendimientos decrecientes en la producción, los beneficios de los capitalistas acaban desapareciendo y, dado que son la única clase ahorradora, la acumulación de capital se frena.

Estas ideas fueron muchos años más tarde modelizadas por Robert Solow, formalizándolas en el modelo neoclásico de crecimiento.

⁵⁷ En dólares americanos en paridad de poder adquisitivo.

Dicho modelo también sugiere la llegada a un estado estacionario, aunque la explicación es algo distinta, pues elimina el supuesto (más propio de la época clásica) de que solo ahorran los capitalistas. Sin embargo, al acumularse capital, la cantidad de inversión destinada a remplazar capital obsoleto cada vez es mayor. Es cierto que el ahorro también crece, pero al haber rendimientos decrecientes, crece en menor proporción. De este modo, llega un momento que todo el ahorro se destina a inversión en depreciación, frenándose la acumulación de capital.

Algunos autores posteriores, como Paul Romer o Robert Lucas, sugieren la posibilidad de que se produzcan externalidades en la acumulación de capital⁵⁸ que darían lugar a rendimientos crecientes, lo que retrasaría la llegada al estado estacionario.

No obstante, una vez alcanzado el estado estacionario, solamente las mejoras en la tecnología pueden mantener un crecimiento sostenido. Dichas mejoras son contempladas por estos modelos, pero, al ser modelos de competencia perfecta, todo el producto se agota remunerando el capital y el trabajo. Por ello, no se puede ofrecer una explicación económica al progreso técnico⁵⁹, pasando a ser un factor exógeno.

En la práctica, el progreso tecnológico explica una buena parte del crecimiento, por lo que estos modelos están algo limitados. No obstante, sí que ponen de manifiesto la necesidad del ahorro para que un país pueda crecer.

El crecimiento basado en el desarrollo tecnológico

Durante los años 90, Paul Romer desarrolla un modelo de crecimiento basado en la innovación, que después complementarían Herschel Grossman y Elhanan Helpman. Dicho modelo se basa en mercados de competencia imperfecta, de modo que el incentivo a innovar está precisamente en los rendimientos extraordinarios que se pueden obtener mediante la creación de productos nuevos.

Para ello, es necesario que los innovadores puedan apropiarse de los rendimientos extraordinarios de su innovación, siendo necesario protegerles de la competencia al menos durante un tiempo, a través de la propiedad intelectual.

Por otro lado, dada la no rivalidad en el uso de la tecnología⁴, los conocimientos técnicos pueden difundirse entre países. En ello se basan los modelos de *catch up*, donde varios países seguidores crecen gracias a las innovaciones realizadas por un país líder.

La importancia de las instituciones

No obstante, si bien estos modelos explican las bases del crecimiento, no explican por qué en unos países estas condiciones se dan y en otros no. Daaron Acemoglu y James

⁵⁸ La idea es que la acumulación de capital por parte de una empresa no solo aumenta la productividad de sus propios trabajadores, sino la productividad de todos los factores. Ejemplos de externalidades pueden ser el aprendizaje por la práctica o el desbordamiento de conocimiento que se da en un clúster.

⁵⁹ Si no queda producto para remunerarlo, no hay incentivos económicos para explicar el progreso técnico. ⁴ Su uso por parte de un agente no impide su uso por parte de otro.

Robinson tratan de dar respuesta a esta pregunta, iniciando los modelos de infraestructura social.

Estos modelos muestran cómo factores institucionales, como la defensa de los derechos de propiedad, la seguridad jurídica, la igualdad ante la ley o la ausencia de corrupción son claves a la hora de tomar decisiones de ahorro, inversión, educación o innovación, que son las que sientan las bases del crecimiento.

c. Fundamentos del desarrollo

No obstante, estas bases del crecimiento no convencen a algunos autores, de modo que siempre ha habido una división entre:

- Autores como Peter Bauer o Paul Rosenstein-Rodan, que consideran que las bases del crecimiento mencionadas anteriormente son universales y válidas para todos los países. Estos autores, aunque defiendan más o menos intervencionismo, sostienen que el mercado debe jugar un papel fundamental en el proceso de desarrollo.
- Otros autores que consideran que los países en desarrollo presentan una idiosincrasia propia que hace que las bases anteriores no sean válidas para ellos (o insuficientes). Se procede a analizar estas teorías, que proponen fórmulas en las que el Estado juega un rol clave.

El modelo dual de Lewis

Arthur Lewis ve en los países menos avanzados una economía dual:

- Un gran sector agrícola, que está superpoblado, de modo que hay un excedente de mano de obra que no aporta nada a la producción.
- Un pequeño sector moderno, con una productividad más alta.

Los trabajadores se desplazan del sector agrícola al moderno, atraídos por mayores salarios. Ello no afecta al producto agrícola, ya que estos trabajadores no aportaban nada a la producción. Por otra parte, a pesar de ofrecer salarios más altos, el sector moderno es lo suficientemente productivo como para ofrecer un beneficio al capitalista, que se reinvierte en capital fijo, lo que aumenta la productividad del sector y hace que el proceso continúe y se acelere.

El proceso continuará hasta el denominado “punto N” de Lewis, en el que todo el excedente de mano de obra agrícola es absorbido por el sector moderno.

Por tanto, a diferencia de los modelos de crecimiento, parte de una situación con desempleo “encubierto”⁶⁰. Ello provoca que sea necesario eliminar este desempleo con la transición hacia el sector moderno, antes de que las bases del crecimiento anteriormente mencionadas comiencen a funcionar.

⁶⁰ En el sector agrícola inicialmente puede parecer que todos trabajan, pero hay un excedente de trabajadores que no están aportando nada a la producción.

Las trampas de la pobreza de Nurske

Para Ragnar Nurske, el subdesarrollo es una situación que tiende a retroalimentarse. De este modo, “los países pobres no crecen porque no ahorran y no ahorran porque no crecen”. Se dan así trampas de pobreza.

En esta situación, la financiación externa es fundamental para poder dar al país un impulso inversor.

La causación acumulativa de Myrdal

Sin embargo, el premio Nobel Gunnar Myrdal propone un proceso de causación acumulativa, en el que el capital tiende a concentrarse, de modo que fluye hacia donde ya hay capital para beneficiarse de economías externas (conocimiento, pertenencia a un clúster...). De este modo, aunque un país pobre se abra a la financiación exterior, las fuerzas de mercado no garantizan que el capital fluya hacia dicho país.

Lo mismo ocurre con el factor trabajo. Los flujos migratorios desde países pobres a ricos no reducen los salarios en estos últimos, como sostendría un modelo neoclásico. El mayor poder de los sindicatos en los países ricos, junto con los “efectos escala de población”, que hacen que la nueva oferta de trabajo genere también más demanda, provoca que el mercado de trabajo de los países ricos pueda absorber los flujos de inmigración sin una reducción salarial. Por tanto, la diferencia salarial se mantiene, en lugar de reducirse, por lo que los flujos migratorios se mantienen en la misma dirección.

El estructuralismo de la CEPAL

Los autores de la CEPAL, como Raúl Prebisch o Hans Singer, proponen sus modelos centro-periferia en los que las causas del subdesarrollo no vienen del interior, sino de condicionantes externos, especialmente los patrones de especialización a los que lleva el comercio internacional.

Así, el mundo está formado por un centro (los países avanzados) y la periferia (los países menos avanzados) con estructuras productivas radicalmente distintas: el centro se especializa en manufacturas y la periferia (más heterogénea) en productos primarios.

Sin embargo, la relación es asimétrica, tendiendo a producirse un “deterioro secular” de la relación real de intercambio⁶¹ que perjudica a la periferia. Ello se debe a:

- Poder de los sindicatos en los países desarrollados, que presionan al alza los precios de sus productos.
- La Ley de Engel, en base a la cual el crecimiento económico provoca que la proporción de renta destinada a comprar bienes de la periferia sea cada vez menor, ya que su demanda presenta una elasticidad-renta inferior a la unidad.

⁶¹ Es decir, la periferia cada vez tiene que exportar más cantidad de bienes para importar la misma cantidad de bienes del centro.

- El desarrollo tecnológico, que provoca que las especialidades productivas de la periferia sean sustituidas (por ejemplo, el paso de la lana a fibras sintéticas en la fabricación de tejidos).
- Además, los precios de las especialidades productivas de la periferia sufren fuertes fluctuaciones que provocan graves problemas al país.

Por ello, los estructuralistas recomiendan sustituir el comercio internacional a nivel multilateral (responsable de que se de este patrón de especialización) por acuerdos comerciales a nivel regional, acompañados de un aumento de la protección frente al resto del mundo y un impulso a la industrialización por sustitución de importaciones.

La teoría del desarrollo en la actualidad

Estas visiones distintas del mundo en desarrollo han generado un importante debate que ha ido alternando etapas en donde predomina el paradigma neoclásico y otras donde las fórmulas alternativas han sido más tenidas en cuenta. En la actualidad se podría hablar de una síntesis al combinarse:

- Una visión macroeconómica, en la que se considera que las bases del crecimiento son universales. Así, el ahorro, la apertura al exterior y unas instituciones adecuadas son las bases para que un país crezca y se desarrolle (enfoque favorable al mercado, pero con intervención para corregir fallos).
- Una visión microeconómica, que analiza las causas concretas de la pobreza y las fórmulas para paliarla. En este caso sí que se deben tener en cuenta los aspectos idiosincráticos y no se pueden universalizar las fórmulas de los modelos de crecimiento.

En esta última escuela han destacado los Nobel de 2019 Abhijit Banerjee, Esther Duflo y Michael Kremer, que han abogado por un enfoque totalmente experimental, alejado de modelos teóricos, para encontrar las mejores fórmulas para paliar la pobreza. Su teoría sobre la pobreza es, por tanto, totalmente ecléctica, siendo imposible enumerar todas las conclusiones a las que han llegado. Algunos ejemplos serían:

- La pereza (algunos la llaman irracional) es un factor fundamental en la toma de decisiones de las personas pobres. Los programas de reducción de pobreza son más eficientes si se acompañan de facilidades como el envío a domicilio de determinados productos o una reducción de trámites burocráticos.
- Las personas pobres son especialmente sensibles al precio, por lo que no se adquieren determinados medicamentos a menos que sean gratis.
- Reforzar las tutorías personalizadas y centrarse en alumnos con necesidades especiales son las mejores formas de mejorar la educación de los niños en situación de pobreza.

3. CRECIMIENTO Y CAMBIO ESTRUCTURAL

a. Crecimiento y oferta agregada

A medida que un país va creciendo y desarrollándose, se van dando cambios en su propia estructura económica. En general, podemos identificar tres fases desde el punto de vista de la oferta:

Industrialización

Primera fase: la agricultura va perdiendo peso en el producto del país, en beneficio de la industria, la construcción o el sector energético, generando también un éxodo rural y un proceso de urbanización.

A medida que la agricultura se vuelve más productiva, aparecen excedentes agrarios que permiten el ahorro y la producción de bienes no destinados a la subsistencia directa.

Al ser la industria en general un sector muy abierto al comercio internacional, la industrialización normalmente se orienta hacia las especialidades en las que un país tiene ventaja comparativa. Poco a poco la industria también va cambiando, volviéndose cada vez más productiva y capital-intensiva, de modo que se comienzan a generar excedentes de empleo, lo que da lugar a la siguiente fase.

Terciarización

Proceso por el cual el sector servicios va ganando peso en el PIB en detrimento de la industria.

Un entramado industrial cada vez más complicado y una población urbanizada demandan un importante volumen de servicios (educación, sanidad, distribución comercial, finanzas...). Además, el aumento de la renta per cápita de la población permite el acceso a servicios que antes parecían superfluos (los relacionados con el ocio). De esta manera, el excedente de trabajadores generado por una industria cada vez más productiva y capitalizada encuentra formas de emplearse.

El sector servicios tiene dos características relevantes: es enormemente heterogéneo y en muchos casos los servicios no se pueden comercializar a nivel internacional. Ello lleva a que el proceso de terciarización sea muy distinto en cada país.

Las condiciones de trabajo también cambian sustancialmente durante esta fase, mejorando enormemente los derechos laborales, por lo que se podría considerar que el desarrollo económico se ha completado. Sin embargo, en la actualidad los países más avanzados se encuentran inmersos en un proceso que podríamos considerar una tercera fase del desarrollo: la digitalización.

La digitalización

Se trata de la integración en los procesos de producción de las tecnologías que surgen a raíz de la revolución digital: inteligencia artificial, *big data*, internet... Por el momento,

no ha producido grandes aumentos o cambios en la composición del PIB, pero sí que ha producido grandes transformaciones en los procesos, en la experiencia del consumidor y en los tipos de empleo que se demandan.

Además, la digitalización tiene potencial para aumentar la productividad de casi todos los componentes del PIB, por lo que puede que vuelvan a aparecer excedentes de empleo que se reorienten hacia la producción de otros bienes y servicios.

Como puede observarse, los cambios en la estructura productiva muchas veces se basan en la reasignación de excedentes de trabajadores. No hay que olvidar que ello puede generar retos asociados que habrá que gestionar, como paro, conflicto social e incluso recesiones económicas⁶².

b. Crecimiento y demanda agregada

El crecimiento económico va acompañado de importantes cambios en la composición de la demanda agregada, pudiendo distinguirse tres fases:

Fase de consumo de subsistencia

Es la fase en la que se encuentran estancados los países más pobres. Cuando la renta per cápita es muy baja, la inmensa mayoría de la misma debe destinarse al consumo de bienes de primera necesidad, siendo la capacidad de ahorro e inversión muy baja. Una forma de romper este círculo vicioso es la financiación exterior, de modo que estos países aprovechen los excesos de ahorro del resto del mundo (mientras que el resto del mundo aprovecha las oportunidades de inversión que presenta el país, que no pueden ser explotadas por su propio ahorro interno).

Fase de inversión

Cuando una economía comienza a crecer, normalmente lo primero que ocurre es que la inversión comienza a ganar peso en detrimento del consumo.

Para algunos, las elevadas necesidades de inversión inicial y los rendimientos crecientes que presenta la industria en sus primeras fases hacen que sea necesario llegar a un nivel mínimo de industrialización para que el sector crezca después de forma autosostenida. Para ello puede ser necesaria la intervención del sector público, que garantice ese “esfuerzo mínimo crítico” o “*big push*”, pudiendo seguir dos tipos de estrategias:

- Estrategia de crecimiento equilibrado: la inversión se orienta a todos los sectores.
- Estrategia de crecimiento desequilibrado: se intenta identificar y priorizar sectores relevantes para la industria, bien porque tienen capacidad de arrastre

⁶² El austriaco Joseph Alois Schumpeter elabora una teoría que liga los ciclos económicos con la innovación (lo que llama el proceso de “destrucción creativa”).

sobre otros sectores o bien porque constituyen un input clave para toda la industria.

Respecto al papel de la demanda externa, en general suele ganar peso, ya que la industria suele estar más orientada al exterior. Sin embargo, a la hora de industrializarse, los países han seguido dos tipos de estrategia:

- Industrialización por sustitución de importaciones (ISI): se protege la industria nacional de la competencia externa y se impulsa la demanda interna de bienes industriales. La demanda externa juega un papel poco relevante. Ha sido una estrategia seguida por países sudamericanos, normalmente con poco éxito.
- Industrialización orientada a la exportación: se potencia la industria exportadora, ayudándola a ser competitiva en los mercados internacionales. Por ello, la demanda externa juega un papel clave para que la industria nacional pueda alcanzar un tamaño suficiente. Esta estrategia, de mayor éxito, ha sido más propia de los países de Asia Oriental.

Fase de consumo en masa

Una vez la industria alcanza un tamaño suficiente, muchas oportunidades de inversión han sido ya explotadas, por lo que el incentivo a ahorrar e invertir ya no es tan alto.

Así, los aumentos de renta per cápita cada vez se destinan más al consumo (o a la inversión en vivienda). Se llega así a una fase de consumo en masa, en la que la inversión pierde peso en la demanda agregada frente al consumo (que representa un 70%-80% en los países más avanzados).

c. Crecimiento y sector público

Otra pauta reseñable es que, a medida que un país crece, aumenta el peso del gasto público. Una de las principales explicaciones nos la da Adolph Wagner a través de sus dos leyes (ver tema 6).

d. Otros aspectos

Crecimiento y cambio demográfico

Los países más pobres suelen presentar altas tasas de natalidad y de mortalidad. Al haber poca población que llega a una edad avanzada, la pirámide de población suele tener una base muy amplia, que se va reduciendo con la edad.

Con el crecimiento económico, suelen ir mejorando las condiciones alimenticias y de higiene, lo que reduce enormemente la mortalidad infantil, dándose un fuerte salto en esperanza de vida. La natalidad sigue siendo alta, por lo que la población crece.

A medida que un país se desarrolla, la planificación familiar va jugando un papel cada vez más relevante. Así, la natalidad poco a poco se va reduciendo, lo que estabiliza el tamaño de la población.

Finalmente, las mejoras en sanidad van aumentando la esperanza de vida, aunque esta vez no de forma tan sustancial, ya que se debe más a la capacidad para prolongar la vida que a evitar la mortalidad infantil. Llegamos así a la situación de un país desarrollado, con una esperanza de vida del entorno de los 80 años, bajas tasas de natalidad y mortalidad, una población estable o incluso decreciente y una pirámide poblacional invertida, con mucha población en las franjas superiores.

Crecimiento y cambio social e institucional

A medida que una sociedad se desarrolla, la población se vuelve más educada, respetuosa con minorías y sensible a problemas sociales. La brecha de género normalmente se reduce. Además, los conflictos y la criminalidad generalizada se reducen drásticamente. Por su lado las instituciones, respondiendo al cambio social, suelen volverse más democráticas, transparentes y menos corruptas.

Crecimiento y comercio internacional

Finalmente, cabe destacar que a medida que un país se desarrolla su grado de apertura al exterior aumenta. La causalidad parece producirse en los dos sentidos:

- A medida que un país crece, va generando excedentes que es capaz de exportar e intercambiar por productos del exterior que satisfacen mejor los gustos de la población.
- El comercio y la apertura exterior permiten obtener recursos al país que son muy difíciles de generar internamente y que son claves para su desarrollo. La evidencia empírica muestra que la apertura exterior favorece el desarrollo, aunque no es condición suficiente.

4. DISTRIBUCIÓN INTERNACIONAL DE LA RENTA

a. Indicadores de distribución

Antes de entrar a analizar los principales indicadores de distribución, se deben tener en cuenta dos cuestiones relevantes:

- Estos indicadores se pueden aplicar sobre la renta (variable flujo) o sobre el patrimonio (variable *stock*).
- Los indicadores pueden calcularse antes y después de la acción del sector público a través de impuestos y transferencias para analizar su impacto redistributivo

Los índices de pobreza

Estos indicadores miden el porcentaje de población que vive con unos ingresos por debajo de un determinado umbral. Hay debate a la hora de considerar si la pobreza es un fenómeno relativo o absoluto, existiendo dos tipos de umbrales:

- Pobreza absoluta: no tener ingresos para cubrir unas necesidades básicas, que son universales. Un indicador es el umbral de pobreza extrema del Banco Mundial, que se establece en 1,90 \$ diarios PPA.

- Pobreza relativa: no tener ingresos para vivir una vida acorde con las costumbres sociales y culturales del país al que una persona pertenece. Se proponen índices relativos, con un umbral de pobreza distinto para cada país. Es el caso de la OCDE o la UE, que establecen el umbral de “riesgo de pobreza” en un 60% de la mediana de los ingresos disponibles del país.

Los percentiles

En el caso de la distribución de la renta o riqueza los percentiles se usan normalmente de dos formas:

- Ratios de percentiles: se hace la ratio entre un percentil y otro más alto. Un indicador típico es la ratio de percentiles 90/10⁶³.
- Porcentaje de población acumulada por debajo de un determinado percentil. Es decir, qué porcentaje de la población acumula un determinado porcentaje de riqueza⁶⁴. Esta relación porcentaje de población-porcentaje de riqueza es clave para el índice de Gini.

El índice de Gini

El índice de Gini se basa en la denominada curva de Lorenz. Dicha curva estaría conformada por los índices mencionados en el punto anterior, uniendo los distintos percentiles de riqueza que acumula cada porcentaje de la población, siempre ordenada de más pobre a más rica. En caso de igualdad perfecta, la curva de Lorenz sería una línea recta, pero al haber desigualdades solo coincide con la línea recta en el principio y en el final.

El índice de Gini indica la proporción del área que quedaría entre la curva de Lorenz del país y la recta de igualdad perfecta. De este modo, sería 0 en el caso de igualdad perfecta y 1 en el caso de que un solo individuo concentrase el 100% de la riqueza.

Índices dinámicos

Los anteriores índices dan una idea del nivel de desigualdad en renta y cómo cambia ésta a lo largo del tiempo, pero les falta el componente dinámico a nivel microeconómico: es decir, las posibilidades de que una persona con renta baja ascienda o descienda a lo largo de la curva de Lorenz.

Surgen así los índices dinámicos o índices de movilidad social, que en general comparan la situación de una persona o grupo al principio de un periodo y su situación al final, comparando normalmente una generación con otra. Estos índices, por tanto, teóricamente se enfocan más en la igualdad de oportunidades, y no tanto en la igualdad de resultados.

⁶³ Es decir, la renta o riqueza que percibe el 90% con menor renta o riqueza entre la renta o riqueza que percibe el 10% con menor renta o riqueza.

⁶⁴ Este indicador sería el utilizado en frase: “El 1% más rico acumula el 50% de la riqueza”.

b. Evolución de la distribución de la renta y la riqueza

Se observan tendencias dispares:

- Por un lado, el porcentaje de renta y riqueza acumulado por los percentiles más ricos ha aumentado a nivel mundial desde los años 70. Además, se observa de forma generalizada un aumento en el índice de Gini de los países desarrollados.
- Por otro, los índices de Gini de varios países en desarrollo se han reducido durante el mismo periodo. Además, el porcentaje de la población mundial que vive por debajo del umbral de pobreza extrema se ha reducido de forma espectacular.

Una vez vistas estas tendencias, se procede a analizar las principales teorías que tratan de explicarlas.

c. Teorías explicativas

A la hora de analizar las teorías explicativas sobre la desigualdad, en general se suelen hacer una serie de asunciones:

- A medida que un individuo tiene más renta, la proporción de la renta que se percibe como remuneración al capital va creciendo. Por ello, si aumenta la remuneración del capital, aumenta la desigualdad.
- Los beneficios extraordinarios de una actuación monopolística suelen beneficiar a agentes con mayores niveles de renta.

Teniendo estas ideas en mente, se procede a hacer un análisis de distintos elementos que pueden tener un impacto sobre la distribución de la renta.

Globalización y desigualdad

Al hablar del impacto que puede tener la globalización sobre la distribución de la renta, hay que referirse a Paul Samuelson, Wolfgang Stolper y Robert Mundell, que establecen que, si todos los países tienen acceso a la misma tecnología, la globalización produce una tendencia a la igualación en las remuneraciones de los factores productivos, bien sea a través del comercio de los propios factores productivos o a través del comercio de bienes.

Sin embargo, la igualación de remuneración no es total ya que los supuestos de partida no se cumplen:

- Las tecnologías de los países pueden ser distintas. En este caso el comercio de bienes no llevaría a la igualación en la remuneración de factores, estando mejor remunerados en países que tengan una ventaja tecnológica absoluta (sí tenderían a igualarse en el caso de comercio de factores, mientras haya rendimientos decrecientes).
- La movilidad de bienes y factores no es perfecta. Siguen existiendo importantes barreras *de iure*, (política migratoria, aranceles, barreras a la inversión extranjera...) y *de facto* (costes de transporte, apego de los trabajadores al país propio...)

- Los factores productivos pueden presentar en ocasiones rendimientos crecientes, como son las externalidades de capital.

A pesar de estas limitaciones, el teorema de Stolper-Samuelson puede ayudar a explicar el aumento de la desigualdad en países desarrollados y su reducción en algunos países en desarrollo: los países desarrollados son abundantes en capital, ello provoca que la globalización aumente la remuneración del capital y reduzca la del trabajo (y viceversa en los países en desarrollo).

Por otro lado, la globalización tiene un fuerte efecto pro-competitivo: monopolios locales se ven ahora sujetos a competencia internacional. Ello provoca una reducción en los precios y una eliminación del beneficio extraordinario. Además, algunos bienes de primera necesidad pueden ser importados a precios mucho más baratos. Todo esto puede estar detrás de la reducción de la pobreza que se ha observado los últimos años.

Sin embargo, para algunos autores, determinadas formas de comercio y algunos acuerdos comerciales han aumentado el poder de mercado de las grandes multinacionales, lo que puede estar detrás del aumento de determinados índices de desigualdad a nivel global y de la mayor concentración de renta en manos de los más ricos.

Tecnología y desigualdad

El progreso tecnológico normalmente aumenta la productividad de todos los factores y, con ello, su remuneración, beneficiando a todos los agentes (al menos a largo plazo).

No obstante, el progreso tecnológico no tiene por qué ser neutral: puede llevar a intensificar el uso de determinados factores más que otros, aumentando así su remuneración (se habría intensificado el uso de capital y de trabajo cualificado).

Demografía y desigualdad

Puede ligarse el aumento de la desigualdad en países desarrollados con el débil crecimiento demográfico. La explicación es sencilla: las herencias, si se reparten entre muchos hijos, tienen un efecto de desconcentración sobre la riqueza, que no se produce si se reduce la natalidad.

La tesis de Piketty

Thomas Piketty explica ciertas tendencias en la distribución de la renta en base a una contrastación empírica: a largo plazo, los rendimientos del capital son consistentemente más altos que el crecimiento económico. Dado que los propietarios del capital suelen presentar una propensión a ahorro más alta, ello provoca que los propietarios de capital se enriquezcan más rápido que el resto de la población.

Instituciones y desigualdad

Finalmente, cabe señalar que los países con instituciones democráticas y mejores niveles educativos presentan normalmente mejores índices de igualdad y movilidad social. También la facilidad para crear empresas o el desarrollo de los mercados de capitales (que tiende a facilitar la financiación de proyectos empresariales) están ligados a la movilidad social.

5. BLOQUES ECONÓMICOS REGIONALES

Los bloques económicos regionales son grupos de países con un muy elevado volumen de comercio e integración entre ellos.

a. Europa occidental

A pesar de haber perdido peso en las últimas décadas, sigue siendo muy relevante en el comercio internacional.

Además de presentar niveles de renta per cápita y desarrollo económico relativamente elevados, cuentan con el proceso de integración económica más avanzado: la UE y la zona euro. Varios países no pertenecientes a la Unión Europea están también integrados en otros acuerdos, como el EEE o el espacio Schengen.

Sus especialidades productivas son propias de países desarrollados: manufacturas de alto valor añadido y servicios, presentando déficit en otros aspectos como las materias primas y, cada vez más, en manufacturas más expuestas a la competencia en precios (siderurgia, textil...).

b. T-MEC

Los países que forman parte del acuerdo del T-MEC, antiguo NAFTA (Estados Unidos, Canadá y México), podrían considerarse otro bloque comercial por el elevado volumen de comercio e integración económica que presentan entre ellos.

El bloque integra tres países con muy distintos niveles de desarrollo y renta per cápita. Ello lleva a que no haya un claro patrón de especialización productiva si consideramos todo el bloque, ya que sus países presentan distintos patrones de especialización.

c. Sudeste asiático

Es claramente el bloque que más peso ha ganado en los últimos años, desplazándose el centro de gravedad económico y comercial desde el Atlántico hacia el Pacífico. Además, siempre ha tenido un peso enorme en términos de población.

En general, está conformado por países emergentes, con niveles de desarrollo medios, pero algunos países ya presentan niveles de desarrollo elevados. De este modo, su proceso de desarrollo comienza con un patrón de especialización en manufacturas con

poco contenido tecnológico, pero algunos países (China, Corea...) ya comienzan a ser punteros en algunas industrias con alto contenido tecnológico (Japón siempre lo ha sido).

También existen procesos de integración, como ASEAN o APEC. Además, en 2020, los países de ASEAN firmaron el RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*), un acuerdo de integración con China, Japón, Corea, Australia y Nueva Zelanda, formando el área de integración más grande del mundo en términos de PIB. Este proyecto impulsado por China (que excluye a EEUU) competía inicialmente con el TPP (*TransPacific Partnership*), inicialmente impulsado por EEUU, pero finalmente abandonado durante la presidencia de Trump.

d. Latinoamérica

Formada por países con niveles de desarrollo y renta per cápita medios y bajos. El proceso de desarrollo ha sido dispar en este continente, con países que han alcanzado buenos niveles de desarrollo (Chile, Colombia, Perú), aunque algunos se están estancando (Argentina, Brasil) y otros que se han quedado atrás (Bolivia, Centroamérica, Caribe...).

Las estrategias de desarrollo han sido de lo más dispares: algunos han sentado las bases del desarrollo en el comercio internacional, mientras que otros han optado por proteger su industria naciente y desarrollar una ISI.

La abundancia de materias primas y condiciones climatológica lleva a un patrón de producción especializado en productos agrícolas y productos primarios.

Existen también procesos de integración regionales:

- Algunos de carácter más abierto al resto del mundo, como Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) o, sobre todo, la reciente Alianza del Pacífico (Colombia, México, Chile y Perú).
- Algunos de carácter más proteccionista, como la Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).

e. Oriente Medio y África

Estos dos bloques presentan los mayores retos en términos de desarrollo, pues en ellos se encuentran los países con menores IDH y las mayores bolsas de pobreza. Más allá de las miserias económicas, presentan también grandes retos sociales: guerras, discriminación hacia la mujer, fanatismo religioso, corrupción, inseguridad...

En el plano comercial, están especializados en materias primas (petróleo, gas, metales...) y productos agrícolas.

6. CONCLUSIÓN

En definitiva, crecimiento, desarrollo y desigualdad son realidades multidimensionales, en torno a las cuales se articulan problemas complejos. La economía es una ciencia muy

joven como para dar respuestas claras a esos problemas, pero parece estar manos a la obra con un importante volumen de investigadores que analizan el mundo en desarrollo y la pobreza. Prueba de ello es que algunos premios Nobel recientes han ido a manos de economistas centrados en el desarrollo: Angus Deaton (2015) y Banerjee, Duflo y Kremer (2019).

En general, los resultados son esperanzadores, pero para continuar avanzando es fundamental mantener la objetividad que debe caracterizar a la ciencia, evitando los sesgos ideológicos y huir de soluciones simples a problemas muy complejos.

BIBLIOGRAFÍA

Libros de consulta

- "Apuntes de crecimiento económico". Sala i Martín, Xabier. Antoni Bosch, 2ªEd. [2000] → Se encuentra un análisis de las principales teorías sobre el crecimiento económico, así como algo de evidencia empírica acerca del mismo.
- "El capital en el siglo XXI". Piketty, Thomas. Fondo de cultura económica [2013]
- "Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty". Duflo, Esther; Banerjee, Abhijit. Public Affairs [2011].
- "Desigualdad". Atkinson, Athony. Fondo de Cultura Económica [2016]

Enlaces web (útiles para la actualización de datos)

- <https://datos.bancomundial.org/> → Base de datos del Banco Mundial: estadísticas sobre desigualdad y pobreza.
- <https://www.undp.org/> → Página oficial del PNUD: tendencias del mundo en desarrollo y los datos sobre el IDH.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA INTERNACIONAL

Tema 9

Análisis de la población mundial. Su evolución. Dinámicas del cambio demográfico. Fronteras y migraciones. Influencia de los movimientos migratorios en las transformaciones económicas del Norte y del Sur.

Sumario: 0. Conceptos clave. 1. Introducción. 2. Análisis de la población mundial. Su evolución. 3. Dinámicas del cambio demográfico. 4. Fronteras y migraciones: 4.1. Fronteras y migraciones. Control de la inmigración. 4.2. Justificación microeconómica de los movimientos migratorios. 4.3. Análisis histórico. Evolución de los flujos migratorios y consecuencias. Influencia de los movimientos migratorios en las transformaciones económicas del norte y sur. 5. Conclusión. 6. Bibliografía.

0. CONCEPTOS CLAVE

- Crecimiento demográfico. Tasa de fecundidad. Esperanza de vida.
- Urbanización. Globalización. Éxodo rural. No rivalidad de las ideas. Instituciones.
- Fronteras. Flujos migratorios. Control de la inmigración.
- Oferta de trabajo. Políticas de adaptación. Integración. Barreras culturales.
- Remesas. Efecto desbordamiento del conocimiento. Fuga de cerebros. *Brain Tax*.

I. INTRODUCCIÓN

La población mundial se encuentra en la actualidad compuesta por 7.942 millones⁶⁵ de personas y, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), esta cifra aumentará en 2.000 millones de personas en los próximos treinta años, hasta los 9.700 millones de personas en 2050. Además, la ONU estima que la población mundial podría alcanzar su punto máximo a finales del presente siglo, alcanzado una cifra próxima a los 11.000 millones de personas.

Por otro lado, el envejecimiento debido al aumento de la esperanza de vida al nacer y la disminución de los niveles de fecundidad⁶⁶ es otra de las grandes tendencias. Estos

⁶⁵ Informe *World Population Prospects 2022*

https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf

⁶⁶ La esperanza de vida al nacer era de 64,2 años en 1990, 72,6 años en 2019 y se estima que aumentará hasta los 77,1 años en 2050. La tasa global de fecundidad era de 3,2 nacimientos por mujer en 1990, 2,5 en 2019 y se estima que disminuirá hasta los 2,2 nacimientos por mujer en 2050.

cambios afectan al tamaño, composición y distribución de la población mundial y tienen importantes repercusiones⁶⁷.

Además de estos cambios en la población se debe considerar el carácter dinámico de la misma. Los movimientos migratorios generan flujos de población entre países receptores y emisores. Así, para 2050, se espera que catorce países reciban a más de un millón de inmigrantes, mientras que diez países experimentarán una salida de más de un millón de emigrantes.

Estos fenómenos (crecimiento, envejecimiento, migraciones) son grandes retos desde un punto de vista de la política económica y afectan a las transformaciones de las economías. Así, sectores tan críticos como el mercado de bienes, mercado de trabajo, los sistemas de protección social, la vivienda o el medio ambiente se ven claramente afectados por los mismos.

2. ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN MUNDIAL. SU EVOLUCIÓN

La demografía es la ciencia que tiene como objetivo el estudio de las poblaciones humanas⁶⁸ y que analiza su dimensión, estructura, evolución, distribución y características generales, considerados desde un punto de vista cuantitativo, y las leyes que rigen estos fenómenos. Se puede diferenciar entre una demografía estática, que estudia las poblaciones humanas en un momento de tiempo determinado desde un punto de vista de su dimensión, territorio, estructura y una demografía dinámica, que estudia las poblaciones humanas desde el punto de vista de su evolución en el tiempo y los mecanismos por los que se modifica la dimensión, estructura y distribución geográfica de las poblaciones (natalidad, mortalidad y flujos migratorios), para así realizar un análisis de la población mundial desde el punto de vista de las tendencias.

En primer lugar, refiriéndonos a la tasa de fecundidad, se prevé que la tasa global de fecundidad, que bajó de 3,2 nacimientos por mujer en 1990 a 2,3 en 2021, disminuya aún más, alcanzando 2,2 nacimientos por mujer en 2050. Se estima que es necesario un nivel de fecundidad de 2,1 nacimientos por mujer para asegurar el reemplazo generacional. En 2021, la fecundidad promedio en África Subsahariana es de 4,6 nacimientos por mujer, en Oceanía (excluyendo Australia y Nueva Zelanda) de 3,1, en el norte de África y Asia occidental de 2,8, y en Asia central y meridional de 2,3.

En cuanto a la distribución por sexos, la distribución se mantiene relativamente estable en torno al 50%. De representar el 49,97% en 1960, las mujeres han pasado a representar el 49,7% en 2021.

⁶⁷ Entre estas implicaciones podemos destacar las relativas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), acordados en 2015 para alcanzar mejoras en la prosperidad económica, bienestar social y protección del medio ambiente, entre otros.

⁶⁸ Una población puede ser definida como un conjunto de individuos, constituido de forma estable, ligado por vínculos de reproducción e identificado por características territoriales, políticas, jurídicas, étnicas o religiosas. La continuidad de una población estará asegurada por vínculos de reproducción que ligan a padres e hijos y garantizan la sucesión de las generaciones.

En relación con la esperanza de vida al nacer, esta se sitúa en 72,8 años y se prevé que siga aumentando hasta los 77,1 años en 2050. Si bien las diferencias entre países se han ido reduciendo, continúa existiendo un brecha considerable⁶⁹. En 2019, la esperanza de vida al nacer en los países menos desarrollados se situaba 7,4 años por debajo del promedio mundial, debido a factores como la mortalidad infantil y materna, la violencia, los conflictos y el impacto persistente de enfermedades y epidemias.

Muy relacionado con el aumento de la esperanza de vida está el envejecimiento. El grupo de edad de los mayores de 65 años es el que crece más rápidamente, representando ya el 10% de la población. Se prevé que este porcentaje aumente al 16% en 2050. Además, se proyecta que el número de personas de 80 años o más se triplicará, de 143 millones en 2019 a 426 millones en 2050.

En términos de crecimiento demográfico, en 2020 se dio por primera vez un descenso demográfico (del 1%) desde 1950, lo que se imputa a los efectos de la pandemia de la COVID-19. En cuanto al crecimiento previsto, ocho países representarán más de la mitad del crecimiento proyectado de la población mundial para 2050 (en orden decreciente; República Democrática del Congo, Egipto, Etiopía, India, Nigeria, Pakistán, Filipinas y Tanzania). En consecuencia, India superará a China como el país más poblado del mundo en 2023, mientras que la población de África Subsahariana prácticamente se duplicará en 2050⁷⁰. En la cola del crecimiento poblacional esperado para el año 2050 se encuentran Asia oriental y sudoriental, con un crecimiento proyectado de solamente el 3% y Europa y América del Norte, con apenas un 2%.

El bajo crecimiento poblacional junto con ciertos flujos migratorios hace que ciertos países experimenten una reducción en el tamaño de su población. De hecho, desde 2010, 27 países o áreas han experimentado una reducción de 1% o más en el tamaño de sus poblaciones. Entre 2019 y 2050, se proyecta que en 55 países o áreas la población disminuirá un 1% o más; en 26 de esos países la caída será de al menos el 10%. En China, por ejemplo, se proyecta que la población disminuirá en 31,4 millones (un 2,2%) entre 2019 y 2050.

En 2022, las dos regiones más pobladas del mundo son Asia oriental y el sudeste asiático (2.300 millones de personas, 29% de la población mundial) y Asia central y meridional (2.100 millones, 26%).

3. DINÁMICAS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO

Analizadas las características actuales de la población mundial y su evolución, se hace referencia a continuación a las dinámicas del cambio demográfico, que tienen grandes implicaciones económicas y sociales.

⁶⁹ Se debe de tener en consideración que la esperanza de vida es una media aritmética y por lo tanto la reducción de la mortalidad en los extremos (reducción de la mortalidad infantil debido a la implementación de unas normas de higiene mínimas) mejora sensiblemente el valor de la esperanza de vida media.

⁷⁰ Crecerá un 99%.

Una de las dinámicas más relevantes del cambio demográfico es el proceso de urbanización. Según el Grupo Banco Mundial, hoy en día cerca del 55% de la población mundial vive en ciudades. En 2050, la población urbana se duplicará y casi 7 de cada 10 personas vivirán en ciudades. Dado que más del 80% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial se genera en las ciudades, la urbanización se considera una etapa fundamental en el proceso de desarrollo de una economía, al que se asocian numerosas externalidades, tanto positivas (concentración de talento, conocimiento, acumulación de capital) como negativas (congestión, contaminación, aumento del precio de la vivienda, abandono del medio rural).

Asociadas a este proceso de urbanización aparecen, al menos, dos tendencias muy relevantes: la consolidación de una clase media (desde un punto de vista económico y social) y la afirmación del Estado del Bienestar. La creación y consolidación de la clase media es el resultado de una adecuada distribución de la renta entre los habitantes de un territorio, lo que fomenta el aumento de la representación de una mayor proporción de la sociedad en la toma de decisiones y contribuye positivamente a la cohesión social.

Por otro lado, la consolidación del Estado de Bienestar surge de la necesidad de crear infraestructuras básicas asociadas al proceso de urbanización (sistemas de alcantarillado, eléctricos, de agua y saneamiento, carreteras) que una vez consolidadas garantizan un aumento de la calidad de vida y una mayor participación del Estado en la economía y la sociedad.

Este proceso de urbanización debe de analizarse junto a la globalización, que es el proceso por el cual el aumento de los flujos comerciales y financieros a nivel mundial resulta en un aumento continuo de la interconexión entre las diferentes naciones del mundo⁷¹. La globalización no es únicamente un fenómeno demográfico y tampoco es exclusivamente un fenómeno económico, ya que tiene importantes implicaciones sociales, políticas y tecnológicas.

Tanto la globalización como la urbanización son factores fundamentales para explicar el crecimiento económico, según los economistas C. I. Jones y el Premio Nobel de economía⁷² P. Romer. Estos autores ponen el foco en el círculo virtuoso generado entre la población, las ciudades y las ideas.

Muy relacionado con la urbanización está el éxodo rural. El éxodo rural se refiere al fenómeno por el cual se da un movimiento de la población desde las zonas rurales a las ciudades. El éxodo rural genera, en consecuencia, un paulatino despoblamiento de ciertas zonas rurales y también un progresivo envejecimiento, ya que la población que abandona estas zonas rurales generalmente es población joven, que busca mejores

⁷¹ En este aumento de la interconexión de las naciones a nivel mundial, Internet ha jugado un papel fundamental.

⁷² Premio del Banco de Suecia en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel (aunque comúnmente se denomina Premio Nobel de economía, técnicamente no es un Premio Nobel al no ser uno de los premios que Alfred Nobel recogió en su testamento).

Paul Romer recibe el Premio Nobel de economía en 2018 por integrar las innovaciones tecnológicas en el análisis económico, explicando qué hace que una economía innove y, por tanto, crezca más que otras.

⁹ Desde un punto de vista económico, se habla de la obligatoriedad de prestar un servicio universal.

oportunidades laborales o formativas en las zonas urbanas o beneficiarse de un Estado del Bienestar no existente en ciertas zonas rurales.

En este sentido, la actuación del sector público es fundamental para evitar que se de este fenómeno, actuando sobre los factores comentados previamente (transporte ferroviario o por carretera, conexión a Internet, incentivos a empresas...). Además, el Sector Público debe de garantizar que ciertos servicios básicos (sanidad, educación...) están disponibles para todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia⁹.

Por último, una consecuencia muy relevante de estos cambios demográficos es el efecto de las ciudades sobre el medio ambiente y el cambio climático. Las ciudades desempeñan cada vez un protagonismo mayor en la lucha contra el cambio climático porque a medida que crecen aumenta su exposición al clima y al riesgo de desastres. Casi 500 millones de residentes urbanos viven en zonas costeras, lo que les hace más vulnerables a las marejadas ciclónicas y al riesgo de desastres. En las 136 ciudades litorales más grandes del mundo viven 100 millones de personas (20% de la población). Además, alrededor del 90% de la expansión urbana en países en desarrollo se registra en áreas próximas a zonas de riesgo y se traduce en asentamientos informales y no planificados. Por tanto, es fundamental “construir” - tanto en términos físicos como en lo referente a las instituciones que se asientan en ellas – ciudades que sean inclusivas, saludables, resilientes y sostenibles.

El crecimiento demográfico en unas regiones y el envejecimiento en otras genera presiones sobre los mercados de trabajo, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y ayudas sociales, e impulsa los movimientos migratorios. La migración es una de las grandes dinámicas del crecimiento demográfico, a la que nos referiremos a continuación.

4. FRONTERAS Y MIGRACIONES

4.1. Fronteras y migraciones. Control de la inmigración.

Se puede definir una frontera como la línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, entendido como el espacio terrestre, marítimo y aéreo sobre el que ejerce su soberanía, lo que permite hablar de fronteras terrestres, marítimas y aéreas en función de la naturaleza física del espacio delimitado.

Una cuestión fundamental en el ámbito de las fronteras es la gestión de las mismas. La gestión de fronteras es la administración de las medidas relacionadas con el movimiento autorizado de personas (migración regular) y bienes, al tiempo que se previene el movimiento no autorizado de personas (migración irregular) y bienes. El presente tema se centrará en los movimientos de personas, es decir, en la migración y su control.

La gestión de la migración se refiere a la gestión y ejecución, principalmente por los Estados en el marco de los sistemas nacionales o a través de la cooperación bilateral y

multilateral⁷³, de un conjunto de actividades que abarcan todos los aspectos de la migración y la incorporación de las consideraciones relativas a la migración en las políticas públicas.

Así, un aspecto de la gestión de la migración de gran relevancia económica y política es el control de la inmigración. El control de la migración no se centra solamente en regular la entrada de inmigrantes a través de una frontera sino también en valorar la capacidad del país de acoger a esos inmigrantes en distintos ámbitos (mercado de trabajo, mercado de vivienda, acceso a las instituciones...), y regular en consecuencia. Detrás del control de la inmigración se encontrarían motivos económicos, de seguridad o culturales.

Para entender el control de la inmigración se debe definir a qué parte de la población se le considera inmigrante. Según las Naciones Unidas, será considerado inmigrante a aquel que permanece en un país durante un periodo de tiempo superior a 12 meses.

4.2. Justificación microeconómica de movimientos migratorios

Tradicionalmente, y partiendo de un análisis económico perteneciente a la escuela neoclásica, se concluye que los flujos migratorios se explican en base a las diferencias salariales entre países. Sin embargo, este análisis es incompleto ya que no permite explicar la composición de los flujos migratorios, sino únicamente el saldo migratorio neto entre dos países.

Para solventar esta deficiencia, Borjas estudia la decisión de emigrar basándose no solo en las diferencias salariales sino también en la dispersión en la remuneración de las habilidades de los trabajadores y los costes de emigrar.

La dispersión en la remuneración de las habilidades funciona de tal forma que los trabajadores productivos emigrarán si la dispersión en el país de destino es alta, ya que éstos se podrán beneficiar de la misma, al situarse en la parte alta de la dispersión. Sin embargo, los trabajadores menos productivos o de menor cualificación emigrarán si la dispersión en el país de destino es baja, ya que funcionará como un “seguro laboral”.

Los costes de emigrar dependerán de factores como la existencia de restricciones de pobreza en los países de origen que frenen la emigración, la proporción de población joven sobre el total en los países de origen y destino, la magnitud de la colonia de emigrantes que reside en los países de destino o las diferencias culturales o idiomáticas entre el país de origen y de destino.

A partir de estas variables, Borjas diferencia una selección positiva – en la que los emigrantes proceden de la parte superior de la distribución de la renta en el país de origen y se sitúan por encima de la renta media en el país de destino – , una selección negativa – en la que los emigrantes proceden de la parte inferior de la distribución de la renta en el país de origen y se sitúan por debajo de la renta media en el país de destino

⁷³ En el ámbito multilateral, se debe destacar la aprobación del pacto migratorio de Marrakech, en diciembre de 2018 por 160 países. Se trata del primer acuerdo global para ayudar a aprovechar los beneficios de la migración y proteger a los inmigrantes indocumentados.

y un tercer caso, de carácter excepcional, en el que los emigrantes son seleccionados de la parte inferior de la distribución de la renta en el país de origen y se sitúan por encima de la renta media en el de destino (refugiados).

Por tanto, este modelo permite analizar los flujos brutos o composición de los movimientos migratorios entre economías y los factores que justifican la decisión de emigrar. De esta forma, este modelo contribuye a explicar como, por ejemplo, según la evidencia empírica en el caso de Estados Unidos, hasta los años sesenta los flujos de inmigración contribuyeron a mejorar el nivel de renta media de la población, tratándose de un proceso de selección positiva, mientras que a partir de esa década, la nueva política de inmigración altera el origen de los flujos de inmigración y presiona a la baja la renta media de los estadounidenses, al corresponder a un proceso de selección negativa⁷⁴.

4.3. Análisis histórico. Evolución de flujos migratorios y consecuencias. Influencia de los movimientos migratorios en las transformaciones económicas del norte y sur⁷⁵.

En las últimas décadas se han dado cambios relevantes en el ámbito de las migraciones; entre ellos, cabe citar dos cambios concretos.

En primer lugar, se ha producido una creciente restricción al movimiento de personas entre países. Así, en los años cincuenta y sesenta se firman acuerdos multilaterales con el objetivo de dar garantías adicionales a aquellos inmigrantes que tuvieran la condición de refugiados (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951). Sin embargo, a partir de los años 80, los problemas derivados de los flujos masivos de inmigración en los países desarrollados, provocan que estos adopten medidas unilaterales para la restricción de los flujos de inmigración.

En segundo, Europa, tradicionalmente emisora de emigrantes, ha pasado a ser receptora neta. Dentro de Europa, y a consecuencia de la transición económica en los países del este de Europa, desde los años noventa se han producido flujos migratorios desde los países menos industrializados a Europa central y occidental. Por otro lado, América Latina experimenta el cambio contrario, pasando de ser receptor neto a emisor neto. Por último, Asia y África se han convertido en importantes focos emisores de flujos migratorios (muy especialmente en aquellos países de elevado crecimiento demográfico y altos niveles de desempleo).

El número estimado de migrantes internacionales no ha dejado de aumentar en los últimos 50 años. En 2020 vivían en un país distinto de su país natal casi 281 millones de personas, es decir, 128 millones más que 30 años antes, en 1990 (153 millones), y más de tres veces la cifra estimada de 1970 (84 millones).

⁷⁴ En 1965 se abolen las cuotas de inmigración que favorecían a los inmigrantes europeos y se pone en marcha un sistema de inmigración que potenciaba la reagrupación familiar, dando entrada a inmigrantes de otros países con un menor nivel salarial medio que presionaron a la baja la renta media nacional.

⁷⁵ Informe *World Migration Report 2022* <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>

Europa es el principal destino de los flujos de migración internacional, con 87 millones de migrantes (el 30,9% de la población de migrantes internacionales), seguida de cerca por Asia, con 86 millones (el 30,5%). América del Norte es el destino de 59 millones de migrantes internacionales (el 20,9%), y África el de 25 millones (el 9%). El número de migrantes internacionales de América Latina y el Caribe se ha duplicado con creces en los últimos 15 años, pasando de alrededor de 7 millones a 15 millones; esta región, que acoge al 5,3% de los migrantes internacionales, tiene la tasa más alta de aumento de esa población. En Oceanía viven alrededor de 9 millones de migrantes internacionales, aproximadamente el 3,3% del total.

Oceanía tiene la proporción más alta de migrantes internacionales respecto de la población total, con un 22% de personas nacidas en el extranjero. La segunda proporción más alta de migrantes internacionales corresponde a América del Norte, con el 15,9%, y la tercera a Europa, con el 11,6%. Las proporciones de migrantes internacionales de América Latina y el Caribe, África y Asia se cifran en el 2,3%, el 1,9% y el 1,8%, respectivamente.

Tal como viene ocurriendo desde hace 50 años, los Estados Unidos de América ocupan el primer lugar entre los principales países de destino de la migración, con más de 51 millones de migrantes internacionales. Alemania ha pasado a ser el segundo destino más importante, con casi 16 millones de migrantes internacionales, y la Arabia Saudita, el tercero, con 13 millones. La Federación de Rusia y el Reino Unido completan el grupo de los cinco principales países de destino, con 12 millones y 9 millones de migrantes internacionales respectivamente.

Con casi 18 millones de personas residentes en el extranjero, la India tiene la mayor población de emigrantes del mundo y ocupa el primer lugar entre los países de origen. El segundo lugar corresponde a México, con alrededor de 11 millones de emigrantes. La Federación de Rusia es el tercer país de origen más importante, seguido de cerca por China (unos 10,8 millones y 10 millones, respectivamente). En el quinto lugar se encuentra la República Árabe Siria, que tiene más de 8 millones de nacionales viviendo en el extranjero, principalmente como refugiados debido a los desplazamientos masivos del último decenio.

En primer lugar, se analizan los efectos que la inmigración tiene sobre las regiones receptoras de migración.

Se pueden diferenciar los efectos socioeconómicos de la inmigración en el corto, medio y largo plazo. El primer efecto que se produce de forma inmediata al generarse los flujos migratorios es una mayor disponibilidad del factor trabajo en dicha economía. Esta mayor disponibilidad del factor trabajo permite ocupar ciertos puestos de trabajo en los que no existe una oferta de trabajo suficiente por parte de los trabajadores nacionales y supone un aumento del crecimiento potencial de la economía vía mayor acumulación del factor trabajo.

En relación con los salarios y el nivel de empleo, no existe una conclusión definitiva. Desde una perspectiva neoclásica, cabría esperar que el aumento de la oferta de trabajo disminuyese el salario de los trabajadores nacionales (considerando mercados flexibles)

o generase desempleo (en los mercados rígidos). Sin embargo, el efecto dependerá enormemente de factores como la fase del ciclo en la que se encuentre la economía receptora o, sobretodo, el nivel de cualificación de los inmigrantes.

En el medio plazo, es fundamental la integración y asimilación de los profesionales inmigrantes. Se debe tener en consideración que en el corto plazo se pueden dar importantes costes de ajuste en el proceso de inmigración (choques culturales, barreras idiomáticas, burocracia, acceso a la vivienda...). La eliminación de esos costes de ajuste es fundamental para permitir una adaptación rápida y para aprovechar el potencial pleno de la inmigración⁷⁶.

En el largo plazo, se debe valorar el efecto de la inmigración sobre ciertas variables relacionadas con el Estado del Bienestar. Se estudia de una forma especial, por su relevancia, la contribución de la inmigración a la sostenibilidad del sistema de pensiones. En aquellas economías en las que se pone en duda la misma, se señala a la inmigración como posible solución a este problema. En cualquier caso, se debe tener en consideración que la contribución positiva de la inmigración (generalmente, población joven) al sistema de pensiones dependerá de nuevo de las características de dicha inmigración y de su participación activa en el mercado de trabajo.

A continuación, se deben analizar los efectos socioeconómicos de la emigración.

En el corto plazo, y en el sentido inverso a lo que ocurría en el caso de la inmigración, la emigración genera una menor disponibilidad de factor trabajo en la economía. Esa menor disponibilidad de trabajo es negativa ya que disminuye el crecimiento potencial de la misma. Sin embargo, esa emigración puede favorecer una disminución de las tensiones en el mercado de trabajo, de tal forma que la mano de obra que en origen estaría desempleada emigra a otras regiones. En cualquier caso, no es fácil valorar el impacto de la emigración en ciertas regiones, sobre todo en las menos desarrolladas, debido al protagonismo de la economía sumergida y a las limitaciones de las fuentes estadísticas.

En el medio plazo, los efectos de la emigración dependerán enormemente de las características de la misma y de su comportamiento con respecto a su país de origen. Así, un aspecto muy relevante sobre todo en las economías en desarrollo del hemisferio sur son las remesas. Las remesas son una fuente de renta privada y su papel en el desarrollo es muy relevante al constituir un recurso generalmente estable, no pagar intereses y ser canalizadas directamente hacia los individuos (sector privado).

Otra variable de gran relevancia es el retorno o no del trabajador emigrante a su país de origen. El trabajador emigrante que adquiere ciertos conocimientos en el país de destino y vuelve posteriormente a su país podrá aportar nuevos conocimientos y habilidades (*know-how*), contribuyendo positivamente al crecimiento económico. De esta forma, el regreso de emigrante podría más que compensar los efectos negativos de su salida inicial. Por el contrario, si ese emigrante no vuelve al país de origen se confirmará

⁷⁶ Evitando, además, las consecuencias económicas y sociales negativas derivadas de una falta de adaptación por parte de la población inmigrante.

el impacto negativo de la emigración que se daba en el corto plazo. Para evitar esta pérdida de recursos y sobretodo la pérdida los trabajadores más cualificados (“fuga de cerebros”), los economistas proponen distintas medidas. Por ejemplo, Bhagwati aboga por la implementación de un impuesto a los emigrantes de países en desarrollo residentes en países desarrollados, que permitiría aumentar la recaudación nacional (*brain tax*). Este impuesto puede cobrar aún más sentido si se han invertido recursos públicos en la formación del emigrante.

Por último, en el largo plazo la emigración puede generar (al igual que ocurría en el caso de la inmigración) ciertos cambios estructurales, como el envejecimiento progresivo de la población a medida que los trabajadores más jóvenes emigran.

Cabe finalizar este análisis haciendo una referencia a los flujos migratorios intracontinentales, que, siendo flujos internacionales, no contribuyen a la distinción clásica de hemisferio norte-receptor frente a hemisferio sur-emisor, pero que sitúan a Asia como uno de los continentes de mayor recepción y emisión de flujos migratorios.

5. CONCLUSIÓN

En este tema se han analizado las características esenciales de la población mundial en la actualidad y su evolución. En línea con lo expuesto, cabe resaltar que muchas de las poblaciones de mayor crecimiento demográfico se encuentran en las regiones más pobres del planeta. Por ello, el denominado “dividendo demográfico” supone una oportunidad, pero también un reto, no solamente para los países que experimentarán este crecimiento demográfico, sino también para el resto del mundo.

Los cambios demográficos explican las grandes tendencias de la sociedad internacional y están muy relacionados con el fenómeno de la migración: un proceso histórico, cuyos rasgos y dirección de sus flujos evolucionan en función de la realidad económica, política y social de los países.

6. BIBLIOGRAFÍA (enlaces web)

- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2019): “La población mundial sigue en aumento, aunque cada vez sea más vieja” <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/world-populationprospects-2019.html>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2019): “Situación y perspectivas de la economía mundial en 2019: Resumen ejecutivo” <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/situacion-y-perspectivas-de-la-economia-mundial-en-2019-resumen-ejecutivo/>
- World Population Prospects Report 2022 https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf

- World Migration Report 2022:
<https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2018): “El pacto Migratorio de Marrakech”
http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Articulos/Paginas/Articulos/20181212_ARTICULO_MINISTRO.aspx#:~:text=El%20pacto%20mundial%20por%20una,flamencos%20del%20gobierno%2C%20se%20basa
- Instituto Cervantes (2017): “El español: una lengua viva. Informe 2017”
https://cvc.cervantes.es/Lengua/anuario/anuario_17/informes/p01.htm
- Panel de datos del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/>
- Banco Mundial. (2020). Desarrollo Urbano (I)
<https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>
- Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Prensa. “Madeleine Sumption: «El Brexit ganó porque la inmigración se convirtió en el centro del debate»”
<http://www.uimp.es/actualidad-uimp/madeleine-sumption-el-brexit-ganoporque-la-inmigracion-se-convirtio-en-el-centro-del-debate.html>

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA INTERNACIONAL

Tema 10

El peso de Asia en el concierto económico mundial y los principales procesos de cooperación económica de Asia-Pacífico. Especial referencia a los casos de China, Japón, Singapur, República de Corea e India.

Sumario: 1. Introducción. 2. Evolución económica del continente asiático. El milagro asiático. Las crisis financieras. El peso de Asia Hoy. Los procesos de cooperación económica de Asia Pacífico. 3. Especial referencia a los casos de China, Japón, Singapur, República de Corea e India.

1. Introducción

Asia, el continente más extenso y poblado del mundo, ha logrado en pocos decenios convertirse en una región económica de enorme influencia. En la actualidad, 3 de las 5 mayores economías del mundo se hallan en Asia. China es la segunda potencia mundial, por detrás de EE.UU. El tercer y quinto puesto son ocupados por Japón y la India. En la actualidad, Asia representa la mitad del PIB mundial.

El presente tema analizará el peso de Asia en el concierto económico mundial, incluyendo un breve análisis histórico, para después centrarse en 5 casos específicos: China, Japón, Singapur, Corea e India.

2. El peso de Asia en el concierto económico mundial y los principales procesos de cooperación económica de Asia Pacífico.

2.1 Evolución económica del continente asiático

El milagro asiático: evolución económica de los países de Asia Oriental desde la Segunda Guerra Mundial hasta los años 90

Tras la Segunda Guerra Mundial, Japón llevó a cabo una gran transformación de su sistema político y económico. Se pusieron en marcha entonces tres reformas: la abolición de los *zaibatsu*, la reforma laboral y la reforma agraria.

El ejemplo japonés inspiró a numerosos países vecinos. Tras la descolonización de Corea y Taiwán, bajo dominio japonés durante buena parte de la primera mitad del siglo XX, ambos países iniciaron sendas reformas agrarias para obrar su propio milagro económico. Por su parte, Singapur y Hong Kong, bajo dominio británico hasta 1950 y 1997 respectivamente, adoptaron planes periódicos de desarrollo y establecieron un marco institucional estable con políticas ortodoxas que permitieron el impulso del sector privado. Corea, Taiwán, Hong-Kong y Singapur se convirtieron así en los Tigres Asiáticos. China instauró en 1949 un sistema socialista. A pesar de que también se llevó

a cabo una reforma agraria, los controles estatales limitaron la iniciativa privada. Los países del Sudeste Asiático (Birmania, Laos, Camboya, Indonesia, Malasia, Vietnam) se independizaron después de la Segunda Guerra Mundial (salvo Tailandia). Los recién estrenados gobiernos de estos países independizados también intervinieron en la economía. En estos países se implementó una política de desarrollo agrario, con apoyo del Estado.

Las primeras industrias en desarrollarse fueron la industria textil y el ensamblado de electrodomésticos. Estas industrias requerían mano de obra poco cualificada, barata, y que era abundante en estos países. Los Tigres Asiáticos instrumentalizaron una política de sustitución de importaciones (ISI) para desarrollar su industria. A comienzos de los 60 cambiaron su estrategia y optaron por una industrialización orientada a la exportación (IOE). En estos países la industrialización se basó en el crecimiento de la demanda externa, que suplía a la débil demanda interna. Con la estrategia IOE, los dos factores clave que permitieron el desarrollo económico fueron la intervención del Estado en un contexto de economía abierta y la entrada de la inversión extranjera. Les siguieron los países del Sudeste Asiático.

Japón y los cuatro Tigres Asiáticos, en menos de 50 años, pasaron de ser sociedades eminentemente agrarias con fuertes excedentes de mano de obra a economías industriales funcionando a pleno empleo: es lo que se conoce como el milagro asiático. Las estructuras económicas sufrieron tal transformación que el patrón de comercio cambió: si durante los años 40, el 70% de las exportaciones de Corea y Taiwán eran productos primarios, tres décadas después, el 95% del total de sus exportaciones fueron manufacturas. De ser economías cerradas al exterior y dependientes de la ayuda extranjera a figurar entre las principales potencias mundiales. China, por su parte, cambió de sistema económico a partir de 1979 y adoptó reformas para dar paso a la iniciativa privada y a la inversión extranjera, comenzando su expansión a finales de los años 90.

Las crisis financieras

Japón fue el primer país asiático en caer en una profunda crisis financiera en la década de los 90. La sólida posición exterior de la balanza de pagos japonesa se tradujo en tensiones de apreciación de la moneda. Ante el riesgo de que la apreciación del yen⁷⁷, afectara al ritmo de crecimiento económico⁷⁸, el Banco de Japón puso en marcha una política monetaria expansiva entre 1986 y 1989. Sin embargo, esto alimentó sendas burbujas en el mercado de valores y en el sector inmobiliario, que estallaron en 1989 y en 1991, respectivamente. Entre 1992 y 2003, tuvo lugar la “Década Pérdida” de Japón.

A la crisis financiera japonesa le siguió la crisis del Sudeste Asiático en 1997. La liberalización financiera desordenada dio lugar a fuertes entradas de capital traducidas

⁷⁷ Los Acuerdos del hotel Plaza en Nueva York adoptados por las potencias mundiales pertenecientes al G5 acordaron la coordinación de las políticas monetarias para permitir la depreciación del dólar, lo que provocaría una apreciación del yen con respecto al dólar.

⁷⁸ La apreciación del yen reduce la competitividad-precio de las exportaciones (una apreciación de la moneda encarece las exportaciones).

en un endeudamiento excesivo, generalmente denominado en moneda extranjera y a corto plazo.

La crisis en Japón produjo un cambio radical de expectativas sobre estas economías emergentes desencadenando ataques especulativos contra el baht tailandés y produciéndose el posterior contagio a toda la región, que acabó desembocando en una grave crisis financiera. Se aplicaron programas de austeridad diseñados por el FMI (a Tailandia, Indonesia o Corea). A raíz de la crisis, los países asiáticos comienzan a acumular superávits por cuenta corriente como posición defensiva con el objetivo de acumular reservas internacionales. Se produce el denominado “*Race to the top*”.

A partir del año 2000, las economías asiáticas registraron una significativa recuperación, gracias a políticas fiscales expansivas, al aumento de las exportaciones y al auge del comercio intrarregional. La compra masiva de reservas internacionales permitió la estabilidad de la cotización de las monedas, disminuyendo la incertidumbre e incentivando la inversión.

Despegue de China e India

Entre 1980 y 2009, el conjunto de economías asiáticas estudiadas pasó de representar un quinto de la producción mundial a producir un tercio del output. La razón de este espectacular ascenso se halla en la emergencia de dos gigantes asiáticos: China e India. El dragón chino comenzó su despegue a partir de las reformas pro-mercado y la apertura al exterior iniciadas en 1978, tras la muerte de Mao. Frente al ritmo de crecimiento anual medio del 3,5% en los años 60 y el 6% en los 70, el crecimiento económico chino se situó en el 9,4% medio entre 1980 y 2009, un crecimiento sin precedentes. En cuanto a la India, su despegue se inició a partir de la década de los 80, a un ritmo medio del 4,9%. La liberalización exterior, a partir de 1991, permitió consolidar una trayectoria de crecimiento intenso y estable.

El crecimiento económico rápido y sostenido, junto con la profunda transformación estructural gracias a una urbanización acelerada, incrementaron el nivel y la calidad de vida de la población. La lucha eficaz contra la pobreza, la reducción de la tasa de mortalidad infantil y el aumento de las tasas de alfabetización fueron algunos de los resultados de este auge económico, si bien persisten enormes desigualdades y altas tasas de pobreza.

2.2 El peso de Asia hoy

Asia es la región del mundo que ha registrado las mayores tasas de crecimiento económico durante los últimos 30 años. Asia representa el 61% de la población mundial y el 36,5% del PIB. En 2021, la región de Asia oriental y Pacífico creció a una tasa de crecimiento del PIB del 5,8%, mientras que Asia meridional lo hizo a una tasa del 8%, frente a la media mundial del 5,9% o a la media de Europa, del 5,4%.

Países como China o la India, con poblaciones de más de 1.400 millones de habitantes y que se sitúan entre las cinco mayores economías del mundo, son auténticos motores de desarrollo en una de las regiones más dinámicas del mundo.

Si nos fijamos en la entrada neta de inversión extranjera directa, China es el segundo país que más flujos de inversión atrae, seguida de Hong Kong y de Singapur.

China es la mayor potencia exportadora del mundo. Japón, Hong Kong y la República de Corea se sitúan en los puestos 5º, 6º y 7º del ranking mundial.

En términos de superávit comercial, Indonesia y la República de Corea son el 2º y 3er país en la tabla, seguidos por Vietnam (7º).

Este gran dinamismo económico no solo se aprecia en la actividad de cada uno de estos países de forma individual, sino que genera también fuertes lazos de interconexión entre los países de la región. No en vano, el 50% de las exportaciones de países asiáticos se venden dentro del propio continente. Esto nos lleva a hablar de los procesos de cooperación económica.

2.3 Procesos de cooperación económica de Asia Pacífico

Asia es un actor relativamente reciente en los procesos de integración regional. Antes de la crisis del Sudeste asiático de 1997, el esfuerzo integrador estaba guiado por el mercado y la iniciativa privada. Después de la crisis, estas iniciativas se vieron completadas por iniciativas gubernamentales que extendían el ámbito de aplicación al diálogo en materia de política económica, monetaria, etc.

ASEAN

Creada en 1967 con el Tratado de Bangkok. ASEAN es una zona de libre comercio que cuenta con 10 estados miembros: Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam. Los principales objetivos de la ASEAN son acelerar el crecimiento económico y fomentar la paz y la estabilidad regionales. Tiene prevista la adopción de una moneda única para 2025. Los procesos son más lentos y menos ambiciosos porque se adoptan por consenso. No presenta una sola voz de negociaciones internacionales al existir conflictos internos separatistas, o conflictos internos territoriales (islas Paracel y Spratly). Además, existen diferentes grados de desarrollo de los países (el PIB per cápita de Singapur es de 72.794 dólares y el PIB per cápita de Myanmar son 1.209 dólares) lo que obstaculiza la convergencia económica en la región. El 24% del comercio internacional de los países ASEAN es intrarregional y, más importante, el 43% se produce dentro del continente asiático. Es el bloque económico más grande de Asia y uno de los más grandes del mundo. Es el tercer exportador e importador de bienes y de servicios a nivel mundial.

Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP-11)

El TPP-11 ha creado la mayor zona de libre comercio a nivel mundial. Es un mercado de 500 millones de consumidores que representa un tercio del PIB global. El TPP fue

impulsado por Chile en 2005 y en un principio integraba a 12 estados: Malasia, Singapur, Vietnam, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, EE.UU., México, Perú y Chile. Este acuerdo tenía importantes implicaciones geopolíticas, puesto que excluía a China de esta zona de libre comercio. EE.UU. encabezó el proyecto en un primer momento. No obstante, con la llegada de Donald Trump al poder, EE.UU. se retiró del acuerdo. Finalmente, en 2016, fue firmado por el resto de los miembros (denominándose TPP-11).

Asociación Económica Integral Regional (RCEP)

En 2020 se firmó el acuerdo por el que se crea la RCEP, un acuerdo de libre comercio que engloba a 2.100 millones de consumidores y el 29% del PIB mundial y en el que participan China, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y los 10 países de la ASEAN. Este acuerdo, impulsado por China, se ha configurado como la respuesta al TPP-11. Su alcance final está por debajo de las expectativas iniciales: la India decidió retirarse de las negociaciones en noviembre de 2019 y el texto aprobado se limita a la reducción arancelaria, sin entrar en la agenda de armonización regulatoria, estándares, protección de inversiones o temas medioambientales y laborales, que son propios de los acuerdos de liberalización comercial de nueva generación en los que últimamente se ha volcado la UE (por ejemplo, los firmados con Japón, Corea del Sur, Vietnam, Singapur, Canadá o Mercosur). El RCEP constituye un acuerdo de libre comercio tradicional y poco profundo que reforzará la ya intensa integración económica asiática pero no implicará un punto de inflexión significativo en la globalización.

SAFTA

El Área de Libre Comercio de Asia del Sur (SAFTA, por sus siglas en inglés) es un acuerdo alcanzado el 6 de enero de 2004 en la 12ª cumbre de la Asociación para la Cooperación Regional de Sur de Asia (SAARC) en Islamabad, Pakistán. Es una zona de libre comercio de 1,6 billones de personas en Afganistán, Bangladés, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. En 2011, los altos representantes de los Estados miembros firmaron un acuerdo-marco sobre el SAFTA para reducir los derechos arancelarios de todos los bienes negociados a cero para el año 2016.

Foro APEC

En 1989 se creó, a iniciativa de Australia (Canberra), el Foro de Cooperación Asia-Pacífico con el objetivo de servir como foro multilateral para fomentar el crecimiento económico, el comercio y la inversión en la región. Así, en la Cumbre de Bogor de 1994 los estados miembros declararon su intención de crear una zona de libre comercio e inversiones⁷⁹. En la actualidad, el Foro está constituido por 21 países: 5 miembros de la OCDE (EE.UU., Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón), 6 miembros de la ASEAN (Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia) y Corea del Sur. En 1991 se incorporaron las “3 Chinas”: Taiwán, Hong Kong y la República Popular China. En 1993

⁷⁹ La “Declaración de Bogor” (Indonesia) adoptada el 15 de noviembre de 1994 por los Jefes de Estado y de Gobierno prevé el establecimiento de una zona de libre comercio antes del 2010 para las economías industrializadas y antes del 2020 para aquellas en vías de desarrollo.

se admitieron México y Papua-Nueva Guinea. En 1994, Chile y en 1998 Perú, Rusia y Vietnam. Representan el 55% del PIB mundial, el 46% de los flujos de comercio internacional y el 38% de la población total. La APEC no tiene un tratado formal, sus decisiones se toman por consenso y se tratan de declaraciones no vinculantes. A modo de ejemplo, las reducciones arancelarias alcanzadas en este foro se han extendido a países no pertenecientes a la región.

3. Especial referencia a los casos de China, Japón, Singapur, República de Corea e India.

Especial referencia a China

El auge de China es uno de los acontecimientos mundiales que ha marcado la evolución de la Historia del siglo XX y XXI⁸⁰. Con una población de 1.412 millones de personas⁸¹, China ha alterado el mapa geopolítico de las relaciones internacionales.

Datos principales (2023)

- **Población total:** 1.411.000.000 personas. Es el segundopaís más poblado del mundo, con una alta densidad (148 habitantes/km²) y un 60% de población urbana
- **6 ciudades principales:** Shanghái (20 millones); Pekín (16 millones); Guangzhou (Cantón) (10 millones); Shenzhen (10 millones); Tianjin (9 millones) y Wuhan (7 millones).
- **Alta tasa de alfabetización** (90,9%) pero todavía bajo IDH: 0,727/1 (país 90/188).
- **Organización política:** la República Popular China, según la Constitución es "un Estado socialista bajo una dictadura democrática popular". Es un Estado comunista.
- **Hitos:** China ha registrado la tasa de crecimiento del PIB más alta del mundo durante los últimos 10 años y hoy es el segundo país más rico del mundo en términos de PIB.
- **PIB:** 17,7 billones USD (2° del mundo); **PIB per cápita:** 12.556 USD (muy bajo)
- **Porcentaje de crecimiento del PIB:** 8,1%
- **Exportaciones de mercaderías:** 3.363 millones USD (1er exportador)
- **Balanza comercial (bienes y servicios):** superavitaria en 2,9 billones USD (12°)
- **IED:** 333 mil millones USD (2° receptor del mundo)

China tiene una economía altamente diversificada, dominada por los sectores manufacturero y agrícola.

Estructura sectorial:

- **Sector primario:** China es uno de los mayores productores y consumidores de productos agrícolas del mundo. Se estima que el sector agrícola emplea el 26,5% de la población activa y representa 7,1% del PIB⁸². China es el principal **productor** mundial de cereales, arroz, algodón, papas y té. En cuanto al ganado, también domina la cría de ganado ovino y porcino y la producción pesquera mundial. Además, el país

⁸⁰ Las estadísticas recopiladas por Maddison (2003) demuestran que el peso de China e India en la economía mundial era muy elevado hacia 1870 (17,1% en el caso de China. Las previsiones indican que China ha recobrado este peso relativo en 2015.

⁸¹ Datos del Grupo Banco Mundial, 2020.

⁸² aunque solo el 15% del suelo chino (alrededor de 1,2 M km²) es arable.

es rico en recursos naturales y tiene importantes reservas de carbón. China es líder mundial en la producción de ciertos minerales (estaño, hierro, oro, fosfatos, zinc y titanio) y tiene importantes reservas de petróleo y gas natural, lo que convierte al país en el quinto mayor productor de petróleo del mundo, con 3,8 millones de barriles por año.

- **Sector secundario:** el sector de la industria contribuye aproximadamente al 40,6% del PIB de China y emplea al 28,2% de la población. China se ha convertido en uno de los destinos preferidos para la externalización de unidades de fabricación globales gracias a su mercado laboral barato, a pesar del aumento de los costes laborales unitarios en los últimos años. El desarrollo económico de China ha coincidido principalmente con el desarrollo de un sector manufacturero competitivo y orientado hacia el exterior. Más de la mitad de las exportaciones chinas son realizadas por empresas con capital extranjero. Su participación en el valor agregado del sector varía según la industria: más del 60% para la electrónica y menos del 20% para la mayoría de los bienes de producción. El sector estatal todavía contribuye aproximadamente el 40% al valor añadido bruto industrial.
- **Sector terciario:** la participación del sector de servicios en el PIB es aproximadamente de 52,1% y emplea a alrededor de 45,1% de la fuerza laboral. A pesar de que la participación en el PIB del sector ha estado creciendo en los últimos años, el sector de servicios en su conjunto, gravado por monopolios públicos y regulaciones restrictivas, no ha progresado.

Gracias a su enorme superávit comercial en los últimos años, China se ha vuelto el mayor exportador mundial y es el segundo mayor importador del mundo. El comercio ha sido una herramienta importante utilizada para la modernización económica, por lo que el grado de apertura comercial es alto (31,6% en 2020).

- **Composición exportaciones:** incluyen aparatos de transmisión para radiotelefonía (7,9%), máquinas y unidades automáticas de procesamiento de datos (7%), circuitos integrados electrónicos y micro ensamblajes (3,4%), aparatos eléctricos para telefonía de línea (2,2%) y repuestos y accesorios para máquinas y vehículos (2,9%).
- **Composición importaciones:** el país importa principalmente circuitos integrados electrónicos y microestructuras (14,2%), aceites de petróleo (11,2%), minerales de hierro (3,5%), gas de petróleo (2,3%), y vehículos automotores (2,3%).
- **Principales socios comerciales:** EE.UU., Hong Kong, Japón, Corea del Sur, Vietnam y Alemania.
- **Reservas internacionales:** como consecuencia de los elevados superávits por cuenta corriente (148 mil millones de dólares), que junto el saldo por cuenta de capital da lugar a una significativa capacidad de financiación, China se ha convertido en el mayor poseedor de reservas en divisas (estimadas en 3,3 billones de dólares). Por último, la compra de reservas internacionales se ha basado en la compra de bonos del tesoro de EE.UU, contribuyendo a financiar el déficit público de EE.UU. y aumentando las interdependencias con la primera potencia mundial.

Análisis DAFO

- **Debilidades:**
 - **Deuda pública:** Se estima que la relación deuda / PIB de China es del 300%, lo que es visto como el mayor problema del país. El presupuesto del gobierno alcanzó un nivel bajo inédito en 2019 de -6,1% del PIB y se centra en reducir drásticamente los préstamos a las empresas estatales.
 - **Desigualdad entre los niveles de renta:** de las ciudades y el campo, entre las zonas urbanas en la costa china y las partes interiores y occidentales del país, así como entre las clases medias urbanas y aquellas que no han podido beneficiarse del crecimiento de las últimas décadas.
 - La **creciente dependencia energética**, especialmente en petróleo. China se convertirá en los próximos años en importador neto de carbón y de gas natural, lo que tendrá profundas implicaciones internacionales y medioambientales.
- **Amenazas:**
 - **Envejecimiento de la población y la disminución de la fuerza laboral:** consecuencia de la férrea política de hijo único implantada desde principios de los años 70. El envejecimiento aumenta la tasa de dependencia y reduce la población en edad de trabajar (16-64 años).
 - **Deterioro del medio ambiente:** China sufre la desertización y degradación del suelo, deforestación que contribuye a agravar los efectos de las inundaciones, la contaminación de recursos hídricos y las importantes emisiones de gases de invernadero, consecuencia de una rápida industrialización. En cuanto a la calidad del aire, de las 50 urbes con aire más sucio del mundo, 13 están en China. China es hoy el país más contaminante del mundo. Esto es debido a que China utiliza carbón de baja calidad para la generación de electricidad.
 - **Excesiva dependencia con respecto al capital extranjero.** Esa alta dependencia con respecto a la IDE hace vulnerable a la economía a posibles cambios en la estrategia de localización internacional de las empresas multinacionales (eventual relocalización hacia Vietnam, la India, Bangladesh, etc.) y, además, hace perder eficacia a la política industrial.
- **Fortalezas y oportunidades:** Economía cada vez más diversificada e integrada en las cadenas globales de valor. Economía fuerte que genera empleo, lo que ha permitido un rápido progreso social. Transición hacia un modelo económico más intensivo en capital y de mayor contenido tecnológico.

Especial referencia a Japón

Datos principales (2023)

- **Población total:** 124.500.000 personas. El crecimiento de la población es negativo (-0,2%), con una elevada densidad de población (347 habitantes/km²) y una población mayoritariamente urbana (60,3%).
- **Ciudades principales:** Tokio (35 millones); Osaka (17 millones); Nagoya (Cantón) (6 millones); Fukuoka (2 millones); Sapporo (2 millones).
- **La tasa de alfabetización** es del 91,7% y tiene un **IDH alto:** 0,891/1 (país 20/188)

- **Organización política:** Japón es una monarquía constitucional con un régimen parlamentario.
- **Hitos:** Japón es la tercera potencia mundial, es miembro de la OCDE y del G8.
- **PIB:** 4,213 billones USD (3° del mundo); **PIB per cápita:** 39.312 USD
- **Porcentaje de crecimiento del PIB:** 2,9%
- **Exportaciones de mercaderías:** 756 millones USD (5° mayor exportador)
- **Balanza comercial (bienes y servicios):** deficitaria en (-)2,8 billones USD
- **IED:** 27 mil millones USD

Estructura sectorial

- **Sector primario:** si bien Japón tiene algunos depósitos de oro, magnesio, carbón y plata, el país tiene recursos naturales en general muy limitados, por lo que depende de las importaciones para satisfacer sus necesidades de materias primas y energía. Dadas sus condiciones geográficas, el país es una potencia mundial pesquera. Sin embargo, dado que solo 11% de la superficie de Japón es apta para el cultivo, el sector agrícola es pequeño en Japón. El té y el arroz son los dos cultivos más grandes del país, aunque el sector está altamente subsidiado y protegido. La agricultura contribuye marginalmente al PIB (1,2%) y emplea solo a 3,4% de la fuerza laboral. **Sector secundario:** representa más de 29,1% del PIB y emplea a una cuarta parte de la fuerza laboral el sector industrial está altamente diversificado, fabricando productos que van desde productos básicos (acero y papel) hasta tecnología sofisticada.
- **Sector terciario:** el sector de servicios representa casi 69,3% del PIB y emplea a 72,2% de la fuerza laboral. Los principales servicios en Japón incluyen banca, seguros, comercio *retail*, transporte y telecomunicaciones. El país también tiene un importante sector turístico, que ha experimentado un crecimiento sustancial en los últimos años.

A pesar de que el comercio exterior es un elemento esencial de la economía japonesa, el país no está totalmente abierto al exterior y ha erigido importantes barreras no arancelarias, especialmente en el sector agrícola⁸³. Japón es hoy el cuarto mayor importador y exportador de bienes del mundo, y el comercio representa el 36,6% del PIB del país.

- **Composición de las exportaciones:** Japón exporta principalmente vehículos motorizados (13,4%), repuestos y accesorios (4,9%), circuitos integrados electrónicos y micro ensamblajes (3,8%), máquinas y aparatos mecánicos (3,1%) y barcos y embarcaciones (1,7%).
- **Composición de las importaciones:** incluyen aceites de petróleo (10,8%), gas de petróleo y otros hidrocarburos gaseosos (6,6%), aparatos de transmisión para radiotelefonía (3,5%), carbón y combustibles sólidos similares (3,4%), y circuitos integrados electrónicos y microestructuras (2,7%).
- **Principales socios comerciales:** China, EE.UU., Corea del Sur, Australia, Hong Kong, Arabia Saudí y Tailandia. Japón está negociando actualmente una serie de

⁸³ Por ello, el acuerdo de libre comercio firmado entre la UE y Japón ha supuesto todo un hito.

⁸ Las reformas económicas lideradas por el Primer Ministro Shinzo Abe.

acuerdos de libre comercio. Japón y la UE firmaron un Acuerdo de Asociación Económica, que entró en vigor en 2019.

Análisis DAFO □

Debilidades:

- Su **dependencia económica del exterior**, tanto de las exportaciones para sus ingresos como de las importaciones para su consumo y producción.
- El **déficit fiscal** sigue siendo elevado, con un aumento del gasto social. El déficit presupuestario de Japón se mantiene, por lo que la deuda presupuestaria se situaría en torno al 50%. Las inversiones en infraestructura antes de los Juegos Olímpicos de Tokio 2020 se sumaron a las presiones presupuestarias.

• **Amenazas:**

- Los **problemas demográficos** que debe afrontar Japón son cada vez más complejos. El envejecimiento de la población representa un gran desafío para el país, ya que el gobierno prevé que el gasto en pensiones y salud irá en aumento. Además, la baja tasa de natalidad genera una disminución de la población.
- **Los límites de 'Abenomics'**¹⁸ se han vuelto más evidentes. A pesar del plan de estímulo presupuestario, la flexibilización monetaria y la reforma estructural, el crecimiento sigue siendo débil y la deuda pública sigue siendo muy alta (superior al 250% del PIB).

Fortalezas:

- Japón es la patria de algunos de los fabricantes de **productos electrónicos** más grandes del mundo, por lo que el sector industrial del país a menudo se asocia con la sofisticación tecnológica. Japón es hoy el tercer productor mundial de automóviles y destaca en los sectores de la robótica, biotecnología, nanotecnología y energías renovables (sectores de alto valor añadido y e intensivos en capital).
- **Oportunidades:**
- Japón es un mercado que cuenta con más de 125 millones de personas con un **nivel adquisitivo alto**.
- La **digitalización** de la economía es muy elevada, permitiendo grandes avances en productividad, competitividad e inserción tecnológica en las cadenas de producción.

Especial referencia a Singapur

Datos principales

- **Población total:** 5.918.000 personas. Singapur tiene una elevadísima densidad de población (7.953 habitantes/km²) íntegramente urbana (100%).
- **Tasa de alfabetización:** 92,55%; **IDH:** 0,912/1 (clasificación mundial 11/188).
- **Organización política:** república parlamentaria.
- **Hitos:** Singapur es una economía de altos ingresos. Su economía se basa en la banca y en los servicios financieros, la electrónica, los astilleros y la refinería de petróleo, dispone de un puerto líder a nivel mundial en tonelaje transportado. La moneda de Singapur, el dólar de Singapur, es la decimotercera moneda más negociada en el mundo por valor y una de las monedas de valor más fuerte en Asia y el Pacífico.
- **PIB:** 387,15 mil millones USD; **PIB per cápita:** 72.794 USD (el 11° del mundo)
- **Porcentaje de crecimiento del PIB:** 7,6%
- **Exportaciones de mercaderías:** 457 mil millones USD (15° del mundo)

- **Balanza comercial (bienes y servicios):** superavitaria en 167 mil millones USD
- **IED:** 105 mil millones USD (4° receptor del mundo)

Estructura sectorial

- **Sector primario:** el sector agrícola casi no existe, salvo el cultivo de orquídeas, verduras y peces para acuarios. Su aporte al PIB y al empleo es casi nulo. La Agencia de Alimentos de Singapur (AAS) se creó en 2019 para promover la seguridad alimentaria. Singapur no tiene recursos minerales.
- **Sector secundario:** la economía de Singapur está muy industrializada. El sector industrial representa el 25,2% del PIB y emplea al 16,5% de la población. La electrónica y la petroquímica dominan la industria, que también incluye a las ciencias bioquímicas, la logística y la ingeniería de transporte.
- **Sector terciario:** el sector de servicios aporta el 70,4% del PIB y emplea al 83% de la población activa. Está dominado por el comercio, los servicios de negocios, el transporte, las comunicaciones y los servicios financieros. El Puerto de Singapur es uno de los más importantes del mundo: es el segundo en volumen total de tráfico de trasbordo de contenedores después de Hong Kong.

Comercio exterior:

- **Composición de las exportaciones:** las principales exportaciones incluyen la maquinaria y equipamiento eléctricos, combustibles minerales seguidos por químicos, y equipamiento óptico y médico, transporte, servicios de negocios, servicios de viaje y finanzas.
- **Composición de las importaciones:** están compuestas por circuitos integrados, petróleo refinado, maquinaria y equipamiento eléctricos, servicios de negocios, transporte, viajes, pagos de *royalties* y licencias.
- **Principales socios comerciales:** China, Hong Kong, Malasia, Indonesia y Estados Unidos, mientras que las importaciones llegan desde China, Malasia, Estados Unidos, Japón e Indonesia.

Análisis DAFO

- **Debilidades:**
 - La **deuda bruta** sigue siendo elevada (159% del PIB en 2020).
 - **Desigualdad** de ingresos elevada y descontento social causado por la sobrepoblación, el alto nivel de competitividad por el empleo y la vivienda, una población envejecida, y una enorme desconfianza hacia la inmigración.
- **Amenazas:**
 - Los desafíos económicos incluyen la **elevada dependencia** de sus ingresos de las exportaciones y de su consumo y actividad económica de las importaciones.
- **Fortalezas:**
 - Según el Banco Mundial, Singapur es el mejor país en el mundo a nivel de **desarrollo de capital humano**. Según el estudio *Labour Market Advance*, Singapur ha mostrado mejoras en el empleo, con tasas de desempleo anuales muy reducidas.
 - El país ha adoptado una estrategia basada en el impulso de las exportaciones minimizando los obstáculos a las importaciones.
- **Oportunidades:**

- Singapur ha firmado el Acuerdo de Libre Comercio con los países miembros de la ASEAN (AFTA), el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y varios acuerdos bilaterales. También se ha firmado el acuerdo de libre comercio entre la UE y Singapur.

Especial referencia a República de Corea

Datos principales

- **Población total:** 51.628.117 personas. **Tiene una elevada densidad de población** (529 habitantes/km²) y una población mayoritariamente urbana (81,4%).
- **Población de principales ciudades:** Seúl-Incheon (23 millones), Busan (3 millones); Daegu (2 millones).
- **Forma de gobierno:** Corea del Sur es una república presidencial.
- **Tasa de alfabetización:** 97,9%; **IDH elevado:** 0,898/1 (clasificación mundial 17/188).
- **Hitos:** novena potencia económica del mundo y cuarta de Asia, Corea del Sur ha experimentado una de las mayores transformaciones económicas de los últimos 60 años. Las políticas orientadas a la exportación de Corea del Sur han sido uno de los factores más importantes de su éxito económico.
- **PIB:** 1,8 billones USD (10° puesto); **PIB per cápita:** 34.997 USD
- **Porcentaje de crecimiento del PIB:** 4,1%
- **Exportaciones de mercaderías:** 644 mil millones USD (7° del mundo)
- **Balanza comercial (bienes y servicios):** superavitaria en 74 billones USD (3° del mundo, por detrás de Irán e Indonesia)
- **IED:** 16 mil millones USD

Estructura sectorial

- **Sector primario:** el sector agrícola en Corea del Sur contribuye de forma marginal al PIB del país (1,9%) y emplea solo al 4,6% de la población activa. El **arroz** es el principal cultivo agrícola. La cebada, el trigo, el maíz, la soja y el sorgo se cultivan extensivamente, si bien se cultiva menos de una cuarta parte de la tierra. El sector también incluye la ganadería a gran escala.
- **Sector industrial:** la industria representa el 35,1% del PIB y emplea al 24,8% de la fuerza laboral. Las principales industrias incluyen textiles, acero, fabricación de automóviles, construcción naval y electrónica. Corea del Sur es el mayor productor mundial de semiconductores.
- **Sector servicios:** es el sector económico con mayor peso, ya que representa el 53,5% del PIB y emplea al 70,4% de la población activa, especialmente el sector de la distribución comercial. El turismo es uno de los sectores que presenta mayor crecimiento, con un aumento de 14% en 2019 según la Organización de Turismo de Corea, aunque el número de turistas chinos cayó drásticamente en los últimos años debido a la prohibición de viaje de Pekín, que no ha sido revocada del todo.

Comercio exterior

- **Composición de exportaciones:** Corea del Sur exporta principalmente equipos eléctricos (15% de las exportaciones totales), vehículos (6,8%), aceites de petróleo (5,8%) y barcos (4,2%).

- **Composición de importaciones:** aceites de petróleo (12,5%), equipos eléctricos (7%), hidrocarburos (3,9%) y carbón (3,1%).
- **Socios comerciales:** China es su principal socio comercial. Los otros socios comerciales son EE.UU., Vietnam, Hong Kong y Japón.

Análisis DAFO

- **Debilidades:**
 - La deuda corporativa representa 101,7% del PIB y el elevado nivel de deuda de los hogares representa un riesgo para el sector bancario.
 - La falta de transparencia general en las regulaciones sigue siendo una preocupación importante para los inversionistas extranjeros.
- **Amenazas:**
 - Aunque la tasa de desempleo es muy baja (3,8%), el número de trabajadores irregulares es muy elevado, las desigualdades sociales son cada vez mayores y los lazos sociales se están deteriorando.
- **Fortalezas:**
 - Corea del Sur ha experimentado un éxito notable al combinar el rápido crecimiento económico con reducciones significativas en la pobreza. El PIB per cápita aumentó de 100 dólares en 1963 a más de 34.000 dólares en la actualidad.
 - Corea del Sur está muy integrada en el comercio internacional: ha firmado acuerdos de libre comercio con muchos países, que representan más del 70% de la economía mundial.
 - El atractivo de Corea del Sur en términos de inversión extranjera directa es el resultado del rápido desarrollo económico del país y su especialización en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
- **Oportunidades:**
 - Las medidas estructurales para la innovación industrial fueron completadas, lo que cubre los planes para reestructurar las manufacturas y los servicios, desarrollar las nuevas industrias centrales de datos, redes e inteligencia artificial, y promover las tres nuevas industrias prometedoras de sistema de chip, biosalud y automóviles del futuro.

Especial referencia a la India

Datos principales

- **Población total:** 1.429.000.000 personas (crecimiento natural: 1%) y con una densidad poblacional muy elevada (455 habitantes/km²) y mayoritariamente rural (población urbana: 34,5%).
- **Principales ciudades:** Mumbai (Bombay) (18 millones); Delhi (16 millones); Calcuta (14 millones); Chennai (Madras) (8 millones).
- **Forma de gobierno:** India es una república federal basada en una democracia parlamentaria.
- **Tasa de alfabetización baja:** 74,04%; **IDH bajo:** 0,609/1 (clasificación mundial 130/188)
- **Hitos:** se estima que la India sobrepasará a China en cuanto país más poblado del planeta en 2023. Es un motor regional, con una de las tasas de crecimiento más altas del mundo.

- **PIB:** 3,55 billones USD (5° puesto); **PIB per cápita:** 2.256 USD (muy bajo)
- **Porcentaje de crecimiento del PIB:** 8,7%
- **Exportaciones de mercaderías:** 395 mil millones USD (17° del mundo)
- **Balanza comercial (bienes y servicios):** deficitaria en (-)5 billones USD (importa el 80% de sus necesidades energéticas)
- **IED:** 44 mil millones USD (12° receptor del mundo)

Estructura sectorial

- **Sector primario:** India es la cuarta potencia agrícola del mundo. La agricultura representa 14,6% del PIB y emplea a 43,2% de la población activa. Ambos porcentajes han disminuido a lo largo de los últimos años. Los principales cultivos son el trigo, mijo, arroz, maíz, caña de azúcar, té, patata y algodón. India es también el segundo mayor productor mundial de ganado bovino, el tercero de ganado ovino y el cuarto en producción pesquera.
- **Sector secundario:** el sector industrial emplea a casi un cuarto de la fuerza laboral y representa el 26,7% del PIB. El carbón es la principal fuente energética del país (India es el tercer productor de carbón a nivel mundial). La producción textil desempeña un papel predominante en el sector industrial. En términos de tamaño, la industria química es el segundo sector industrial.
- **Sector terciario:** el sector servicios es el más dinámico de la economía india. Contribuye más de la mitad del PIB (49,1%), y emplea al 31,8% de la fuerza laboral. El rápido crecimiento de la industria del software ha estimulado las exportaciones de servicios y ha modernizado la economía india: el país ha aprovechado su amplia población educada angloparlante para convertirse en un gran exportador de trabajadores en servicios de tecnologías de información (IT) y en la subcontratación de servicios de negocios y programación.

Comercio exterior

- **Composición de las exportaciones:** la India exporta principalmente petróleo (14,6%), diamantes (7,9%), medicamentos (4%), artículos de joyería (3,8%), y arroz (2,3%).
- **Composición de importaciones:** petróleo (22,6%), oro (6,3%), diamantes (5,2%), carbón y carburante sólidos similares (4,8%), gas de petróleo y otros hidrocarburos gaseosos (3,7%).
- **Principales socios comerciales:** Estados Unidos, Emiratos Árabes Unidos, Hong Kong, China, Singapur, Arabia Saudita e Iraq.

Análisis DAFO

- **Debilidades:**
 - Escasez de **infraestructuras**, en particular puertos, aeropuertos y carreteras.
 - La **integración en la economía mundial es escasa**. El régimen comercial de India y el entorno regulatorio sigue siendo relativamente restrictivo, aunque el país está haciendo esfuerzos para aumentar su grado de apertura.
 - Sectores de servicios (financieros, empresariales y de comunicaciones) han generado **pocos puestos de trabajo** para las dimensiones del país, ya que se ha tratado de sectores intensivos en capital. Es necesario potenciar la generación

de empleo a través de la modernización de la agricultura a pequeña escala y la creación de una industria manufacturera.

- Según la OCDE, más de 30% de la juventud de India es NEET (sin empleo, educación o formación). **India sigue siendo un país pobre:** la renta per cápita es muy baja, casi 25% de la población sigue viviendo por debajo del umbral de la pobreza (cerca de un tercio de la población mundial que vive con menos de 1,9 dólar al día vive en India) y las desigualdades sociales son muy grandes: el 1% más rico posee 53% de la riqueza del país.
- **Amenazas:**
 - Existen importantes desequilibrios macroeconómicos, entre los que destaca un déficit fiscal, el déficit por cuenta corriente, provocado en parte por un abultado déficit público y financiado por entradas de capital.
- **Fortalezas:**
 - Existe un alto **dividendo demográfico** generado gracias a la elevada tasa de crecimiento de la población.
 - El **desarrollo de los servicios de tecnologías de la información**, gracias a una mano de obra cualificada (elevado número de licenciados universitarios y angloparlantes), que sitúa a la India en buena posición para avanzar hacia una sociedad basada en el conocimiento.
 - La India se ha convertido en un gran poseedor de **reservas en divisas**. Ese aumento se ha debido únicamente a las entradas de capital.
- **Oportunidades:**
 - El gobierno implementó un decreto fiscal sobre bienes y servicios claves (que busca convertir a los 29 estados federales en un mercado común), y elevó los límites de inversión extranjera directa en algunos sectores.
 - Recientemente ha firmado acuerdos de libre comercio con Corea del Sur y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, y ha iniciado negociaciones con varios socios (UE, MERCOSUR, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica). En enero de 2020, India y Brasil acordaron impulsar el comercio y la inversión en una serie de sectores.

3. Conclusión

Todos los datos parecen indicar que el centro neurálgico del planeta se ha escorado a la zona de Asia Pacífico. Según un reciente informe de la consultora McKinsey, se estima que para el año 2040 la mitad del PIB mundial, así como el 40% del consumo global del planeta se sitúe en esa zona. En otro estudio relacionado de la misma entidad donde analizaban la economía de 71 países en desarrollo, los datos apuntaban a que de las once economías que están creciendo de forma más consistente y notoria, cinco eran del continente asiático.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA INTERNACIONAL

Tema II

Desarrollo económico en América Latina, con especial atención a los países de la Alianza del Pacífico y a Argentina y Brasil. Los grandes acuerdos comerciales en América Latina.

Sumario: 1. Introducción. 2. Desarrollo económico en América Latina 3. Estudio de los países de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, México, Perú) y de Argentina y Brasil: 4. Los grandes acuerdos comerciales en América Latina: 4.1. Antecedentes: ALALC y ALADI. 4.2. MERCOSUR 4.3. Alianza del Pacífico 4.4. Mercado Común Centroamericano. 4.5. Comunidad Andina de Naciones. 5. Conclusión.

I. Introducción

América Latina comprende 19 países de habla española y portuguesa, con una población de 600 millones de habitantes que, en caso de crear una unidad económica, sería la tercera potencia económica mundial.

Algunos datos pueden aclarar la situación económica del continente:

- Se encuentra en un momento de industrialización y terciarización
- Cuenta con economías marcadas por picos de crecimiento, que se expanden y contraen periódicamente, sin seguir una senda fija.
- Se ha convertido en un socio comercial esencial para China, dado que se trata de una región exportadora de materias primas. El 73% de las exportaciones son de materias primas. Entre el 2000 y el 2010, las exportaciones de metales y combustibles fósiles a China crecieron en un 16% interanual y un 12% para los productos agrícolas.
- La región ha sido una importante receptora de capital extranjero. España ha sido tradicionalmente el segundo inversor en la región.
- Ha desarrollado una pléyade de OOI, siendo las más importantes desde el punto de vista económico MERCOSUR y Alianza del Pacífico.
- Su IDH ha evolucionado de un 0,575 en 1980 a un 0,754 en 2022.
- 3 de sus Estados son miembros del G20: Argentina, México y Brasil
- Cuenta con obstáculos comunes para el desarrollo económico:
 - Fuerte dependencia de la demanda externa de materias primas
 - Perfil innovador muy moderado
 - Limitada formación de su población: en torno a un 25% de la población entre 25 y 65 años cuenta con estudios superiores terminados.
 - Fragilidad institucional, marcada por corrupción y violencia endémica
 - Desigualdad y pobreza extrema: en 2019, 30% de la población vivía en la pobreza.
 - Altas tasas de inflación

2. Desarrollo económico en América Latina

Las décadas de los 60, 70 y 80 fueron décadas de políticas de industrialización sustitutivas de importaciones, un modelo impulsado por los economistas de la CEPAL (Singer y Prebisch), que busca fomentar el desarrollo de industrias locales para que produzcan bienes que están siendo importados, a través de mecanismos de política económica tales como incentivos fiscales y crediticios o la protección comercial, lo que conllevó problemas de ineficiencia.

En los años 60 se manifestaron los defectos de la política ISI:

- Fracaso al extenderse estas políticas a sectores muy intensivos en trabajo cualificado y tecnología, en los que los países en desarrollo no contaban con ventaja competitiva.
- Estrechez del mercado interior
- Apreciación del tipo de cambio real que provocó un empeoramiento de la competitividad-precio de las exportaciones
- Instrumentalización de políticas monetaria y fiscal expansivas para facilitar la absorción de la producción doméstica, generando déficits públicos e inflación.

En los años 80, denominados la Década Perdida, se produce una crisis de deuda que afectó al conjunto del Sistema Financiero Internacional. Esta se debió a:

- **Un endeudamiento excesivo.** La deuda había aumentado a más del 20% anual a raíz de: inversiones de países petrolíferos, que invirtieron en América Latina el exceso de petrodólares obtenidos de los shocks del petróleo de 1973 y 1979; el descenso del tipo de interés real; y buenas perspectivas de crecimiento del país.
- **Un endeudamiento ineficiente:** los fondos obtenidos por los países en desarrollo se destinaron a promover servicios sociales y no a inversión, sin incrementar el potencial de la economía.
- **Un endeudamiento imprudente:** a corto plazo, a tipo de interés variable y en dólares, con gran exposición a la banca de EEUU. La fuerte apreciación del dólar y el aumento del tipo de interés derivó en la incapacidad de pago los países Iberoamericanos. En 1982 México se declaró insolvente y en los siguientes años lo hicieron más de 40 países en vías de desarrollo.

La respuesta a esta crisis estuvo enmarcada en lo que se ha denominado el Consenso de Washington (término acuñado por Williamson en 1990), que se basa en: desregulación; apertura comercial y apertura financiera.

- El Plan Baker, de 1985, centrado en el ajuste estructural, en lugar de la austeridad y nuevos fondos por parte de los bancos comerciales e instituciones financieras internacionales.

- El Plan Brady, de 1989, consistente en actividades para reducir la deuda: operaciones de recompra de deuda por los gobiernos, los bonos Brady o bonos garantizados, quitas del valor de la deuda (quita promedio del 30%).

Estos ajustes permitieron evitar una crisis bancaria generalizada y establecer las bases para que América Latina volviese a disponer de financiación internacional y retomase el crecimiento. Además, las reformas permitieron grandes oportunidades de compra de empresas ineficientes, aprovechadas, en parte, por empresas españolas.

Esta evolución no estuvo exenta de ciertos sobresaltos, entre ellos: fuertes críticas, crisis (crisis del Tequila en México 1994, Brasil en 1998, el corralito de Argentina de 2001) o el hecho de que dejó de lado la fortísima desigualdad, no solo entre Estados, sino también dentro de ellos.

Así, se inauguró el nuevo siglo XXI como los más exitosos años de crecimiento económico en Iberoamérica, impulsados por: (1) políticas económicas generalmente sólidas, (2) una situación internacional benigna, (3) los altos precios de las materias primas:

- Durante el período 2003-2008, el PIB creció un promedio del 4,6%, y cerca de 40 millones de personas abandonaron la pobreza, como resultado de la ampliación de los programas sociales y de oportunidades económicas para todos (la *Bolsa Familia* en Brasil, el programa Progresá en México, Chile Solidario en Chile o Familias en Acción en Colombia).
- **Durante la crisis financiera de 2008** el PIB de la región cayó un 1,9%, en menor medida que en el resto de los países de la OCDE (-3,4%), y a partir del año 2010 comenzó una nueva etapa de crecimiento económico.
- A partir de 2014, varios factores ralentizan el crecimiento: final del ciclo de las materias primas, la desaceleración del crecimiento en China y la normalización gradual de la política monetaria en EE. UU. En consecuencia, la región crece solo un 0,75 en 2019 y la convergencia respecto a los países avanzados perdió velocidad.
- La crisis del COVID afectó duramente a América Latina, con una caída del PIB del 6,8% en 2020, que se ha ido recuperando a partir de 2021 (repunte del 6,9%).

3. Estudio de los países de la Alianza del Pacífico y de Argentina y Brasil

3.1 Chile

- **Quinta economía de América Latina y segunda en PIB per cápita.**
- **Población total:** 19.212.362 personas.
- **PIB:** en torno a 300.000 millones de dólares. PIB per cápita: 16.502 \$

- **Hitos:** Chile es la 43 economía del mundo en términos de PIB. Es uno de los países más estables y prósperos de Sudamérica. Es el primer exportador mundial de cobre y salmón. Es miembro del G20.
- **Crecimiento económico.** Bajo el régimen de Pinochet (1973-1990) se adoptaron reformas de corte neoliberal que contribuyeron a un periodo de expansión económica. La transición liderada por Patricio Alwyn retuvo parte de la doctrina liberal, acentuando además programas de gasto social en pensiones, educación y sanidad para reducir las crecientes disparidades. En el período 1991-1997 Chile creció a un impresionante promedio del 8% interanual. Afectado por la crisis asiática de 1997 y tras una breve contracción del 2% en el 2009, las tasas promedio se mantuvieron moderadas hasta el 2019, año en el que el PIB chileno creció un 0,8%. Tras una fuerte contracción del PIB en 2020 (-6%) debida al Covid, en 2021 se recuperaba con un crecimiento del 11,7%.
- **Estructura sectorial:**
 - **Sector primario:** 4% del PIB y un 9,1% de la población activa. La minería es uno de los sectores clave (cobre, carbón, nitrato). La agricultura y la ganadería son las principales actividades en el centro y sur del país. La particular orografía de Chile le ha permitido el cultivo de alimentos según diferentes latitudes. Destacan algunos productos como el vino.
 - **Sector secundario:** en torno al 30% del PIB. Destacan el procesamiento de alimentos, los productos químicos y la madera.
 - **Sector terciario:** en torno al 57% del PIB y 68% de la población.
- **Comercio exterior:**
 - Chile tiene una economía muy abierta, gracias a acuerdos con grandes economías como la UE, EEUU o China.
 - Composición de exportaciones: destaca el cobre (50% de sus exportaciones) y el vino.
 - Principales socios: China, EE.UU. y Japón.
- **Inversión exterior.** Los flujos de IED destacan por su irregularidad, dado que suelen estar relacionados con proyectos mineros.
- **Fortalezas y debilidades:**
 - **Fortalezas:**
 - Crecimiento sólido y estable que ha reducido la tasa de pobreza.
 - Los inversores se sienten atraídos por la riqueza de los recursos naturales de Chile, la estabilidad del sistema macroeconómico, la apertura y transparencia del sistema financiero, el potencial de crecimiento chileno, su seguridad jurídica, su bajo nivel de riesgo y la alta calidad de su infraestructura.
 - **Debilidades:**
 - Desigualdad de ingreso
 - Persistente dependencia energética del exterior.
 - Dependencia tradicional del precio del cobre
 - Alta conflictividad social

3.2 Colombia

- **Cuarta economía de América Latina y décima en PIB per cápita.**
- **Población total:** 51 millones de personas.
- **PIB:** en torno a 310.000 millones de dólares. PIB per cápita: 6.131 \$
- **Hitos:** economía rica en recursos minerales, con alta economía sumergida.

- **Crecimiento económico.** Bajo el gobierno de Gaviria Trujillo (1990-94) se inició el proceso de “apertura económica”, con tasas de crecimiento promedio del 5% hasta 1997. Durante el mandato de Ernesto Samper (1994-98) se puso énfasis en políticas sociales para compensar las desigualdades sociales. A raíz de las dificultades de una recesión a finales de los 90, debiendo concertar un préstamo con el FMI, y de la situación de conflictividad por las FARC, el gobierno de Uribe (2002-2010) introdujo reformas estructurales. A lo largo de dicho periodo mantuvo un crecimiento cercano al 5%; desde 2016 a 2019 no superó el 3% anual. A raíz del Covid, se contrajo un 7% en 2020, recuperándose con más de un 10% de crecimiento del PIB en 2021.

- **Estructura sectorial:**
 - **Sector primario:** El país cuenta con las mayores reservas de carbón de América Latina y tiene níquel, oro, plata, platino, esmeraldas, petróleo y gas natural. La agricultura es extensa y muy diversificada (café, el plátano, flores cortadas, caña de azúcar, ganado, arroz y maíz). Representa el 14% del PIB.
 - **Sector secundario:** Colombia tiene cuatro grandes centros industriales: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Entre sus industrias principales está la textil y la de productos químicos. Destaca que ha apostado por el sector electrónico, convirtiéndose en el segundo mayor productor en Iberoamérica tras México. El sector industrial representa el 18% del PIB y emplea al 19,3% de la población.
 - **Sector terciario:** representa el 55% del PIB y emplea al 64,5% de población. El pacto con las FARC puede impulsar el turismo.

- **Comercio exterior:**
 - El comercio internacional se ha multiplicado en los últimos años gracias al gran número de acuerdos comerciales, incluyendo con la UE y EEUU.
 - **Composición exportaciones:** El crudo y los refinados del crudo componen casi el 50% de sus exportaciones totales.
 - **Principales socios comerciales:** EE.UU., China, México.

- **Inversión exterior.** La inversión sigue dependiendo de las industrias extractivas (proyectos mineros y energéticos). España es el segundo inversor tras EEUU.

- **Fortalezas y debilidades**
 - **Fortalezas:** gracias a su tamaño de mercado, a la extensión de sus recursos naturales y a una reputación histórica de deudor ejemplar, Colombia ha experimentado un crecimiento estable y sólido.
 - **Debilidades:** desigualdades (un tercio de la población colombiana vive por debajo del umbral de pobreza), amplio sector informal.

3.3. México

- **Datos principales:**
 - Se encuentra entre las 15 economías más grandes del mundo y es la segunda economía más grande de América Latina.
 - **Población total:** 130 millones de personas.
 - **PIB:** 1 billón de dólares. PIB per cápita: 9.900 \$
 - **Hitos:** México ha sido el primer estado de América Latina en ingresar en la OCDE.

- **Crecimiento económico.** La Crisis de la Deuda de 1982, cuando México se vio obligado a interrumpir el pago de su deuda externa, y la Crisis Tequila de 1994, que se saldó con la quiebra de bancos y empresas, promovieron profundos cambios económicos, basados en el Consenso de Washington. La apertura del país transformó su estructura económica, adhiriéndose al GATT y al NAFTA en 1994, de forma que hoy más del 90% del comercio mexicano está cubierto por Acuerdos de libre comercio. Dada su dependencia de la economía norteamericana, el producto de México se contrajo un 6% en el 2008. Desde el 2010 hasta 2019 registró tasas de crecimiento positivas, aunque moderadas de entorno al 2%. Tras una recesión del 8% en 2020, en 2021 su PIB creció un 4,7%.

- **Estructura sectorial:**
 - **Sector primario:** la agricultura representa el 3,4% del PIB de México y emplea a más de 13% de la población activa del país. México se encuentra entre los mayores productores de café, azúcar, maíz, naranjas, aguacates y limas del mundo. Es el quinto mayor productor de cerveza del mundo y el mayor exportador.
 - **Sector secundario:** 26% de la fuerza laboral y 30,9% del PIB. México se encuentra entre los principales productores mundiales de minerales como la plata, la fluorita, el zinc y el mercurio. Además, tiene reservas de petróleo (PEMEX) y gas. El sector aeroespacial ha crecido considerablemente, gracias al desarrollo de un clúster en Querétaro y la presencia de casi 190 empresas. México es uno de los diez mayores productores de automóviles del mundo. Destaca también el sector de las maquiladoras (plantas manufactureras que gozan de tasas arancelarias privilegiadas).
 - **Sector terciario:** 60,1% del PIB y 61% de la fuerza laboral. Sector turístico: más de 40 mill. de turistas, sexto puesto por número de recepciones. Sector bancario: supone grandes beneficios para bancos españoles, como BBVA o Santander. Relevante sector de las telecomunicaciones.

- **Comercio exterior.** México es altamente dependiente del comercio exterior, que representa en torno al 77% de su PIB. EE.UU. representa más de tres cuartas partes de las exportaciones.

- **Inversión exterior.** México es el segundo receptor de IED tras Brasil en toda la región. EEUU sigue siendo el principal inversor en el país (50,1% del total), seguido de España.

- **Fortalezas y debilidades**

- **Fortalezas:**

- Disciplina macroeconómica y niveles de deuda bajos
- Amplia población activa y mercado interno
- Posición geográfica estratégica

- **Debilidades:**

- Dependencia de la explotación del petróleo y de EEUU
- Desigualdades: la pobreza afecta a un tercio de la población;
- Sector informal
- Violencia endémica y corrupción
- Problemas estructurales: baja calidad educativa, ineficiencias, grado de competitividad insuficiente en sectores estratégicos.

3.4. Perú

- Sexta economía por PIB de América Latina y décima por PIB per cápita.

- Población total: 33 millones
- PIB: 220.000 M de dólares. PIB per cápita: 6.692 \$

- **Crecimiento económico.** Alcanzó un crecimiento medio del 6% entre 2004 y 2012. Sin embargo, desde 2015 los niveles de crecimiento se han reducido. En 2019 creció a un 2,2%, la crisis del Covid le afectó particularmente, con una caída del 11%, recuperándose en 2021, año en que creció al 13,6%.

- **Estructura sectorial:**

- **Sector primario:** La agricultura contribuye al 17% del PIB y emplea al 27,2% de la población activa. Es el primer exportador mundial de harina de pescado.
- **Sector secundario:** 20% del PIB, y 15,6% de la población activa. Es el primer productor mundial de plata, el quinto productor de oro, el segundo de cobre y un importante proveedor de zinc y plomo.
- **Sector terciario:** 63% del PIB y 60% de la mano de obra. Destacan el turismo, los servicios financieros y las telecomunicaciones, todos los cuales han tenido un gran auge.

- **Comercio exterior:**

- Cerca del 95% de las exportaciones peruanas están cubiertas por ALC, lo que permite que los productos peruanos ingresen en condiciones preferenciales a más de 50 países.
- Principales socios comerciales: China, EE.UU., Brasil.

- **Inversión exterior.** Perú es un importante foco de IED, que se aglutina alrededor de la minería y el sector gasístico. España es el primer inversor, con un 19% de la IED total.

- **Fortalezas y debilidades:**

- **Fortalezas:**

- Abundancia de recursos minerales y pesqueros

- Apertura comercial
- **Debilidades:**
 - Economía sea muy dependiente de los precios de las materias primas
 - Altas tasas de desigualdad: tasa de pobreza de más del 20%, especialmente en las zonas rurales (regiones andina y amazónica)
 - Concentración: Lima aglutina el 50% de toda la actividad económica.

3.5. Argentina

- Tercera economía por PIB de América Latina y quinta en PIB per cápita.
- **Población total:** 46 millones
- **PIB:** 450.000 M\$. PIB per cápita: 10.700 \$
- **Hitos:** miembro del G20.
- **Crecimiento económico.** Mientras que en los 90 la economía se liberalizó, la primera década del s.XXI estuvo marcada por la nacionalización, la privatización y la regulación, medidas que derivaron en un problema de continua inflación, que ubicó a Argentina en el podio mundial. La crisis de 2001, que produjo una contracción del 20% de su PIB, y que finalizó gracias a una política expansiva y orientada hacia la exportación del sector primario. De 2002 a 2011 la economía se multiplicó por dos, con un crecimiento promedio del 7,1%. Desde 2012 hasta 2019, la economía se expandía y contraía en torno a un 2% de forma periódica. La crisis del Covid supuso una contracción del 10% y en 2021 su PIB creció al 10,3%.
- **Estructura sectorial:**
 - **El sector de la agricultura y de la agroindustria es un importante sector**, que contribuye a cerca del 40% de sus exportaciones, representa 6% del PIB, pero solo emplea a 0,1% de la población. Argentina es uno de los mayores productores mundiales de carne de ternera, soja, cítricos y uvas. Es el mayor exportador de biodiesel. Es rico en recursos energéticos, especialmente gas (tiene el tercer mayor yacimiento de gas de esquisto a nivel mundial) y litio.
 - **Sector secundario:** 23% del PIB y emplea a 22,4% de la población. Inicialmente centrado en la industria de procesamiento de alimentos, hoy engloba además el sector automovilístico, refinados del crudo, químicos y productos farmacéuticos. Casi la mitad de la producción industrial se concentra alrededor del Gran Buenos Aires, si bien Córdoba, Rosario y Ushuaia también son importantes centros de producción industria.
 - **Sector terciario:** 55% del PIB 77% de la población activa. Argentina es especialmente competitivo en el desarrollo de *software*, call centers y turismo.
- **Comercio exterior.** Argentina ha estado relativamente cerrada al comercio internacional. Brasil es el principal socio comercial, tanto en exportación como importación, seguido por EE.UU., China y Chile.

- **Inversión exterior.** Argentina se sitúa en el 4º lugar de los países de América del Sur en términos de stocks de IED. Los tres mayores inversores en Argentina son EEUU, España y los Países Bajos. Sin embargo, se encuentra con dificultades a la hora de acceder a la financiación internacional a raíz de su escasa fiabilidad: impagos previos; desastrosa imagen tras el corralito; restricciones a las IED en el sector agrícola; y medidas que han perjudicado la motivación inversora, como la nacionalización de YPF cuando el gobierno argentino la declaró de utilidad pública.
- **Fortalezas y debilidades**
 - **Fortalezas:** recursos naturales y mano de obra cualificada y competitiva.
 - **Debilidades:**
 - Inestabilidad política
 - Inestabilidad económica: desde 1950, Argentina ha pasado 33% del tiempo en recesión, la inflación supera el 50%, la relación de la deuda al PIB casi se duplicó durante el mandato de Macri.
 - Desigualdad social: casi un tercio de la población en Argentina vive bajo la línea de pobreza.
 - Relaciones complicadas con Brasil y debilitación del MERCOSUR

3.6. Brasil

- 14ª economía del mundo, primera de América Latina y novena por PIB per cápita
- **Población total:** 214 millones
- **PIB:** 1,6 billones de dólares. PIB per cápita: 7.518 \$
- **Hitos:** miembro del G20.
- **Crecimiento económico.** Entre 1968 y 1973, Brasil creció a un promedio anual del 11,1%. La crisis de 1973 afectó profundamente al sector exportador, y los años 80 pasaron a conocerse como la “década perdida” en la que imperó una estanflación persistente que lastró a la economía. En 1994 se acometió el “Plan Real” de estabilización que logró atajar parcialmente algunos de los desajustes y consolidar un proceso de liberalización interna y externa. Se dio una década de crecimiento moderado que con Lula da Silva llegó a valores prometedores: 5,7% en 2004 y 6,1% en 2008. No obstante, desde 2010 y hasta 2017 la economía se contrajo en casi 7%. Desde entonces, Brasil no ha podido crecer con el mismo ritmo al que estuvo acostumbrado durante la década anterior. En 2019 creció al 1,2%; la crisis del covid le afectó relativamente menos que al resto de países de la región, contrayéndose un 3,9% en 2020 para crecer un 4,6% en 2021.
- **Estructura sectorial:**
 - **Sector primario:** Brasil es el mayor productor mundial de café, caña de azúcar y naranjas, es uno de los mayores productores mundiales de soja y el cuarto mayor exportador mundial de madera. En Brasil se encuentra el mayor ganado comercial del mundo. No obstante, aunque la agricultura representa 40% de las exportaciones, contribuye relativamente poco al PIB (4,4%) y solo emplea a 9,3% de la población.
 - **Sector secundario:** es el segundo mayor exportador mundial de hierro y uno de los principales productores mundiales de aluminio y carbón. Sus reservas de

petróleo podrían convertirlo en uno de los cinco principales productores del mundo. Además, el país se está afirmando cada vez más en los sectores de la industria textil, aeronáutica, farmacéutica, automotriz, siderúrgica y química. El sector industrial aporta 18,4% al PIB y emplea a 20,4% de la población.

- **Sector terciario:** 65% del PIB y 70,3% de la fuerza laboral activa. En los últimos años, el país se ha embarcado en la producción de servicios de alto valor agregado, entre los que destaca el sector bancario y financiero. El turismo también ha crecido.
- **Comercio exterior.** Brasil se encuentra entre los 30 mayores exportadores e importadores del mundo. Su balanza comercial es estructuralmente positiva, pero ha disminuido en los últimos años debido a una caída en los precios de las materias primas, un aumento en las importaciones de energía y una disminución en la competitividad de los productos brasileños.
 - Principales socios comerciales: China, EE.UU., Países Bajos.
- **Inversión exterior:** Las inversiones se orientaron principalmente a la extracción de petróleo y gas, la industria automotriz y los servicios financieros. Los principales inversores son Países Bajos, EE.UU., Alemania y España.
- **Fortalezas y debilidades:**
 - **Fortalezas:** amplio mercado interno, disponibilidad de materias primas fácilmente explotables, economía diversificada y una posición geográfica estratégica.
 - **Debilidades:** deuda pública muy elevada (93% PIB), trabajo informal, desigualdad (el 5% más rico del país tiene los mismos ingresos que el 95% restante), delincuencia y violencia criminal, proteccionismo.

4. Los grandes acuerdos comerciales en América Latina

4.1. Antecedentes: ALALC y ALADI.

- Los procesos de integración en América Latina fueron impulsados desde los años 60 por la CEPAL como instrumento para superar la estrechez de los mercados nacionales que dificultaba la implementación de la política de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). Así, preceden la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960), sucedida por la Asociación Latinoamericana De Integración (ALADI, 1980). El objetivo era establecer un mercado único a largo plazo. Sin embargo, dado su éxito reducido, surgieron procesos de integración subregional, siendo los más exitosos Mercosur y la Alianza del Pacífico.

4.2. MERCOSUR

Se crea por el Tratado de Asunción de 1991 por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Perú, Bolivia, Colombia y Ecuador son miembros asociados y Venezuela se incorporó en 2006. Representa el 82% PIB regional.

A pesar de que su objetivo es la creación de un mercado común con una política comercial común, la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y

la armonización legislativa en las áreas pertinentes, hasta hoy ha logrado construir una unión aduanera imperfecta, aplicable a la mayoría de productos, pero con excepciones. La Cumbre de Presidentes de 6 de diciembre de 2022 confirmó las fricciones en torno a la voluntad de Uruguay de firmar acuerdos de libre comercio con terceros Estados fuera del marco del Mercosur.

4.3. Alianza del Pacífico

Creada por medio de la Declaración de Lima de 2011, sus miembros son Chile, Perú, Colombia y México. Costa Rica está en proceso de incorporación. Para ser miembro, es necesario ser ribereño del Pacífico y contar con una economía de libre mercado. Representan el 55% de las exportaciones y el 35% PIB regional.

El principal objetivo de la alianza es acelerar la integración regional a nivel económico, para lo que crea una Zona de Libre Comercio. Entre sus hitos se encuentran:

- Supresión de la necesidad de visados
- Apertura de embajadas y oficinas económicas comunes en el extranjero.
- Bolsas de Chile, Colombia y Perú han sido fusionadas e integradas.
- Acuerdo de eliminación de 90% de aranceles entre sí en mayo de 2013, junto con el compromiso de acabar con el 10% restante en el plazo de 7 años.

4.4. Mercado Común Centroamericano (MCCA)

Creado en 1960 por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y superado en 2004 por el *Central American Free Trade Agreement* (CAFTA), en el que también participan República Dominicana y EE.UU.

Crea una zona de libre comercio para productos industriales, bienes de consumo y productos agrícolas, aunque existe un régimen especial para los productos más sensibles.

4.5. Comunidad Andina de Naciones (CAN), creada en 1996 para sustituir al Pacto Andino de 1969 y conformada por Antecedentes Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia firmaron el pretendía crear un mercado común En la actualidad, sin embargo, solo se ha alcanzado una unión aduanera incompleta en la que el comercio intrazona es escaso.

5. Conclusión

América Latina ha experimentado en las últimas décadas una transformación hacia economías industrializadas y terciarizadas que ha permitido, junto con la liberalización del comercio y la integración regional, el crecimiento del PIB y la reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, continúan existiendo muchos desafíos, como la inestabilidad económica, la desigualdad o la baja productividad, que ralentizan su convergencia con las economías avanzadas.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA INTERNACIONAL

Tema 12

África en transformación: dinámicas económicas contemporáneas Los casos de Nigeria, Sudáfrica, Egipto y Etiopía y su influencia regional. La Zona de Libre Comercio Continental Africana y otros procesos de integración económica.

“Aun siendo cierto que África es posible definirla en singular es obligado describirla y declinarla en plural, al tiempo que su pasado está aún por definir, su presente no llega a ser perfecto y su futuro es condicional” Louis

Sabourin, Medio siglo de independencia en África, Quebec, 2010

AFRICA EN TRANSFORMACIÓN: DINÁMICAS ECONÓMICAS CONTEMPORÁNEAS

A) Datos generales

África es el segundo continente más grande del planeta, además del segundo más poblado después de Asia. El continente está delimitado por el Mar Mediterráneo en el norte; por el Canal de Suez y el Mar Rojo en el noreste; el Océano Índico al este, y el Océano Atlántico al oeste:

- Está compuesto por 54 estados soberanos (aunque el 60% de las fronteras fueron establecidas por Francia y Gran Bretaña).
- También están situados geográficamente en el continente africano: 1 Comunidad Autónoma de España (las Islas Canarias) y dos Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla), además de las plazas de soberanía españolas; 2 regiones autónomas de Portugal (Azores y Madeira) 2 departamentos franceses de Ultramar (Mayotte y la Reunión), 2 territorio del Ultramar (Tierras Australes y Antárticas francesas; y Santa Helena, Ascensión y Tristán da Cunha, perteneciente a Reino Unido).
- Únicamente Sudáfrica forma parte del G-20.
- El país más grande por extensión es Argelia, mientras que el más poblado es Nigeria.
- Existen alrededor de 2.000 lenguas vivas en el continente, el 30% del total mundial.
- Según ACNUR, de los 48 países más pobres del mundo, tres cuartas partes se sitúan en África, incluyendo los diez más pobres del mundo. No obstante, subsisten grandes disparidades.

- Para Paul Collier los países africanos están atrapados en una u otra de las cuatro trampas para el desarrollo: la trampa del conflicto, la trampa de los recursos naturales, ser un país sin litoral y con malos vecinos, y los problemas del mal gobierno en pequeños Estados.

B) Evolución y dinámicas económicas contemporáneas⁸⁴

Las últimas seis décadas son fundamentales para analizar la evolución de las economías africanas y la inserción de África en la economía internacional, con sus desigualdades y asimetrías.

Durante el período colonial, África estuvo vinculada a las metrópolis por el modelo extractivo algo fomentó lógicas de intercambio de recursos internacionales. Durante esa época el continente se caracteriza por el trazado artificial de las fronteras y las dificultades de convivencia entre grupos étnicos y demográficos heterogéneos. Existirá, al mismo tiempo, una notable impronta de la cultura de las metrópolis - anglófoba, lusófona o francófona en su mayoría- que en ocasiones entrará en conflicto con los modelos económicos autóctonos. La articulación de ese tipo de relaciones afectó notablemente al propio desempeño económico de las nuevas naciones tras la independencia.

Durante la década de los sesenta y los setenta África subsahariana creció a un ritmo semejante o incluso superior a la mayoría de los países desarrollados, a excepción de los tigres asiáticos, estimulado por el crecimiento de la productividad de los factores y por la acumulación de capital físico. En este contexto, tuvo una especial transcendencia el llamado Informe Berg del Banco Mundial publicado en 1981 que abordaba los principales desequilibrios africanos. Este último señalaba como origen de los desequilibrios problemas económicos estructurales, para cuya solución planteó una estrategia de desarrollo basada en la agricultura y las exportaciones, y la apertura comercial.

Sin embargo, las medidas no tuvieron el éxito esperado. En este sentido, la participación del continente en las exportaciones mundiales se redujo en más de la mitad entre 1975 y 1990. La cuota africana en las exportaciones agrícolas y alimentarias cayó del 21% al 8.1% del total de los países en desarrollo, y en el caso de productos manufacturados del 7.8% al 1.1% en 1990 (LOPES, 2019)¹

En respuesta a la llamada “década perdida” surgieron el Nuevo Partenariado para el Desarrollo Africano (NEPAD) en 2001, erigido como uno de los pilares fundamentales de la Unión Africana para la lucha contra la pobreza, el fomento del crecimiento económico y la integración de África en la economía internacional. Al mismo tiempo, la Iniciativa para la Democracia y la Gobernanza Política y la Iniciativa para la Gobernanza Económica y Empresarial del NEPAD han sido tomadas como punto de partida para enfatizar políticas de buen gobierno desde las IFIs y el G8 en sus planes para el continente africano.

⁸⁴ LOPES, C. (2019), África en transformación: desarrollo económico en la era de la duda, Casa África y ALAMINOS HERVÁS, M.A. (2021), “Desarrollo político y económico en África: sesenta años de transformación”. En: Revista de Fomento Social 76/2, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Loyola Andalucía.

En paralelo, también el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial impulsaron durante la década de los noventa la Iniciativa para los países pobres altamente endeudados con el objetivo de aliviar su deuda.

En 2010 - antes de las Primaveras Árabes - el Boston Consulting Group emitió un informe en el acuñaba por primera vez el término “leones africanos” para referirse a países como Argelia, Botsuana, Egipto, Libia, Mauricio, Marruecos, Sudáfrica y Túnez, Ghana y Nigeria.

A) África en la actualidad

C.1) Economía

Pese a ser el segundo continente más grande del mundo detrás de Asia, el PIB combinado de los 54 países que componen el continente sigue siendo inferior al de Brasil.

Los tres países de mayor PIB de África son: Nigeria, Egipto y Sudáfrica. Los de menor PIB: Santo Tomé y Príncipe, Comoras y las Islas Seychelles, además de Gambia y Cabo Verde.

Los tres países de mayor PIB per cápita son: Seychelles, Mauricio y Guinea Ecuatorial. Los de menor PIB per cápita son Burundi, Sudán del Sur y Somalia.

El Índice de Desarrollo Humano, aunque desigual, es bajo en el continente africano. El primer africano son las Islas Mauricio en el puesto 64 del total mundial. Los de más bajo IDH del mundo son países de África: República Centroafricana (0.39); Chad (0.39) y Sudán del Sur (0.43). Además, de los 10 países con el IDH más bajo, 8 son africanos.

Los 10 países del mundo más dependientes de la agricultura son africanos.

Costa de Marfil y Ghana son los mayores productores de cacao del mundo, mientras que Sudáfrica lo es de platino.

Alrededor de 110 millones de personas en África subsahariana están en situación de inseguridad alimentaria. El 60% del total en cuatro países: República del Congo, Etiopía, Nigeria y Sudán del Sur.

La pandemia ha provocado un retroceso de al menos una década en los niveles de renta per cápita para el conjunto del continente.

C.2) Demografía

Los países más poblados de África son Nigeria, Egipto y Sudáfrica. En 1990, los africanos eran alrededor de unos 640 millones. Se espera que para 2030 la cifra alcance los 1.706,5 millones de habitantes. Este crecimiento se debe principalmente a la reducción de la mortalidad (en especial la infantil), consecuencia de los avances médicos, las campañas de vacunación y la reducción de enfermedades infecciosas; así como a las altas tasas de natalidad de la mayoría de los países africanos.

Más de la mitad del crecimiento de la población mundial hasta 2050 se espera que se concentre en nueve países, de los cuales cinco serían africanos: República Democrática del Congo, Egipto, Etiopía, Nigeria y Tanzania.

La población está repartida de manera poco uniforme, con una densidad media estimada de 37 hab/km, siendo el continente con menor densidad poblacional. La concentración de la población se explica fundamentalmente por la geografía del continente y por los factores naturales. Los territorios más poblados se identifican en las costas del oeste y del Mediterráneo, las orillas del río Nilo, algunas zonas del interior de la zona este y sur (la parte más montañosa de Etiopía y los alrededores de los lagos Victoria y Malawi, por ejemplo) y la costa oeste de Sudáfrica.

En esperanza de vida, los 10 países de menor esperanza de vida están en África (2020-2025): la República Centroafricana (54.4), Chad (55.2); Lesoto (55.6)

En mortalidad infantil, 9 de los 10 con unos niveles mayores están en África. Sobresalen: la República Centroafricana (71/1.000); Sierra Leona (70/1.000); Chad (67/1.000)

Los tres países con mayor número de nacimientos por cada 100.000 habitantes entre 2015-2020 están en África: Níger (46.3), Chad (42.3), Somalia (41.9).

Si se observa la tasa bruta de fecundidad o el número de hijos por mujer, 28/30 primeros países del mundo son africanos, siendo Níger, Somalia y la República Democrática del Congo los que cuentan con una tasa mayor.

Los países africanos se sitúan, con carácter general, entre los que cuentan con una población más joven (en % de 0-20 años). Los tres primeros países con una población más joven, en % de personas de 0-20 años son Níger (60%), Mali (58.1) y Chad (57.8).

Por el contrario, únicamente el 3% de la población es mayor de 65 años. En 2100 se espera que la población mayor de 65 años sea el 13% del total del continente.

C.3) Hábitat

Las estimaciones disponibles muestran que alrededor del 25% de la población de África, unos 245 millones de personas, no tienen acceso suficiente a los alimentos para satisfacer, si quiera, sus necesidades nutricionales básicas, y entre el 30% y el 40% de los niños menores de 12 años sufren malnutrición crónica.

En 1980, alrededor del 28% de los africanos vivían en ciudades, en comparación aproximadamente del 40% en 2010. Hoy en día, se prevé que más del 50% de la población del continente vivirá en ciudades para el año 2020. Este fenómeno en la práctica aumentará la presión sobre la agricultura para satisfacer el creciente consumo de alimentos asociado con un cambio dramático en los patrones

La urbanización es vital para absorber los 600 millones adicionales de personas que entrarán a formar parte de la fuerza laboral de África para el año 2040. El impacto de la expansión de la mano de obra en el PIB de África es enorme generando un aumento de acreedor del 75% del PIB per cápita en los últimos 25 años, en comparación con el 25% que proviene del aumento de la productividad laboral de empleos urbanos.

El proceso de urbanización es muy intenso y se estima que más del 80% del crecimiento de la población en las próximas dos décadas se producirá en las ciudades.

C.4) Otros datos

Sobresale el rápido avance de la digitalización y en particular de los teléfonos móviles. Hay actualmente en África 22 millones de usuarios de servicios financieros a través de móviles.

LOS CASOS DE NIGERIA, SUDÁFRICA, EGIPTO Y ETIOPÍA, Y SU INFLUENCIA REGIONAL

El III Plan África identifica tres “países ancla” en la región subsahariana (Nigeria, Sudáfrica, y Etiopía), debido al liderazgo político económico y social que ejercen en sus respectivas subregiones, proporcionando estabilidad y proveyendo oportunidades a sus propias poblaciones y a las de los países vecinos. Si adoptamos una visión exhaustiva del continente africano, se hace también necesario incluir a Egipto, segunda economía de África.

I- NIGERIA

1.1 Datos generales del país

- PIB PPA, millones de USD (ranking mundial): 1.199.211 (25)
- Población: 213.560.000
- PIB/cápita PPA (ranking mundial): 5377 (138)
- Crecimiento en el último año: 2,6%
- Deuda/PIB: 30.05%
- Índice Gini: 35,1%
- Pobreza absoluta (% sobre población total): 39,2%
- Balanza comercial (%PIB): -7,74%
- Estructura económica (%sector 1º, 2º, 3º): 21/22/56
- Moneda: naira

1.2 Principales características

Petróleo: Nigeria es, en liza con Angola, el primer productor petrolífero de África y el 8º de la OPEP (con aproximadamente el 3,1% de la producción total de la organización) y el 10º del mundo (con aproximadamente el 3,5% de la producción mundial).

El incremento de los precios del petróleo desde 1973 permitió un rápido crecimiento en diversos sectores: construcción, manufacturas, transporte... pero trajo también consigo un notable éxodo urbano, con la consiguiente creación de asentamientos informales en las grandes aglomeraciones (Lagos cuenta con más de 13 millones de habitantes)

Del sector terciario, destaca el sector del comercio minorista que aporta una parte sustancial del PIB, aunque cuenta con una estructura atomizada.

Primera economía de África, por delante de Sudáfrica, representando el 35% del PIB subsahariano. Sin embargo, su crecimiento está estrechamente ligado a los precios internacionales del petróleo (representa más del 95% de los ingresos de sus exportaciones)

- PRINCIPALES CLIENTES

1. India 17,9%
 2. Estados Unidos 12,7%
 3. España 10,0%
 4. Países Bajos 8,4 %
- PRINCIPALES PROVEEDORES

1. China 18,5%
2. Bélgica 12,9%
3. Países Bajos 9,3%
4. Estados Unidos 7,9%

1.3 Retos económicos

A pesar de su enorme potencial, el sector industrial se halla paralizado estos últimos años por las deficiencias del sector energético (que afecta al 90% de las industrias) y las distorsiones de ciertas políticas económicas (en particular las restricciones a la importación).

La dependencia del petróleo desde los años 70, de la mano del éxodo rural, provocaron un estancamiento del sector agrícola. El descenso en el rendimiento de este sector trajo consigo el aumento de las importaciones de productos agrícolas, frente a lo que los sucesivos gobiernos militares lucharon con limitaciones o prohibiciones de importación de estos productos.

Corrupción endémica: 149/179 países en el mundo en percepción de la corrupción.

Seguridad: sobre todo en el noreste del país (Lago Chad), donde Boko Haram y otros grupos menores cometen numerosos atentados y secuestros.

Desertificación en el norte

Desastre medioambiental en la región petrolífera (delta del Níger), que es también la menos beneficiada por la extracción de hidrocarburos.

Red de carreteras (siguiendo el esquema de exportación de materias primas clásico de las antiguas colonias africanas) en decadencia desde los años 70

1.4 Perspectivas de futuro

Previsión crecimiento 2023: 2,9%

Reservas de carbón y estaño, entre otros, por explotar

Gran potencial turístico. Sin embargo, desde la llegada de la democracia en 1999, la violencia interétnica, y la inseguridad obstaculizan el desarrollo del sector.

El 43% de la población está fuera de la red eléctrica: gran dependencia de generadores eléctricos. Sin embargo, el gobierno apuesta cada vez más por las energías renovables, principalmente por la energía solar⁸⁵. Compromiso de llegar a proporcionar el 30% de la energía del país con fuentes renovables para 2030.

⁸⁵ Ejemplo: macroplanta solar de Ashama, que cuando se termine de construir, previsiblemente en 2023, será la más grande de África Occidental. No obstante, dado que la red es incapaz de alcanzar a una enorme porción de los habitantes, el impacto de estos proyectos se limita principalmente a zonas urbanas. Por lo tanto, la propuesta principal del Programa de Electrificación de Nigeria (NEP por sus siglas en inglés), la

2. SUDÁFRICA

2.1 Datos generales del país

- PIB PPA, millones de USD (ranking mundial): 904.743 (31)
- Población: 60.612.000
- PIB/cápita PPA(ranking mundial): 14.722 (90)
- Crecimiento en el último año: 5%
- Deuda/PIB: 57.81%
- Índice Gini: 63% (más alto del mundo)
- Pobreza absoluta(% sobre población total): 19,67%
- Balanza comercial (%PIB): 4,43%
- Estructura económica (%sector 1º, 2º, 3º): 3/30/67
- Moneda: rand sudafricano

2.2 Principales características

- Economía más desarrollada e industrializada del continente americano
- Claro liderazgo en los procesos integración económica regional:
 - a) SACU (Southern Africa Customs Union)
 - b) SADC (Southern Africa Development Community)
 - c) CMA (Common Monetary Area).
- 1º inversor en esta región
- Empresas sudafricanas muy afianzadas en todos los países vecinos. En particular, destaca su peso en los sectores de:
 - a) distribución comercial
 - b) servicios financieros
 - c) construcción
 - d) minería
 - e) telecomunicaciones.
- Cuenta con una importante capacidad de refino y las exportaciones de derivados, principalmente a otros países africanos, ocupan el tercer lugar entre los capítulos de exportación, aunque carece de yacimientos propios.
- Dominio claro del sector servicios y una importancia mínima del sector primario.
- Minería: 6,8% del PIB. Destacan las grandes explotaciones de carbón y de piedras preciosas del país (compañía De Beers)⁸⁶.
- PRINCIPALES CLIENTES
 1. China 11,49%,
 2. Estados Unidos 8,37%

mayor iniciativa de este tipo en el continente, consiste en instalar paneles unifamiliares y pequeñas redes cerradas capaces de abastecer a las comunidades más aisladas.

⁸⁶ Empresa creada por Cecil Rhodes que controla el cuasimonopolio del mercado de diamantes, con notable presencia en Sudáfrica

3. Alemania 7,51%
4. Reino Unido 4,98%

- PRINCIPALES PROVEEDORES

1. China 20,26%
2. Alemania 9,13%
3. Estados Unidos 6,43%

- 1º productor mundial de platino y cromo

2.3 Retos económicos

La gran riqueza mineral de Sudáfrica constituyó la base sobre la que se inició el desarrollo económico en sus orígenes. Sin embargo, la minería está en retroceso como consecuencia del desarrollo de otros sectores, el agotamiento de algunas explotaciones y la conflictividad laboral e incertidumbre regulatoria.

Gran impacto COVID-19, que agravó la situación (ya se encontraba en recesión en el último trimestre de 2019)

- Alto déficit público con ciertas empresas públicas (ej: electricidad) en quiebra
- Inseguridad en ciertas ciudades (ej: protestas en verano del 2021)

Es el país más desigual del mundo: las consecuencias económicas del apartheid, aunque trataron de revertirse por parte de los primeros gobiernos, aún persisten, y marcan la política sudafricana

Gran dependencia del carbón, del cual obtiene la mayor parte de la electricidad

2.4 Perspectivas de futuro

Previsión crecimiento 2024: 4,3%

El deterioro de las cuentas públicas llevó al FMI a prestar ayuda financiera en julio de 2020: 4300 millones de dólares

Turismo: aunque todavía la mayor parte de los turistas siguen proviniendo de África, un número creciente de europeos, americanos y asiáticos visita el país. Cuenta con un importante potencial:

- a) Ecoturismo en la provincial de Western Cape
- b) Table Mountain (Ciudad del Cabo)
- c) Robben Island (patrimonio UNESCO)
- d) Parque Kruger

3. EGIPTO

3.1 Datos generales del país

- PIB PPA, millones de USD (ranking mundial): 1.493.120 (20)
- Población: 103.993.000
- PIB/cápita PPA (ranking mundial): 14.226 (98)
- Crecimiento en el último año: 3,3%
- Deuda/PIB: 86,93%
- Índice Gini: 31.5
- Pobreza absoluta(% sobre población total): 4, 07%

- Balanza comercial (%PIB): -7,55%
- Estructura económica (%sector 1º, 2º, 3º): 12/34/54
- Moneda: libra egipcia

3.2 Principales características

- País más poblado de los países árabes
- 3º economía del continente
- Durante la segunda mitad del siglo XX, y como consecuencia del nasserismo, la mayor parte de la economía estaba intervenida: nacionalizaciones, monopolios estatales y control de precios. Aunque hacia finales de siglo esta tendencia se revirtió, el estado sigue jugando un papel clave: el Ejército, a través de distintas empresas públicas juega un papel fundamental, especialmente en materia de infraestructuras
- A pesar de la gran capacidad hidroeléctrica (Presa de Asuán), las tensiones entre la producción energética y las necesidades de irrigación, provocaron que el gobierno apostara por las centrales térmicas. Actualmente, estas producen 4/5 de la electricidad en el país.
- El Canal de Suez es la tercera fuente de divisas tras las remesas de emigrantes y el turismo, con ingresos en el entorno de 5.700 millones de dólares.
- Gran dependencia del Nilo
- 1º productor mundial de algodón de fibra larga (1/3 producción mundial)
- **PRINCIPALES CLIENTES**
 1. Estado Unidos
 2. Italia
 3. EAU
- **PRINCIPALES PROVEEDORES**
 1. China
 2. Arabia Saudí
 3. Rusia
- El Ejército, a través de distintas empresas públicas juega un papel fundamental, especialmente en materia de infraestructuras

3.3 Retos económicos

- Sector informal muy notable: 30-35% (rasgo común a la mayoría de los países africanos)
- Dependencia exterior agroalimentaria: cultiva sólo el 3% de su superficie, carece de autosuficiencia alimentaria y es el principal importador de cereales del mundo.
- Peso del turismo (importante en la economía) depende en gran medida de la percepción de seguridad en la región (descenso pronunciado con primaveras árabes, y rápida recuperación posterior)

- Los problemas ligados a la sobrepoblación de El Cairo, han impulsado la creación de una Nueva Capital Administrativa. La pertinencia de esta decisión ha sido puesta en duda.
- Presa del renacimiento podría afectar a la productividad agrícola de las regiones colindantes del Nilo, donde se concentra la población y la actividad económica: 96% del territorio del país es desértico.

3.4 Perspectivas de futuro

- Previsión crecimiento 2024: 3%
- Tendencia a recuperarse de las industrias del petróleo y gas
- Oportunidades derivadas del AcFTA, debido a su doble proyección hacia África y Oriente Próximo

4. ETIOPIÁ

4.1 Datos generales del país

- PIB PPA, millones de USD (ranking mundial): 298 574 (58)
- Población: 104.575.000 (2º más poblado del continente)
- PIB/cápita PPA (ranking mundial): 3024 (160)
- Crecimiento en el último año: 2%
- Deuda/PIB: 57.43%
- Índice Gini: 35% (uno de los más bajos del mundo, comparable al de los países escandinavos)
- Pobreza absoluta (% sobre población total): 19,54% - Balanza comercial (%PIB): -9,84%
- Estructura económica (%sector 1º, 2º, 3º): 35/22/43
- Moneda: birr etíope

4.2 Principales características

Durante la década previa al año 2019, el PIB creció a un ritmo de entre el 8% y el 11% anual, uno de los estados de más rápido crecimiento entre los 188 países miembros del FMI. Este crecimiento fue impulsado por la inversión gubernamental en infraestructura, así como por el progreso sostenido en los sectores agrícola y de servicios.

Más del 70% de la población de Etiopía sigue empleada en el sector agrícola, pero los servicios han superado a la agricultura como principal fuente de PIB.

Baja desigualdad económica heredada del periodo comunista (1974-1991), pero con unos muy altos niveles de pobreza

Pese a los intentos de internacionalización de la economía etíope por parte del gobierno, al no tener salida al mar, su economía sigue siendo predominantemente rural

Papel del estado: muy involucrado en la economía y, podría decirse, que tiene un sistema de economía planificada. Los proyectos de infraestructura en curso incluyen producción y distribución de energía, carreteras, vías férreas, aeropuertos y parques industriales. Los sectores clave son de propiedad estatal, incluidas las telecomunicaciones, la banca y los seguros, y la distribución de energía. Según la

constitución de Etiopía, el estado es propietario de todas las tierras y ofrece arrendamientos a largo plazo a los inquilinos.

Los ingresos en divisas de Etiopía están liderados por el sector de servicios, principalmente las aerolíneas estatales Ethiopian Airlines, seguido de las exportaciones de varios productos básicos. Si bien el café sigue siendo la principal fuente de divisas, Etiopía está diversificando las exportaciones y los productos básicos como el oro, el sésamo, el khat, la ganadería y los productos hortícolas son cada vez más importantes.

- PRINCIPALES CLIENTES

1. Sudán 23.3%
2. Suiza 10.2%
3. China 8.1%

- PRINCIPALES PROVEEDORES

1. China 24.1%
2. Arabia Saudí 10.1%
3. India 6.4%

4.3 Retos económicos

Sector económico muy dependiente de la agricultura y de las condiciones climáticas: Los cambios en las precipitaciones asociados con los patrones climáticos mundiales dieron como resultado la peor sequía en 30 años en 2015-16, lo que generó inseguridad alimentaria para millones de etíopes.

Los derechos de propiedad en las áreas urbanas, particularmente Addis Abeba, están mal regulados y sujetos a corrupción

El conflicto que se inició en Tigray, y que se ha ido extendiendo a regiones vecinas ha provocado una de las mayores crisis humanitarias a nivel mundial, amenazando el propio futuro del estado etíope.

El crecimiento en los últimos años ha venido acompañado de grandes préstamos de instituciones chinas, lo que podría traducirse en una trampa de la deuda en caso de impago.

Gran compromiso adoptado con el FMI en 2019 (2.900 millones de dólares)

La paz firmada con Eritrea parecía anunciar un nuevo dinamismo en la economía, sin embargo, el conflicto tigrina ha frustrado el desarrollo económico en el norte del país.

4.4 Perspectivas de futuro

- Previsión crecimiento 2022: 2,2%
- La Presa del Renacimiento no solo permitirá al país mejorar su seguridad energética, sino también llegar a ser exportador de la misma
- La manufactura representó menos del 8% de las exportaciones totales en 2016, pero las exportaciones de manufactura deberían aumentar en los próximos años debido a una creciente presencia internacional.

- El sector agrícola, predominante en la economía, cuenta aún con margen de mejora para la agricultura intensiva y la mecanización dadas sus condiciones.
- La mejora del eje ferroviario Addis-Yibuti puede suponer un impulso notable al sector exportador (tras la pérdida de salida al mar con la independencia de Eritrea)

LA ZONA DE LIBRE COMERCIO CONTINENTAL AFRICANA Y OTROS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

a) Zona de Libre Comercio Continental Africana

El 7 de julio de 2019, la XII Cumbre extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA aprobó la entrada en vigor de la fase operativa de la Zona de Libre Comercio Continental Africana (ZLCCA). Durante la cumbre depositaron los instrumentos de firma Nigeria y Benín, quedando únicamente Eritrea pendiente de firmar el tratado (anunció en la cumbre que no descartan adherirse en breve).

Con ello, concluyó un proceso que empezó con la presentación en la cumbre de Jefes de Estado celebrada en Kigali en 2018, del Tratado de Libre Comercio Africano y con el depósito por parte de un mínimo de 22 países del instrumento de ratificación. Esta circunstancia concurrió en el mes de mayo de 2019, momento en que oficialmente entró en vigor el Tratado. Los primeros países en ratificarlo fueron Ghana y Kenia.

Se trata sin duda de un importantísimo paso adelante en la integración del continente, así como de su desarrollo económico, ya que la nueva ZLCCA engloba un mercado de 1.200 millones de personas que representa un PIB de cerca de 3.000 billones de dólares. Con su entrada en vigor, los estados miembros se comprometen a eliminar aranceles y cuotas sobre el 90% de los productos. Su puesta en marcha debería de aumentar el comercio intra-africano y reducir el coste de hacer negocios en África significativamente.

El lanzamiento de la fase operativa tiene como objetivos:

- La creación de un mercado único de bienes y servicios que incluya la libre circulación de empresas y de personas como paso previo a la creación de una Unión Aduanera.
- La expansión del comercio intra-africano mediante una mejor armonización y coordinación de la liberalización del comercio y facilitación de regímenes e instrumentos en todo el continente.
- Resolución de los retos del solapamiento y duplicidades en organismos subregionales y aceleración del proceso de integración.
- Aumento de la competitividad industrial y empresarial mediante la explotación de oportunidades para las economías de escala, acceso al mercado continental y una mejor redistribución de los recursos en África.

Se fijó también la fecha de 1 de julio de 2020 como inicio de los intercambios bajo el tratado y Ghana fue elegida como país sede de la Secretaría General de la ZLCCA.

Sin embargo, parece que persisten importantes desafíos antes de que la ZLCCA pueda empezar a dar sus frutos en términos de integración económica y de

prosperidad real para los ciudadanos africanos. A pesar de ello, no cabe duda de que el paso dado por la Unión Africana constituye uno de los avances más importantes de su historia y marca un camino hacia la integración difícilmente reversible.

Avances en la ZLCCA

La Declaración de Kigali contiene provisiones para establecer una zona de libre cambio, con libre circulación de bienes, servicios y personas que concluiría con el establecimiento de una Unión Aduanera. Este proceso se articula en dos fases: una primera, centrada en la libre circulación de mercancías, servicios y personas, y una segunda que cubre reglas de competencia, derechos de propiedad intelectual e inversiones.

Hasta el momento, se ha avanzado en la negociación de la primera, en particular en el protocolo relativo a la libre circulación de mercancías, con sus 9 anejos sobre calendarios de desarme arancelario, reglas de origen, cooperación aduanera, facilitación del comercio, barreras no arancelarias, barreras técnicas al comercio, normas sanitarias y fitosanitarias, facilitación del transporte y soluciones comerciales.

En cambio, las negociaciones sobre liberalización de servicios son todavía incipientes, existiendo diferentes perspectivas sobre esta cuestión. Esta diferencia de puntos de vista se basa en las distintas prácticas que están vigentes en cada una de las Comunidades Económicas Regionales (CER), con la dificultad añadida de que tres de las ocho que existen no contemplan la liberalización de servicios y que las negociaciones se basan en los calendarios y esquemas de desarme arancelario previstos en el Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS) de la OMC con el que están familiarizados sólo aquellos países africanos que son miembros de la OMC⁸⁷.

Los Estados Partes han concluido por otra parte, un protocolo separado sobre la libre circulación de personas y están en marcha trabajos exploratorios sobre competencia, propiedad intelectual e inversiones.

En cuanto a su estructura institucional, la ZLCCA nace como foro comercial todavía sin personalidad jurídica, compuesto por cuatro organismos cuyas competencias no están aún claras: la Asamblea General de la UA, el Consejo de Ministros, el Comité de Altos Funcionarios de Comercio y la Secretaría (Ghana). La Secretaría es el único órgano que, de momento, tiene personalidad jurídica. Por lo demás, se ha creado un mecanismo de solución de disputas en el seno del Mecanismo de Solución de Disputas de la OMC.

⁸⁷ Son miembros de la OMC: Angola, Benín, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Congo, Costa de Marfil, Djibuti, Egipto, Eswatini, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, RDC, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Tanzania, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabue. Son miembros observadores de la OMC: Somalia, Etiopía, Sudán del Sur, Sudán, Guinea Ecuatorial, Libia y Argelia. Eritrea no es miembro de la OMC.

El estado naciente de las instituciones de la ZLCCA otorga a las CER un papel especial en esta fase de transición. La relación entre estas y la ZLCCA no está todavía clara. Sin embargo, la reunión semestral entre las CER y la CUA tiene precisamente por objetivo coordinar la actividad de unas y otros. Aunque esta coordinación está prevista no solo para cuestiones comerciales, parece claro que esta reunión está llamada a convertirse en una pieza clave de la puesta en práctica de la ZLCCA.

Potencialidades de la ZLCCA

Como se ha dicho, la ZLCCA funda la zona tarifaria más grande del planeta. El tratado prevé la suspensión de los derechos de aduana sobre el 90% de los productos dentro de la zona de libre cambio en un plazo de entre 5 y 8 años desde el 1 de julio de 2020, lo que debería

producir un espectacular crecimiento del comercio intra-africano (un 7% de los productos ha sido calificado como “sensible” y el periodo de desarme será de entre 10 y 13 años. Un último grupo, representando un 3% de los productos, quedará fuera de la liberalización).

Este comercio asciende hoy únicamente a un 15% de las exportaciones, frente a un 68% en Europa y un 61% en Asia. Según los cálculos de la Comisión Económica de Naciones Unidas para África, el comercio intra-africano aumentará tras la entrada en vigor de la ZLCAA hasta un 50%. Por lo demás, la creación de este espacio de libre cambio debería atraer las inversiones directas extranjeras en mucha mayor medida, captando África actualmente 10 veces menos IDE que Asia.

Desafíos de la ZLCCA

El aprovechamiento de este potencial se encuentra con importantes desafíos. Para empezar, estarían los costes de aplicación del acuerdo, vinculados a las reformas impuestas por el acuerdo y la modificación de los aranceles. Este coste ya ha sido asumido por los africanos como una pequeña inversión en base a los grandes beneficios previstos a largo plazo.

Otra cuestión más complicada será eliminar las barreras no arancelarias que entorpecen enormemente el comercio intra-africano: transporte y almacenamiento transfronterizo inadecuados, tasas y controles informales, soborno y largos trámites aduaneros impiden un funcionamiento normal del comercio. Así, por ejemplo, los Países Bajos exportaron 90 toneladas de cebollas a Costa de Marfil el año pasado, pese a que Níger, país geográficamente más próximo y miembro de la CEDEAO, es un país productor de esta hortaliza. Tras superar todas las barreras no arancelarias citadas, las cebollas nigerinas cuestan el doble que las holandesas.

Otro problema lo suponen las reglas de origen, imprescindibles para que los productos africanos se puedan beneficiar de los desarmes arancelarios, así como las barreras técnicas.

A estas dificultades se añaden la pobreza de muchos países africanos, las grandes diferencias de desarrollo entre ellos, la similitud de estructura económica, centrada en la exportación de materias primas y el predominio de la agricultura, la falta de infraestructuras orientadas al comercio intra-africano y la debilidad del tejido industrial.

b) Otros procesos de integración económica

Como se ha mencionado anteriormente, el papel de las Comunidades Económicas Regionales en la consecución de la ZLCCA es crucial por la experiencia adquirida, el conocimiento a nivel regional de los problemas estructurales de sus respectivas zonas de libre comercio y por su capacidad de interlocución a nivel africano y con la UA.

Las CER se han desarrollado individualmente y presentan diferentes niveles de integración y estructuras. Generalmente, el objetivo de estas organizaciones ha sido facilitar la integración económica entre sus miembros y a través de la Comunidad Económica Africana, establecida en el Tratado de Abuja (1991). El Plan de Acción de Lagos para el Desarrollo de África (1980) y el Tratado de Abuja propusieron la creación de las CER como base para una futura integración africana, a nivel regional y continental. No obstante, las CER se han involucrado cada vez más en otras cuestiones relacionadas con la paz y seguridad, la gobernanza y el desarrollo.

En total, existen 8 CER: la Unión del Magreb Árabe (UMA), el Mercado Común para África del Este y el Sur (COMESA), la Comunidad de Estados del Sahel-Sáhara (CENAD), la Comunidad de África Oriental (CAO), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), la Comunidad Económica del África del Oeste (CEDEAO), la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y la Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC).

Comunidad Económica del África del Oeste (CEDEAO)

Agrupación a 15 Estados, entre los que se encuentran Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo. Su sede se encuentra en Abuja (Nigeria).

Se fundó en 1975 (Tratado de Lagos) con el objetivo de integrar las economías de sus Estados miembro mediante la eliminación de una parte sustancial de las barreras al comercio existentes. Sus actividades abarcan tres campos: el comercio, la cooperación económica regional y la integración económica mediante la elaboración de proyectos comunitarios.

Cabe destacar el papel mediador que ha ejercido en las recientes crisis políticas de Costa de Marfil, Guinea Bissau y Mali. En 2021 han sido suspendidas Mali y Guinea.

La CEDEAO incluye dos bloques sub-regionales:

- La Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA) es una organización de ocho estados de África occidental, establecida en 1994 para promover la integración económica entre los países que comparten el Franco CFA como moneda común (Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Mali, Níger, Senegal y Togo). UEMOA es una unión aduanera y monetaria.
- La Zona Monetaria de África Occidental, establecida en el año 2000 (bajo liderazgo nigeriano), comprende seis países anglo-parlantes, con el objetivo de establecer una moneda común – el eco.

Comunidad del África Oriental (CAO)

Cuenta con 6 Estados miembros, incluidos Kenia, Tanzania, Ruanda, Uganda, Sudán del Sur y Burundi. Su sede se encuentra en Arusha (Tanzania).

Establecida en 1967, es una de las organizaciones más integradas, con un área de libre comercio operativa desde 2010 (con libre circulación de mercancías, personas y capital). Si bien aún mantienen diferentes divisas, se prevé el establecimiento de una unión monetaria para 2023.

Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC)

Fundada en 1981 y operativa desde 1985, sus objetivos son promover la cooperación y el desarrollo de sus países miembro. Su sede en Libreville (Gabón) y tiene 11 Estados miembros (Burundi, Camerún, RCA, Chad, República del Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, RDC y Angola).

Algunos de los países de la CEEAC (6) son también miembros de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), que promueve la integración económica entre países que comparten como moneda el franco CFA. Actualmente, la CEMAC cuenta con una estructura regulatoria común y mantiene un arancel común sobre las importaciones de países no-CEMAC. Si bien en teoría los aranceles internos han sido eliminados, su implementación ha sufrido importantes retrasos.

Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC)

Creada en 1980, el principal objetivo de la SADC es impulsar el desarrollo económico de los países integrantes mediante la ayuda a los sectores más desfavorecidos y la erradicación de la pobreza. Su sede se encuentra en Gaborone (Botsuana).

Integra a 16 países: Angola, Botsuana, Comoras, RDC, Esuatini, Lesoto, Madagascar (suspendida entre 2009 y 2014), Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Tanzania, Zambia, Zimbabue.

En 2008 se estableció la Zona de Libre Comercio, en la que participan todos los miembros excepto Angola y RDC (el 85% del comercio intra-regional entre los países socios de la SADC gozan de arancel cero). El objetivo fijado en 2010 de establecer una Unión Aduanera no se ha alcanzado.

Mercado Común para África del Este y el Sur (COMESA)

Creada en 1994, cuenta con 21 Estados miembro, que abarcan desde Túnez hasta Esuatini. Actualmente, es una unión aduanera. Su sede se encuentra en Lusaka (Zambia).

Comunidad de Estados del Sahel-Sáhara (CEN-SAD)

La CEN-SAD se estableció en 1998 por seis países, extendida progresivamente hasta los 29 actuales. Su sede se encuentra en Trípoli (Libia). Dado que sus miembros participan en otras organizaciones económicas regionales más avanzadas en su grado de integración, el objetivo de crear un área de libre comercio no ha sido implementado.

Unión del Magreb Árabe

Creada en 1989 por los Jefes de Estado de Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez, no ha alcanzado un progreso tangible en sus objetivos debido a los profundos desacuerdos económicos y políticos entre Marruecos y Argelia. (+ info en otro tema anterior)

Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD)

Esta organización fue creada formalmente en 1996, sucediendo a la llamada Autoridad Intergubernamental para la Sequía y el Desarrollo, fundada 10 años antes. Agrupa actualmente a Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán, Uganda, Yibuti, Eritrea y Sudán del Sur. La sede se encuentra en Djibuti.

La nueva IGAD se concibió con una estructura organizativa y nuevas áreas de cooperación regional, incluyendo la seguridad alimentaria, el medio ambiente o la paz y la seguridad. No obstante, en el ámbito económico-comercial, IGAD no ha avanzado al mismo ritmo que otras comunidades africanas, principalmente por el solapamiento con otras organizaciones más integradas.

La coordinación entre las CER y la UA

En la Cumbre de Niamey de 2019 se celebró la 1ª Reunión semestral de coordinación entre la Unión Africana y las Comunidades Económicas Regionales. Este encuentro viene a sustituir las cumbres extraordinarias de la UA que dejarán de celebrarse y serán sustituidas por un encuentro semestral entre la UA y los CER.

El objetivo es alinear y coordinar la actividad de unos y otros con vistas a la puesta en marcha de la agenda de integración continental africana. En principio, asistirían los presidentes de turno de las 8 CER existentes, la troika que forma la Mesa de la Asamblea de la UA y la CUA en pleno. Se invitaría a los representantes de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (UNECA) y del Banco Africano de Desarrollo. En todo caso, los acuerdos revestirían la forma de recomendaciones que tendrían que ser aprobadas en la siguiente cumbre de la UA.

BIBLIOGRAFÍA

ALAMINOS HERVÁS, M.A. (2021), “Desarrollo político y económico en África: sesenta años de transformación”. En: Revista de Fomento Social 76/2, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Loyola Andalucía.

BANCO MUNDIAL (1981). Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action (The Berg Report), The World Bank.

BANCO MUNDIAL (2021): CLIMATE CHANGE ADAPTATION AND ECONOMIC TRANSFORMATION IN SUB-SAHARAN AFRICA - Africa's Pulse October 2021- Volumen 24

BIDAURRATZAGA, E., COLOM, A. y MARÍN, A. (2021). Integración y transformación económica en África: potencial y limitaciones del Área de Libre Comercio Continental Africana. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 10(1), 216-239. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.565.

COLLIER, P. (2008). The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It. Oxford University Press.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2021). Factsheet: Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative (23 marzo). <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/11/Debt-Relief-Underthe-Heavily-Indebted-Poor-Countries-Initiative>

GAVIN, M. D. (2021). Major Power Rivalry in Africa. *Council on Foreign Relations, Discussion Paper Series on Managing Global Disorder 5* (May). <https://www.cfr.org/report/majorpower-rivalry-africa>

HIPPOLYTE FOFACK La competitividad de África Diciembre de 2018 | FINANZAS & DESARROLLO pp. 48-51

LOPES, C. (2019), *África en transformación: desarrollo económico en la era de la duda*, Casa África

SANTAMARÍA, A *África en marcha: tradición y modernidad en tiempos de innovación*, Casa África

- <https://www.ecowas.int/member-states/>
- <https://ceeac-eccas.org/en/#presentation>
- <https://www.sadc.int>

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA INTERNACIONAL

Tema 13

Los recursos naturales en la economía internacional. La energía y las crisis energéticas. Las energías renovables. El cambio climático.

Sumario: 1. Introducción. 2. Los recursos naturales en la economía internacional: 3. La energía: 3.1. Tipos de energía. 4. Crisis energéticas: 4.1. Crisis del petróleo del 73. 4.2. Crisis del petróleo del 79. 4.3. Evolución 1980-2022. 5. Las energías renovables. 5.1. Tipos de energías renovables. 6. El cambio climático. 6.1. Regulación internacional.

1. Introducción

Los recursos naturales, y entre ellos la energía, constituyen los elementos fundamentales para la supervivencia y el desarrollo del ser humano. Ambos aparecen en nuestra historia como un verdadero hilo conductor, motor del desarrollo y del progreso material de nuestras sociedades.

En las próximas décadas se presentan dos grandes desafíos. El primero, atender la creciente demanda de energía de los países en desarrollo. El segundo, las preocupaciones medioambientales derivadas del uso intensivo de los recursos fósiles y su progresivo agotamiento. Así, en la última década hemos asistido a un desarrollo de las energías renovables, una de las grandes apuestas para frenar el cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Recientemente, además, se han dado compromisos internacionales en la materia por parte de las principales economías del planeta como USA, China o la UE, como el Protocolo de Kioto de 1997 o el Acuerdo de París de 2015.

2. Los recursos naturales en la economía internacional

La OMC define los recursos naturales como “materiales existentes en el entorno natural escasos y económicamente útiles en la producción o el consumo, ya sea en estado bruto o tras haber sido sometidos a un mínimo proceso de elaboración”.

Los recursos naturales pueden ser considerados como activos naturales de capital, distintos del capital físico y humano. El capital natural puede ser un insumo importante en la “función de producción” de un país.

2.1. Características

- **Agotabilidad:** aquí distinguimos entre recursos renovables y no renovables. Un recurso renovable es aquel que, en un periodo corto de tiempo, aumenta en cantidad o se renueva, por tanto, no se agota. Los recursos no renovables son

finitos y con tendencia inexorable al agotamiento, por ejemplo, los combustibles fósiles y los yacimientos de minerales.

- **Desigualdad en su distribución entre los países.** Por ejemplo, casi el 90% de las reservas mundiales probadas de petróleo se encuentra tan solo en 15 países.
- **Externalidades negativas:** la actuación de un agente económico afecta indirectamente a otros agentes, de forma positiva o negativa sin que quede reflejado en el sistema de precios. En la economía de los recursos naturales se tienen en cuenta sobre todo las externalidades negativas derivadas de la extracción y consumo de los recursos, por ejemplo, la producción de contaminantes, que afecta a todos, incluso a quienes consumen una menor cantidad del recurso. Otro ejemplo de externalidad negativa es la conocida “tragedia de los comunes” de *Hardin*, en la que la ausencia de derechos de propiedad sobre un recurso común da como resultado el agotamiento del recurso.
- **Dependencia de numerosas economías nacionales de los recursos naturales:** los recursos naturales suelen gozar de una posición dominante en las estructuras económicas de aquellos países que los poseen y suelen constituir una proporción elevada de las exportaciones totales.

La maldición de los recursos o paradoja de la abundancia se refiere a la paradoja de que países y regiones con una abundancia de recursos naturales, especialmente de fuentes puntuales de recursos no renovables, como minerales y combustibles, tienden a tener resultados de desarrollo peores que los países con menos recursos naturales. Esto se debe a: (1) la disminución de la competitividad de otros sectores económicos, causada por la apreciación del tipo de cambio real; (2) la volatilidad de los ingresos; (3) la presencia de instituciones débiles, ineficaces, corruptas e inestables que no realizan una gestión adecuada de los ingresos.

- **Inestabilidad de los precios de los recursos naturales** debidos a la incertidumbre geopolítica, los cambios tecnológicos, las fluctuaciones de la demanda y la especulación. Por ejemplo, debido a la crisis del covid el barril de petróleo llegó a cotizar en negativo (20 de abril 2020: -37,63\$).
- **Alto grado de intervención pública.** Entre las razones que la justifican se encuentra, en primer lugar, que crean monopolios naturales, ya sea por la concentración del recurso, por el alto nivel de inversión inicial requerido o por la inexistencia de diferencias cualitativas. Además, son bienes públicos, es decir, no se puede excluir a nadie de su consumo. Si el sector público no provee el bien, el mercado podría no producirlo o, si lo hiciera, sería a niveles sub-óptimos, puesto que los productores particulares tenderían a valorar la posibilidad de constituirse en *free-riders* (beneficiarios del bien que no contribuyen a su financiación).

3. La energía

Los recursos energéticos: conjunto de medios con los que los países intentan cubrir sus necesidades de energía.

La disponibilidad de energía determina las posibilidades de desarrollo de la sociedad, ya que es un input básico para la producción de bienes y servicios.

- **Distinguimos entre energía primaria y secundaria:**
 - **Energía primaria:** es toda forma de energía disponible en la naturaleza que no ha sufrido ninguna modificación química o física para su uso energético. Las principales fuentes de energía primaria son los combustibles fósiles y las energías renovables.
 - **Energía secundaria:** productos energéticos que han sufrido un proceso de transformación química o física, por ejemplo, la electricidad, el petróleo combustible o la gasolina.

Un **modelo energético** es el conjunto específico de fuentes primarias y secundarias, sus usos finales y las actividades de concentración, conservación y difusión que utiliza una sociedad en un periodo histórico determinado.

La estructura energética actual destaca por componerse de fuentes fósiles (80%), renovables (12%) y energía nuclear (5%). En términos de consumo, Asia abarca el 43%, Europa el 22%, América Norte el 20%, Oriente Próximo el 7%, Latinoamérica el 5% y África el 3%. China es el principal consumidor con 22%, seguido de EEUU con el 16% y la UE con el 11%. En términos de producción, China produce un 17%, EEUU un 14%, Rusia un 10%, Arabia Saudí un 5% y la UE un 4,5%.

3.1. Tipos de energía

3.1.1. Petróleo

- **Es la fuente de energía por excelencia** (34% del total).
- **Principales productores de petróleo en 2021:** EE.UU., Rusia (*Lukoil*), Arabia Saudí (*Aramco*), Canadá, Iraq, China (*National Petroleum Corporation*), Irán (*National Iranian Oil*), EAU (*Abu Dhabi National Oil Co*), Brasil, Kuwait (*Kuwait Petroleum Company*), Noruega, Kazajstán, México (*PEMEX*), Nigeria (*Nigerian National Petroleum Corporation*). Venezuela (*PDVSA*) es el país con más reservas. La OPEP (Organización de países exportadores de petróleo), creada en 1960, es un cártel de 14 productores que controla el 80 % de las reservas y 40 % producción a nivel mundial.
- **Precio del petróleo:** existen distintas referencias y las más importantes son el West Texas Intermediate en EE.UU. y el Brent en Europa.
- **Ventajas:** industria de explotación madura, fácil almacenamiento y transporte
- **Inconvenientes:** alta volatilidad de los precios, agravada por la concentración de reservas y producción, vulnerabilidad ante crisis políticas, alto coste medioambiental de su extracción y riesgo de mareas negras.

3.1.2. Gas natural

- 24% del total de la energía consumida.
- **Ventajas:** (i) tiene un alto poder calorífico; (ii) permite la cogeneración (es decir, la producción simultánea de energía eléctrica y energía térmica); (iii) a pesar de ser un hidrocarburo, es una energía limpia y (iv) permite el transporte en versión de Gas Natural Licuado (buques gaseros).
- **Inconvenientes:** (i) escapes de gas natural contaminantes, ya que el metano es su principal componente; (ii) altos costes de inversión.
- **Principales productores de gas natural:** Rusia es el país con más reservas, 18 % global, y también Irán, con un porcentaje similar; Qatar y los países de Asia Central y el Magreb. Argelia es el primer suministrador a España, con 42 % del total del gas importado en 2021. En Europa destacan las reservas de Noruega y de Países Bajos.
- **Precio internacional del gas natural:** BTU (Unidad Térmica Británica).
- **Principales gasoductos en Europa:** Nord Stream, que conecta Rusia y Alemania, iniciativa Nabucco (conectaría Turquía con Austria a través de Bulgaria, Rumanía y Hungría), iniciativa TAP (Trans-Adriatic Pipeline, que proveería gas azerí a Italia atravesando Grecia, Albania y el Mar Adriático), Southern Gas Corridor (facilitar la importación de gas desde la región del Caspio).

3.1.3. Energía nuclear

- **5% del total**
- **Ventajas:** no realiza emisiones de gases contaminantes, alta eficiencia energética, materia prima abundante.
- **Inconvenientes:** posibilidad de catástrofes y difícil gestión de los recursos radioactivos, altos costes de inversión, posible uso militar de la tecnología.
- **Evolución:** con los accidentes de Harrisburg y Chernóbil y posteriormente Fukushima, la industria nuclear se ha puesto en suspenso. Alemania decidió cerrar 7 de sus 17 centrales nucleares. EE.UU. (Texas), Japón, Italia y Chile suspendieron planes para construir nuevas plantas o para alargar la vida útil de las existentes. Futuro: aunque ahora se produce a partir de la fisión, la energía de fusión nuclear es la energía de futuro. Es una energía en proceso experimental cuyo desarrollo está a cargo del proyecto Iter, una alianza entre EE.UU., China, Rusia, India, Corea del Sur y la UE, que ha construido un reactor de fusión nuclear en Aix-en-Provence (Francia).

3.1.4. Carbón

- **27% del total**
- **Ventajas:** menor concentración que de otros recursos, fuente de energía barata, de fácil extracción y bajo riesgo.
- **Inconvenientes:** alto impacto ambiental por emisiones de carbono; fuente de energía no eficiente, más apropiada para el despegue industrial que para industrias modernas
- **Evolución:** su producción ha aumentado en los últimos años, sobre todo con el proceso de industrialización de China, que consume por sí misma tanto carbón como el resto del mundo. Las reservas están concentradas en EEUU, Rusia, China, Australia, Sudáfrica y Alemania. Los mayores productores son China, EEUU e India. La UE produce en conjunto 7 % carbón mundial (concentrado en Polonia 95% y Rep. Checa)

3.1.5. Electricidad

- La electricidad se produce a partir de fuentes primarias y, a diferencia del resto de fuentes de energía, no es almacenable, por lo que el ajuste entre oferta y demanda ha de ser instantáneo.

4. Crisis energéticas

Una crisis energética puede definirse como un desajuste temporal entre oferta y demanda de la energía, dando lugar a fuertes variaciones del precio con consecuencias transversales, ya que un incremento en los precios del petróleo y de la electricidad conlleva un incremento de los costes de producción y genera una tensión al alza de los precios.

Las causas de las crisis energéticas son muy heterogéneas:

- Causas primarias: Geológicas o físicas, que son por lo tanto, inevitables, es decir, el agotamiento o carestía de los yacimientos minerales o petrolíferos, o los límites en la capacidad de extracción de crudo.
- Causas Secundarias: (1) Causas económicas: provocadas por la falta de inversiones en el sector energético, o por el mantenimiento de un precio alto de manera artificial; (2) Causas políticas: Motivadas por la existencia de conflictos bélicos, o estrategias geopolíticas

4.1. Crisis del petróleo del 73

Desde 1940 hasta 1970, 7 compañías petroleras controlaban aproximadamente el 85% de las reservas mundiales de petróleo⁸⁸. Estas empresas proporcionaban petróleo barato (el precio internacional rondaba 1\$/barril) a los países de occidente procedente de las enormes reservas de Oriente Próximo.

En 1962, se constituye la OPEP con el objetivo de regular el mercado del petróleo, de forma que sirviera a los intereses de los productores y no de los países consumidores.

En octubre de 1973, los países de la OPEP, junto con Egipto y Siria, decidieron bloquear sus exportaciones de crudo (bajo un decreto de embargo) a aquellos países que habían apoyado a Israel en la llamada guerra del Yom Kipur, incluyendo a EE.UU. y sus aliados de Europa occidental. La crisis del 73 es conocida como la primera gran crisis del petróleo.

Esta estrategia, unida a un control de la producción, multiplicó casi por 4 el precio del barril, de los 2,5 hasta los 11 dólares. Esto se tradujo en una grave crisis económica

⁸⁸ Las denominadas “Siete Hermanas” eran: (i) la Standard Oil of New Jersey (Esso) (que al fusionarse con Mobil formó ExxonMobil); (ii) la Royal Dutch Shell; (iii) Anglo-Iranian Oil Company (AIOC) (origen de la actual British Petroleum, BP); (iv) Standard Oil of New York (conocida posteriormente como Mobil, actualmente parte de ExxonMobil); (v) Standard Oil of California (conocida posteriormente como Chevron Corporation); (vi) Gulf Oil Corporation (que en 1985 fue absorbida por Chevron) y (vii) Texaco, que fue absorbida por Chevron en 2001 y es actualmente una marca de dicha empresa.

caracterizada por la estanflación: existencia simultánea de estancamiento e inflación. Los países respondieron con medidas permanentes para frenar su dependencia exterior. En cualquier caso, la crisis de 1973 marcó el final de la era del petróleo seguro y barato.

4.2. Crisis del petróleo del 79

La crisis del petróleo de 1979, o segunda crisis del petróleo, se produjo bajo los efectos conjugados de la revolución iraní y de la Guerra Irán-Irak. A finales de 1981, el precio del crudo era 19 veces superior al de 1970.

4.3. Evolución 1980-2020

- A finales de 1981 la situación comenzó a normalizarse con la bajada generalizada de precios por parte de los países productores. Tras una fuerte subida en 1990, el barril de Brent se mantuvo entre los 20 y los 25\$.
- A partir de la década del 2000, el precio del petróleo comienza a aumentar. Entre 2004 y 2008 se inicia una espiral de incremento de precios: si en 2003 el precio del petróleo rondaba los 25 dólares, a partir de 2004 comienza a ascender hasta alcanzar un precio máximo los 147.25 dólares el Brent en 2008. El mayor determinante fue el rápido crecimiento de la demanda de petróleo de China e India y la fijación de la oferta a cierto nivel por parte de los países productores.
- En el año 2009, el alza de precios terminó debido a la Gran Recesión y la consecuente reducción de la demanda agregada. Desde 2010 a 2013, la demanda volvió a experimentar un incremento significativo gracias a la reactivación de las economías occidentales y el significativo aumento de la demanda de las economías emergentes. Por parte de la oferta, la primavera árabe y la crisis diplomática por el programa nuclear de Irán restringieron la oferta, aumentando con ello el precio del petróleo.
- Desde 2014 se observó una la disminución del precio del petróleo. Por parte de la demanda, destacan los siguientes factores: (i) la desaceleración de la economía china, (ii) la caída de la demanda por parte de los países europeos. Por parte de la oferta: (i) la negativa de Arabia Saudí para llegar a un acuerdo con Irán y Rusia de restringir la oferta, (ii) EE.UU. consigue, tras muchos años, que la extracción de gas de esquisto o pizarra (*shale gas*) sea rentable a través de la tecnología *fracking*, lo que ha planteado un gran debate ambiental.
- 2020: con la crisis del Covid-19, la demanda mundial de petróleo se hundió, provocando que el barril de Brent cotizase en negativo.
- La recuperación de la actividad económica y la guerra en Ucrania han conllevado un nuevo aumento de los precios. El barril de Brent a finales de 2022 rondaba los 80\$.

Se observa así que la economía internacional es excesivamente dependiente del petróleo, cuyo cenit ya ha sido previsto por algunos expertos. Se considera que cuando la producción de petróleo alcance el cenit, será cada vez más difícil extraerlo y el flujo de petróleo disminuirá de forma inexorable con arreglo a una distribución logística conocida como curva de Hubbert. Además, dado que su prospección, extracción y uso es muy contaminante, se pone de manifiesto la necesidad de desarrollar energías limpias.

5. Las energías renovables

Se denomina **energía renovable** a la energía que se obtiene de fuentes naturales virtualmente inagotables, ya sea por la inmensa cantidad de energía que contienen, o porque son capaces de regenerarse por medios naturales.

Supone el 14 % del total de la energía mundial y el 28% de la electricidad. España produjo el 47% de su electricidad con energías renovables en 2021. En cuanto a capacidad instalada, los mayores países son Brasil, China, EEUU, India, Alemania y Reino Unido; por persona Islandia, Noruega y Suecia.

- **Ventajas:** son recursos limpios y casi inagotables que no contaminan. Contribuyen a disminuir la dependencia de suministros externos, diversifican el consumo y favorecen el desarrollo de nuevas tecnologías y de la creación de empleo.
- **Inconvenientes:** costes de desarrollo elevados.

5.1. Tipos de energía renovable

5.1.1. **Biomasa:** se compone de combustibles como el bioetanol, el gas metano o la leña que pueden ser utilizados en sustitución de combustibles fósiles. Es la principal fuente de energías renovables y contribuye al 7% de generación energética mundial, sobre todo térmica.

5.1.2. **Energía eólica.** Los parques eólicos, tanto en tierra como en mar, están formados por una serie de aerogeneradores que captan la energía cinética del viento para su transformación en energía eléctrica. Supone el 1,17% del total de la energía primaria. Los países con mayor capacidad son: China, EEUU, Alemania India y España.

5.1.3. **Energía solar,** que se obtiene mediante la captación de la luz y el calor emitidos por el sol. Se plasma en instalaciones que transforman la radiación solar en energía eléctrica, mediante paneles fotovoltaicos. Igualmente puede utilizarse como energía térmica para producir electricidad. Supone el 0,65% del consumo total de energía. Los países con mayor capacidad son: China, EEUU, Japón y Alemania. España ocupa el décimo puesto.

5.1.4. **Energía hidráulica,** que se obtiene del aprovechamiento de las energías cinética y potencial de la corriente del agua y saltos de agua. Supone el 3% del consumo total de energía. China, Canadá, Brasil y EEUU son los países con mayores capacidades.

5.1.5. **Energía marina** (mareas, olas, corrientes, temperatura marina, sal). La relación entre la cantidad de energía que se puede obtener con los medios actuales y el coste económico y ambiental ha frenado la inversión privada.

- 5.1.6. **Energía geotérmica**, que puede obtenerse mediante el aprovechamiento del calor del interior de la Tierra. Presenta dificultades, como efectos medioambientales negativos, terremotos o precios elevados, que limitan su utilización.

6. El cambio climático

- **Definición:** cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y contribuye a la variación natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables.
- **Causa:** una de sus causas principales es el efecto invernadero, fenómeno por el cual algunos gases de la atmósfera retienen parte del calor recibido del sol haciendo que la temperatura media global aumente. Las emisiones anuales de CO₂ en el mundo procedentes de la combustión de combustibles se multiplicaron por más de 2 entre 1971 y 2007.
- **Consecuencias:**
 - **Medioambientales:** aumento de la temperatura media global, aumento del nivel del mar, la sobreexplotación y desaparición de recursos hídricos, mayor número de catástrofes naturales, pérdida de diversidad biológica, etc.
 - **Sociales:** efectos perniciosos sobre la salud humana y migraciones (refugiados climáticos).
 - **Económicas:** reducción de las posibilidades de producción, destrucción por catástrofes.

Para eliminar estas externalidades negativas, los estados pueden recurrir a varios instrumentos: la regulación (estableciendo límites legales a la producción), los impuestos pigouvianos (bajo el principio de “quién contamina, paga”) o crear mercados de derechos de emisión (como el sistema de derechos de emisión de CO₂ de la UE). Las emisiones per cápita de CO₂ de la mayoría de las economías desarrolladas aumentaron durante el decenio de 1970, pero desde entonces se han estabilizado o han disminuido ligeramente.

Sin embargo, el medio ambiente es un bien público global⁸⁹ que debe proveerse y financiarse a nivel global, teniendo en cuenta tres brechas: (i) brecha jurisdiccional, reconociendo que el medio ambiente supera el ámbito jurisdiccional de un estado; (ii) brecha participativa, garantizando la participación de todos los implicados; (iii) brecha de incentivos que se abre entre países llamados a participar en la provisión y los países que recogen los beneficios derivados de la misma.

6.1. Regulación internacional: desde la CMUNCC hasta el Acuerdo de París

- Desde los años 60 surge una preocupación social sobre las consecuencias de la degradación del medio ambiente. Esta preocupación se refleja en la publicación *The Limits to Growth* del Club de Roma en 1972. Ese mismo año tuvo lugar la primera

⁸⁹ Los bienes públicos son aquellos que no son rivales en el consumo (el consumo no disminuye la cantidad disponible) y es no excluible (no se puede privar a un individuo de su consumo, aunque no pague). Los bienes públicos globales, además, son internacionales, interpersonales e intergeneracionales.

Conferencia Mundial sobre el Medio Humano de Estocolmo en 1972, donde se reconoce por primera vez el problema y se crea el Programa de Naciones Unidas del Medio Ambiente (PNUMA), con la intención de crear en los pueblos una nueva conciencia ecológica⁹⁰.

- Pero no es hasta 1992 cuando se celebra en Río de Janeiro la **Cumbre de la Tierra sobre Medio Ambiente y Desarrollo** y se sientan las bases de una política global que permitiera el desarrollo sostenible de la Tierra. En esta cumbre se adopta la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) o “Declaración de Río”, y entra en vigor en 1994, tras haber sido ratificada por 195 países.

El objetivo último es lograr la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera partiendo de los principios de precaución y responsabilidad común pero diferenciada (mientras que los países desarrollados debían reducir el nivel de GEI, los países en desarrollo deberían reducir la tasa de crecimiento de los GEI).

Para que la aplicación de la Convención sea efectiva, se elaboran decisiones que han de ser aprobadas por todas las Partes por consenso. Estas decisiones se discuten y aprueban en las Conferencias de las Partes (COP), celebradas con carácter anual.

- **Protocolo de Kioto:**

- A raíz de un informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), que concluía que el clima ya había comenzado a cambiar a causa de las emisiones de GEI, la COP3 culminaría en el Protocolo de Kioto de 1997, que entró en vigor en febrero de 2005, sin la ratificación de EE.UU. ni Australia. China se adhirió sin compromiso.
 - Las emisiones de gases de efecto invernadero de los países industrializados deberían reducirse al menos un 5% por debajo de los niveles de 1990 en el período 2008-2012.
 - Es un compromiso vinculante y cuantificado, diferenciado por países (Anexo I, Partes no Anexo I), representativo (supone más del 55% de los GEI totales) que, sin embargo, excluyó al mayor contaminante en términos absolutos (China) y al mayor contaminante en términos per cápita (EE.UU.).
 - Al tener como fecha de caducidad el año de 2012, la COP17 celebrada en Durban impulsó un segundo acuerdo de Kioto para el periodo 2013-2020.

- **La Conferencia COP-21 de París (2016)** arranca con un objetivo claro: alcanzar un pacto mundial en la lucha contra el calentamiento global. Las intensas negociaciones abocan a la firma del **Acuerdo de París** con 195 países suscribientes. El Acuerdo entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, ratificado por EEUU y China.
 - El objetivo principal es mantener el incremento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y seguir trabajando para limitarlo a 1,5 °C
 - Cada país presentará voluntariamente sus planes de mitigación para reducir las emisiones.
 - Problema:

⁹⁰ Numerosos hitos se suceden entonces: en 1987, se publica el informe Brundtland sobre Desarrollo Sostenible. En 1988 se crea el grupo intergubernamental sobre cambio climático y en 1989 la revista Time elige la Tierra como personaje del año para aumentar la conciencia social.

- El acuerdo es legalmente vinculante, pero no así los objetivos de reducción de emisiones nacionales que lo acompañan: los planes de reducción de GEI son voluntarios y no se contemplan sanciones en caso de que se incumplan.
- El propio acuerdo reconoce que los esfuerzos no son suficientes.

7. Conclusión

Uno de los grandes desafíos de la economía actual es basar su crecimiento en modelos sostenibles cuya incidencia en el medio ambiente sea mínima. Las políticas de I+D+I, la inversión en energías renovables y la cooperación a través de estructuras internacionales son claves para conseguir este objetivo.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA INTERNACIONAL

Tema 14

El comercio internacional. Evolución y estructura sectorial y geográfica de los flujos comerciales internacionales. Los bloques comerciales y las nuevas áreas emergentes en el comercio internacional.

Sumario: 1. Contextualización. 2. Evolución y estructura sectorial y geográfica de los flujos comerciales internacionales: 2.1. Evolución de los flujos comerciales. 2.2. Estructura sectorial de los flujos comerciales. 2.3. Comercio intraindustrial, intraempresa y las Cadenas Globales de Valor. 3. Los bloques comerciales y las nuevas áreas emergentes del comercio internacional: 3.1. Concepto de bloques comerciales. 3.2. Bloques comerciales en la actualidad. 3.3. Nuevas áreas emergentes en el comercio internacional. 4. Conclusión.

I. Contextualización

A lo largo de las últimas décadas, la economía mundial ha asistido a un intenso proceso de internacionalización de los flujos comerciales. Estos flujos comerciales han experimentado un importante aumento debido (i) al progreso técnico y (ii) a la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias. Esta reducción de barreras arancelarias ha sido posible gracias a los compromisos alcanzados tanto a nivel multilateral en el seno del GATT⁹¹ (concebida como institución) y la OMC, como a nivel bilateral entre países, en acuerdos bilaterales o incluso regionales.

Así, un rasgo característico de dicha evolución ha sido una expansión del multilateralismo, pero también del regionalismo lo cual ha llevado a la formación de importantes bloques comerciales.

2. Evolución y estructura sectorial y geográfica de los flujos comerciales internacionales.

2.1. Evolución de los flujos comerciales

Para comprender la estructura y dinámica actual del comercio actual, es necesario comprender la evolución del proceso globalizador desde un punto de vista histórico.

Hasta la Primera Guerra Mundial. Existe consenso de que la primera oleada de globalización se inició durante la segunda mitad del siglo XIX cuando los flujos comerciales experimentaron un aumento significativo entre países. Los principales factores determinantes del aumento de estos flujos comerciales fueron: (i) la difusión de

⁹¹ *General Agreement on Tariffs and Trade.*

la filosofía económica liberal; (ii) la preeminencia del Patrón Oro; (iii) la Revolución Industrial. Durante estos años, Reino Unido fue el líder del comercio mundial.

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis del petróleo. El comercio internacional registró tasas de crecimiento anual récord del 8% durante el período 1950-1973 y Europa y Japón se erigieron como las plazas comerciales más dinámicas. Durante esta época, se gestó un cambio en el patrón del comercio internacional: **el comercio intraindustrial comenzó a ser más importante que el comercio de carácter interindustrial**⁹².

Desde la crisis del petróleo hasta comienzos de los 90. Este periodo se caracteriza por la crisis del petróleo, el fin del sistema de Bretton Woods y la crisis de deuda externa latinoamericana de los años 80, lo que llevó a importantes inestabilidades económicas y comerciales a nivel mundial.

A pesar de todos estos condicionantes, el comercio internacional siguió creciendo un 4% anual entre 1973 y 1990. Los principales factores que sostuvieron el comercio fueron: (i) las sucesivas rondas de negociación en el seno del GATT, que permitieron una reducción de aranceles (incluyendo reducciones de aranceles sobre productos sensibles); (ii) el fin de la Guerra Fría y la disolución de la URSS, que integró a las exrepúblicas soviéticas en el comercio internacional. Se produjeron entonces 2 hechos estilizados importantes:

- **El comercio internacional se globaliza:** cada vez más países comienzan a participar en el comercio internacional, aumentando tanto su volumen de exportaciones como su base de socios comerciales.
- **Se intensificaron los procesos de regionalización** (TLCAN, CEE, ASEAN, etc.)

Desde principios de los 90 hasta la crisis económica. La primera década del siglo XXI se caracterizó a nivel mundial, por un contexto de crecimiento económico y comercial en términos generales, aunque, sobre todo, por una gran expansión de los flujos financieros mundiales. En cuanto a los flujos comerciales, se produce un fuerte crecimiento del comercio internacional: según la OMC, el crecimiento medio de los flujos comerciales desde 1980 hasta 2011 fue del 8% anual. Los principales factores detrás de esta tendencia fueron: (i) la creación de la OMC y el impulso de la Ronda Doha; (ii) la reducción de barreras arancelarias; (iii) el desarrollo de internet y de las tecnologías de información y comunicación (TIC); (iv) la deslocalización de empresas y la creación de las Cadenas Globales de Valor (CGV).

De nuevo, se produce un cambio en el patrón de comercio internacional que se mantiene en la actualidad: **la cuota mundial de exportaciones de los PED se incrementa, pasando del 34% en 1980 al 43% en 2015**, mientras que los países desarrollados comienzan a registrar descensos en su cuota mundial de exportaciones.

⁹² Comercio interindustrial: comercio que se produce entre países cuyas dotaciones factoriales, tecnológicas y preferencias son diferentes y entre productos pertenecientes a diferentes sectores. Comercio intraindustrial: comercio que se produce entre países cuyas dotaciones factoriales, tecnologías y preferencias son similares y entre productos diferenciados pertenecientes al mismo sector.

Desde el inicio de la crisis financiera de 2008 hasta la actualidad. El inicio de la crisis financiera de 2008 provocó un colapso de los flujos comerciales, dando lugar al fenómeno conocido entre académicos como el “*Great Trade Collapse*” en el que el comercio mundial cayó un 10%. Los posibles factores que explican dicha caída fueron: (i) el racionamiento del crédito; (ii) la reducción sensible del consumo; (iii) la incertidumbre; (iv) la expansión de las CGV antes de la Gran Recesión: los países o regiones que se habían especializado en una fase concreta de la cadena experimentaron efectos muy perjudiciales ante este shock externo negativo.

Tras este periodo de fuerte contracción, el comercio mundial se recuperó relativamente rápido. A principios de 2010, los niveles de comercio de mercancías habían alcanzado su nivel pre-crisis (enero de 2008), tanto en exportaciones como en importaciones. Sin embargo, el comercio mundial experimentó una importante ralentización durante los últimos años debido a la aparición de riesgos globales:

- **Guerra comercial entre EEUU y China:** con el objetivo de reducir el déficit comercial que mantiene con China, EEUU anunció aranceles sobre productos chinos por valor de 260.000 MM de dólares. Como respuesta a las medidas de EEUU, China replicó a su vez con medidas de retorsión, anunciando barreras por valor de 110.000 millones de dólares. Los aranceles a determinados productos han llegado a alcanzar tasas por valor de 25%.
- **Brexit:** se suscitan dudas por una posible salida desordenada por parte del Reino Unido de la UE con los riesgos sobre el comercio mundial que ello acarrearía.
- **Aumento de la deuda global:** no solo en países como EEUU o China, pero también otros, como Argentina o Brasil.
- **Pérdida de confianza en las instituciones:** el FMI ha detectado una pérdida de confianza en las instituciones en un número creciente de países con el auge de partidos populistas.
- **COVID-19:** la pandemia del coronavirus provocó una fuerte caída del comercio mundial en 2020, con caídas de más del 5% en el caso de las mercancías y del 15% de servicios, arrastrado por la caída del turismo. La recuperación del comercio mundial ha sido bastante desigual, especialmente entre los países en desarrollo, con las exportaciones de Asia Oriental recuperándose a un ritmo mucho más rápido.
- **Guerra en Ucrania:** la guerra en Ucrania ha pesado mucho en el comercio mundial, provocando fuertes subidas de precios e interrupciones en el acceso a bienes esenciales como el grano, el gas y los fertilizantes. Según los últimos datos de la OMC (2022), el comercio mundial de mercancías creció un 26% en valor, aunque solo un 9,8% en volumen.

2.2. Estructura sectorial de los flujos comerciales

2.2.1. Categorías de flujos comerciales

- **En el comercio internacional de mercancías,** los productos agrícolas han tenido tradicionalmente un mayor peso. Dicho peso ha ido reduciéndose a favor de las manufacturas y de combustibles e industrias extractivas. En la actualidad, los productos agrícolas representan en torno al 15% del total de exportaciones, los combustibles e industrias extractivas el 11% del total y las manufacturas conforman el 74% del total.

- **El comercio internacional de servicios** no revestía de importancia al comienzo de la revolución industrial. Sin embargo, desde que se firmaron los acuerdos del GATT en 1947, el sector servicios ha adquirido una importancia creciente.
 - Los avances en las tecnologías de la información y la comunicación han hecho posible la comercialización de gran parte de los servicios, de modo que en la actualidad suponen el 20% de los intercambios mundiales.
 - Además, se da una interrelación entre la intensificación del comercio de mercancías y la del comercio de servicios, ya que las mercancías incorporan frecuentemente servicios.
 - Hoy, las exportaciones se dividen en las siguientes categorías: 25% del total exportado son viajes (turismo y viajes de negocios), 17,6% son servicios de transporte, el 3,6% son servicios asociados a comercio de bienes y el 53,8% son otros servicios comerciales.

2.2.2. Estructura sectorial y geográfica actual de los flujos comerciales internacionales

1) Tendencias recientes de los flujos comerciales

- i. Erosión del multilateralismo y proliferación de acuerdos regionales: si bien durante la Conferencia Ministerial de Nairobi de 2016 se alcanzaron grandes acuerdos, la última Conferencia Ministerial de Buenos Aires fue calificada de “fracaso”.
- ii. Ralentización del comercio internacional. El crecimiento mundial durante 2018-2019 del comercio presentó tasas iguales o inferiores a las tasas de crecimiento del PIB, cuando entre 1985 y 2007 el comercio mundial crecía a un ritmo dos veces superior al del PIB mundial.
- iii. Mayor protagonismo del comercio de servicios en el total de exportaciones e importaciones mundiales: las empresas de servicios digitalizan su modelo de negocio para adaptarse al nuevo entorno.
- iv. El comercio mundial se concentra sobre un número reducido de países desarrollados: los 10 primeros exportadores en 2018 concentraron más del 50% de los flujos de comercio (y los primeros 5 concentran el 37% de las transacciones globales).
- v. Las economías en desarrollo juegan un papel cada vez más importante en el comercio mundial gracias a los procesos de liberalización comercial, incrementándose los flujos comerciales Sur-Sur.
- vi. Sin embargo, las exportaciones de mercancías de los Países Menos Avanzados (PMA) representa sólo el 1% a nivel mundial: el principal reto sigue siendo la incorporación a la economía mundial de los PMA, que tienen, entre otros factores, escasa dotación de infraestructura y capital humano.
- vii. Diversificación geográfica de la producción: la expansión del comercio mundial ha venido acompañada de una creciente diversificación geográfica de la producción en cadena, dando lugar a la creación de CGV. Así, los países o regiones se especializan cada vez más en pequeñas contribuciones del producto final, y las empresas se convierten en multinacionales.

- 2) **Estructura geográfica y sectorial de los flujos de mercancías 2022** El comercio de mercancías creció un 27%, evidenciando la recuperación tras la pandemia.

i) Estructura geográfica:

- **Por países exportadores:** el principal exportador fue China (con una cuota de exportación del 15,1%), seguido por Estados Unidos (7,8%) y Alemania (7,3%).
- **Por el lado de las importaciones:** el principal importador fue Estados Unidos (13%), seguido por China (11,9%), Alemania (6,3%) y Japón (3,4%).
- **Por regiones:** la UE representa el principal exportador (34%) e importador (33%) de mercancías del mundo. El T-MEC se alza como el segundo exportador e importador de mercancías mundial y ASEAN como el tercer exportador e importador de mercancías mundial.

ii) Estructura sectorial:

- **Combustibles e industrias extractivas (15%):** dentro de esta partida, el 80% corresponde a combustibles. La volatilidad del precio del petróleo provoca que existan fuertes alteraciones en los flujos de exportación e importación de combustibles. Por países, este mercado se encuentra en gran medida dominado por los países de la OPEP, que controlan el 40% de la producción mundial y el 70% de las reservas, aunque en los últimos años está perdiendo su capacidad de fijar precios, en parte por el aumento del *fracking* americano.
- **Los productos agrícolas (10%):** la UE es el principal exportador mundial, seguido por EEUU, aunque para ambas potencias los productos agrícolas representan una pequeña parte de sus exportaciones. En América Central y del Sur las exportaciones de productos agrícolas tienen un mayor peso sobre total. Alcanzan aproximadamente un tercio de las exportaciones totales, lo que constituye una importante fuente de vulnerabilidad.
- **Industria química (17%):** es el sector exportador más importante debido a la necesidad que tienen las empresas del sector de producir grandes cantidades para aprovechar economías de escala (es decir, reducir los costes medios) y cubrir los elevados costes de I+D+i.
- **Equipos para oficina y telecomunicaciones (15%).**
- **Productos para la industria automovilística (12%):** España destaca como octavo exportador mundial y segundo europeo.
- **Sector textil y de prendas de vestir (6%):** es importante mencionar la fuerte desregulación que ha experimentado este sector desde la abolición del acuerdo Multifibras en la Ronda de Uruguay por el Acuerdo de Vestidos y Textiles. Dicho acuerdo no obstante estableció únicamente un periodo transitorio de diez años para su progresiva liberalización.
- **Productos de alta tecnología:** en los últimos años, China ha sobrepasado a Japón, la UE y EEUU como principal exportador de productos intensivos en I+D. Esto es debido a que en China se ensamblan la mayoría de estos productos a partir de componentes importados, sesgando sus estadísticas en la exportación de productos de alta tecnología.

3) Estructura geográfica y sectorial de los flujos de servicios 2022

Se ha producido un aumento del peso de los servicios en el total de las exportaciones mundiales. En 2021 el comercio de servicios representó un total de 5,8 billones de dólares, lo que supone un aumento del 16% respecto al periodo anterior.

i) Estructura geográfica

- **Por países:** el principal exportador fue EEUU (12,9%), seguido por Reino Unido (6,9%) y China (6,5%). Los puestos 4º, 5º y 6º los ocupan, respectivamente, Alemania, Irlanda y Francia.
- **En cuanto a las importaciones,** los principales importadores fueron, EEUU también ocupa el primer lugar (9,5% del total), China (7,9%), Alemania (6,8%). Les siguen Irlanda, Francia y Reino Unido.
- **A nivel regional:** la UE es líder mundial tanto en exportaciones como en importaciones.

ii) Estructura sectorial:

- **Se divide en:**
 - **Viajes** (turismo y viajes de negocios) cae un 62% con respecto a 2020.
 - **Servicios de transporte** cae un 18% con respecto a 2020.
 - **Servicios asociados a comercio de bienes** cae un 15% con respecto a 2020.
 - **Otros servicios comerciales:** crecen un 1% con respecto a 2020. Incluyen telecomunicaciones, servicios a empresas, construcción, servicios financieros y seguros.
- **Estrategia de crecimiento basada en servicios:** economías como China están orientando su estrategia a potenciar el sector servicios, instrumentando políticas que permitan mejorar su productividad. Las mejoras de productividad en el sector servicios permiten aumentar el desarrollo de sectores manufactureros modernos, mejorando su eficiencia y reduciendo costes de producción.
- **La comercialización de servicios supone una clara oportunidad para el desarrollo económico de los PED.** Su porcentaje ha pasado de representar el 3% del total mundial en 1970, al 34% en el total de servicios exportados en 2018. Por tanto, parece haberse producido un intenso proceso de *catch-up* entre PED.
- **No obstante, las diferentes Rondas de Negociación del GATT y las sucesivas Conferencias Ministeriales de la OMC** han mostrado que los PED son reacios a una liberalización inmediata de los servicios al ser su ventaja comparativa todavía inferior a la de los países desarrollados. En cuanto a la estructura sectorial, ganan importancia los servicios empresariales como la consultoría, los servicios relacionados con las TIC, los servicios financieros y la propiedad intelectual.

Hasta ahora hemos repasado la estructura y evolución sectorial y geográfica del comercio internacional. Sin embargo, es necesario también comprender otros fenómenos, como son el comercio intraindustrial y el intraempresa (flujos que se generan dentro de un mismo grupo empresarial).

2.3. Comercio intraindustrial, intraempresa y las CGV

2.3.1. Comercio intraindustrial

Tal y como reflejan los trabajos empíricos de autores como Verdoon, Balassa, Grubel y Lloyd, el comercio internacional hoy es mayoritariamente de carácter intraindustrial, lo que difiere considerablemente del patrón de comercio interindustrial predicho por el modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson, referencia de la teoría neoclásica del comercio internacional. Atendiendo a los estudios de la OCDE, podemos identificar una serie de hechos estilizados del comercio intraindustrial:

- 1) En la mayor parte de países OCDE el **comercio intraindustrial ha aumentado significativamente desde los años 80.**
- 2) El comercio intraindustrial es mayor **entre los productos manufacturados más sofisticados.**
- 3) El comercio intraindustrial es mayor **para países con mayor nivel de liberalización comercial.**
- 4) Los **acuerdos preferenciales de comercio influyen positivamente en su desarrollo.**
- 5) En los países denominados **“en transición”, el comercio intraindustrial se correlaciona positivamente con la entrada de flujos de IDE.**
- 6) El comercio intraindustrial se basa, en gran medida, en **comercio intraempresa.**

En términos generales, regiones como EEUU, Europa occidental, y los países del sureste de Asia tienen altos niveles de comercio intraindustrial. En el otro extremo, en todas las regiones africanas (excepto la zona más oriental) el nivel de comercio intraindustrial es bajo.

2.3.2. Comercio intraempresa

La liberalización comercial de las economías ha tenido una clara incidencia en los flujos comerciales transfronterizos intraempresa y por ende en el crecimiento de las empresas multinacionales. Los datos del Grupo Banco Mundial muestran que:

- **A nivel sectorial:** de las exportaciones intraempresa, el 60% son exportaciones de bienes intermedios, el 30% son exportaciones de bienes de capital y el 10% restante son exportaciones de bienes finales. En el caso de las importaciones, estas categorías se reparten al 50%, 35% y 15% respectivamente.
- **A nivel geográfico:**
 - Cerca del 30% de las exportaciones en EEUU de 2014 se llevaron a cabo intraempresa, mientras que en las importaciones este porcentaje superó el 50%. ○ Se pueden identificar 4 hechos estilizados sobre el comercio intraempresa (OCDE, 2011):
 - i. Un porcentaje importante del comercio internacional es **“entre partes vinculadas”**, es decir, entre matriz y filial, entre filiales o incluso matriz y sucursales o entre sucursales.
 - ii. Al desagregar por sectores, encontramos que, el porcentaje es especialmente alto en los sectores del automóvil, industria farmacéutica y en industria de equipamiento de transporte.
 - iii. La mayor parte de comercio intraempresa es de **bienes intermedios** y se asocia al incremento de la importancia de las CGV.
 - iv. El **comercio intraempresa en PED** parece ser todavía **bajo**, lo que es consistente con el hecho de que exista un **menor stock de inversión extranjera directa (IED) en esos países.**

2.3.3. Las CGV

- **Definición:** según el Banco de España (2017), las CGV representan el proceso de desintegración del proceso productivo a nivel internacional.
- **Evolución:** entre los años 2000 y 2011 la participación media de las CGV en el volumen de exportaciones brutas aumentó alrededor del 9%, alcanzando el 52% del

total de las exportaciones. A partir de entonces, su crecimiento se estancó: en 2015 las CGV representaban el 57% de las exportaciones mundiales. Los últimos datos de la OCDE (*Trade in Value Added, TiVA*) revelan que tanto economías desarrolladas como en desarrollo participan por igual en las CGV⁹³. Ahora bien, los últimos datos también indican que las economías asiáticas presentan las mayores tasas de crecimiento en inserción en CGV (Vietnam, China, Filipinas e India). En concreto Vietnam está jugando un papel esencial en las CGV textil, vestido y agroindustria.

3. Los bloques comerciales y las nuevas áreas emergentes en el comercio internacional.

3.1. Concepto de bloques comerciales

Según los modelos de gravedad, el comercio entre varios países dependerá negativamente de la distancia que haya entre ellos y positivamente de su PIB. En consecuencia, un bloque comercial se puede definir como un grupo de países que comercia más de lo que indica el modelo de gravedad⁹⁴.

3.2. Bloques comerciales en la actualidad

En el mundo actual se reconocen dos escenarios para la negociación comercial internacional. Uno sería el escenario multilateral, cuyo protagonista es la OMC y que establece reglas básicas para fomentar el libre comercio y restringir las medidas discriminatorias y proteccionistas. El segundo sería el ámbito regional, representado por las diversas fases de integración que son autorizadas por el propio art. 24 del Tratado de la OMC.

El regionalismo aspira así a la formación de bloques económicos y comerciales, con diversos niveles de obligatoriedad y compromiso para sus miembros. Existen esquemas de cooperación económica y política no vinculante, como el caso de la OCDE o la APEC, y otros que implican una cierta renuncia de la soberanía nacional en aras a formar autoridades supranacionales y armonizar sus reglamentaciones. En este sentido, se distingue entre: zonas de libre comercio (eliminación de barreras), uniones aduaneras (incluyen aranceles exteriores comunes) o mercados comunes (añaden la libre circulación de los factores de producción, en especial de servicios y de capital). Esta regionalización es una de las principales tendencias de la economía mundial actual, provocando la formación de importantes bloques económicos y comerciales que permiten una mayor libertad de circulación de bienes y servicios.

Entre los principales bloques comerciales regionales, se pueden nombrar:

- En Europa: la UE
- En América: T-MEC, CAN, Mercosur, Alianza del Pacífico
- En Asia: APEC, ASEAN, CCG, UE

⁹³ En la actualidad, el 41,4% del total de las exportaciones tanto de economías en desarrollo como desarrolladas provienen de CGV.

⁹⁴ Cabe mencionar que, además de los bloques, existen grupos transregionales unidos por el nivel de desarrollo o los intereses sectoriales concretos, como el G20 o el Grupo de Cairns (ámbito agrícola).

El peso de los bloques comerciales en el comercio de mercancías quedaría así configurado: la UE (33%), T-MEC (13%), seguidos de ASEAN (8%), el Consejo de Cooperación del Golfo, SAARC, Mercosur y la SADC. El mismo orden se sigue en el caso del comercio internacional de servicios.

Además, la UE también lidera el porcentaje de comercio intra-bloque, con un 64% del total de sus exportaciones. Le siguen NAFTA (50%), ASEAN (24%), CEDEAO (14%) y Mercosur (13%).

Por otra parte, en los últimos 20 años se ha registrado un mayor interés por establecer, ampliar o reforzar acuerdos comerciales regionales. La mayoría de estos acuerdos regionales son en muchos casos ambiciosos, abarcando medidas normativas en los países en muchos ámbitos, como la inversión, la política de competencia, los movimientos de capital, los derechos de propiedad intelectual y la contratación pública.

3.3. Nuevas áreas emergentes en el comercio internacional

Ente las nuevas áreas emergentes en el comercio internacional, podemos destacar:

- Asociación Trans-Pacífico (ahora denominado CPTPP o TPP 11) es un acuerdo firmado entre países como Australia, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Perú, Singapur o Vietnam en 2018. Este acuerdo, nacido a partir del fracasado TPP que no entró en vigor dada la retirada de EEUU, representa un 13% del PIB global, lo que lo convierte en el tercer mayor área de libre comercio después de T-MEC y la UE.
- La Asociación Económica Integral Regional es un proyecto promovido por Pekín, que incluye a China, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y los países de la ASEAN. Se distingue del acuerdo anterior en que aquel se centra en la reducción de barreras no arancelarias, mientras que este pone el énfasis en los aranceles. De celebrarse finalmente, e incluir a India (aún reticente), abarcaría casi la mitad de la economía mundial.
- Tratado de Libre Comercio Continental Africano: en vigor desde 2019, incluye a todos los Estados africanos. En su primera fase operativa, el tratado de libre comercio busca quitar los aranceles al 90% de los productos de cada país, dinamizando el comercio intracontinental, para luego extenderse a los intercambios de servicios. Una vez esté plenamente operativo, sería la mayor área de libre comercio del mundo en términos de consumidores, si bien el PIB combinado apenas alcanza el 3% del producto mundial.

Estas iniciativas ponen de manifiesto el interés de los países en vías de desarrollo por integrarse, cuyo potencial podría brindar importantes oportunidades para lograr mercados más grandes y economías de escala, así como una mayor diversificación económica. Así, la integración regional junto con la liberalización unilateral han sido los medios preferidos de liberalización comercial, alejándose del multilateralismo representado por la OMC y la ronda de Doha, cuyas negociaciones han fracasado.

4. Conclusión

Tras recuperarse rápidamente, aunque de forma desigual, de la caída provocada por la pandemia COVID-19 en 2020, el comercio mundial de mercancías y servicios se enfrenta a nuevos retos, en un contexto de ralentización de la economía mundial, la inflación persistente, las políticas monetarias restrictivas y las repercusiones actuales de la pandemia y la guerra en Ucrania. En octubre, la OMC revisó a la baja sus previsiones de crecimiento del comercio de mercancías para 2023, situándolas en el 1,5%.

La OMC también rebajó su previsión de crecimiento del comercio de mercancías en 2023 al 1% en términos de volumen. La guerra, que comenzó en febrero de 2022, ha tenido una enorme influencia en el comercio mundial, debido, especialmente, al aumento de los precios de los productos básicos. En muchos países los precios siguen siendo elevados en comparación con los niveles históricos, sobre todo en moneda local.

El comercio mundial de mercancías creció un 26% en términos de valor en 2021, con un aumento medio estimado de los precios del 15%. Se observó un crecimiento interanual especialmente fuerte en los principales insumos manufactureros, como el hierro y el acero (+60%) y los productos químicos (+26%). El valor del comercio mundial de productos farmacéuticos y equipos de oficina y telecomunicaciones fue hasta 1,3 veces superior en 2021 que antes de la pandemia, debido sobre todo a la elevada demanda de vacunas COVID-19 y al aumento del trabajo a distancia.

El comercio de bienes intermedios registró un aumento interanual del 28% en términos de valor en 2021, seguido de un crecimiento estimado del 10% en el primer trimestre de 2022. A pesar de las dificultades en las cadenas de suministro mundiales, como la congestión portuaria, la escasez de componentes y de mano de obra, y el aumento de los costes operativos, la proporción de bienes intermedios en las exportaciones mundiales (excluidos los combustibles) se mantuvo en su nivel tendencial a largo plazo, ligeramente por encima del 50%.

El comercio mundial de servicios aumentó un 16% interanual en 2021, impulsado por la recuperación de la demanda de servicios de transporte (+35%) y el empuje de otros servicios (+12%), incluidos los servicios financieros y empresariales vinculados a las tecnologías digitales. Los servicios prestados digitalmente, fundamentales para el trabajo a distancia, el aprendizaje y el entretenimiento, se estimaron en 3,71 mil millones de dólares en 2021, un 30% por encima de los niveles de 2019. Sin embargo, a pesar del crecimiento interanual positivo, los gastos relacionados con los viajes se mantuvieron un 57% por debajo de los niveles de 2019, ya que las restricciones a los viajes solo se suavizaron parcialmente durante el año. Como resultado, el comercio total de servicios se mantuvo un 5% por debajo de los niveles anteriores a la pandemia.

Geográficamente, el comercio mundial de mercancías se concentra sobre un número reducido de países desarrollados: los 10 primeros exportadores concentran más del 50% de los flujos de comercio. No obstante, las economías en desarrollo juegan un papel cada vez más importante en el comercio mundial gracias a los procesos de liberalización comercial. Se observa además un fuerte incremento de los flujos comerciales Sur-Sur: estos intercambios suponen el 50% de las exportaciones totales del conjunto de los

países en desarrollo. Sin embargo, las exportaciones de mercancías de los PMA representan sólo el 1% a nivel mundial (0,93% en 2021): el principal reto sigue siendo por tanto su incorporación a la economía mundial.

Al igual que el comercio de mercancías, el comercio de servicios está concentrado: los 10 países más exportadores representan el 53% del total de servicios comerciales exportados. La comercialización de servicios supone una clara oportunidad para el desarrollo económico de los PED. Su porcentaje ha pasado de representar el 3% del total mundial en 1970, al 34% en el total de servicios exportados en 2018. Por tanto, parece haberse producido un intenso proceso de *catch-up* entre los PED.

Por último, es previsible que, debido a la crisis pandémica y a los efectos de la guerra en Ucrania, vaya a tener lugar una reevaluación de los costes y beneficios asociados a la globalización y, en particular, una revisión de la estructura de algunas CGV para reforzar su resiliencia, dando lugar a cierta simplificación o regionalización de algunas de las mismas, buscando una mayor diversificación, que evite una dependencia excesiva de un único proveedor.

Las autoridades, teniendo en cuenta esta situación, deberán de mitigar el impacto de la crisis sobre el sector, con especial atención a las PYMEs y se deberá lograr mantener los mercados abiertos, influyendo en la UE y en foros multilaterales como la OMC, la OCDE, la UNCTAD y el G20, ante los riesgos de proteccionismo y preferencia por el consumo nacional.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA INTERNACIONAL

Tema 15

La política comercial. Instrumentos y efectos. Barreras arancelarias y no arancelarias. La política comercial estratégica. La política de promoción exterior

Sumario: 1. Introducción. 2. La política comercial. Instrumentos y efectos. 3. Barreras arancelarias y no arancelarias y sus efectos. 3.1. El arancel y sus efectos. 3.2. Medidas no arancelarias y sus efectos. 3.2.1. Cuotas y restricciones voluntarias a la exportación. 3.2.2. Subvenciones a la exportación y teorema de la simetría de Lerner. 4. La política comercial estratégica. 4.1. Política comercial estratégica ofensiva. 4.2. Política comercial estratégica defensiva. 5. La política de promoción exterior. 5.1. Objetivos. 5.2. Justificación. 5.3. Instrumentos 6. Conclusión

I. Introducción

La **teoría del comercio internacional** es aquella rama de la economía que estudia los distintos aspectos relacionados con las transacciones económicas realizadas entre agentes residentes de diferentes países. La economía internacional se divide desde el punto de vista de su estudio teórico en **dos ramas**: la teoría pura del comercio internacional y la teoría monetaria del comercio internacional.

La **teoría pura del comercio internacional** pone el acento en las transacciones reales de la economía internacional, es decir, aquellas que implican un movimiento físico de bienes. Emplea para su análisis un enfoque microeconómico, analiza los aspectos de las variables reales y se ocupa de las tendencias de estos movimientos en el largo plazo en un contexto de equilibrio. Puede estudiarse desde un **punto de vista positivo** analizando porqué se comercia y buscando la determinación del patrón de comercio estudiando la dirección y magnitud de los flujos comerciales; o puede adoptarse un **punto de vista normativo** para analizar los efectos que tiene el comercio internacional y la política comercial en el bienestar de un país.

Dentro de esta rama del comercio internacional se encuentran las **teorías tradicionales**, que explican las razones por las cuales surge el comercio internacional, bien por diferencias en la productividad de los factores, por distinta dotación factorial relativa o por la existencia de diversas preferencias de consumo entre los países. Posteriormente aparecieron **las nuevas teorías del comercio internacional** que demostraban que el comercio internacional también puede surgir como consecuencia de la especialización productiva al aprovechar las economías de escala.

La **teoría monetaria del comercio internacional** estudia los aspectos financieros de la economía internacional, para ello adopta un enfoque macroeconómico, analizando los aspectos monetarios derivados de las relaciones económicas internacionales. Se ocupa de los problemas a corto plazo de los desequilibrios y necesidad de ajuste de la balanza de pagos, contempla las teorías de ajuste de la balanza de pagos, los mercados

de divisas, las teorías de determinación del tipo de cambio y el análisis de los distintos regímenes cambiarios.

El objeto del tema se enmarca en la rama de la teoría pura del comercio internacional y más concretamente adopta un enfoque normativo al tratar de explicar cuáles son los efectos de la política comercial sobre el bienestar del país.

2. La política comercial. Instrumentos y efectos

Parece existir una **disparidad** en las ideas económicas respecto al comercio internacional, si bien la teoría pura resalta los beneficios del libre comercio sobre el bienestar de la sociedad la realidad es que actualmente existen medidas proteccionistas en todos los países.

Históricamente los mercantilistas abogaban por medidas proteccionistas ya que para ellos el superávit de la balanza comercial era el equivalente a la acumulación de metales preciosos. Para los autores clásicos como Adam Smith y David Ricardo el libre comercio era preferible al proteccionismo ya que permitía alejar la llegada del estado estacionario. Durante el período de entreguerras el proteccionismo vivió una época de auge a través de la política de empobrecimiento del vecino, conocida como “*beggar thy neighbour*”, durante estos años el comercio internacional se redujo a la mitad a causa de estas políticas. Sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial, prevaleció un espíritu de cooperación que cristalizó en la Conferencia de Bretton Woods de 1944, donde nacieron los organismos internacionales del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y se firmó el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, más conocido por sus siglas en inglés como el GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) con el propósito de impulsar el libre comercio.

Parece que a lo largo de la historia se han sucedido periodos de mayor apoyo al proteccionismo y otros que abogaban más por el libre cambio. Los **motivos económicos que justifican la existencia de proteccionismo comercial** son dos (i) para tratar de mantener un **equilibrio en la balanza de pagos** y (ii) por **razones estratégicas** de desarrollo de la industria, es aquí donde se enmarca la política comercial estratégica respaldada por argumentos como el de la industria naciente.

La **teoría de la protección** estudia qué efectos tiene sobre el bienestar la aplicación de las medidas proteccionistas, que pueden articularse a través de **instrumentos arancelarios y no arancelarios**. Dentro de esta teoría encontramos la **protección nominal** y la **protección efectiva**.

En cuanto a los efectos que tienen los instrumentos proteccionistas sobre el bienestar de un país, los análisis muestran que el **libre comercio es la situación óptima para un país pequeño** pero que para un país grande la introducción de un arancel puede conducir a una situación Pareto superior al libre comercio. No obstante, esta aseveración ha de tomarse con cautela, el **proteccionismo es siempre un second best respecto al libre cambio** y como tal precisa de un análisis coste beneficio para ser valorado con exactitud.

3. Barreras arancelarias y no arancelarias y sus efectos

A continuación, se estudian con más detalle los efectos que producen en el bienestar la introducción de instrumentos arancelarios y no arancelarios en un país.

3.1. El arancel y sus efectos

Un **arancel** es un impuesto que se aplica a los bienes y servicios que son objeto de exportación e importación. El más frecuente es el impuesto que se cobra sobre las importaciones, mientras los aranceles sobre las exportaciones son menos corrientes; también pueden existir aranceles de tránsito que gravan los productos que entran en un país con destino a otro.

Cuando **un país pequeño**, es decir, que es **precio aceptante**, decide pasar de una situación de libre comercio a otra en la que impone un arancel sobre las mercancías importadas se producen una serie de efectos.

En primer lugar, el más obvio es la aparición de un **efecto precio**, al gravar las mercancías importadas se eleva el precio de las mismas ocasionando una pérdida en el excedente del consumidor. Al aumentar el precio se produce un **efecto consumo** y este se reduce (a mayor precio menor cantidad demandada). Esta misma lógica explica también un **efecto comercio**, al ser más caras las importaciones se reduce su consumo y se desvía entonces así este gasto hacia la producción nacional. Aunque esto a priori pueda parecer favorable lo cierto es que este consumo sería más ineficiente porque los consumidores podrían disfrutar del acceso de las mismas mercancías a menor precio si no existiera la distorsión del arancel, pero al mismo tiempo, al reducirse las importaciones hay una mejora en la posición de la balanza comercial de los países. Existe también en consecuencia un **efecto producción nacional**, que aumenta precisamente por el desvío del consumo de productos extranjeros a otros nacionales. Por último, existe un **efecto fiscal** cuantificado por la recaudación del Estado.

No todos los efectos que produce un arancel son negativos, existe algún efecto positivo como el aumento de la recaudación derivada del arancel de los productos importados, la mejora de la balanza comercial al reducirse el número de importaciones y el auge de la producción nacional como resultado del desvío de consumo de productos extranjeros a productos nacionales. Sin embargo, a pesar de estos efectos positivos, **el resultado final neto es negativo** ya que la pérdida de consumo y la pérdida de comercio superan a los beneficios antes mencionados.

Si se amplía este análisis a un **país grande**, habría que introducir un nuevo elemento que es cómo afectaría su cambio en el patrón de consumo a la relación real de intercambio internacional (RRI)⁹⁵. A la hora de determinar si un país es grande o no en términos de comercio internacional, no se tiene en cuenta el tamaño si no la capacidad de ese país en influir en el precio de los bienes a nivel global, es decir un país grande **no es precio aceptante** en el contexto de comercio internacional y esta característica modifica en parte el análisis sobre los efectos del arancel.

Cuando un país grande decide pasar de una situación de libre comercio a una situación de proteccionismo con un arancel la **RRI mejora**. Esto es así porque al reducirse la oferta de exportaciones del país grande (porque el consumo se desvía de productos extranjeros a productos nacionales) aumentará el precio de las mismas y, por otro lado,

⁹⁵ La relación real de intercambio se define como el cociente entre el precio de las exportaciones y el precio de las importaciones. En una situación de libre comercio la RRI coincide el nivel de precios internos, pero cuando hay un arancel, existe una divergencia, ya que el nivel de precios interno se incrementa en la cuantía del arancel para los productos importados

al reducirse la demanda de las importaciones del país grande incidirá en el precio de estas reduciéndolo. El resultado final es el de una mejora de la RRI al aumentar su numerador y reducirse el denominador.

Esta particularidad implica que si un país grande decide reducir el consumo de un producto, como su peso internacional es tan grande incide en la demanda global, esta se reduce y por tanto se reduce el precio internacional del producto, influyendo en la RRI. En ocasiones, la bajada del precio internacional es tan elevada que compensa la subida de precios internos provocada por el arancel, este sería el caso de la **paradoja de Metzler**, enunciada en 1946. Se trata de una paradoja porque es una situación en la que una medida proteccionista conduce a una situación pro comercio al mejorar la RRI y conducir a un aumento del consumo de las importaciones a pesar de que estas estén gravadas por el arancel.

A nivel analítico esta paradoja se explica porque el arancel está afectando al tramo inelástico de la curva de oferta neta del resto del mundo, para evitar este efecto el país grande tendría que situarse en el tramo elástico de la curva, esta situación nos conduce al análisis de la **teoría del arancel óptimo**, que establece las condiciones para encontrar el arancel óptimo para cada país.

Al analizar los efectos que tienen un arancel sobre el bienestar de un país se observa que estos son ambiguos y por ello han de estudiarse en un contexto de análisis coste beneficio. La teoría del arancel óptimo trata de definir cuál es el tipo de arancel que maximiza el bienestar de cada economía.

Para un país pequeño, como es precio aceptante, esto implica que se enfrenta a una oferta de productos del resto del mundo perfectamente elástica y por tanto su RRI se mantendrá constante, aunque se modifique su cantidad ofertada o demandada en el mercado internacional. Esta situación hace que al pasar de una situación de libre cambio a una con arancel se reduzca el comercio y el bienestar, por tanto, **para un país pequeño, no existe un arancel óptimo y optar por el libre comercio será siempre su first best.**

En el caso de un país grande, este se enfrenta a una curva de oferta del resto del mundo con pendiente positiva, es decir, no es precio aceptante, esto hace que su RRI varíe y que cuando pase de una situación de libre cambio a otra con arancel, aunque el comportamiento habitual es que se reduzcan las importaciones y exportaciones si existe una mejora de la RRI que compensa estos efectos y por tanto **sí existe un arancel óptimo para un país grande.**

Aunque esta teoría demuestra que para un país grande sí existe un arancel óptimo es preciso tener en cuenta que **a nivel agregado** (teniendo en cuenta el efecto en todos los países y no con la perspectiva nacional) **el libre comercio es siempre el óptimo.** Aunque desde la perspectiva de un país grande puede haber un nivel de arancel óptimo para su bienestar, lo cierto es que esta distorsión genera pérdidas de bienestar en el resto de países; e incluso, en términos dinámicos, el propio país que ha aplicado medidas proteccionistas tendría pérdidas de eficiencia, al aislar a su propia industria de la competencia exterior.

Por este motivo, los países han tratado de avanzar hacia el libre comercio, levantando las barreras arancelarias. Estas medidas han de tomarse consensuadamente en un marco multilateral puesto que los países sólo pueden aprovecharse de las ganancias del libre

comercio cuando estas medidas se toman con cierto grado de simultaneidad en todos los países.

En este contexto tomó relevancia el GATT posteriormente institucionalizado en la OMC (Organización Mundial de Comercio) en 1994. Tras las negociaciones comerciales de la Ronda de Kennedy que tuvo lugar entre 1964 y 1969 pese a que la protección arancelaria se había reducido en un 35% el grado de proteccionismo parecía haber aumentado.

Este hecho condujo a los economistas a preguntarse por el verdadero grado de proteccionismo aplicado por los países, así nació en 1965 la **Teoría de la Protección efectiva**, de la mano de autores como Balassa, Corden y Johnson. Hasta entonces, la teoría tradicional equiparaba el grado de proteccionismo al grado de protección nominal, es decir, el efecto del arancel sobre el precio de los bienes finales. Sin embargo, estos autores demostraron que el grado de proteccionismo viene dado por el grado de protección efectiva que hace referencia al **valor añadido** de la producción y no al grado de protección nominal marcado por el aumento de los precios del bien final a causa de la imposición del arancel.

En su estudio, estos economistas buscaban determinar cómo afectaban los aranceles al valor añadido doméstico de un país. Sucintamente, puede definirse el valor añadido como la diferencia entre el output de la producción menos los inputs necesarios para su elaboración. La idea es que, si los aranceles que se rebajan son los de los inputs, pero se mantienen los del output, entonces esta diferencia aumenta e incrementa en consecuencia el valor añadido, pero de forma artificial⁹⁶.

El resultado es que, bajo la apariencia de un acercamiento al libre comercio, llevando a cabo medidas de reducción de aranceles de los inputs, lo que se consigue es, paradójicamente, un aumento del grado de proteccionismo. Tras la Ronda de Kennedy el grado de protección efectiva aumentó, hay que tener en cuenta que entre el 60% y el 70% del comercio mundial es de inputs, no de outputs por eso muchas de las medidas de reducción de aranceles produjeron un aumento del valor añadido.

A pesar de la aportación novedosa de esta teoría presenta limitaciones, ya que el precio o consumo de los inputs a nivel internacional se ve afectado por más factores además de por los aranceles, como son, por ejemplo, el grado de sustitución entre los inputs, el tipo de cambio y la elasticidad de la oferta de los inputs importados, todos ellos afectan eventualmente al valor añadido generado.

3.2. Medidas no arancelarias y sus efectos

Los instrumentos comerciales no arancelarios se definen como el conjunto de medidas orientadas a distorsionar la dirección y volumen de los flujos comerciales. Pueden afectar a las exportaciones o importaciones vía cantidades o precios.

Respecto a las importaciones, pueden ser afectadas en términos de volumen a través de **cuotas, restricciones voluntarias a la exportación**, la imposición de **licencias** o carga regulatoria; y pueden ser afectadas vía precios a través del establecimiento de **tipos de cambio múltiples** o **medidas antidumping**.

⁹⁶ $\uparrow VA = [(1 + t)Y - (1 + \downarrow t)y_i]$

Las exportaciones pueden ser afectadas en volumen a través del **comercio de estado**, y del precio a través de las **subvenciones a la exportación**.

Las barreras no arancelarias configuran lo que se ha denominado **neoproteccionismo**, y tuvieron su origen en la Ronda de Tokio entre 1973 y 1979. En las rondas anteriores los aranceles se habían conseguido reducir hasta en un 40% pero en este período el precio del petróleo se disparó multiplicándose por cinco y desencadenando un shock de oferta nominal contractivo a nivel global. En este contexto los países estuvieron tentados a llevar a cabo medidas proteccionistas, pero por el compromiso adquirido en las rondas previas no podían volver a incorporar aranceles donde ya los habían reducido o eliminado, por esta razón nacieron las barreras no arancelarias que en general son más opacas y más distorsionantes que las arancelarias.

3.2.1. Cuotas y restricciones voluntarias a la exportación

La diferencia entre las cuotas y las restricciones voluntarias a la exportación viene dada por quién se queda con los ingresos derivados de la concesión de las licencias. En las restricciones voluntarias a la exportación (RVE) esta recaudación ya no es adquirida por el estado, esto hace que en el análisis coste beneficio las pérdidas estáticas asociadas a esta medida sean mayores, pero a efectos prácticos, ambas medidas tienen efectos similares a largo plazo.

Parece contraintuitivo pensar porqué los productores querían restringir voluntariamente su volumen de ventas en el extranjero; el incentivo de las empresas exportadoras extranjeras a firmar RVE es que de este modo se aseguran seguir siendo los proveedores de dicho mercado, consolidando una estructura de mercado de cierto grado oligopolístico (al restringir artificialmente la oferta). Además, preferirán firmar un acuerdo de RVE por miedo a que si se niegan la alternativa regulatoria que lleve a cabo el país les perjudique.

Si se comparan los efectos que tienen una cuota o una RVE con los de un arancel se observa que mientras en el corto plazo los efectos son muy similares, en el largo plazo la distorsión generada por las cuotas y las RVE es mucho mayor.

En el corto plazo, aunque en términos estáticos la pérdida es equivalente con la cuota y con el arancel, la cuota es más distorsionante porque es menos transparente, su imposición puede hacerse de manera más encubierta al afectar a las cantidades y no al precio. Por el contrario, en un análisis dinámico, se observa que sus efectos en largo plazo son más distorsionantes. Tanto la cuota como las RVE son medidas que actúan a través de las cantidades y por tanto sólo se verán afectadas por shocks que afecten a la cantidad demandada, siendo inmunes a las variaciones de precios.

Ante un incremento de la cantidad demandada, como la oferta está limitada a la cuota establecida, los precios aumentarán mucho, no así cuando existe un arancel, que al ser una medida que afecta a los precios, es inmune a las variaciones en cantidades, este incremento de precios que se da ante shocks de fluctuaciones de la demanda genera una pérdida de bienestar mucho mayor que si hubiera un arancel.

3.2.2. Subvenciones a la exportación y teorema de la simetría de Lerner

Aunque aparentemente podría parecer a priori que una subvención a la exportación es beneficiosa para el bienestar del país mientras que no lo es cuando se impone un arancel

a las importaciones; Lerner demostró que existe una simetría de efectos producidos y que por tanto subvencionar las exportaciones sería el equivalente a subvencionar las importaciones y viceversa, un arancel en las importaciones tendría unos efectos parejos al de un arancel sobre las exportaciones.

En lo relativo al comercio de estado, ya que en sus compras el estado no asume el pago de aranceles, si dichas compras son empleadas como inputs para producir bienes exportables, entonces esta medida estaría actuando como una medida encubierta de subvención a la exportación.

4. La política comercial estratégica

Uno de los motivos por los que los países deciden aplicar medidas proteccionistas es por razones estratégicas, es en este marco donde se desarrollan la política comercial estratégica y la política de promoción exterior.

La **política comercial estratégica** toma como **unidad de análisis de referencia a la industria**, no a los países, como hacía la teoría tradicional, de este modo, supera el argumento de la ventaja competitiva y defiende que existen otros factores que conducen al comercio internacional tales como la explotación de las economías de escala externas e internas, la diferenciación de productos y la existencia de interdependencia entre las empresas. Son todos estos elementos y no la ventaja competitiva la que conduce al comercio internacional y a una producción más eficiente que dan como resultado una situación de mayor bienestar social.

La política comercial estratégica, puede ser **ofensiva** cuando trata de impulsar las exportaciones o **defensiva** cuando lo que trata es de frenar las importaciones y defender la industria nacional. Dentro de la orientación ofensiva se encontraría la política comercial estratégica en contextos oligopolísticos donde hay interdependencia entre las empresas. En la rama defensiva se encontraría el argumento de la industria naciente y la explotación de economías de escala.

La política comercial estratégica se enmarca dentro de las **medidas neoproteccionistas**, que experimentaron un auge durante la negociación de la Ronda de Uruguay entre 1980 y 1994. Se trata de prácticas más sutiles y complejas que la imposición de cuotas o aranceles y es la forma que han encontrado los países de hacer frente a las limitaciones de los procesos de globalización y regionalización de la economía internacional. Estas políticas son más confusas porque, aunque se fundamentan en el adalid del libre comercio lo cierto es que en muchas ocasiones defienden un proteccionismo encubierto. Por este motivo, a lo largo del a exposición se analizarán los argumentos de las políticas comerciales estratégicas teniendo siempre como referencia que el *first best* es siempre el libre comercio y sólo en ocasiones de duración temporal podrían justificarse medidas proteccionistas.

4.1. Política comercial estratégica ofensiva

Los **entornos oligopolísticos** se caracterizan por la existencia de **interdependencias** entre los agentes, es decir que el resultado de su comportamiento no es autónomo, y se ve afectado por el de los demás participantes del mercado. Cuando los agentes son conscientes de esta relación de interdependencia evalúan cómo se verá modificado el resultado de su acción a través de un instrumento de análisis, las

variaciones conjeturales; cuando, por el contrario, las empresas no son conscientes de la existencia de esta interdependencia entonces tienen un comportamiento miope (no internalizan esas variaciones de resultado derivadas de sus acciones) y se dice que sus **variaciones conjeturales son nulas.**

La variación conjetural es la respuesta que una empresa o agente del mercado cree que tendrán sus competidores cuando ella misma varía uno de los parámetros, ya sea la cantidad lanzada al mercado o los precios. En competencia perfecta la variación conjetural no existe, pero en un entorno oligopolístico sí, porque al existir interdependencia las decisiones que toma una de las empresas afecta al comportamiento de las demás. La variación conjetural puede ser positiva o negativa en función de cómo sea el efecto externo que produce en los beneficios.

El diseño de la política comercial estratégica se realizará en función de la variación conjetural que haya ya que será su signo el que condicionará el instrumento a utilizar. Cuando la variación conjetural es positiva, entonces la externalidad creada por la interdependencia también lo será y para compensar ese efecto lo idóneo será emplear un instrumento impositivo como puede ser el arancel, para que neutralice el resultado. Asimismo, cuando la variación conjetural es negativa, la externalidad creada también lo será y entonces el instrumento adecuado será la subvención. Por último, cuando la variación conjetural sea perfecta entonces lo óptimo será que no exista política comercial estratégica.

El modelo de Brander Spencer, desarrollado en 1985 demuestra algebraicamente la respuesta óptima de la política comercial estratégica de una industria en un contexto de oligopolio. En su planteamiento supone que existe una industria de duopolio en un mercado extranjero, en cuyo espacio compiten una empresa doméstica de ese país junto con otra empresa nacional. Suponiendo que el producto es homogéneo, i.e. no existe diferenciación, y que se compite en cantidades (número de unidades que lanza al mercado cada empresa) entonces toda la atención del análisis se centra en el elemento de la interdependencia existente entre ambas empresas.

Analizando la variación conjetural se demuestra que esta es de signo negativo, porque si una de las empresas lanza más cantidad de producto al mercado, al aumentar la oferta total del mercado el precio bajará, repercutiendo negativamente en los beneficios de la empresa que no ha variado la cantidad ofertada, es decir, sin realizar ninguna acción se está viendo afectada *negativamente* como resultado de la conducta de la otra empresa, de ahí que exista interdependencia.

El elemento adecuado para neutralizar ese efecto sería el de aplicar una subvención a la exportación de la industria nacional para que pueda competir en mejores condiciones en el mercado extranjero.

Hasta aquí, la lógica parece funcionar, no obstante, la realidad hace que los actores del mercado no se estanquen en acciones estáticas, sino que las vayan modificando dinámicamente. Por tanto, ante la aplicación de una subvención a la exportación la empresa que opera en el mercado doméstico podría tomar represalias y optar por la misma medida. En definitiva, el equilibrio final que se alcanzaría teniendo en cuenta la dinámica y sucesivas represalias por parte de los dos países desembocaría en un equilibrio ineficiente para ambas partes (*desequilibrio de Stackelberg*).

Aunque la lógica de teoría de juegos y la matemática muestran que en situaciones de interdependencia la dinámica de represalias no conduce a un resultado óptimo, no

siempre se consigue que los países de forma unilateral no apoyen a sus industrias para operar en mercados extranjeros. El resultado es que la OMC ha prohibido de forma genérica las subvenciones a la exportación salvo en ciertos casos tasados.

4.2. Política comercial estratégica defensiva

El argumento de la industria naciente justifica de manera dinámica el proteccionismo de un país, para sustituir las importaciones de un producto con producción nacional. En ocasiones la especialización de un país en la elaboración de un producto se debe no tanto a una razón de ventaja competitiva en costes sino a lo denominado en literatura económica “*accidente histórico*”. Cuando un país ha disfrutado de la ventaja de “*mover primero*” que otro en la producción de un bien entonces puede ocurrir que desarrolle una industria en la que de manera estructural no tiene una ventaja competitiva en costes. Estaríamos entonces ante un caso de *especialización perversa*, porque, aunque potencialmente existe otra economía que podría producir a un mejor coste ese output, como la industria de este ya se ha desarrollado antes *accidentalmente* en otro país, entonces ese país que naturalmente dispone de esa ventaja competitiva en ese tipo de producción no podría desarrollarla.

Ante esta situación el argumento de la industria naciente justificaría un período de proteccionismo para que el país que dispone de esa ventaja competitiva pueda desarrollar su industria y pueda competir después a nivel internacional de tal forma que todos los países se beneficien de esa bajada de precio proveniente de su mayor competitividad en la producción de ese output.

El problema de base con el que se encuentra el país que tienen esa ventaja competitiva potencial es que no puede impulsar el desarrollo de su industria nacional porque el coste inicial de producción es mayor al precio de mercado internacional, es decir, precisa de tiempo para poder impulsar su industria doméstica y así poder competir en precios, pero mientras *nace* su industria esta no sería capaz de competir a nivel internacional y por tanto perecería antes de consolidarse aunque estructuralmente contase con esa ventaja competitiva en comparación con el país que tiene su industria ya implantada.

La situación de industria naciente refleja un fallo de mercado y por eso precisa de un análisis coste beneficio, si el *first best* es el libre comercio, en esta situación si podría justificarse un período de proteccionismo temporal. El **fallo de mercado** de mercado que subyace en esta situación no es tanto la existencia de rendimientos crecientes para el desarrollo de la industria, sino la existencia de **mercados de capitales imperfectos** que impiden la financiación con pérdidas mientras nace la industria en la que el país tiene la ventaja competitiva potencia.

Para justificar la situación proteccionista se plantean dos pruebas. El **test de Mill exige que esta situación proteccionista sea temporal**, y consista en el período suficiente para que el país desarrolle la industria en la que potencialmente tiene su ventaja competitiva. El **test de Bastable** exige que, ya que el proteccionismo es una situación de *second best*, generadora de distorsiones en el mercado, **los beneficios derivados de esta situación para la sociedad han de ser mayores que sus costes**.

Un ejemplo de aplicación de argumento de la industria naciente y accidente histórico la encontramos en el desarrollo de la floricultura. Esta industria lleva instaurada en Kenia desde 1969 y es el cuarto productor más importante del mundo después de Países Bajos, Colombia y Ecuador. En 2006 Frank Ammerlaan, director de AQ, decidió apostar por

el desarrollo de esta industria en Etiopía. Aunque, stricto sensu, no se trata de un ejemplo de industria naciente porque la iniciativa es privada, no pública y no existe un mercado proteccionista a priori, sí es cierto que existen dinámicas en el país que fomentan como resultado el proteccionismo, como la presencia de monopolios estatales o la exención de impuestos en las primeras fases de desarrollo de esta industria y también en la adquisición de determinados productos necesarios, tales como los fertilizantes. El resultado parece haber sido exitoso puesto que Etiopía es actualmente el segundo exportador mundial de flores.

5. La política de promoción exterior

La política de promoción exterior (PPE) forma parte de una orientación ofensiva de la política comercial ya que está orientada al impulso de las exportaciones en otros países y a la internacionalización de las empresas.

El desarrollo de la política de promoción exterior es importante en general para los países porque el incremento de exportaciones constituye un significativo motor de crecimiento y de estímulo de la demanda agregada para un país que además no genera ni deuda ni inflación. Además, la PPE es especialmente relevante en los países de la Unión Europea ya que de acuerdo con el Artículo 3 del TFUE la política comercial es una competencia exclusiva de la UE y sólo la PPE quedaría en manos de la soberanía estatal.

El diseño de la PPE ha experimentado una evolución, mientras que la visión tradicional se centraba en el corto plazo y se implementaba a través del apoyo específico a las empresas mediante medidas arancelarias, fiscales y financieras, en la visión moderna su orientación es de largo plazo y se aplica a través de un apoyo genérico a las empresas mediante medidas de promoción, formación e información.

La visión tradicional buscaba aumentar el margen intensivo, es decir el incremento de las exportaciones de una determinada empresa a través de un apoyo específico y puntual, mientras que la visión moderna busca la internacionalización de las empresas a través del incremento del margen intensivo, y extensivo mediante prácticas de apoyo genéricas.

5.1. Objetivos

Dentro de la visión moderna del diseño de la PPE existen dos vertientes. El **impulso del margen intensivo**, dirigida a **aumentar el volumen de exportaciones** mediante instrumentos de apoyo genérico. A diferencia de lo que sucedía con la visión tradicional, donde se apoyaba el volumen de exportaciones de determinadas empresas de manera específica, en este caso son las propias empresas las que se autoseleccionan, y buscan las ayudas para impulsar sus exportaciones.

El **interés de animar las exportaciones** encuentra varias razones de acuerdo con Paul Krugman, en primer lugar, mejora la relación real de intercambio (RRI) de una economía, lo que aumenta la capacidad de poder adquisitivo de las importaciones y aligera el peso de la deuda externa, además, impulsa la demanda agregada y ayuda a generar empleo, favorece el aprovechamiento de las economías de escala y por último, la exposición a mayor competencia favorece la mejora de productividad, este argumento iría en la línea de Melitz.

La segunda vertiente está dirigida al **impulso del margen extensivo**, orientada a **incrementar la base exportadora**, es decir, el número de empresas exportadoras de un país, mediante instrumentos de apoyo a la internacionalización de las empresas.

El **interés de animar la inversión directa** de un país se sustenta en varios argumentos, en primer lugar, la deslocalización de la cadena productiva permite aumentar la eficiencia aprovechando las ventajas competitivas de cada país, además, la presencia física mejora el acceso a mercados con barreras y por último, la internacionalización de las empresas produce un efecto arrastre de las exportaciones del propio generando externalidades y efectos desbordamiento positivos, más allá de su propia empresa.

5.2. Justificación

Los determinantes para que la internacionalización de una empresa se realice con éxito pueden dividirse en dos, unos relacionados con el **entorno** del país donde la empresa quiere establecerse, que estarían relacionados con el marco de seguridad legal y jurídica, la inversión en infraestructuras, el grado de liberalización de los sectores, la flexibilidad del mercado de trabajo y la facilidad de acceso a la financiación; y otros relacionados con la propia **ventaja competitiva de la empresa**, como puede ser la habilidad de los directivos para tratar con otros mercados, el desarrollo de la marca de la empresa y otras ventajas que tenga asociadas con su producto o servicio.

La política de promoción exterior podría ayudar a facilitar las cuestiones relacionadas con el entorno del país en el que la empresa quiere implantarse, pero no así con las cuestiones relacionadas con la propia empresa, por eso se dice que en la visión moderna de la PPE el **apoyo es genérico**, porque ayuda a remover obstáculos relacionados con el entorno, y no específico porque no realiza injerencias paternalistas en la gestión de las empresas. Aun así, la PPE sí puede ayudar al desarrollo de las habilidades de la empresa para internacionalizarse a través de **medidas de acompañamiento** como puede ser por ejemplo la formación de directivos.

La justificación de la intervención del sector público siempre comienza con la identificación de algún fallo de mercado y posteriormente con un análisis coste beneficio que sopesa si los beneficios derivados de la intervención superan a los costes. En este caso, el **fallo de mercado** viene dado por la existencia de **información imperfecta**. Cuando una empresa decide internacionalizarse tiene que hacer frente a unos costes hundidos de búsqueda de información y además tiene que asumir la incertidumbre de sus flujos de caja futuros, es decir, si los beneficios futuros serán suficientes o no para compensar la inversión inicial. Esta situación puede disuadir a la empresa de llevar a cabo el proceso de internacionalización.

5.3. Instrumentos

En una primera etapa, la PPE realizará un **apoyo genérico** orientado al entorno y que busque compensar los costes asociados a la información imperfecta asociada con los procesos de internacionalización. Los costes de información para llevar a cabo la internacionalización son subóptimamente altos para ser asumidos por una empresa, por esta razón el sector público puede crear una **red de consejerías económicas y comerciales** que realicen esta labor en cada mercado extranjero. La información sería distribuida de forma equitativa para todas las empresas que tuvieran interés de entrar

ofreciendo las mismas oportunidades de conocimiento del entorno del país. La creación de las redes comerciales (OFECOME) se justifica porque tiene naturaleza de bien público y porque es susceptible de generar externalidades positivas que alimenten el efecto arrastre de otras exportaciones nacionales por favorecer la reputación e imagen país, siendo así capaces de transmitir confianza y credibilidad.

En una segunda etapa la PPE podría articularse a través de **medidas de acompañamiento** dirigidas a nutrir las habilidades de los empresarios y directivos en el proceso de internacionalización y que ayuden a facilitar el acceso al crédito. En esta etapa están los instrumentos destinados a proporcionar **información** a las empresas sobre los mercados mediante la publicación de alertas de oportunidades y de trámites aduaneros, logística etc.

Los instrumentos de **formación**, están dirigidos a aumentar la concienciación de la importancia en incrementar las exportaciones, en especial en el tejido empresarial de las PYMEs, para poder fomentar la competitividad empresarial y favorecer la diversificación geográfica de su mercado. En este ámbito destacan las actividades de asesoramiento en las estrategias de internacionalización, así como la organización de cursos de formación de habilidades en la internacionalización. En España, la labor de formación y de información es llevada a cabo especialmente por el ICEX y el SOIVRE

Por último, los instrumentos de **promoción**, se orientan a recabar apoyo financiero y organizativo. Para el impulso de exportaciones destacan el Consejo Asesor de Exportaciones (CAE), el Fomento del Comercio Exterior (FOCOEX) y CESCE a través de los seguros de crédito a la exportación y la concesión de crédito comercial. En lo relativo a la Inversión Directa Extranjera destaca COFIDES especialmente en el apoyo a la inversión directa en los países en desarrollo.

6. Conclusión

A pesar de que a nivel teórico queda demostrado que el libre comercio es un juego de suma positiva en comparación con el proteccionismo, esto sólo es así cuando ninguno de los países impone barreras, cuando conviven situaciones de libre cambio con otras de proteccionismo entonces estos últimos se benefician de no tener barreras en terceros mercados en los que pueden comerciar, mientras protegen su mercado doméstico de competidores potenciales. Por tanto, el libre comercio sólo funciona cuando todos los países aplican un grado similar de aperturismo, de ahí que los foros multilaterales, como la OMC sean tan relevantes.

Actualmente el neoproteccionismo es mucho más complejo y opaco, se basa en mecanismos no tan identificables como los aranceles y ha encontrado nuevos argumentos en los que se sustenta. En el contexto de transformación digital ha cobrado fuerza la idea de la importancia de **soberanía digital**, que defiende la idea de que hay que reducir la dependencia exterior en sectores estratégicos tales como las telecomunicaciones. Detrás de este argumento se encuentra el viejo fantasma del proteccionismo, pero justificado en esta ocasión por cuestiones estratégicas. Esta idea se ha acentuado aún más, tras la crisis sanitaria vivida durante la pandemia, donde se puso de relieve el peligro del desabastecimiento de material sanitario, por tanto, aunque

la UE está a favor del libre comercio no hay que olvidar que hay razones estratégicas que respaldan que en ciertos sectores debería de prevalecer la autonomía del país, bien por ser claves en el desarrollo de la industria 4.0 bien por ser elementales para la supervivencia física.

Bibliografía

- Política comercial estratégica nueva economía Paul R. Krugman (1997)
- Economía internacional. Teoría y política. 10ª edición. Pearson Addison Wesley, Madrid. Krugman, P.R., Obstfeld, M., y Melitz, M.J. (2016):
- Södersten, B. y Reed, G. (1994): International Economics. 4ª edición. MacMillan Press, Londres.
- Gerber, J. (2018): International Economics. 7ª edición. Pearson International, Nueva York.
- Appleyard, D.R. y Field, A.J. (2013): International Economics. 8ª edición. McGraw-Hill/Irwin, Boston.
- Goode, W. (2007): Dictionary of Trade Policy Terms. 5ª edición. Cambridge University Press, Cambridge.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA INTERNACIONAL

Tema 16

La Organización Mundial del Comercio. Antecedentes y organización actual. Acuerdos sobre el comercio de mercancías y acuerdos distintos de los de mercancías. Últimas rondas negociadoras.

Sumario: 1. Introducción. 2. Antecedentes y organización actual de la OMC. 2.1. Antecedentes. 2.2. Principios. 2.3. Funcionamiento. 2.4. Organización actual de la OMC. 3. Acuerdos sobre el comercio de mercancías. 3.1. Acuerdo sobre agricultura. 3.2. Acuerdo sobre Textiles y vestido. 3.3. Otros acuerdos: lucha contra el neoproteccionismo. 3.4. Acuerdos sobre trámites aduaneros: lucha contra el desvío de comercio 4. Acuerdos distintos de los de mercancías. 4.1. GATS. 4.1.1. Alcance y definición. 4.1.2. Estructura. 4.2. TRIPS. 4.2.1. Alcance y definición. 4.2.2. Estructura. 4.3. Acuerdos plurilaterales. 4.4. Instrumentos jurídicos conexos. 5. Últimas rondas negociadoras. 6. Conclusión

I. Introducción

La Organización Mundial del Comercio es un organismo internacional conexo a Naciones Unidas que agrupa a 164 países desde julio 2016 y representa en la actualidad el 98% del comercio mundial. Tiene su sede en Ginebra, Suiza y la plaza de su presidencia está ocupada por Ngozi Okonjo-Iweala, presidente desde 2021.

La OMC tiene como objetivo promover el libre comercio de mercancías y servicios. En concreto, el artículo III de los Acuerdos de Marrakech dispone que sus funciones son: (i) facilitar la aplicación y administración de las normas relativas al comercio, (ii) ser el foro multilateral de las negociaciones comerciales internacionales, (iii) administrar el entendimiento de las normas que rigen la solución de diferencias comerciales (iv) disponer el mecanismo de examen de las políticas comerciales; y (v) cooperar con el resto de organismos internacionales tales como el FMI y el grupo Banco Mundial con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial.

2. Antecedentes y organización actual de la OMC

- Antecedentes

En noviembre de 1947 tuvo lugar en Cuba la Conferencia de comercio y empleo de Naciones Unidas. Esta conferencia estaba impregnada del espíritu de los Acuerdos de Bretton Woods, que abogaba por la cooperación internacional y tenía como **objetivo crear el tercer pilar del orden internacional, la Organización Internacional de Comercio (OIC)**, para que trabajara junto con el FMI y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (actual grupo Banco Mundial) que ya habían sido creados en 1944. En el ámbito comercial se buscaba sobre todo evitar las devaluaciones competitivas (*beggar thy neighbour*), que habían demostrado ser muy dañinas en el

período de entreguerras, y favorecer las prácticas del libre comercio. Aunque la Carta de la Habana fue aprobada en marzo de 1948 la OIC nunca vio la luz porque la ratificación por las legislaturas de algunos miembros no llegó a producirse.

De forma paralela, en diciembre de 1945, 15 países iniciaron negociaciones encaminadas a reducir y consolidar los aranceles aduaneros. Esa primera ronda de negociaciones dio origen a un conjunto de normas sobre el comercio y a 45.000 concesiones arancelarias, que afectaban aproximadamente a una quinta parte del comercio mundial. El 30 de octubre de 1947 se firmó el nuevo Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, conocido como GATT, con 23 miembros fundadores.

Finalmente, lo que sucedió fue que el GATT se convirtió en el único instrumento multilateral para regir el comercio internacional desde 1948 hasta el establecimiento de la OMC en 1995. Fue precisamente este carácter temporal y transitorio lo que garantizó su supervivencia puesto que su adhesión no requería prácticamente ninguna reforma institucional. La valoración de los resultados del GATT es positiva, pues a lo largo de las décadas consiguió que los derechos de aduana pasaran de un promedio del 50% al 5%, a pesar de la persistencia de crestas arancelarias elevadas en varios países.

- Principios

Los principios rectores del GATT se establecieron en torno a un núcleo central, asegurar la igualdad de trato en el comercio internacional. Estos principios son el de no discriminación (puede dividirse en dos, el de la cláusula de nación más favorecida y el de principio de trato nacional), el de reciprocidad y de mercado abierto y competencia leal. El principal principio sobre el cual gravitan las relaciones comerciales en el marco multilateral es el de la **cláusula de nación más favorecida (CNMF)**, que tiene su origen en el *tratado de Cobden-Chevalier* y que implica la extensión automática al resto de países de cualquier trato de preferencia que se haya concedido a una de las partes de un acuerdo internacional. Esta cláusula está enunciada en el artículo I del GATT, de forma que ningún país puede llegar a un acuerdo de rebaja arancelaria o no arancelaria, sin ser extensible al resto de los países firmantes de la Ronda de Negociación.

Si en un principio la CNMF afectaba principalmente a las mercancías, con el paso del tiempo tuvo que ser extendido a otros tipos de comercio, especialmente a los servicios y la propiedad intelectual. Ahora bien, la instrumentación de la CNMF puede tener ciertas limitaciones o excepciones a la norma: la firma de acuerdos de integración regional, la cláusula de habilitación (países en desarrollo y menos adelantados) y la cláusula de salvaguardia.

El otro principio que completa el principio de no discriminación es el **principio de trato nacional**, por el que se exige que todos los productos, nacionales o extranjeros, sean tratados de igual forma, sin que pueda aplicarse ningún tipo de impuesto, carga o reglamento que restrinja o perjudique la venta de los foráneos o que incentive la compra de los nacionales.

El **principio de reciprocidad** establece que cualquier rebaja arancelaria o trato especial concedido a un país en el marco del GATT ha de ser tratado de forma recíproca por el país beneficiado.

Por último, el **principio de mercado abierto y competencia leal** define que el medio más eficaz para proceder a la desprotección y negociación multilateral es el paso previo de la arancelización de las barreras al comercio no arancelarias para poder

valorarlas en términos homogéneos, y después proceder a su reducción y eliminación gradual.

- *Funcionamiento*

El GATT funciona a través de rondas de negociación donde se acuerdan rebajas arancelarias entre las partes. Las cinco primeras rondas de negociación: Ginebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Ginebra (1956) y Dillon (1960-61); se centraron en la reducción arancelaria bilateral producto por producto, de tal forma que cualquier rebaja arancelaria acordada sobre un producto se hacía obligatoriamente extensible a todos los países firmantes.

La **ronda de Kennedy** (1964-1969) tuvo un carácter arancelario y también abordó las medidas antidumping. La reducción de los aranceles pasó a ser lineal y aplicada a sectores específicos en lugar de producto por producto. Esto hizo que las negociaciones fueran más operativas, hubo una reducción arancelaria para todo el comercio internacional de hasta el 75%. No obstante, como la reducción arancelaria se realizaba por sectores esto facilitó la actuación de grupos de presión y ni la industria agrícola ni la textil fueron afectadas.

La **ronda de Tokio** (1973-1979) estuvo marcada por la ruptura del sistema de tipos de cambio fijo de Bretton Woods, la generalización de la flotación de las divisas y los shocks del precio del petróleo. Esta ronda de negociación tuvo un carácter no sólo arancelario, sino que también abordó las barreras no arancelarias. Además, se incluyeron acuerdos sectoriales bovino, lácteo, de aviación civil y acuerdos de compras públicas. Tras esta ronda la reducción arancelaria media fue del 25%. Las barreras no arancelarias se trataron mediante la elaboración de códigos de buena conducta. Sin embargo, siguieron manteniéndose las cláusulas de salvaguardia y la negociación en el ámbito textil y agrícola tuvo poco éxito. En 1974 se firmó el **Acuerdo Multifibras** (AMF) que dejó el comercio de textiles fuera del régimen común del GATT.

La tercera etapa de negociación estuvo marcada por la **ronda de Uruguay** (1986-1994) que retomó los temas tratados en la ronda de Tokio y añadió otros tan necesarios e importantes como los derechos de propiedad intelectual, el comercio de servicios, textiles, productos agrarios y tropicales, el mecanismo de solución de diferencias, productos derivados de la explotación de recursos naturales y medidas en materia de inversiones. La ronda finalizó con la **firma del Acta Final del Acuerdo de Marrakech en 1994 por el cual se institucionaliza el GATT y se establece la Organización Mundial del Comercio** que entró en vigor el 1 de enero de 1995.

El Acuerdo de Marrakech establece en su **primer anexo** los acuerdos multilaterales de comercio. El Anexo IA contempla el acuerdo de comercio sobre mercancías (GATT); el Anexo IB el acuerdo de comercio sobre servicios (GATS) y el Anexo IC el acuerdo de comercio sobre derechos de propiedad intelectual (TRIPS). El segundo y tercer anexo abarca los instrumentos jurídicos conexos, el **segundo anexo** establece las normas y procedimientos para la solución de diferencias; y el **tercer anexo** instituye el examen de políticas comerciales. Estos tres primeros anexos son obligatorios para todos los países miembro. El **cuarto anexo** engloba los acuerdos plurilaterales.

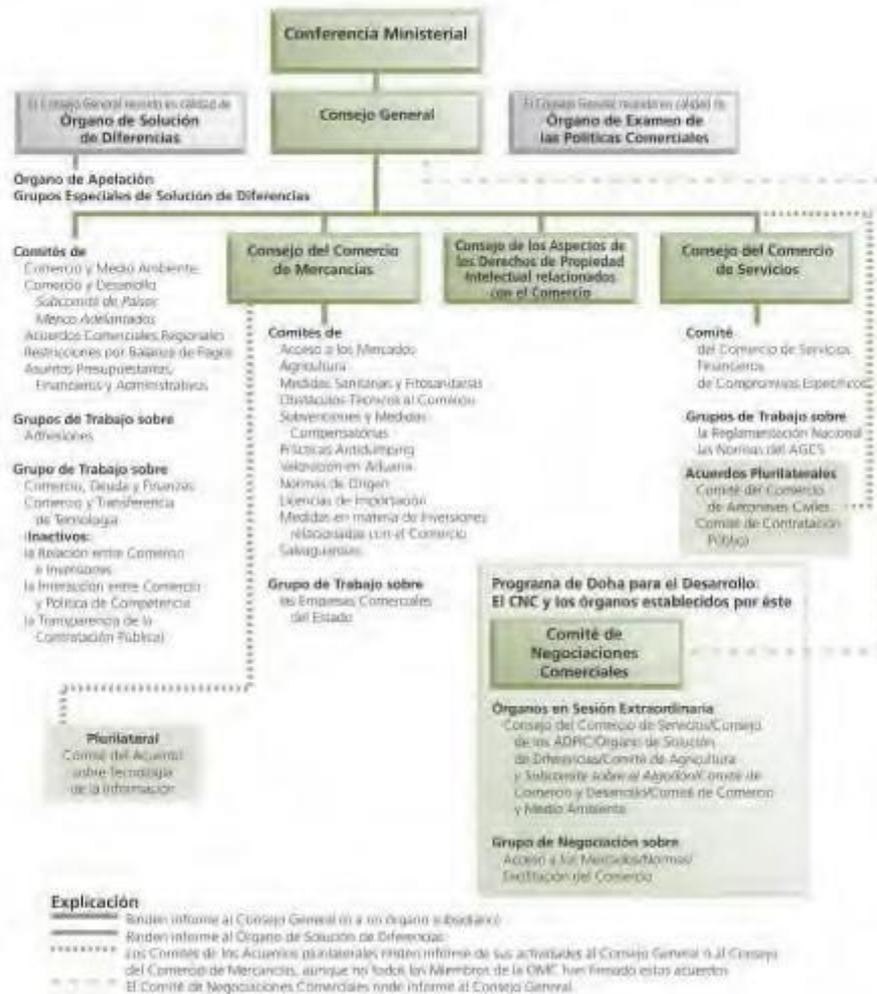
- *Organización actual OMC*

La estructura de la OMC está prevista en el Artículo IV de los Acuerdos de Marrakech y está diseñada en niveles. La **Conferencia Ministerial** es el órgano decisor y de representación, se reúne al menos una vez cada dos años y toma sus decisiones por consenso siguiendo la tradición del GATT, de esta forma se tienen debidamente en cuenta los intereses de todos los países. Cuando no es posible el consenso, se prevé una votación que se gana por mayoría sobre la base de “cada país un voto”. En el Acuerdo se prevén cuatro situaciones específicas de votación; para la interpretación y derogación de las normas fundacionales se exige una mayoría de tres cuartas partes de los miembros de la OMC. Las decisiones de enmienda (waivers) y de admisión de un nuevo miembro se adoptan por mayoría de dos tercios.

En un segundo nivel se encuentra el **Consejo General**, que es el órgano que funciona durante los períodos entre conferencias, está compuesto por representantes de todos los miembros y tiene tres tipos de formaciones: (i) el consejo general, (ii) el órgano de solución de diferencias y (iii) el órgano de examen de las políticas comerciales.

El **tercer nivel se constituye de consejos para cada esfera de comercio**, estos son el (i) Consejo del Comercio de Mercancías, (ii) el Consejo de Comercio de Servicios y (iii) el Consejo de los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio. Estos Consejos se reunirán según sea necesario para el desempeño de sus funciones y establecerán los órganos subsidiarios que sean necesarios.

En el **cuarto nivel se encuentran los comités** establecidos por la Conferencia Ministerial y que son el Comité de Comercio y Desarrollo, el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos y el Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos. En la Conferencia Ministerial de Singapur, celebrada en diciembre de 1996, se decidió crear nuevos grupos de trabajo para que examinaran las siguientes cuestiones: inversión y política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio.



3. Acuerdos sobre el comercio de mercancías

Engloba a todos los acuerdos que toman el relevo del GATT de 1947 como regulador del comercio internacional de mercancías. Estos son (i) el Acuerdo GATT 1994 que constituye una transposición del GATT 1947 incluyendo las modificaciones producidas a lo largo de su existencia dentro de las rondas, (ii) los acuerdos a los que la Ronda de Uruguay ha dado una nueva dinámica al integrar sectores como el textil o agrícola que tenían un régimen especial o no habían sido antes regulados por el GATT y (iii) acuerdos reguladores de defensa comercial, que fueron revisados en la Ronda de Tokio y que incluyeron también nuevas materias.

- Acuerdo sobre agricultura

En el GATT de 1947 los pocos productos agrícolas considerados tenían aranceles excepcionalmente elevados. El objetivo entonces era la defensa de la producción agrícola interna de los estados permitiéndoles el uso de restricciones cuantitativas y subvenciones a la exportación. La Ronda de Uruguay buscaba como objetivo la liberalización de los productos agrícolas tropicales. Las negociaciones condujeron a un Acuerdo Agrícola Global como consecuencia de las presiones de los países en desarrollo. Para poder desbloquear la negociación de la ronda fue necesaria previamente la firma de los *Acuerdos Blair House* entre Estados Unidos y la Unión Europea que condujo a una reforma de la PAC en 1992 conocida como la *Reforma MacSharry*. En el ámbito agrícola hubo tres campos de negociación: acceso a los mercados (“arancelización” y

reducción de equivalentes arancelarios), la reducción de ayudas internas y de subvenciones a la exportación.

- *Acuerdo sobre textiles y vestido*

Desde 1974 y hasta el final de la Ronda de Uruguay el comercio de textiles se rigió por el Acuerdo Multifibras (AMF) que sirvió de marco a acuerdos bilaterales o medidas unilaterales de establecimiento de contingentes por los que se limitaban las importaciones de países en los que el rápido aumento de esas importaciones representaba un grave perjuicio para las ramas de producción nacionales.

A partir de 1995, el Acuerdo Multifibras quedó sustituido por el **Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV)** de la OMC que tenía como objetivo garantizar la integración fluida del sector y preveía un período de desmantelamiento de 10 años para eliminar los contingentes (restricciones voluntarias a la exportación) y la discriminación entre los exportadores. El uno de enero de 2005 el sector pasó a estar plenamente integrado en las disposiciones normales del GATT.

- *Otros acuerdos: lucha contra el neoproteccionismo*

Se han adoptado además otros acuerdos, entre los que se encuentran el acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, el acuerdo sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y los acuerdos sobre obstáculos técnicos al comercio. Destacan, en particular:

- **Acuerdos antidumping**, normalmente la práctica que se considera anticompetitiva es aquella que implica que los precios de venta en el extranjero son menores que los precios nacionales donde se realiza la producción.
- **Acuerdos sobre subvenciones y medidas compensatorias**, se considera subvención a cualquier contribución financiera de un organismo público que se dirija a un mantenimiento de precios. Existen tres categorías de subvenciones: las prohibidas, las recurribles y las no recurribles (por ejemplo, de impulso de la I+D+i).
- **Acuerdos sobre medidas de salvaguardia**, estas medidas suponen una limitación temporal de las importaciones ante un daño o amenaza graves de la producción nacional.

- *Acuerdo sobre trámites aduaneros: lucha contra el desvío de comercio*

También se han adoptado acuerdos con disposiciones sobre la valoración en aduana, la inspección previa a la expedición, las normas de origen o los procedimientos para el trámite de licencias de importación.

4. Acuerdos distintos de los de mercancías

GATS

El **Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios** es un tratado internacional de la OMC, que entró en vigor en enero de 1995 como resultado de las negociaciones de la Ronda de Uruguay.

- *Alcance y definición*

El GATS es un acuerdo del que son signatarios todos los países de la OMC y engloba todas las medidas adoptadas por los estados miembro que afecten al comercio de servicios. El sector terciario tiene una gran relevancia económica ya que actualmente representa en torno al 60% del PIB mundial y el 20% del comercio internacional.

El GATS contempla cuatro modalidades de prestación de servicios: (i) el suministro transfronterizo, (ii) el consumo en el extranjero, (iii) la presencia comercial en el país extranjero en que ha de prestarse el servicio y (iv) el traslado temporal de personas físicas a otro país para prestar en él los servicios.

Existen dos sectores que están expresamente excluidos del GATS (i) los servicios gubernamentales, que son aquellos que no se prestan condiciones de libre competencia, como por ejemplo la sanidad, la educación, la seguridad social, el acceso al agua etc.; (ii) los servicios relacionados con el tráfico aéreo están también excluidos y se encuentran regulados en uno de los anexos.

La peculiaridad del comercio de servicios es que son consumidos y producidos de manera simultánea, presentan una naturaleza intangible que hace que no se puedan acumular, no pueden transportarse y su suministro no siempre implica movimientos transfronterizos, todo ello hace que también se conozca al comercio de servicios como “comercio invisible”. En lugar de emplear aranceles se emplea sobre todo como obstáculo a su comercio la regulación de la inversión directa extranjera y la regulación de la participación de proveedores extranjeros en ramas nacionales.

La amplitud de servicios cubiertos por el GATS ha suscitado la protesta de algunos países para que ciertos servicios estuvieran excluidos, es el caso de la “**excepción cultural**” defendida por Francia, que se incluyó en 1994.

- *Estructura*

Obligaciones generales: los países suscriptores del acuerdo están sujetos a varias obligaciones que se aplican a todos los miembros en todos los sectores de servicios que abarca el GATS pero que no obligan per se a abrir el mercado. Estas obligaciones son: (i) el cumplimiento de la cláusula de nación más favorecida, (ii) el principio de transparencia y (iii) otras disposiciones de buena gestión.

Compromisos específicos: cabe destacar que, dentro de las obligaciones generales, no se contempla la cláusula de igualdad de trato, que será definida por los compromisos específicos que realicen los países. Estos compromisos especifican el grado de liberalización que un miembro concede a un sector determinado y se realizan a través de listas positivas (*bottom up*) es decir, en principio nada está liberalizado salvo aquellos sectores que hayan sido incluidos de manera expresa en la lista.

Anexos, recogen disposiciones específicas para ciertos sectores, como los servicios de transporte aéreo, los servicios financieros, los servicios de transporte marítimo y las telecomunicaciones. También existe un anexo sobre el movimiento de las personas físicas, que recoge las condiciones que deben reunirse para entrar en esta categoría, ha

de tratarse de una estancia temporal y que el trabajador que se desplaza no busque de manera activa la entrada en el mercado laboral del país de acogida.

TRIPS

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), es el Anexo IC del Convenio por el que se crea la OMC firmado en 1994 y que entró en vigor en 1995.

- Alcance y definición

Este tratado supone el reconocimiento de la propiedad de las ideas. Tiene sus orígenes en 1986 cuando la propiedad intelectual entró por primera vez en el ámbito del GATT de la mano de Estados Unidos durante la Ronda de Uruguay.

Sigue los mismos **principios** del GATT de cláusula de nación más favorecida y la cláusula de igualdad de trato. Pero además se incluyen otros principios particulares al caso de la propiedad intelectual, como el principio de transferencia de tecnología, que estipula que si bien la concesión de una patente confiere un derecho a esa empresa a impedir que otras hagan uso de la misma de manera gratuita, también tiene la obligación de explotar dicha patente. También está el principio de protección de mínimos que dicta que la normativa recogida en el TRIPS es la base a partir de la cual el resto de estados miembro pueden ir ofreciendo una protección más amplia.

- Estructura

Las normas contemplan la protección de la propiedad intelectual a través de varias figuras jurídicas. En las patentes se recogen las innovaciones que han de ser nuevas, proceder de una actividad inventiva y ser susceptibles de tener una aplicación industrial, a las que se confiere un derecho de exclusividad de explotación por un período máximo de 20 años. Los derechos de autor engloban todas las obras literarias y artísticas que son fruto de la creación original de su autor; le confiere el derecho exclusivo de uso y reproducción, derechos morales y derechos conexos. También se han regulado las marcas o las indicaciones geográficas (denominaciones de origen).

Acuerdos plurilaterales

La gran mayoría de los Miembros suscriben todos los Acuerdos de la OMC. No obstante, tras la Ronda Uruguay quedaron cuatro Acuerdos, negociados originalmente en la Ronda de Tokio, cuyo número de signatarios era más reducido y que reciben el nombre de “*acuerdos plurilaterales*”, es decir son los únicos acuerdos que no han de ser cumplidos por todos los miembros de la OMC.

Esos cuatro Acuerdos eran los siguientes: (i) Comercio de aeronaves civiles (ii) Contratación pública, (iii) Productos lácteos y (iv) Carne de bovino. Los acuerdos sobre la carne de bovino y los productos lácteos expiraron en 1997 y el acuerdo de contratación pública fue revisado en 2011 y entró en vigor en 2014.

Instrumentos jurídicos conexos

El segundo anexo de los Acuerdos de Marrakech se denomina normas y procedimiento de solución de diferencias, y junto con el tercer anexo llamado examen de políticas comerciales, constituyen los instrumentos jurídicos conexos con los que la OMC puede

administrar un control interno. Se trata de órganos especializados y constituyen sendas formaciones del Consejo General.

El **órgano de solución de diferencias (OSD)** es fundamental puesto que es el que impide que frente al incumplimiento de las normas los países opten por la aplicación de represalias de manera unilateral. Presenta ciertas novedades respecto al GATT-47, en primer lugar, el OSD se extiende a todos los acuerdos, se modifican los plazos previstos para la solución de conflictos y crea dos instancias nuevas, la de apelación y la de arbitraje. Frente a los conflictos comerciales que puedan darse el OSD puede dictar una resolución que suspenda las concesiones al país infractor, o puede emitir una recomendación para que el infractor cumpla lo vulnerado. Por su parte, el país infractor puede bien optar por el entendimiento de la infracción, aportar una indemnización (no monetaria, sino comercial) a la parte reclamante, y en última instancia, si ninguna de estas formas funcionase el país perjudicado a causa de la infracción podría tomar medidas de retorsión contra la parte infractora.

Respecto al **examen de políticas comerciales**, estos tienen una doble finalidad, la de control y transparencia. Se realizan estos exámenes cada dos años a las cuatro primeras potencias comerciales del mundo, cada cuatro años a las 16 siguientes y cada 6 años al resto del mundo.

5. Últimas rondas negociadoras

A lo largo de la historia de la OMC ha habido ciertos hitos relevantes que merecen ser mencionados, los avances comerciales se han sucedido bien el trasfondo de las conferencias ministeriales o con la Ronda de Doha, la única que ha habido hasta el momento.

Tras la constitución en Ginebra de la OMC el 1 de enero de 1995 con la ratificación de 76 de los 124 países que la aprobaron, se lanzó la celebración de la primera Conferencia de la OMC en la ciudad-estado de Singapur que tuvo lugar en 1996 y que culminó con la liberalización de las telecomunicaciones y los servicios financieros en 1997. En la Conferencia de 1998 en Ginebra se acuerda la eliminación de los aranceles del comercio electrónico, pero los resultados fueron escasos. La Conferencia de Seattle de 1999 tuvo como trasfondo por primera vez una manifestación del movimiento antiglobalización, fue entonces cuando se consolidó el principio de transparencia y de diálogo con la sociedad civil.

Es entonces cuando en el año 2001 la OMC promueve la **Ronda de Doha**, con el objetivo de mejorar el comercio de los países en desarrollo y celebra la Conferencia en la ciudad homónima de Catar. Además, en este mismo año China ingresa oficialmente en la OMC.

En 2006 la Ronda de Doha fue declarada en suspensión y posteriormente, en 2008, esta suspensión se convirtió en indefinida. Entre los factores que explican el fracaso de dicha Ronda de Negociación, destaca la fórmula de consenso de la Ronda, que se basaba en el “*single undertaking*”⁹⁷. Aunque a priori busca el equilibrio entre las partes y compensar las posiciones de ventaja de unos y otros, lo cierto es que al ser tan inflexible para poder cerrar los acuerdos esto condujo a que la Ronda se alargara en el tiempo.

⁹⁷ Esta fórmula hacía que no se pudiera ir cerrando la negociación por partes, sino en un todo.

Como resultado, la Ronda se estancó y no se desbloqueó hasta el 7 de diciembre de 2013 cuando se firmó el **Acuerdo de Bali**. Un acuerdo calificado como histórico porque fue el primero en firmarse en el seno de la OMC después de 12 años de duración de la Ronda de Doha. No obstante, se trata de un acuerdo de mínimos que tiene como principal logro la simplificación de los trámites en las aduanas y la mejora de las condiciones de los países pobres para poder comerciar. Además, se firma una Cláusula de Paz liderada por la India respecto a los subsidios agrícolas cuando estos tienen como fin procurar alimento a la población.

La **Conferencia de Nairobi** celebrada en diciembre de 2015 reivindicó la importancia de la OMC en la gobernanza del comercio internacional y se consideró un éxito ya que a pesar de las dificultades se aprobó un Paquete de Decisiones Ministeriales relativas a la agricultura. Otro logro importante fue la ampliación del Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI).

Sin embargo, la undécima conferencia ministerial celebrada en diciembre de 2017 en Buenos Aires concluyó sin acuerdos. Respecto a la duodécima conferencia ministerial, estaba previsto que esta se celebrara en la capital de Kazajstán, Nursultán, del 8 al 11 de junio de 2020, pero esta se celebró finalmente en Ginebra en 2022.

La última conferencia ministerial tuvo lugar en marzo de 2024 en Abu Dabi.

6. Conclusión

Tanto el multilateralismo como el regionalismo buscan el impulso del comercio internacional a través de la reducción de aranceles, sin embargo, cabe preguntarse si la firma de acuerdos regionales es un medio hacia o una barrera al multilateralismo comercial. Si atendemos a la historia y nacimiento de la OMC se observa que fue un acuerdo regional, el GATT-47 el que posteriormente cristalizó en un organismo multilateral con normas de carácter vinculante para todos sus miembros. Es decir, la historia nos muestra que el regionalismo puede ser un medio y un estadio previo para conseguir marcos de actuación globales.

Los acuerdos comerciales se han convertido en un elemento fundamental que determina las geometrías variables de poder en el contexto internacional. Existen otro elemento relevante que puede influir en las dinámicas más o menos expansivas del comercio: la pandemia de la COVID-19 que ha supuesto un golpe inesperado a la vorágine expansiva de la globalización.

En resumen, aunque el éxito o no del empleo de la fórmula multilateral en el contexto comercial está aún por determinar, lo cierto es que existe el riesgo de que la firma de acuerdos entre grandes potencias comerciales establezca de facto normas comerciales que adopten por extensión los demás países (con menor poder negociador). El problema sería que las normas serían negociadas a nivel regional, pero si posteriormente su influencia se extiende a nivel global esto haría que el resto de países excluidos de los acuerdos no tengan una plataforma donde hacer valer sus intereses.

Bibliografía

- Página web de la OMC (WTO)

- La OMC y el sistema multilateral de comercio: pasado, presente y futuro. Baghirath Lal Das. Editorial Icaria 2004
- Regulación del comercio internacional: la OMC. Esther López Barrero. Editorial Tirant Lo Blanch 2010
- Breaking the WTO: How Emerging Powers Disrupted the Neoliberal Project. Kristen Hopewell. Editorial Stanford 2016
- The World Trade Organization: A Very Short Introduction. Amrita Narlikar. Editorial Oxford. 2005
- Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-first Century. Debra P. Steger. 2009
- WTO - Trade in Services. Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll, Clemens A. Feinäugle. 2006
- A Practical Guide to Trade Policy Analysis. Marc Bacchetta. 2012
- The regulation of international trade. Michael Trebilcock. 1995

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA INTERNACIONAL

Tema 17

El FMI: estructura y políticas. Implicaciones sobre las políticas de estabilización de los países en desarrollo. El Banco Mundial: estructura y políticas. La OCDE.

Sumario: 1. Introducción. 2.El FMI: estructura y políticas. 2.1. El FMI. 2.2. Estructura. 2.2.1 Estructura organizativa. 2.2.2. Estructura financiera. 2.3. Políticas. 2.3.1. Políticas de Supervisión. 2.3.2. Políticas de Asistencia Técnica. 2.3.3. Políticas Financieras. 3.Implicaciones sobre las políticas de estabilización de los países en desarrollo. 4.El Banco Mundial: estructura y políticas. 4.1. El BM. 4.2. Estructura. 4.3. Políticas 5 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 6. Conclusión

1. Introducción

Durante la Segunda Guerra Mundial los aliados diseñaron un entramado institucional con el objeto de prevenir a las generaciones futuras del flagelo de la guerra. Consideradas las tensiones económicas que fueron el caldo de cultivo para el auge del totalitarismo nazi se optó por diseñar las estructuras financieras internacionales a través de los Acuerdos de Bretton Woods de 1944 dotando a la comunidad internacional de un nuevo orden económico y liberal tras la Segunda Guerra Mundial. Surgieron entonces el **Fondo Monetario Internacional (FMI)** y el **Banco Mundial**.

En este contexto y tras la ruptura con la URSS por el comienzo de la Guerra Fría, el Presidente H. Truman promovió el Plan Marshall para reconstruir Europa y evitar la penetración del régimen soviético. Se daba forma a la Organización Europea de Cooperación Económica, germen de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (**OCDE**), surgida en 1961.

2. El FMI: estructura y políticas

2.1. El FMI

El Fondo Monetario Internacional es una institución financiera internacional (IFI) conexas a Naciones Unidas que cuenta con 189 países miembro, su sede está en Washington D. C. y la actual directora general desde 2019 es la economista búlgara Kristalina Gueorguieva.

□ **Objetivos** (artículo I de su Convenio Constitutivo).

- 1) **Gestionar el sistema monetario internacional.**
- 2) **Promover la apertura comercial y el multilateralismo** en los sistemas de pagos, mediante la convertibilidad de las monedas.

- 3) **Suministrar financiación** a los países miembros para suavizar los ajustes y evitar medidas destructivas como las devaluaciones competitivas generalizadas y los controles de cambios.

La institución ha experimentado una evolución considerable desde su creación. Fue creada originalmente para gestionar el Sistema Monetario Internacional basado en el patrón oro pero que se disolvió a partir con la no convertibilidad del dólar en 1973 y dio paso al “no sistema” institucionalizado en los Acuerdos de Jamaica de 1976.

En la práctica su papel más importante desde la década de los 70 se centró en la asistencia financiera a los países en crisis financieras, de balanza de pagos y fiscales. Con la crisis de 2007, la institución volvió a cobrar protagonismo determinante en la gestión de crisis de países desarrollados, en particular en Europa. En esta última época del FMI ha emergido de forma prominente la colaboración con Acuerdos Financieros Regionales como el Mecanismo Europeo De Estabilización (MEDE – ESM).

2.2. Estructura

2.2.1. Estructura organizativa

- i) Órganos de decisión políticos: La Junta de Gobernadores y el Directorio ejecutivo, Adicionalmente, existe el Comité Monetario y Financiero Internacional, que no tiene estatus legal, pero ejerce la orientación efectiva de la institución
- ii) Órganos de gestión del personal del FMI, dirigidos por su gerencia.

La Junta de Gobernadores del FMI (*Board of Governors*) está compuesta por los 189 ministros o gobernadores de los bancos centrales. Reunión anual. Los Gobernadores en la práctica efectúan votaciones a distancia sin discusión.

La mayor parte de las decisiones estratégicas que se someten a votación se toman por mayoría reforzada del 85% de los votos, lo que confiere poder de veto a los Estados Unidos.

Entre sus funciones cabe mencionar: las decisiones sobre aumentos de cuotas y asignaciones de Derechos Especiales de Giro, cambios importantes en la estructura organizativa, la remuneración del Directorio, o la admisión de nuevos miembros.

El Directorio Ejecutivo lo componen 24 representantes que se reúnen semanalmente. Hay elecciones cada 2 años para que los 189 países, agrupados en “sillas”, designen a sus representantes. Los Estados Unidos, Japón, China, Alemania, Reino Unido, Francia, Rusia y Arabia Saudí, como representantes de los principales accionistas de la institución, tienen silla propia, que no necesitan compartir con otros países. Otros países como Italia o Brasil cuentan con otros países en sus sillas, pero siempre ostentan la Dirección Ejecutiva. Y finalmente, países como España y México cuentan con acuerdos de rotación para turnarse en la Dirección Ejecutiva de su silla.

El Directorio ejecutivo decide semanalmente sobre las decisiones del día a día de la institución. Las decisiones en el Directorio se toman, formalmente, por mayoría simple

de votos, pero en la práctica, se intenta buscar un amplio consenso. Algunas materias estratégicas requieren mayorías reforzadas, en particular del 85%.

El Comité Monetario y Financiero Internacional CMFI está compuesto por ministros y gobernadores de bancos centrales, con una composición similar a la del Directorio, de 24 sillas. En el CMFI se adoptan las principales líneas estratégicas de trabajo de la institución, plasmadas en sus Comunicados semestrales (abril y octubre).

El FMI participa también formalmente en el **Comité de Desarrollo** junto con el Banco Mundial, pero se suele considerar un foro independiente del FMI.

La Gerencia del FMI. La Gerencia de la institución la componen los principales puestos ejecutivos. Por tradición el puesto de Directora Gerente se ha reservado tradicionalmente a Europa, así como el puesto de Presidente del Banco Mundial se reserva a un estadounidense. Tiene un mandato de 5 años renovables.

En cambio, los puestos de Subdirectores Gerentes asignan a representantes de otros accionistas principales como Japón o China, o receptores de programas (en particular de Latinoamérica). Por debajo de la Gerencia están los puestos de Directores de Departamentos, entre los que destaca la Economista Jefe Pierre-Olivier Gourinchas, nombrado en 2022.

El **personal del FMI** se encuadra en alguno de los diversos departamentos del FMI. La institución trata de mantener una diversidad geográfica en su personal, pero mantiene una fuerte homogeneidad en su formación.

En cuanto a **la toma de decisiones**, el FMI se rige por el **principio de accionista**, de tal forma que quien más recursos aporta en forma de cuotas tiene mayor poder de voto. Así, **el poder de voto se determina en función de las cuotas de cada país y de unos votos básicos, que son los mismos para cada país y aportan un elemento igualador** para los países pequeños.

Las cuotas se denominan en derechos especiales de giro (DEG), actualmente se compone de una cesta de divisas revisable cada 5 años (dólar estadounidense, euro, renminbi chino, yen japonés y libra esterlina). Son la unidad de cuenta del FMI. Cuando un país entra a formar parte del FMI paga su suscripción, hasta el 25% de su cuota puede abonarla en DEG o en monedas de amplia aceptación y el resto lo paga en la divisa del país. La revisión general de las cuotas se realiza cada 5 años.

Se han producido diversos realineamientos a lo largo de la historia del Fondo. En 2010 se produjo un importante incremento del peso de los países dinámicos, principalmente países emergentes y en desarrollo como China, aunque también de España, que sufría graves problemas de infrarrepresentación desde hace décadas en comparación con su peso en la economía mundial.

2.2.2. Estructura financiera

El FMI actúa de forma similar a una cooperativa de crédito, en la cual los bancos centrales ponen en común los activos de que disponen entre los cuales destacan sus reservas en divisas

En la cumbre del G20 en Londres en 2009 se acordó triplicar los recursos del FMI hasta contar este con 950.000M DEG, se multiplicaron por diez los Nuevos Acuerdos de Préstamo, principal complemento de las cuotas (370.000M DEG), se vendió parte del oro que formaba parte de los activos del fondo (4.000M DEG) y como novedad, se permitió al FMI la emisión de bonos denominados en DEG (100.000M DEG).

A partir de la cesta de divisas del DEG se establece el tipo de cambio con todas las divisas de los miembros. El tipo de interés del DEG, por su parte, es la media ponderada semanal de los tipos de interés de instrumentos a corto plazo representativos (*benchmarks*) de los mercados monetarios de las divisas que componen la cesta del DEG.

Atendiendo al **pasivo** de su balance, el FMI obtiene recursos de dos fuentes principalmente, las cuotas y los acuerdos de préstamo. Respecto a los **préstamos** que conceden los miembros, están los acuerdos permanentes y los transitorios. Los Nuevos Acuerdos de Préstamo son acuerdos permanentes y se acordaron en 1999. Los Acuerdos Generales de Préstamo se mantienen desde 1982, pero hoy en día son casi residuales. Respecto a los préstamos transitorios, en 2012 los miembros comprometieron préstamos bilaterales y concedieron líneas de crédito a la institución de duración transitoria para hacer frente a la situación de crisis internacional. Por último, el FMI dispone de una reserva prudencial de divisas (17.000M DEG).

En lo que respecta a la parte del **activo** de su balance, este engloba sus tenencias de divisas, los derechos de cobro sobre los países con programa, sus tenencias de oro y su patrimonio.

Por último, en lo que respecta a su **cuenta de resultados**, el FMI obtiene sus ingresos principalmente de los márgenes de intermediación que cobra a los miembros que solicitan recursos, así como de las rentas que le otorgan su patrimonio y la inversión de sus reservas. Con estos ingresos cubre sus gastos de funcionamiento y puede acumular reservas para cubrirse de posibles impagos.

Cabe mencionar que lo que se suele considerar el balance del FMI es principalmente su '*Cuenta General de Recursos*', pero los programas para países pobres se financian con un Fondo específico, el *Poverty Reduction and Growth Trust*.

2.3. Políticas

2.3.1. Políticas de Supervisión

Una de las principales funciones del FMI es la supervisión de los países miembros, que le confiere el Convenio Constitutivo (CC) en varias dimensiones: la supervisión de las políticas económicas de los miembros (Art. IV del CC) de las obligaciones de los miembros en materia de tipo de cambio (Art. IV del CC) y de las obligaciones de los miembros en materia de convertibilidad, suministro de información y de cumplimiento de estándares (Art. VIII y XIV del CC)

La supervisión de las políticas económicas, las "*consultas del Artículo IV*" consisten en el envío de *misiones* anuales (o cada dos años, para países pequeños) del personal del Fondo para entablar un diálogo con los países miembros sobre el desempeño de su economía y las posibles recomendaciones de política económica, cuyas conclusiones quedan plasmadas en un informe (*staff report*) que luego es discutido en el Directorio Ejecutivo y, generalmente, publicado.

El diagnóstico del Fondo sobre un país suele tener gran impacto público, en particular las previsiones sobre crecimiento económico y déficit público, que se toman como un juicio independiente y se contrastan con las de los gobiernos.

La supervisión del Sector Financiero, mediante los Programas de Evaluación del Sector Financiero (FSAPs por sus siglas en inglés). Una de las tareas de supervisión que mayor auge e importancia ha adquirido en las dos últimas décadas es la supervisión del sector financiero. Esta se realiza durante las consultas del Art. IV, pero también de forma más específica e intensiva mediante los FSAPs. Uno de los elementos más importantes de un FSAP (dentro del FSSA) es una “prueba de tensión” (*stress test*) del sistema financiero en su conjunto.

La supervisión de los Tipos de Cambio. El mandato legal más fuerte y claro de supervisión del FMI es sobre los tipos de cambio. El Artículo IV del Convenio habla de la obligación de una “*firme supervisión*” sobre los tipos de cambio, y los miembros están obligados a declarar su régimen cambiario, así como la información sobre divisas que le solicite el Fondo. Desde 1976, el FMI permite a sus miembros cualquier régimen cambiario o monetario menos un tipo de cambio fijo con el oro (anteriormente, en cambio, no permitía la flotación de los tipos de cambio de sus miembros).

La supervisión multilateral. El FMI efectúa una supervisión de las políticas económicas globales mediante sus informes “*Perspectivas Económicas Mundiales*” (*World Economic Outlook*, WEO), de Estabilidad Financiera Global (*Global Financial Stability Report*, GFSR), y el *Fiscal Monitor*.

Fijación de Estándares estadísticos y supervisión estadística. El Fondo juega un papel importante fijando estándares en materia estadística. El FMI elabora los manuales estadísticos para la elaboración de las balanzas de pagos, así como de Estadísticas Financieras Públicas y sobre estadísticas sobre mercados de valores.

2.3.2. Políticas de Asistencia Técnica

La institución suministra apoyo a sus miembros mediante la asistencia técnica en dos grandes categorías:

- a) en el diseño práctico y concreto de reformas y políticas económicas.
- b) en la formación de los funcionarios de los países receptores. En particular, cabe destacar la formación en materia de gestión de deuda pública, operativa de los bancos centrales, gestión de tipos de cambio y reservas, gestión fiscal y programación presupuestaria.

2.3.3. Políticas Financieras

El FMI destina sus recursos a ayudar a superar los desequilibrios de balanza de pagos que tienen los países. Además, en la última década también ha reforzado su papel preventivo de crisis.

Los préstamos se instrumentan a través de **swaps de divisas** (se intercambia moneda fuerte a cambio de la débil) y se solicitan a través de una **carta de intención** que incluye un programa de medidas de viabilidad, estabilidad y crecimiento. La financiación se suele desembolsar de forma escalonada, supeditada a la consecución de unos hitos (normalmente reformas económicas) previamente establecidos y que se denominan **condicionalidad**.

Préstamos no concesionales abiertos a todos los países. Esta facilidad de crédito se financia con la Cuenta General de Recursos. El coste de financiación es equivalente al tipo de interés del DEG, más unos recargos. El acceso anual a la financiación del fondo se establece normalmente en el 145% de la cuota hasta un total del 435% acumulado en varios años. No obstante, si se dan las condiciones del “*Marco de Acceso Excepcional*”, los programas pueden no tener límite de acceso, ascendiendo incluso, en algunos casos de grave crisis, al 2.000%, o más, de la cuota de un país. En función de los plazos de desembolso y de las necesidades de ajuste, existen las siguientes facilidades:

- Acuerdos de Derechos de Giro (*Stand-By Arrangements -SBA*): son los programas estándar del Fondo orientados a **resolver los problemas de corto plazo de la balanza de pagos**. Tienen una duración normalmente de 1 a 2 años, aunque puede ser extensible a 3.
- Facilidad Extendida del Fondo (*Extended Fund Facility – EFF*): Programas enfocados a la **resolución de problemas estructurales de la balanza de pagos que requieren un enfoque de largo plazo**. Son programas de mayor duración hasta 3 años extensibles a 4, con un plazo de repago de entre 4,5 y 10 años.
- Línea de Crédito Flexible (*Flexible Credit Line – FCL*): fue introducido en 2009 con el objetivo de poder dar acceso a financiación sin límite a **países con sólidas bases económicas, pero que podían presentar problemas potenciales en su balanza de pagos**, con este instrumento financiero el FMI apuntala su vertiente precautoria. La novedad de este programa es que **la condicionalidad no es ex post sino ex ante**.
- Línea de Liquidez Precautoria (*Precautionary Liquidity Line –PLL*): Se trata de una línea precautoria similar a la FCL, pero para **países con políticas relativamente sólidas que están atravesando un momento de vulnerabilidad y presentan problemas actuales y potenciales en su balanza de pagos**.
- Instrumento de financiación rápida: (*rapid financing instrument RFI*): proporciona rápida asistencia financiera a los países que enfrentan una **urgente necesidad de balanza de pagos**. La duración es de entre 1 y 2 años ampliable a tres, con un plazo de reembolso de entre 3,25 y 5 años. Tiene condicionalidad ex ante.

Préstamos concesionales para los países más pobres. Estas facilidades de crédito están financiadas por el *Poverty Reduction and Growth Trust*. Se benefician del subsidio a los tipos de interés (en función de las decisiones del Directorio, puede estar entre el 0% y el 0,5%). En función de los plazos de desembolso y de las necesidades de ajuste, existen las siguientes facilidades (los SCF y ECF son esencialmente los equivalentes a los SBA y EFF para países pobres)

- *Rapid Credit Facility* (RCF), por importes modestos (75% de cuota en dos años)
- *Standby Credit Facility* (SCF): para problemas normales de balanza de pagos. El plazo de repago es de 4 a 8 años (periodo de carencia de 8 años).
- *Extended Credit Facility* (ECF): para países con problemas prolongados o estructurales. El plazo de repago es de 5,5 a 10 años. (Periodo de carencia de 5,5 años).

3. Implicaciones sobre las políticas de estabilización de los países en desarrollo

Las políticas de financiación del fondo se dedican a facilitar los ajustes a los que tienen que hacer frente los países con dificultades en su balanza de pagos y a suavizar el impacto que puedan tener estos en la economía. La ausencia de la financiación del FMI haría que el ajuste se produjera de forma brusca, vía racionamiento de cantidades de divisas, mediante controles de cambios y de capitales, medidas que son muy dañinas para la prosperidad nacional e internacional.

El debate en torno a de los préstamos del FMI surgió en la década de 1980 **está directamente relacionado con la condicionalidad impuesta por dichos préstamos**, que muchas veces exigían la imposición de políticas de ajuste estructural y de austeridad. Estas condiciones han tenido a menudo un impacto negativo considerable sobre los niveles de empleo, los salarios reales y los programas sociales.

A continuación, se sistematizan los diversos problemas que ha ido planteando la intervención del FMI en los países en los que ha actuado.

En la década de los 80 se sucedieron en Latinoamérica varias crisis que afectaban a la balanza de la cuenta corriente. La intervención del FMI combinaba medidas de **devaluación de la moneda**, lo que permitía **desviar el gasto**. Esta medida se combinaba con políticas de austeridad interna que redujeran la absorción del país instrumentadas a partir de **políticas de demanda contractivas**, todas estas medidas iban dirigidas a **reducir el gasto**.

En la década de los 90 se pasó de las crisis tradicionales de la balanza de pagos a las **crisis modernas** que tuvieron lugar en el continente asiático. Estas fueron modelos de crisis de segunda generación, que tenían su **origen** no en fundamentos económicos débiles, sino en las expectativas de los agentes sobre el devenir de la economía, produciendo un fenómeno conocido como “*expectativas autocumplidas*”.

En esta ocasión la intervención del FMI era más compleja y tuvo que hacer frente a lo que se denominó en literatura económica **el dilema de la estabilización** o bien mantener una política monetaria restrictiva o permitir la devaluación competitiva.

A raíz de la crisis de México de 1995 surgió un nuevo problema vinculado a las actuaciones del FMI, el del **riesgo moral**. El Informe Meltzer de 1999 determinó que el FMI debía encontrar **el equilibrio para intervenir de tal forma que eliminara el riesgo sistémico** de las crisis de un país, **pero al mismo tiempo no debía ofrecer una cobertura completa** al país asegurado para disciplinar al mercado y alentar una gestión de la deuda más acertada.

Por último, en la última década el FMI ha dejado de intervenir sólo en los países menos avanzados para intervenir en países desarrollados, lo que ha conducido a un **cambio de enfoque**. El modelo de asistencia en los países en desarrollo se basaba en un modelo de absorción keynesiano en el que el fondo buscaba reducir la absorción interna y fomentar el comercio internacional. **En este cambio de enfoque también está la percepción de los controles de capitales**, considerado dentro de la batería de **herramientas macroprudenciales** con las que puede contar un país.

4. El Banco Mundial: estructura y políticas

4.1. El Banco Mundial

El Grupo Banco Mundial Desde 1947 es un Organismo especializado de las Naciones Unidas. Tiene su sede en Washington, cuenta con 189 miembros y su presidente es desde 2019 David Malpass. Surgió en la Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods en 1944 junto con el FMI con el nombre original de Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

4.2. Estructura

Hoy, el **Grupo del Banco Mundial** está integrado varios organismos. Cada organismo es independiente desde el punto de vista jurídico y financiero. Es necesario ser miembro del FMI para ser miembro del BIRD; y miembro del BIRD para poder ser miembro del resto de organismos.

- **Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o BIRD):** Es uno de los organismos que conforman en la actualidad el Grupo del Banco Mundial. Está integrado por 189 Estados miembros en la actualidad (2020)
- **Asociación Internacional para el Fomento (AIF):** Creada en 1960, su objetivo es reducir la pobreza otorgando créditos sin intereses y donaciones para programas que fomenten el crecimiento económico, reduzcan las desigualdades y mejoren las condiciones de vida de la población. Cuenta con 173 Estados miembros.
- **Corporación Financiera Internacional (IFC):** Creada en 1956, está conformada por 185 Estados miembros. Su labor en más de 100 naciones en desarrollo facilita que empresas e instituciones financieras en mercados emergentes creen empleos, generen ingresos fiscales, mejoren el gobierno corporativo y el desempeño medioambiental y contribuyan a las comunidades locales.
- **Organización Multilateral de Garantías de Inversiones (MIGA):** Fue creado en 1988 para promover mediante seguros contra riesgos políticos la inversión extranjera directa en los países en desarrollo, apoyar el crecimiento económico, reducir la pobreza y mejorar la vida de las personas. Tiene 181 Estados miembros en la actualidad.
- **Centro Internacional para la Regulación de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI):** Presta servicios internacionales de conciliación y arbitraje para ayudar a resolver disputas sobre inversiones. Tiene 154 Estados miembros.

La estructura del BIRD es muy similar a la del FMI:

- **Junta de Gobernadores:** Compuesta por un representante de cada Estado miembro, es el máximo órgano de decisión. Se reúne una vez año en sesión conjunta con el FMI.
- **Directorio Ejecutivo:** Desde 2010 está formada por 25 Directores Ejecutivos elegidos por los representantes de los Estados miembros y por el Presidente. El Directorio Ejecutivo ejerce por delegación las funciones de la Junta de Gobernadores.
- **Presidente:** El Presidente del Banco Mundial es elegido por el Directorio Ejecutivo y preside el mismo, pero sin derecho a voto. En cuanto a sus funciones

se encarga de conducir los negocios, organizar, nombrar a los funcionarios y empleados del Banco etc.

- **Consejo Consultivo:** Dentro de la estructura del Banco se encuentra el Consejo Consultivo integrado por un mínimo de siete personas, por un periodo de dos años, nombradas por la Junta de Gobernadores. Se encarga de asesorar al Banco en asuntos de política general.

En cuanto a su **funcionamiento**, en cada organismo, cada país dispone de una cuota determinada a partir de la cuota satisfecha al FMI. Esta cuota sirve para: (i) **financiar las actividades del organismo**, el BIRD se financia con el capital social (la participación de cada país), con obligaciones (emitidas a corto y largo plazo en el mercado internacional de capitales) y con cargas por las operaciones realizadas (préstamos concedidos, reembolsos de los préstamos, venta de créditos a otros inversionistas...) y (ii) para **determinar el número de votos de cada Estado**. El número de acciones suscritas determina el poder de voto en este organismo internacional donde las decisiones se toman por mayoría de los votos emitidos.

4.3. Políticas

La política crediticia del Banco ha ido evolucionando desde su constitución. Los préstamos del BIRF se negocian de forma individual, incluyen un periodo de cinco años sin necesidad de amortización. Después los gobiernos prestatarios disponen de un plazo de 15 a 20 años para amortizar la deuda a los tipos de interés del mercado. El Banco Mundial maneja cuatro tipos distintos de préstamos, controlando aspectos de inversiones, desarrollo institucional y políticas públicas.

- **Préstamos para Proyectos:** Este tipo de préstamos se otorga para desarrollar un proyecto en específico como carreteras, proyectos pesqueros, infraestructura en general.
- **Préstamos Sectoriales:** (vía BIRF y AIF) Estos préstamos gobiernan todo un sector de la economía de un país, es decir, energía, agricultura, etcétera. Éstos conllevan condiciones que determinan las políticas y prioridades nacionales para dicho sector.
- **Préstamos Institucionales:** Sirven para la reorganización de instituciones gubernamentales con el fin de orientar sus políticas hacia el libre comercio y obtener el acceso sin restricciones de las empresas multinacionales a los mercados y regiones.
- **Préstamos de Ajuste Estructural:** Este tipo de préstamos, fue creado teóricamente para aliviar la crisis de la deuda externa con el fin de convertir los recursos económicos nacionales en producción para la exportación y fomentar la entrada de las empresas transnacionales en economías restringidas.

El BM ha rediseñado sus políticas para poder hacer frente a los retos futuros de manera más eficaz, para ello se ha propuesto los siguientes objetivos:

- **Reforzar la imagen de la institución.**
- **Mejorar la eficacia y efectividad del BM.**

- **Reorientar la política de préstamos** para responder mejor a los cambios descritos, pero sin variar los objetivos básicos del Grupo del Banco Mundial.
- Además, el Banco Mundial debe **potenciar el sector privado como motor principal del desarrollo económico**.

5. La OCDE

La OCDE es una organización intergubernamental que agrupa a los países más desarrollados con economía de mercado y régimen democrático. Sus objetivos primordiales son: contribuir al desarrollo económico, mantener la estabilidad financiera y fomentar el comercio internacional. Su sede está en París. Los orígenes de la OCDE se remontan a la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) creada en 1948 para canalizar la ayuda del Plan Marshall. En 1960 la OECE se transforma con el Convenio de París por el cual se crea la OCDE. Tiene 38 Estados miembros.

- La OCDE tiene 3 funciones fundamentales:
 - i) **Apoyo a los gobiernos:** comparar experiencias de sus políticas para identificar las buenas y malas prácticas que posteriormente podrían aplicarse al resto de países.
 - ii) **Negociación de acuerdos:** promoción de acuerdos de convergencia de políticas y marcos reguladores de los países en diferentes áreas.
 - La OCDE adopta decisiones legalmente vinculantes, que todos los miembros deben cumplir como el Código de Liberalización de los Movimientos de Capital.
 - La OCDE promueve acuerdos entre caballeros o recomendaciones, como el Acuerdo sobre Créditos a la Exportación con apoyo oficial.
 - iii) **Labor Analítica:** reúne información estadística, realiza seguimiento de países, estudia la literatura económica. (documentos de trabajo, estadísticas, libros, el Informe PISA, el paquete BEPS).
- **Estructura organizativa:**
 - i) **El Consejo:**
 - Es el órgano de gobierno del que emanan todos los actos de la Organización. Puede reunirse a nivel de Representantes Permanentes de cada Estado miembro o de Ministros.
 - El Consejo determina el programa de trabajo y el presupuesto y aprueba las decisiones, resoluciones, recomendaciones y acuerdos.
 - ii) El **Comité Ejecutivo** es el órgano creado por el Consejo para dar permanencia a la actuación de la Organización.
 - iii) El **Secretario General** es **Mathias Cormann** nombrado por el Consejo para un período de 5 años.

iv) **Los Comités** son creados por el Consejo y están compuestos por técnicos (son aproximadamente 200 comités y grupos de trabajo). Existen Comités de Política Económica, Agricultura, Pesca, Medio Ambiente. Destaca el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

- **Financiación:** la OCDE es financiada mediante aportaciones nacionales al presupuesto que dependen del tamaño de la economía de cada Estado miembro. España es el décimo contribuyente.
- **Retos Actuales:** la OCDE ha experimentado una pérdida de peso a nivel mundial, ya que los países integrantes han pasado de representar el 90% del PIB mundial en 1960 a apenas el 51% en la actualidad. OCDE busca hoy abandonar su imagen de club de los países ricos para convertirse en una organización más abierta a las economías emergentes y tratar de recuperar así su influencia mundial.

6. Conclusión

Las instituciones internacionales de posguerra, el FMI, el BM y la OCDE han demostrado una gran capacidad de adaptación a las distintas dinámicas internacionales. Los desafíos a los que se enfrentan tanto se han complicado. A la erradicación de la pobreza y estabilidad financiera se le han sumado la **lucha contra el cambio climático o la adaptación a la transformación digital**, con la aparición de nuevos conceptos como las monedas digitales de bancos centrales. Todo ello en un contexto en el que **el actual ascenso del peso de China en la esfera internacional requerirá una adaptación que puede ser más difícil que las anteriores** y que puede representar retos para el esquema del multilateralismo.

Bibliografía

- Página web del FMI
- Página web del grupo BM
- Página web OCDE.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA INTERNACIONAL

Tema 18

Los mercados financieros internacionales: emisores, instrumentos y mercados de renta fija y variable. Mercado de divisas. Evolución y estructura sectorial y geográfica de los flujos de inversión internacional. La empresa multinacional.

Sumario: 1. Los Mercados Financieros Internacionales 2.1. Emisores. 2.2. Instrumentos. 2.3. Mercados de renta fija y renta variable. 2.4. Euromercados. 3. Mercado de divisas 4. Evolución y estructura sectorial y geográfica de los flujos financieros internacionales. 4.1. Evolución. 4.2. Estructura sectorial y geográfica. 5. La empresa multinacional.

I. Los Mercados Financieros Internacionales

Un mercado financiero es el espacio físico o virtual donde se negocian los activos, productos e instrumentos financieros, donde se ponen en contacto a los demandantes y los oferentes de los mismos y donde se determinan los precios de estos. Por extensión, los Mercados Financieros Internacionales (MFI) son aquellos en los que las operaciones se llevan a cabo por no residentes en un Estado o cuando se utilizan unidades monetarias diferentes a la del Estado donde se localice el mercado.

La función principal de los MFI es la misma que la de los mercados nacionales: canalizar el ahorro desde unidades económicas con exceso de fondos y desean prestarlos a unidades económicas que, careciendo de fondos, desean tomarlos a préstamo.

Además, cumplen otras funciones dirigidas a favorecer la liquidez, a fijar precios a partir de la información proporcionada sobre su riesgo, rentabilidad y liquidez, y a facilitar la cobertura de distintos riesgos (riesgo de cambio, riesgo de controles de cambio, riesgo país tanto soberano como de transferencia)

A partir de los años 80, comenzó un proceso de mayor globalización (liberalización de movimientos de capital y eliminación de controles de capital), desregulación e innovación financiera que produjo una gran expansión de los flujos financieros internacionales. Factores como el enorme desarrollo de los mercados de deuda, la creación de nuevos instrumentos híbridos o la internacionalización de los mercados de renta variable han provocado que la línea entre los mercados nacionales e internacionales quede muy difuminada.

La principal ventaja de los MFI es que existe una **asignación más eficiente de recursos**. Pues aumentan las posibilidades de inversión y de acceso a otras fuentes de financiación, la diversificación de las carteras y la competencia, disminuyendo los costes de intermediación y los tipos de interés. Los mercados se han vuelto más amplios (más

títulos negociados), más profundos (más oferentes y demandantes) y más transparentes (mayor información).

Además, el acceso a los MFI actúa como **elemento de disciplina**, al desincentivar a las autoridades a instrumentalizar políticas indisciplinadas agravando desequilibrios, puesto que el país podría sufrir salidas masivas de capitales.

Sin embargo, el mismo proceso ha producido que se acentúe la **vulnerabilidad de las economías** (especialmente los sistemas bancarios) y que aumente la posibilidad de contagio y de riesgos sistémicos. Desventaja a la que se unen otras como el condicionamiento de los MFI por las políticas monetarias nacionales, o en un sentido inverso, el impacto que estos pueden tener en el comercio internacional o en los mecanismos de transmisión de la política monetaria de un país.

Estos elementos hacen cada vez más necesaria una mayor regulación internacional, que comienza en gran medida con la creación en 1979 del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, que continua con la creación en 2009 del Consejo de Estabilidad Financiera en el marco del G-20 y que ha seguido en los últimos años con varias y diversas normativas regionales e internacionales sobre liquidez, contabilidad o supervisión entre otras materias.

2.1. Emisores

Las Instituciones Financieras son los principales emisores a nivel internacional. Existen:

- Instituciones Financieras Monetarias (bancos centrales y entidades bancarias), que han ido ganando peso como emisores, pues el proceso de desintermediación financiera ha reducido su poder de captación de depósitos.
- Instituciones Financieras No Monetarias, que a diferencia de las anteriores no pueden captar depósitos. Entre estas se diferencian:
 - **Empresas de seguros y Fondos de pensiones** (inversores institucionales).
 - **Agencias financieras:** instituciones de titularidad pública o con aval del Gobierno que conceden créditos o avales a determinados sectores o agentes con difícil acceso al mercado. Emiten fundamentalmente renta fija.
 - En EEUU (Fannie Mae, Freddie Mac) conceden crédito principalmente para fines hipotecarios y se financian con emisiones de deuda respaldada por estas hipotecas.
 - En Europa (ICO, BEI) facilitan directa o indirectamente (con avales) financiación a PYMES y proyectos concretos de inversión.
 - **Fondos de titulización:** sociedades instrumentales dedicadas a operaciones de transformación de activos no negociables y heterogéneos en activos negociables y homogéneos a través de su propio apalancamiento.
 - **Instituciones de Inversión Colectiva:** captan recursos mediante la emisión de acciones o participaciones para invertir en variados activos. Entre estas se encuentran diversas modalidades de fondos o sociedades de inversión. Destacan en los MFI los *Hedge Funds* por la gran libertad de la que gozan sus gestores para invertir por parte de sus clientes, y por el elevado riesgo y la elevada rentabilidad de muchos de ellos.

En segundo lugar, se encuentran las Empresas o Sociedades No Financieras (SNF), que acuden a los MFI para cubrir sus necesidades de financiación mediante la tradicional emisión de activos de renta variable (acciones), pero también, y cada vez más de activos de renta fija (deuda en pagarés, bonos, etc.), accediendo directamente a las unidades económicas con exceso de fondos en diferentes países.

Los Estados y otras administraciones públicas territoriales son igualmente importantes emisores, en este caso solo de renta fija a corto y largo plazo. Con la emisión en los MFI evitan las desventajas asociadas a la emisión de deuda en su propio mercado en moneda doméstica, amplían su acceso a financiación y alejan un posible efecto *crowding-out*. Aunque hay inconvenientes, como la excesiva dependencia de financiación exterior.

Por último, las Instituciones Financieras Multilaterales (IFM) como son los Bancos de desarrollo también llevan a cabo emisiones de renta fija garantizadas con los recursos propios de estas instituciones. Suelen ser grandes emisores de máxima calidad crediticia y cuentan con un mercado secundario activo, gracias a una gestión prudente de su apalancamiento, a su presumida mayor solvencia, dado que sus accionistas son Estados, y a que son acreedores preferentes en el cobro de los créditos concedidos.

2.2. Instrumentos

En los **instrumentos de renta fija**, el emisor se compromete a reintegrar el principal y los intereses en unos plazos establecidos, por lo que la remuneración no está ligada a la evolución económico-financiera del emisor.

Existe una amplia tipología de instrumentos de renta fija cuyas diferencias dependen de la modalidad de pago de los intereses, el plazo o los derechos concedidos. Entre estos se encuentran instrumentos públicos como las letras del tesoro, y los bonos y obligaciones del Estado, e instrumentos emitidos por entidades privadas como los pagarés, bonos, obligaciones (ordinarias, subordinadas, canjeables), cédulas hipotecarias, participaciones preferentes etc.

Los **instrumentos de renta variable** se definen como valores cuya renta temporal nominal no es constante en el tiempo. Por tanto, los rendimientos de los activos de renta variable están vinculados a factores como la obtención de beneficios, el reparto de dividendos o la propia credibilidad de la solvencia del emisor y su trayectoria por parte del mercado.

El principal instrumento son las acciones, títulos representativos de cada parte alícuota del capital social de una entidad. A diferencia de la renta fija, otorgan a su propietario (accionista) no solo derechos económicos (reparto de beneficios en forma de dividendos, participación preferente en las ampliaciones de capital, participación en patrimonio resultante de la liquidación) sino también derechos políticos (información, participación y voto en la junta general de accionistas).

Junto a las acciones, debe hacerse referencia a los productos derivados, instrumentos financieros que formalizan un contrato cuyos términos se fijan en el presente, pero se ejecutan en el futuro y cuyo valor gira en torno a un activo subyacente (acción, moneda, índice, *commodities*, etc.). Existe una amplísima variedad entre los que se encuentran las opciones, futuros, swaps... Y los productos estructurados, que utilizan una combinación

de derivados y/o instrumentos de renta fija, diseñando operaciones de inversión y financiación a la medida del perfil de riesgo/rendimiento del inversor o emisor.

2.3. Mercados de renta fija y renta variable.

Existen muy diversas formas de identificar y clasificar los distintos mercados internacionales de renta fija y variable. Según el **tipo de operaciones**, distinguimos entre:

- **Mercado primario o de emisión:** en el que se emiten los títulos por primera vez (los activos son de nueva creación).
 - **Mercado secundario o de negociación:** mercado de compraventa de valores que ya han sido emitidos en el mercado primario. Está compuesto por Bolsas de valores (Wall Street, London Stock Exchange, Bolsa de Madrid), Mercados de Deuda Pública mediante anotaciones en cuenta y Mercados oficiales de futuros y opciones.
- Según la **entrega de instrumentos**, distinguimos entre:
 - **Mercado al contado (spot):** en el que se negocia la compra y venta inmediata de activos.
 - **Mercado a plazo (forward):** en el que se negocian contratos por los que un vendedor acuerda entregar un activo al comprador en una determinada fecha futura de liquidación a un determinado precio pactado al inicio del contrato.
 - Según su **institucionalización**, distinguimos entre:
 - **Mercados organizados:** cuentan con contratos, cantidades y plazos estandarizados para la compraventa de activos financieros. Y se elimina el riesgo de contrapartida al existir una Cámara de Compensación y Liquidación que se responsabiliza del contrato hasta el vencimiento.
 - **Mercados no organizados (Over The Counter, OTC):** transacciones efectuadas entre las partes, sin estar arbitradas por una entidad centralizadora. Ofrecen flexibilidad y privacidad, pero existe riesgo de contrapartida, al no haber Cámara de Compensación y Liquidación.
 - Según sea el **plazo de vencimiento**, distinguimos entre:
 - I) El **MERCADO MONETARIO**, donde se intercambian instrumentos de renta fija con un plazo de vencimiento **inferior a 18 meses**. Estos pueden ser a su vez:
 - i) **Mercados interbancarios:** mercado de activos de renta fija donde las entidades financieras se intercambian depósitos entre sí con un tipo de interés (Euríbor, LIBOR).
 - Es el mercado al por mayor de préstamos entre Instituciones Financieras Monetarias. Los instrumentos que se negocian son activos financieros a corto plazo, sin apenas riesgo (y baja rentabilidad) y muy líquidos.
 - Es la fuente principal de captación de depósitos más importante por volumen de negociación (más de dos tercios de las operaciones totales). Los instrumentos más negociados son:
 - **Depósitos:** Préstamos no negociables a corto plazo concedidos a Instituciones Financieras Monetarias.

- **Certificados de depósito:** Instrumentos negociables que acreditan la existencia de un depósito por una determinada suma, un determinado vencimiento y un tipo de interés fijo o flotante (variable).
- **Cesiones temporales de activos:** Destacan principalmente la forma de “repos” (*Repurchase Operation Agreement*): operaciones de venta con pacto de recompra.
- ii) **Mercados de deuda pública:** mercados monetarios soberanos donde se emiten títulos de deuda pública como son las **Letras del Tesoro**, emitidas por el gobierno de cada país al descuento, con un plazo de vencimiento de 3, 6, 9 y 12 meses.
- iii) **Mercados de pagarés:** mercados corporativos donde se emiten valores de renta fija negociables con vencimiento a corto plazo emitidos típicamente al descuento por grandes empresas para diversificar sus fuentes de financiación.

2) En el **MERCADO DE DEUDA**, se negocian activos de renta fija y variable a medio y largo plazo cuyo vencimiento es **mayor a 18 meses**. Los activos en ellos intercambiados son menos líquidos y por tanto entrañan un mayor riesgo. Estos mercados de deuda pueden ser a su vez:

- i) **Mercados de préstamos:** destacan los préstamos sindicados.
- ii) **Mercados de deuda pública:** se emiten instrumentos de más largo plazo: Bonos (en España, a 5 años) y Obligaciones del Estado (en España, a 10 años). Los bonos de emisores soberanos tenían inicialmente vocación doméstica, pero han experimentado un crecimiento importante por la gran demanda internacional. El *Treasury Bond (T-Bond)* de EEUU es el título de deuda soberana más negociado del mundo.
- iii) **Mercado de renta fija privada:** se negocian activos de renta fija emitidos por SNF. Aunque existe una gran variedad de activos de renta fija, todos presentan similares características a excepción de su vencimiento.
 - El **bono corporativo** es el más común y se define como la parte alícuota de un empréstito emitido, en este caso, por una entidad privada para obtener financiación. No confiere derechos políticos sino derechos económicos, esto es, el derecho a recibir una remuneración.
 - La remuneración se expresa en cupones (tipo de interés prefijado al inicio del contrato que puede ser constante, creciente, decreciente o incluso variable). Tradicionalmente, una vez establecida la cuantía del cupón, el inversor conocía la remuneración del bono antes de realizar la inversión. Sin embargo, cada vez es más frecuente indexar la rentabilidad de los bonos a la evolución de un índice de referencia (por ejemplo, al Euribor).
 - Destacan los **Bonos extranjeros:** emitidos por prestatarios no residentes en la moneda del territorio de emisión y se les aplica la jurisdicción del país de emisión. Históricamente, estos bonos extranjeros conformaban el segmento extranjero de los MFN y eran conocidos con nombres de símbolos nacionales de país de emisión. Así, los bonos emitidos por prestatarios no residentes en EEUU se denominan *Yankee Bonds*; en Reino Unido, *Bulldog Bonds*; en Japón, *Samurai Bonds*, en España, Bonos Matador.

Este tipo de emisiones se caracterizan por estar fuertemente reguladas, a largo plazo, y se emiten en grandes volúmenes.

- Los Bonos serán denominados “globales” (**Global bonds**) si son emitidos simultáneamente en varios mercados domésticos en la moneda de cada mercado doméstico con diferentes porciones para cada mercado.
- iv) **Mercado bursátil:** se intercambian instrumentos de renta variable, acciones y derivados. En el segmento internacional del mercado doméstico, destacan las **acciones extranjeras:**
- Emitidas en la moneda del territorio de emisión por un no residente, a las que se les aplica la regulación del territorio de emisión. En la actualidad, las empresas que quieren cotizar en mercados extranjeros como EEUU por ejemplo, a menudo no lo hacen a través de la colocación directa, sino a través de depósitos nominativos estadounidenses. Las acciones extranjeras se convierten en *American Depositary Receipts*, ADR para adaptarse a las exigencias legales. El objetivo es facilitar la inversión en acciones en mercados extranjeros: a cambio de una comisión, se tiene el equivalente a una acción extranjera. No obstante, están sujetas a las leyes de EEUU.

2.4. Euromercados

Junto a esta amplia variedad, merecen una especial mención los Euromercados, mercados donde se negocian activos denominados en una moneda diferente a la del país donde se realiza la negociación, y al que no se le aplica la jurisdicción nacional.

Cuentan con una larga tradición que arranca en los años 50, en plena Guerra Fría, cuando algunas instituciones soviéticas y de Europa del Este comenzaron a abrir depósitos en dólares en oficinas y sucursales bancarias establecidas en París y Londres, ante el riesgo de confiscación por las autoridades americanas si mantenían depósitos en dólares en EEUU.

Desde entonces se produjo el crecimiento de los euromercados, animados por hechos históricos como el impuesto del 15% de la Administración Kennedy sobre intereses y dividendos pagados a estadounidenses por bonos emitidos por europeos, para evitar el llamado Dilema de Triffin, la aprobación de la *Regulation Q* en 1966, el Conflicto de Suez o las sucesivas crisis que experimenta la libra esterlina, que empujó a los bancos establecidos en Londres a desarrollar crecientemente sus actividades en dólares, convirtiendo la plaza en un pujante mercado internacional de préstamos sindicados.

Los Euromercados se caracterizan por ser mercados **autorregulados, mayoristas** (el volumen de operaciones es superior a 1 millón de dólares) y **sin una localización geográfica concreta**. Ofrecen una **mayor rentabilidad** porque:

- Es un mercado OTC.
- Ausencia de restricciones impositivas, ausencia de retenciones sobre los depósitos (se permite, por tanto, el anonimato) y no se requiere pagar seguro de depósitos.
- Los tipos de interés son libres: no existe ni techo ni suelo.
- Existe un alto grado de especialización bancaria: la gran experiencia con grandes operaciones permite el aprovechamiento de economías de escala y las operaciones se hacen con una mayor rapidez y a un menor coste.

- Ausencia de regulaciones nacionales sobre la asignación del crédito a mercados concreto: se logra una mayor eficacia en la asignación del crédito.
- No se aplica el coeficiente de caja: este fue uno de los principales factores que impulsaron el desarrollo de los Euromercados, porque permitía a los bancos expandir sus depósitos sin tener que inmovilizar parte de los recursos en forma líquida al coeficiente de caja.
- Los eurobancos no presentan altos costes de gestión de riesgo: suelen llevar una estrategia conservadora: captan depósitos a tipo de interés fijo a corto plazo y los casa con préstamos cuyo plazo de vencimiento coincide con el de los depósitos eliminando el riesgo de variación de tipo de interés. Además, el riesgo de insolvencia está limitado porque la calidad crediticia de los participantes es muy alta.

Entre los instrumentos negociados en los distintos segmentos de los Euromercados: los **Eurodepósito** y **Eurocertificados de depósito**, **Europapel Comercial** y **Euronotas**, para emisión de deuda a corto plazo, **Europréstamos sindicados** que por sus elevadas cantidades son concedidos por un grupo de prestamistas que conforman un “sindicato”, los **Eurobonos** y **Euroobligaciones**, y las **Euroacciones**. En líneas generales se trata de instrumentos financieros que siguen los patrones habituales de los instrumentos de renta fija y renta variable, pero guardando la naturaleza propia de los Euromercados.

3. Mercado de divisas

El antiguo gobernador de la Reserva Federal, Paul Volcker, llegó a afirmar que el tipo de cambio es el precio más importante de una economía. Ello se debe a la gran importancia que tiene en la determinación de variables macroeconómicas clave, como la competitividad precio, la inflación, la inversión extranjera o incluso el desempleo.

El tipo de cambio se determina en el mercado de divisas (o mercado *Forex*). El mercado de divisas proporciona liquidez para la realización de transacciones comerciales y financieras a nivel internacional, proporciona una amplia gama de instrumentos para cubrir el riesgo cambiario en las operaciones internacionales y garantiza el correcto funcionamiento de una economía globalizada.

a. Divisa y tipo de cambio

Una divisa puede definirse como cualquier medio de pago denominado en moneda extranjera, incluyendo monedas y billetes, fondos mantenidos en bancos, cheques o letras y tarjetas de crédito.

Las divisas se diferencian según su grado de convertibilidad; según el FMI, una moneda es plenamente convertible cuando existe el derecho a intercambiarla libremente y sin restricciones al tipo de cambio vigente.

Dado que el mercado de divisas es internacional, no hay monedas nacionales y divisas, sino simplemente pares de divisas. La relación a la cual se puede intercambiar un par de divisas se denomina tipo de cambio que, por tanto, será el número de unidades

monetarias de una divisa que deben entregarse para obtener una unidad monetaria de otra divisa.

Dado que el tipo de cambio puede expresarse en un sentido u otro, existe una convención en el mercado de divisas para expresarlo. Así, existe un orden entre divisas para determinar cuál es la “divisa base” y el tipo de cambio siempre se expresará como el número de unidades monetarias de otra divisa que deben darse por la divisa base.

b. Operativa

Para intercambiar pares de divisas, existen los denominados “creadores de mercado” (*traders*), que ofrecen cotizaciones en firme, es decir que están dispuestos a intercambiar un volumen determinado de divisa a un tipo de cambio definido por ellos. Los *traders* aplican dos tipos de cambio para cada par de divisas: uno para operaciones de compra de la divisa base (*bid rate*) y otro para las de venta (*ask rate*). El precio de compra es menor que el precio de venta, obteniendo el creador de mercado un margen denominado *bid-offer spread* que compensa la actividad del creador.

Aunque los creadores de mercado pueden ofrecer distintos *spreads*, sus cotizaciones siempre se realizan alrededor de un mismo tipo de cambio (denominado *mid rate*).

El diferencial *bid-offer*, junto con el volumen que están dispuestos a intercambiar los creadores de mercado y el tiempo que mantienen sus cotizaciones son los principales determinantes de la liquidez del mercado de divisas, que se entiende como la facilidad para intercambiar un par de divisas en cualquier momento a un precio aproximado al precio de mercado.

Cabe destacar que el mercado Forex está dividido en niveles de acceso:

- El nivel más alto es el interbancario (formado por grandes bancos de inversión y Bancos Centrales) con diferenciales (*spreads*) muy bajos.
- Conforme se desciende de nivel de acceso los *spreads* van aumentando hasta llegar a la casa de cambio, dónde normalmente se encuentran los diferenciales más amplios.

c. Segmentos del mercado

En general, en el mercado de divisas se pueden distinguir dos segmentos:

- El segmento *spot*, en el que se realizan intercambios al contado, con una fecha de intercambio no superior a dos días.
- El segmento *forward* cuando el intercambio se realiza con una fecha superior a dos días.

La diferencia entre el tipo de cambio *spot* y *forward* se conoce como margen *forward* y sería la plusvalía que obtendría un inversor si compra una divisa en el segmento *spot* y en el mismo momento la vende en el segmento *forward*. Aseguraría así un precio para la venta y, por tanto, la operación estaría libre de riesgo.

Sin embargo, ello no implica que se puedan obtener beneficios extraordinarios, ya que la situación del mercado monetario y, por tanto, de tipos de interés, es distinto en distintas monedas. Mientras el margen *forward* responda a estos diferenciales de tipos de interés, no será posible obtener beneficios superiores al tipo de interés vigente en el mercado monetario sin incurrir en mayor riesgo. A la expresión que relaciona margen *forward* con el diferencial de tipos de interés se le conoce como paridad cubierta de intereses. Si esta relación se rompe, aparecen posibilidades de arbitraje que provocan que rápidamente se vuelva a cumplir.

De este modo, se dice que una moneda está a descuento cuando el margen *forward* es positivo. Por tanto, se obtendría una plusvalía si se compra *spot* y se vende *forward*. Por ello, esta plusvalía debe quedar compensada con un tipo de interés que, para la moneda a descuento, sería inferior que el tipo de interés del otro lado del par de divisas. En la moneda del otro lado del par sucedería lo contrario: el margen *forward* sería negativo, en cuyo caso se dice que la moneda está a premio.

d. Características del Mercado de Divisas

- Tamaño: se trata del mercado más grande del mundo medido en volumen de transacciones diarias. Según el Banco Internacional de Pagos, el volumen diario de operaciones promedió en 2019 los 6,6 billones (*trillions*) de dólares.
- Es un mercado abierto 24 horas, garantizando su continuidad por realizarse la negociación en distintas plazas situadas en husos horarios distintos.
- Existe concentración en unas pocas monedas, siendo el dólar la moneda principal. El par más intercambiado es el euro-dólar y después el libra-dólar (o cable).
- Priman las operaciones de corto plazo (no suele haber operaciones a más de un año).
- En cuanto a su organización, se trata de un mercado principalmente *over the counter* (no regulado). De modo que no existe localización física específica ni sociedad reguladora.

En un mercado de divisas se realizan operaciones con características muy dispares y heterogéneas. No obstante, podemos agruparlas en función de su finalidad: arbitraje, especulación y cobertura.

a. Arbitraje

Las operaciones de arbitraje buscan obtener beneficios libres de riesgo, tratando de aprovechar situaciones en las que no se cumple la ley del precio único (es decir, una divisa no tiene el mismo valor en todos los mercados/segmentos). Así, se compra la divisa en el mercado en que está barata y se vende dónde está cara. Ello hace que suba el precio en el primer mercado y baje en el segundo, hasta que se vuelve a cumplir la ley del precio único. Existen tres tipos de arbitraje en un mercado de divisas:

- Arbitraje espacial: Consiste en aprovechar una diferencia en la cotización de un mismo par de divisas en distintas plazas (o en la misma plaza entres distintos

traders). Garantiza que todas las cotizaciones tanto de compra como de venta se sitúan en torno a un mismo valor medio.

- Arbitraje triangular: Trata de aprovechar inconsistencias en la cotización entre pares de divisas. Así, en la cotización de dos pares de divisas está implícita la cotización de un tercer par⁹⁸. Si éste tercer par no cotiza de forma consistente con los otros dos, se podrán realizar operaciones de arbitraje triangular que conducirán a que sea consistente.
- Arbitraje intertemporal: Consiste en aprovechar rupturas de la paridad cubierta de intereses anteriormente mencionada, garantizando su cumplimiento.

b. Especulación

En una operación de especulación se toman posiciones abiertas (y, por tanto, con riesgo) en función de las expectativas que se tengan sobre la evolución de una divisa determinada. En general, existen dos tipos de posiciones abiertas:

- Posición larga: se tendrán beneficios si la divisa sobre la que se toma esta posición gana valor en el mercado, por lo que responde a unas expectativas alcistas.
- Posición corta: se obtendrán beneficios si la divisa sobre la que se toma esta posición pierde valor en el mercado, por lo que responde a unas expectativas bajistas.

A la hora de realizar operaciones de especulación en divisas se deben tener en cuenta dos aspectos relevantes:

- La especulación no se realiza con una sola divisa, sino con un par (o varios pares) de divisas. Así, una posición larga sobre una divisa implica necesariamente una posición corta sobre otra (otras). De este modo, las posiciones en divisas siempre llevan implícitas una operación de inversión en la moneda sobre la que se tiene una posición larga y una operación de financiación en la otra moneda.
- Por ello, el diferencial de intereses es fundamental a la hora de realizar operaciones de especulación. De hecho, la operación más frecuente de especulación es el denominado *carry trade* que consiste en invertir (comprar) en la divisa con un tipo de interés elevado y financiarse (vender) en la divisa con un tipo de interés bajo.

Además de las posiciones largas o cortas, instrumentos como las opciones permiten especular sobre otras variables, como la volatilidad que va a tener una divisa durante un período determinado.

c. Cobertura

Las operaciones de cobertura buscan eliminar el riesgo de tipo de cambio tomando en el mercado *Forex* (normalmente mediante derivados) una posición contraria a la que genera dicho riesgo. De este modo, si la divisa cubierta pierde valor, la cobertura ganará valor y compensará dichas pérdidas (y viceversa).

El riesgo puede venir generado por:

⁹⁸ Si se dan 1,2 dólares por euro y 1,4 dólares por libra, el euro tiene que estar cotizado en 1,2/1,4 euros por libra.

- La futura ejecución de pagos/cobros en divisa. Es el caso de los exportadores o importadores que realizan operaciones en una moneda distinta a la nacional.
- Un *mismatch* en la denominación de activos y pasivos. Suele ser el caso de empresas multinacionales o con inversiones en el extranjero que tienen activos que generan flujos en moneda distinta a su moneda base. También puede ser el caso de empresas que se financian en moneda extranjera.
- Una operación de especulación que se quiere cerrar o reducir, tomando beneficios, cortando pérdidas o reduciendo el riesgo.

En ocasiones, la divisa que se quiere cubrir no cuenta con un mercado líquido (o no es plenamente convertible). En estos casos se recurre al denominado “*proxy hedging*” que consiste en escoger un instrumento líquido que esté lo más correlacionado posible con la cobertura deseada. No obstante, se debe tener en cuenta que en este caso la cobertura no será perfecta, apareciendo el denominado riesgo base, que sería el riesgo de que la cobertura no compense exactamente las pérdidas generadas por la operación cubierta. Así, en ciertos casos existirá un *trade-off* entre liquidez y exactitud de la cobertura.

- *Teoría de definición del tipo de cambio*

Lo primero que se debe tener en cuenta para desarrollar una teoría de determinación del tipo de cambio, es el régimen cambiario existente en el país, existiendo dos extremos:

- Tipo de cambio flexible, en el que las autoridades dejan fluctuar el precio de la moneda, quedando así determinado por la oferta y demanda.
- Tipo de cambio fijo, en que las autoridades fijan un precio para su moneda y se comprometen a intervenir para mantenerlo. En principio intervendrían intercambiando en el mercado de divisas toda la cantidad de moneda necesaria para mantener el tipo de cambio, pero, si esto no es posible deberán suspender la convertibilidad de su moneda al menos parcialmente y, eventualmente, reajustar el tipo de cambio.
- Entre ambos extremos existen multitud de regímenes intermedios como la fijación de bandas de fluctuación, flotación sucia (con intervenciones ocasionales y discrecionales), *crawling peg* (con intervenciones regladas)...

La determinación del tipo de cambio en un sistema de libre flotación sigue siendo uno de los campos más complejos de la teoría económica. Aun así, existen diversas teorías que tratan de explicar (al menos parcialmente) las observaciones realizadas por Michael Mussa:

- A corto plazo el tipo de cambio es impredecible.
- El tipo de cambio sobrerreacciona ante variaciones en las variables que lo determinan.
- A largo plazo la depreciación de una moneda está relacionada con el déficit comercial, los diferenciales de inflación, los diferenciales en el crecimiento de la oferta monetaria y los diferenciales de tipos de interés.

Surgen así varias teorías para explicar estas observaciones.

a. Teoría de la paridad del poder adquisitivo

La teoría de la paridad de poder adquisitivo se basa en la ley del precio único que opera en un mercado libre de barreras. Así, en un mercado libre, si una mercancía tiene un precio superior en divisa que en moneda nacional, se comprará en moneda nacional y se venderá en divisa extranjera⁹⁹, haciendo que la moneda nacional se aprecie hasta igualar los precios.

Si consideramos ausencia total de barreras en el movimiento de bienes e igualdad de preferencias de los agentes económicos, tendríamos la versión absoluta de esta teoría, según la cual el tipo de cambio vendrá dado por la relación en el nivel general de precios de dos países.

Sin embargo, en la práctica existen barreras comerciales (aranceles, costes de transporte...) y diferencias en las preferencias, lo que invalidaría la versión absoluta. No obstante, si suponemos que esas barreras y diferencias son constantes, podemos concluir, al menos, que los precios han de crecer al mismo ritmo. De este modo podemos enunciar esta teoría en su versión relativa, según la cual la depreciación/apreciación relativa de una moneda vendrá dada por los diferenciales de inflación¹⁰⁰, tendiendo a depreciarse las monedas con una mayor inflación.

Aun así, los precios (comparados en la misma divisa) tienden a crecer más en países desarrollados que en países en vías de desarrollo. Dicho de otro modo, la moneda de un país desarrollado tiende a ganar poder adquisitivo en países en vías de desarrollo (y viceversa). Esto constituye una ruptura de la teoría incluso en su versión relativa.

Béla Balassa y Paul Samuelson tratan de dar una explicación a este hecho, conservando parcialmente la teoría de la paridad del poder adquisitivo. Para ello distinguen entre:

- Bienes comercializables a nivel internacional, para los que sí se cumple la ley de precio único (al menos corregida por barreras comerciales) y, por tanto, la paridad del poder adquisitivo (al menos en su versión relativa).
- Bienes no comercializables (esencialmente servicios), en los que no se cumple la ley de precio único.

En general, la versión relativa de la paridad del poder adquisitivo ajustada por el “efecto Balassa-Samuelson” suele explicar bien los movimientos del tipo de cambio a largo plazo. Sin embargo, no está clara la línea de causalidad¹⁰¹, por lo que puede considerarse como una teoría de determinación del tipo de cambio o de inflación.

⁹⁹ Imaginemos que el tipo de cambio es de 1 dólar por euro. Si el precio del barril de petróleo en euros es de 30 € y en dólares es de 36 \$, los agentes lo comprarán en euros y venderán en dólares. Ello provoca que el euro se aprecie frente al dólar hasta que se paguen 1,2 (=36/30) dólares por euro, haciendo que los precios sean iguales en ambas divisas.

¹⁰⁰ Los precios tienen que crecer al mismo ritmo por lo que si los precios en dólares crecen al 4% y en euros al 2%, el dólar debe depreciarse un 2% frente al euro.

¹⁰¹ ¿La inflación afecta al tipo de cambio o el tipo de cambio afecta a la inflación?

b. Teoría de la paridad no cubierta de intereses

Esta teoría se basa en las operaciones de especulación para explicar la determinación del tipo de cambio y, por tanto, incluye las expectativas como variable fundamental a la hora de determinar el tipo de cambio.

No obstante, como se señalaba anteriormente, a la hora de realizar operaciones de especulación se debe tener en cuenta el diferencial de tipos de interés en una moneda y la otra. Así, si la apreciación esperada de una moneda compensa el diferencial de tipos de interés, los agentes comprarán dicha moneda provocando que se aprecie hasta llegar a un equilibrio.

Suponiendo:

- Ausencia de costes de transacción (como comisiones, diferencial *bid/ask*...).
- Agentes neutrales al riesgo, que asumen el riesgo cambiario de una operación de especulación en divisa sin exigir más rentabilidad que en una operación en moneda nacional.

Entonces dicho equilibrio se producirá cuando el diferencial de tipos de interés sea igual a la apreciación/depreciación esperada¹⁰². Suponiendo que no hay posibilidades de arbitraje intertemporal, la prima o descuento *forward* también debe ser igual al diferencial de tipos de interés, por lo que el tipo de cambio esperado en un momento futuro coincidiría con el *forward* en dicho momento.

Se podría añadir también el supuesto de expectativas racionales (los agentes forman sus expectativas utilizando toda la información disponible y suponiendo que los demás agentes van a hacer lo propio). Ello tiene dos implicaciones clave:

- Las expectativas sobre el tipo de cambio no cambian a no ser que aparezca nueva información.
- Los agentes cometen errores en sus expectativas, pero estos errores no son sesgados (es decir, no se cometen siempre en el mismo sentido).

Si se dan los anteriores supuestos, se cumpliría el supuesto de eficiencia en el mercado de divisas, dándose las siguientes características:

- El tipo de cambio *forward* es un predictor insesgado del comportamiento futuro del tipo de cambio *spot*.
- Toda la información disponible está contenida en el tipo de cambio *forward* por lo que es el mejor predictor que puede haber.
- Por tanto, el tipo de cambio *spot* seguirá un paseo aleatorio alrededor del tipo de cambio *forward*. Esto quiere decir que tipo de cambio fluctuará de forma aleatoria alrededor de la senda marcada por los *forward* siendo estas fluctuaciones provocadas por nueva información.

¹⁰² Es decir, si en una divisa se pagan tipos de interés del 4% y en otra del 2%, el mercado estará en equilibrio cuando se espere una depreciación del 2% de la primera divisa frente a la segunda. Si la depreciación esperada fuese menor, los agentes comprarían la primera divisa (ya que esperan más ganancias), provocando que se aprecie y, por tanto, provocando que aumente la depreciación esperada.

- Ello implica que, si todos los agentes tienen acceso a la misma información, nadie puede obtener consistentemente rentabilidades extraordinarias en el mercado de divisas.

No obstante, la realidad nos muestra que estas conclusiones no se cumplen siempre. Especialmente, el dólar suele ser una moneda en que la financiación suele estar sistemáticamente barata (es decir, tiende a depreciarse más o a apreciarse menos de lo que señala su diferencial de tipos de interés).

Una posible explicación es la que ofrece Gita Gopinath (*Chief Economist* del FMI), que sugiere que existe una fuerte demanda de activos en dólares cuya causa primera es el predominio del dólar en la facturación a nivel internacional. Ello provoca que los activos en dólares paguen tipos de interés sistemáticamente bajos. Se podría considerar así que el dólar es la unidad de cuenta en el mercado de divisas, siendo las demás monedas las que tienen riesgo cambiario y, por tanto, las que deben pagar primas de riesgo.

Sin embargo, existen otras anomalías respecto a la teoría de los mercados eficientes como el *overshooting* o las burbujas especulativas.

c. *Overshooting* y burbujas especulativas en el tipo de cambio

El *overshooting* (o sobrerreacción) del tipo de cambio, hace referencia a un fenómeno observado en virtud del cual, ante nueva información sobre sus fundamentales¹⁰³, el tipo de cambio experimenta una variación mayor de lo que la nueva información explicaría. En principio, luego tendería a alinearse con los nuevos fundamentales¹⁰⁴. Ello implica, por tanto, más volatilidad en el tipo de cambio que en los fundamentales que lo determinan.

Rudi Dornbusch lo explica por la distinta velocidad de ajuste de los precios de los activos financieros (que se ajustan instantáneamente) y los precios de los bienes de la economía real (que se ajustan más lentamente). La idea fundamental, por tanto, es que la falta de volatilidad en los precios de los bienes se compensa con más volatilidad en los precios de los activos financieros en general y del tipo de cambio en particular.

La mejor forma de reducir el *overshooting* es que los cambios en los fundamentales sean lo más predecibles posible, para que los precios de los bienes pueden ir ajustándose antes del cambio y, de este modo, estar ya parcialmente ajustados a la nueva situación cuando el cambio se produzca. Por tanto, si el cambio en fundamentales lo van a producir las autoridades económicas, lo mejor que pueden hacer es anunciar sus políticas.

El *overshooting* conduce a un desalineamiento de los precios de los activos respecto de sus fundamentales, algo que, según Dornbusch, es potencialmente peligroso. En efecto, en su teoría de las burbujas especulativas, señala que un desalineamiento en el tipo de

¹⁰³ Los fundamentales son las principales variables que explican el precio de un activo en el mercado financiero (en este caso, para una divisa serían la inflación, la oferta monetaria, los tipos de interés, el déficit comercial...).

¹⁰⁴ Es decir, si la nueva información implica una depreciación del 2%, la moneda en lugar de directamente depreciarse un 2%, se deprecia un 4% para luego apreciarse un 2%.

cambio puede no corregirse, sino agravarse, formándose una burbuja que acabará estallando y provocando aún más volatilidad.

Dornbusch explica la formación de estas burbujas en base a comportamientos cuasirracionales: los agentes saben que el tipo de cambio está desalineado, pero creen que los demás no lo saben. En esta situación, lo razonable puede ser comprar una moneda sobrevalorada, ya que el inversor cree que los demás van a seguir comprándola y, por tanto, va a tender a apreciarse. Así, los agentes compran monedas sobrevaloradas y venden monedas infravaloradas, contribuyendo a un mayor desalineamiento del tipo de cambio en lugar de corregir el desalineamiento.

Dornbusch tiene el mérito de explicar la volatilidad de las divisas con comportamientos plenamente racionales, cuando otros simplemente atribuían esta volatilidad a ineficiencias en el mercado o a comportamientos irracionales de los especuladores.

d. Tipo de cambio fijo o semifijo

Aunque no tiene sentido establecer teorías sobre la determinación del tipo de cambio cuando este es fijo, sí se debe destacar que todas las teorías anteriores ayudan a entender cómo de sostenible es dicho régimen cambiario.

Así, surgiría el concepto de tipo de cambio sombra, que es el que existiría en un sistema de libre flotación. Si el tipo de cambio fijado y el tipo sombra son muy distintos, ello señala que la intervención por parte de las autoridades es especialmente fuerte, lo que puede provocar problemas de acumulación excesiva o insuficiencia de reservas.

El segundo caso se daría cuando el precio fijado para la moneda es excesivo, teniendo que comprar las autoridades moneda nacional para mantener dicho precio (y a cambio entregar reservas). Aunque la acumulación de reservas también puede llevar al abandono de un régimen cambiario, normalmente es en el caso contrario cuando se da un colapso brusco¹⁰⁵. Por ello, los principales determinantes de la sostenibilidad de un régimen cambiario son los fundamentales que determinan el tipo de cambio sombra, la diferencia de este con el tipo de cambio fijado y el nivel de reservas.

En caso de que los agentes del mercado perciban una inconsistencia en un régimen cambiario, podrían lanzarse a realizar un ataque especulativo, apostando por el abandono del tipo de cambio fijo y eventual depreciación de la moneda de un país. Si esto sucede se dan las denominadas crisis cambiarias, que se suelen agrupar en:

- Primera generación, cuando la ruptura del régimen cambiario era inevitable y el ataque especulativo solo la precipita.
- Segunda generación, cuando es el propio ataque especulativo el que precipita la caída del régimen cambiario. Se da así un fenómeno de expectativas autocumplidas en los agentes que realizan dicho ataque.

Para evitar este tipo de crisis se suelen establecer mecanismos para dar credibilidad al sistema cambiario como compromisos constitucionales con el tipo

¹⁰⁵ Se pueden acumular reservas infinitamente, pero no al revés.

de cambio, independencia del banco central, respaldo del 100% de la moneda nacional con reservas (*currency board*), establecimiento de bandas de fluctuación (más fáciles de mantener) o, eventualmente, la asunción directa de otra moneda (como son los casos de dolarización/eurización) o la unión monetaria.

Normalmente, la crisis cambiaria suele precipitar una crisis financiera, en cuyo caso hablamos de crisis de tercera generación, que tendrán un impacto mayor sobre la economía real del país.

4. Evolución y estructura sectorial y geográfica de los flujos de inversión internacional.

Al hablar de flujos de inversión internacional es necesario diferenciar entre la Inversión Extranjera Directa (IED), que tiene como propósito crear un vínculo duradero, con mayor compromiso y con fines económicos y empresariales de largo plazo. Considerándose a menudo como tal la posesión de una cifra superior al 10% del capital social de la empresa en cuestión en la que se invierte. Y la Inversión en Cartera (IC), con la que el inversor internacional busca únicamente obtener una rentabilidad a corto/medio plazo.

Mientras la IC supone un mero movimiento de capital, la IED acarrea normalmente el movimiento de otros factores de producción y presenta así mayores beneficios para la economía a la que se dirige la inversión. La IED permite aumentar la generación de empleo, incrementar el desarrollo y la captación de divisas, estimular la competencia, incentivar la transferencia de nuevas tecnologías y conocimiento e impulsar las exportaciones entre otras cuestiones. Además, la IED presenta una mayor estabilidad que además permite su mejor seguimiento y estudio, lo que hace tomarla como referencia a la hora de estudiar la evolución y la distribución sectorial y geográfica de la inversión internacional.

4.1. Evolución

En cuanto a la evolución, en términos generales la inversión internacional ha experimentado un amplio crecimiento durante la segunda mitad del siglo XX, que se acelera especialmente desde finales de los ochenta por la confluencia de varios factores: aumento de la seguridad jurídica, mayor libertad en los movimientos de capitales, integración de los mercados financieros, crecimiento del comercio internacional, apertura de las cuentas financieras de muchos países en desarrollo y crecimiento de estos. Así como por el avance en la gobernanza económica y financiera mundial por la labor de foros como el G20 y paquetes normativos comunes como los Acuerdos de Basilea I II y III.

Aunque es cierto que a lo largo de ese crecimiento se han producido caídas de envergadura como resultado de las distintas crisis sobrevenidas, lo que se observa con claridad en la evolución más reciente. La IED experimentó hasta 2007 un fuerte desarrollo alcanzando su máximo histórico superando los 1,9 billones de dólares. Tras la Crisis financiera global esta experimentaría una brusca caída hasta los 1,2 billones de 2009, a consecuencia de la dificultad de las empresas para encontrar financiación, motivada por la crisis del sector bancario, la caída de las perspectivas de beneficios y el

incremento de las expectativas de riesgo, y por la subida de los tipos de interés de la deuda de numerosos países desarrollados.

Como muestra el *World Investment Report* de la UNCTAD, a partir de 2012 se observó una tendencia alcista que a pesar de los altibajos anuales situó la IED mundial en 2016 por encima de los 2 billones de dólares. Ese año comienza no obstante una reducción muy relacionada con factores como la lenta subida del precio del petróleo o la repatriación de capitales en Estados Unidos tras la reducción de su fiscalidad, y sobre todo la Crisis de la Covid19, que empuja la IED a sus niveles de 2005, situándose en 963.000 millones en 2020. Por último, 2021 muestra una fuerte crecida que sitúa la IED ese año cerca de los 1,6 billones de dólares recuperando el terreno perdido.

4.2. Estructura sectorial y geográfica.

En cuanto a la estructura geográfica, atendiendo a la información aportada por el *World Investment Report 2022*, la recuperación de la IED en 2021 trajo consigo un crecimiento en todas las regiones. Sin embargo, casi tres cuartas partes del aumento mundial se debieron al repunte en los países desarrollados, donde los flujos de entrada alcanzaron 746.000 millones de dólares, más del doble que en 2020.

Los flujos de IED hacia las economías en desarrollo crecieron más lentamente que los destinados a las regiones desarrolladas, pero aun así aumentaron un 30 %, hasta 837.000 millones de dólares. Este aumento se debió principalmente a los buenos resultados en Asia, a una recuperación parcial en América Latina y el Caribe y a un repunte en África.

La parte de los flujos mundiales correspondiente a los países en desarrollo se mantuvo ligeramente por encima del 50 %, una diferencia positiva en favor de estos países que se produce desde 2019. No obstante, el stock de capital extranjero en los países desarrollados sigue prácticamente doblando al stock de capital extranjero en los países en desarrollo.

Por países Estados Unidos, China, Singapur, Canadá y Brasil encabezan la entrada de IED en 2021, mientras que Estados Unidos, Alemania, Japón, China y Reino Unido lidera la salida de IED en el mismo año.

Y en cuanto a la estructura sectorial, la IED se concentra en tres sectores: **manufacturas** (en gran medida por las ventajas de localización), **servicios** (mercados con una alta demanda presente y potencial, destacando los servicios financieros y tecnológicos y digitales) y **energético** (con nuevos patrones derivados del crecimiento de las renovables).

Las economías desarrolladas y las economías en desarrollo presentan patrones de IED semejantes: cerca de 1% dirigido al sector primario, el 45-50% al sector manufacturero (destacando las refinerías de petróleo, sector químico, electrónica y automoción) y aproximadamente entre el 48-52% al sector terciario (destacando servicios de electricidad, gas y agua, construcción, hotelería y restauración y servicios a empresas. Aunque en las economías desarrolladas los sectores de comercio y transporte reciben importantes flujos de IED, lo que no ocurre en el resto).

Es cierto que atendiendo a diferentes segmentos de ambos tipos de economías pueden observarse patrones distintos. Por ejemplo, el 15% de la IED se dirige al sector primario en los países menos desarrollados sin litoral y en buena parte de Iberoamérica, por el peso que tiene la actividad minera. Igualmente, se observa que el sector servicios colma cerca del 95% de la IED en la mayoría de micro-estados y Estados archipelágicos de pequeño tamaño, por el peso que tiene el turismo y los servicios financieros.

5. La empresa multinacional

Uno de los factores que explica el gran dinamismo de la inversión extranjera directa (IED) es el creciente protagonismo de las empresas multinacionales, hasta el punto de que gran parte del PIB de las economías y del comercio mundial se atribuye a la actividad de este tipo de empresas. Por ello, en las últimas décadas, la mayoría de los gobiernos han tratado de promover la internacionalización de empresas y favorecer la atracción de la inversión extranjera a su territorio.

Una empresa multinacional es aquella que realiza inversiones directas en países diferentes al de su origen. Estas empresas han adquirido una importancia creciente que se refleja en factores como su capitalización bursátil, su potencia innovadora o la formación de cadenas de valor globales.

Geográficamente, las empresas estadounidenses siguen dominando el ranking mundial de las 100 multinacionales más importantes del mundo. Le siguen por este orden, China, Arabia Saudí, Suiza, Reino Unido, Francia, Japón y Países Bajos. Sectorialmente destaca el sector servicios de consumo (Amazon.COM INC, Netflix), telecomunicaciones, salud (JOHNSON&JOHNSON), industrial, bienes de consumo (NESTLE SA-REG), tecnología (Apple INC, Microsoft CORP Alphabet.), petróleo y gas (Saudi Aramco), materias primas y servicios financieros (VISA-INC CLASS A).

La expansión de las empresas multinacionales en el mundo ha derivado en un aumento exponencial de los flujos de inversión. Para entender por qué las empresas nacionales tienen incentivos a acometer inversiones en el extranjero, puede recurrirse a las teorías explicativas de la inversión extranjera, entre las que destaca la Teoría Ecléctica o Paradigma de OLI (Ownership, Location e Internalization).

Esta teoría afirma que el incentivo de la IED y, por ende, a la creación de empresas multinacionales se produce por la concurrencia de tres ventajas:

- 1) **Ventajas de propiedad:** por la existencia de un activo que confiere a la multinacional una ventaja competitiva, pues la posesión de activos excedentes en el país de origen puede rentabilizarse ampliamente en otros mercados al ser un coste hundido.
- 2) **Ventajas de localización:** puede ser atractiva por los costes laborales, abundancia de materias primas, capital humano de calidad o por la propia posición geográfica.
- 3) **Ventajas de internalización de la producción en la propia empresa:** evitando trabas locales al contar con presencia, personal y asesoramiento local.

En función del grado de control y dependencia de la empresa que invierte, la **matriz**, sobre la destinataria de la inversión distinguimos entre:

- **Sucursal:** la empresa receptora está participada, total o mayoritariamente, por la matriz. No tiene autonomía comercial o financiera ni personalidad jurídica propia.
- **Filial comercial:** la empresa receptora tiene mayor autonomía (aunque eso no implica independencia, porque la filial ejecutará la política comercial de acuerdo con los objetivos de la matriz) y personalidad jurídica propia. La venta será su función principal. En caso de que la filial sea de producción, la venta será solo una función más que se complementará con actividades productivas parciales, integrales o globales.
- **Empresa conjunta o joint venture:** colaboración entre dos o más empresas mediante la que se produce una asociación temporal para trabajar en común por un objetivo determinado. Las empresas siguen manteniendo su independencia en todos aquellos aspectos que no afecten directamente al proyecto común que ambas emprenden.

Finalmente, desde otra perspectiva se observa que las empresas multinacionales pueden instalarse en un país a través de la creación de una nueva empresa, con nuevas instalaciones (*greenfield*), mediante la adquisición total o parcial de una empresa instalada en el mercado de destino anteriormente, o a través de acuerdos comerciales con empresas locales instaladas.

Bibliografía:

- "Mercado de divisas". Mascareñas, Juan (2012). Monografías de Juan Mascareñas sobre Finanzas Corporativas.
- "Teoría monetaria de los tipos de cambio". Gámez Amián, Consuelo. Málaga: Universidad, 1985.
- "Teoría monetaria internacional". Gámez Amián, Consuelo. Madrid [etc.]: McGraw-Hill, [1997]

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA INTERNACIONAL

Tema 19

Las crisis financieras: la crisis financiera global. Reformas en la arquitectura financiera global, con especial referencia a Basilea III y a la regulación bancaria. La crisis de la COVID-19: cambios de paradigma y el papel del G20

Sumario: 1. Introducción. 2. Definición de crisis financiera. 3. Causas de una crisis financiera internacional: 3. Causas del estallido de una crisis financiera. 4. La crisis financiera global. 5. Reformas en la arquitectura financiera global. La nueva regulación bancaria: Basilea III. 6. La crisis de la COVID-19: cambios de paradigma y el papel del G20.

I. INTRODUCCIÓN

En los mercados financieros se transfieren fondos desde unidades económicas superavitarias a unidades deficitarias, cumpliendo funciones claves en la economía global actual y formándose una de las estructuras de precios esenciales en una economía de mercado: la estructura de tipos de interés.

No obstante, desde la primigenia Crisis de los Tulipanes en 1636 la historia ha mostrado cómo los mercados están sujetos a importantes vaivenes que periódicamente provocan una situación de crisis financiera. El intenso proceso de globalización de las últimas décadas ha provocado que estas tengan un impacto cada vez más internacional, propagándose rápidamente entre distintas áreas económicas.

En ocasiones las crisis financieras tienen un impacto limitado en la economía real, pero en ciertos momentos han impactado en variables macroeconómicas como la producción y el empleo, provocando una importante caída del bienestar material de la sociedad. Las dos recesiones más dolorosas de la historia reciente estuvieron ligadas a una crisis financiera previa: El Crack del 29 y la Gran Depresión y la Crisis Financiera de 2008 y la Gran Recesión.

2. DEFINICIÓN DE CRISIS FINANCIERA

Una crisis financiera puede definirse como la caída abrupta y generalizada en los precios de los activos financieros que pone en riesgo la viabilidad económica de un grupo representativo de entidades financieras. Aunque no existe una delimitación exacta entre una crisis financiera y una simple fase bajista en los mercados.

En función del tipo de activo que pierde valor, se distingue entre una crisis bursátil, bancaria, de deuda, cambiaria, hipotecaria... Aunque estas crisis no suelen aparecer de forma aislada, sino de forma simultánea, retroalimentándose unas a otras y generándose círculos viciosos. A modo ilustrativo, puede observarse por ejemplo que los bancos son

la principal fuente de financiación del mercado de vivienda. Así, una crisis hipotecaria suele provocar una crisis bancaria, que impide seguir concediendo hipotecas, agravando la crisis inmobiliaria.

3. CAUSAS DE UNA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL

Las crisis financieras tienen muy diversas causas y explicaciones, no existiendo un único modelo en la teoría económica que sea capaz de explicar todas ellas. Por ello, normalmente las explicaciones de las crisis financieras suelen ser un tanto eclécticas. No obstante, existen una serie de paralelismos que suelen repetirse.

A menudo las crisis financieras aparecen tras el estallido de una burbuja, cuando un activo muy sobrevalorado por el mercado vuelve bruscamente a su valor intrínseco. Entre las causas de aparición de una burbuja hay algunas muy identificables:

- Una política monetaria excesivamente laxa. Ante los bajos tipos de interés en activos relativamente seguros, los agentes financieros se lanzan a comprar activos con más riesgo. Además, provoca que los mercados se inunden de liquidez facilitando su compra.
- Una regulación financiera inadecuada, no adaptada a los riesgos de determinados productos.
- La psicología humana, que tiende a dejarse influir en exceso por el pasado reciente y además suele *infraponderar* la probabilidad de los llamados “cisnes negros”.
- La creación de productos financieros complejos y opacos, lo que impide valorar correctamente sus riesgos.
- Los incentivos perversos, como el riesgo moral que aparece en determinadas entidades sistémicas cuando perciben que son demasiado grandes para que las autoridades les dejen quebrar.

Una vez estalla la burbuja, las pérdidas se magnifican por varios canales:

- El apalancamiento, que ejerce un efecto multiplicador sobre las pérdidas.
- La fuerte interconexión en todo el sistema financiero, que lleva en ocasiones a no poder valorar toda la compleja red de exposiciones entre entidades. De este modo, las pérdidas en una entidad pueden provocar pérdidas en otra y, tras varias conexiones, volver otra vez a la entidad original, dándose de nuevo un efecto multiplicador.
- La reducción drástica de la liquidez en los mercados secundarios de los activos más afectados, lo que impide su correcta valoración y su venta por parte de las entidades que lo necesiten.
- El pánico generalizado, que lleva a la liquidación masiva de posiciones. Además, el público intenta poner a salvo sus ahorros, provocando retiradas masivas de depósitos (*bank run*) que complica enormemente la situación del sistema bancario.

Una característica importante de las últimas crisis financieras ha sido su expansión regional (Crisis asiática de 1997) o global superando el marco del país en que se originan.

En varias ocasiones los efectos acaban siendo incluso peores en el país contagiado que en el país en el que se origina la crisis.

Entre los mecanismos de contagio a nivel internacional destaca el contagio financiero, que aparece en teoría cuando los sistemas financieros de varios países están estrechamente vinculados entre sí. Esto puede producirse por la exposición vía activos, de modo que una caída de los precios de los activos en un país puede provocar fuertes pérdidas a las entidades financieras de otro país, o vía pasivos, cuando las entidades del país que sufre la crisis son acreedores importantes del país contagiado, cortándose la financiación.

Sin embargo, se ha observado también que el contagio financiero se produce sin necesidad de que los países tengan fuertes vínculos entre sí por:

- La asimilación por parte de los inversores de un país con otro, agrupando los países y creyendo los problemas en un país son compartidos por todo el grupo.
- Los límites de riesgo, cuando un país empieza a vivir episodios de volatilidad los inversores necesitan reducir balance mediante la venta de activos de otros países, lo que puede extender la crisis hacia los mismos.

Las crisis financieras tienen además impacto negativo sobre variables macroeconómicas como el PIB o el empleo. El impacto es muy variable en función de la forma que adopte la crisis financiera, las características estructurales de la economía y la respuesta dada por las autoridades, pudiendo ir desde una leve ralentización a una fuerte y persistente recesión.

Entre los mecanismos de transmisión a la economía real se observa que:

- Toda crisis financiera produce efectos riqueza. Al perder valor los títulos financieros, la riqueza financiera de los agentes se reduce, lo cual los lleva a reducir sus niveles de consumo e inversión.
- Las crisis financieras pueden reducir la confianza y expectativas de los agentes en la evolución de la economía, con efectos en las decisiones de consumo e inversión.
- Sin embargo, el mecanismo clave es el racionamiento de crédito, algo que suele ocurrir cuando la crisis afecta al sistema bancario. La situación bancaria impide conceder financiación impidiendo que las empresas de la economía real dejen de financiar no solo nuevas inversiones, sino sus operaciones corrientes, desembocando en quiebras, despidos y fuertes recesiones.

4. LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL

La Crisis Financiera Global tuvo su epicentro en los países desarrollados, especialmente en el mercado de vivienda estadounidense y rápidamente se transmitió a nivel internacional, provocando la recesión más fuerte desde la Gran Depresión. La crisis tuvo su origen en el mercado hipotecario, transformándose rápidamente en una crisis bancaria y, en el caso de la Eurozona, en una crisis de deuda soberana.

En los años previos a la crisis se observaron tensiones en los precios de la vivienda en varios países, por el fuerte aumento en la concesión de hipotecas. Los mayores excesos se produjeron en EE. UU. (hipotecas *subprime*) concedidas a agentes con muy baja calidad crediticia, y tras ello se produjo al mismo tiempo:

- Una coyuntura de bajos tipos de interés y mucha liquidez, creada por una política excesivamente expansiva de la Reserva Federal estadounidense. Y una política única del BCE demasiado laxa para algunos países. Los bajos tipos de interés provocaron que los bancos se apalanquen y busquen negocios más arriesgados.
- Una menor regulación, a veces deliberada, otras por la imposibilidad de adelantarse a la innovación financiera.
- Un gran desarrollo de la innovación financiera, teniendo un papel especialmente relevante en la formación de la burbuja las *titulizaciones* hipotecarias y la creación las CDO's (*Collateralized Debt Obligations*), pues:
 - o Permitieron que los bancos obtuvieran más liquidez, cuando de otra forma tendrían las hipotecas en su balance hasta su vencimiento.
 - o Eliminaron el riesgo de impago de las hipotecas del balance del banco, buscándose así la concesión del máximo de hipotecas posibles para hacer negocio con las comisiones derivadas de una *titulización*.
 - o Siendo productos muy complejos y formados por muchas hipotecas, dificultaron la evaluación del riesgo por los inversores, que depositaron la confianza en las agencias de *rating*, que también fallaron en el análisis.
- La psicología de los compradores de vivienda, que asumen que los aumentos de precios van a darse *ad infinitum*, acompañada de la tradicional creencia de que la vivienda solo puede subir.

Mientras los bancos se dedicaban a conceder hipotecas, el sistema financiero en su conjunto aumenta su apalancamiento e interconexión a través de instrumentos derivados como los *Credit Default Swaps* o las CDOs sintéticas. A la vez, entre 2004 y 2007, la Reserva Federal aumentó los tipos de interés, reduciendo la liquidez en el mercado, y la morosidad va aumentando mientras la euforia inversora comienza a reducirse. El mercado de *titulizaciones* pierde fuelle y varias entidades bancarias acaban quedando expuestas a hipotecas que no han conseguido *titulizar*.

Durante 2007 y 2008 el aumento de la morosidad comienza a hacerse especialmente patente. Se produce la quiebra de varias entidades hipotecarias y el cierre de varios fondos de inversión centrados en el mercado inmobiliario, ya no solo en Estados Unidos, sino también en Europa. Las autoridades son reticentes a intervenir con rescates y finalmente se acaba produciendo la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008, cuyos efectos se transmiten inmediatamente al sistema bancario de todas las economías avanzadas por las interconexiones a través de derivados creadas en los años anteriores.

En Estados Unidos, tras la calma que supuso la fusión de Merrill Lynch y Bank of America, la aseguradora AIG desvela graves problemas financieros. Si bien el gran tamaño e importancia de la aseguradora lleva a las autoridades estadounidenses a lanzar un programa de rescate. La Reserva Federal reduce drásticamente los tipos de interés y comienza un programa de *Quantitative Easing* que inyecta liquidez de forma masiva en el sistema. Se estabilizan los mercados y tras un 2008 y 2009 en recesión en 2008 Estados Unidos comienza su recuperación económica.

En Europa los bancos presentan grandes problemas de liquidez, produciéndose en algunos casos retiradas masivas de depósitos. El BCE, sin embargo, más preocupado por la inflación decide mantener una política neutral. Los problemas de liquidez rápidamente se transmiten a la economía real a través de racionamientos de crédito, produciéndose una fuerte recesión en 2009 (-4,4%).

Ante la ausencia de un marco común, las autoridades nacionales utilizan distintas fórmulas para paliar la crisis bancaria, que parece calmarse durante el año 2009. No obstante, varias economías ven como sus cuentas públicas se han deteriorado notablemente durante este año y comienza a haber dudas sobre su solvencia, aumentando las primas de riesgo.

A ello se le añade el deterioro macroeconómico de varias economías europeas de modo que algunos inversores comienzan a dudar de que estos países vayan a poder aguantar bajo la política monetaria única del BCE, comenzando a especular con la posibilidad de que abandonen el euro para poder devaluar sus monedas y bajar los tipos de interés. Aparece así el denominado *riesgo de redenominación* en la deuda soberana, que añade más tensión sobre las primas de riesgo.

La situación estalla en 2011, cuando se descubren irregularidades en el cálculo del déficit y deuda en Grecia. Esto se extrapola a otros países en situación análoga, como España, Italia, Chipre, Irlanda y Portugal, comenzando así una crisis de deuda soberana, que rápidamente se transmite al sistema bancario, al estar tremendamente expuesto a la deuda pública europea. Nuevamente vuelven los racionamientos de crédito y, esta vez, los gobiernos no tiene margen fiscal para actuar, produciéndose una recesión que se prolonga hasta 2013.

Irlanda, Portugal, Chipre y Grecia en tres ocasiones solicitan un rescate financiero, mientras que España e Italia son asistidos por el Mecanismo Europeo de Estabilidad para recapitalizar y limpiar sus sistemas financieros. Estas intervenciones junto a hitos como el mensaje del Gobernador Draghi (*"I will do whatever it takes to preserve the euro"*) consiguieron calmar los mercados financieros, las primas de riesgo se fueron reduciendo y, a excepción de Grecia que no solucionó del todo sus problemas, la situación fue volviendo a la normalidad y la zona euro inicia en 2013 su recuperación.

Esta crisis puso de manifiesto la fuerte interconexión entre los mercados financieros de todo el mundo, revelando que, aunque la regulación nacional sea adecuada, el riesgo de contagio sigue existiendo en una economía abierta. Siendo fundamental que el diseño de la regulación financiera se realice de forma coordinada a nivel internacional.

5. REFORMAS EN LA ARQUITECTURA FINANCIERA GLOBAL. LA NUEVA REGULACIÓN BANCARIA: BASILEA III.

Antes de la Crisis Financiera de 2008, el G-7 ya venía desarrollando un papel importante en la promoción de la estabilidad financiera. El principal hito de este foro fue la creación en 1999 del *Financial Stability Forum* (FSF).

No obstante, con la Crisis Financiera queda patente que el G-7 no es suficientemente representativo, al excluir a varios países con gran importancia en la economía y los mercados financieros globales. Por ello, el G-20 toma el testigo y se convierte en uno de los principales foros desde los que se promueve la **reforma de la arquitectura financiera global**.

En 2008 el G-20 reclama una composición más amplia del FSF, reconvirtiéndolo en el Financial Stability Board (FSB), que hoy reúne a autoridades financieras de 24 países, organizaciones internacionales (BIS, BCE, Comisión Europea, FMI, OCDE y Banco Mundial) y organismos fijadores de estándares (BCBS, CGFS, CPSS, IAIS, IASB, IOSCO). En 2013 se institucionalizó dejando de ser un mero foro informal de reuniones y pasando a tener personalidad jurídica.

El Plenario del FSB se reúne dos veces al año. Para facilitar el desarrollo de sus tareas, cuenta con el apoyo de una Secretaría dentro del Banco Internacional de Pagos de Basilea y comités. El mandato del FSB comprende como funciones:

- Análisis de vulnerabilidades del sistema financiero, y propuesta de acciones para hacerles frente.
- Promoción de la coordinación e intercambio de información entre sus miembros.
- Seguimiento de la evolución de los mercados financieros y sus implicaciones de cara a regular.
- Seguimiento de la aplicación de estándares regulatorios.
- Gestión de los planes de contingencia para la gestión transfronteriza de crisis.
- Colaboración con el FMI en el desarrollo de *Early Warning Exercises*.

Además, en la agenda financiera del G-20 destacan los siguientes puntos:

- Incremento de la resistencia de entidades financieras y fin del “too big to fail”, incluyendo requisitos de capital (Basilea III), mecanismos de resolución y marco de entidades de importancia sistémica.
- Promoción de mercados financieros transparentes y sin interrupciones, incluyendo reformas de derivados OTC, reducción de la dependencia de las agencias de calificación crediticia, reforma de las referencias financieras y convergencia contable.
- Gestión de los riesgos que supone el *shadow banking*. - Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

Uno de los principales problemas que se identificó durante la crisis financiera global fue la falta de capacidad de absorción de pérdidas que tenían los bancos para el riesgo que estaban asumiendo. Por ello, se reformó la **regulación bancaria** con el objetivo de aumentar la solvencia y estabilidad del sector.

Esta se refleja en los acuerdos de Basilea, que después son transpuestos a las diferentes legislaciones nacionales. Tras la crisis, se decide adoptar un nuevo acuerdo conocido como **Basilea III**.

El elemento fundamental de los acuerdos de Basilea es la ratio de capital. Por capital, entendemos los elementos con que se financia un banco que pueden absorber las pérdidas de valor de sus activos sin provocar que el banco caiga en quiebra. Los elementos más evidentes del capital de un banco son las acciones y los beneficios retenidos (reservas) y estos se definen como capital de máxima calidad (*Tier I*).

La idea, es que los bancos cuenten con suficiente nivel de capital para que las pérdidas que puedan provocar sus activos sean absorbidas por estos elementos. Sin embargo, no todos los activos tienen el mismo nivel de riesgo, por lo que a efectos de la ratio, los activos son ponderados por el riesgo. El coeficiente de ponderación puede extraerse directamente de una tabla, pero se da flexibilidad para que los bancos desarrollen sus propios modelos internos de medición de riesgo (que son validados por un supervisor).

Los acuerdos de Basilea fijan un mínimo de capital para cada activo ponderado por el riesgo (APR), definiendo una ratio de capital que se calcula como capital total dividido entre los APR totales.

En el acuerdo de Basilea I, se fija una ratio de capital mínima del 8%, que se ha mantenido en Basilea II (aunque cambia la forma de mantener los APR). En Basilea III se mantiene la ratio del 8%, pero complementa los acuerdos anteriores:

- Posibilidad de que el regulador, ante un aumento del riesgo financiero, exija una mayor ratio (colchones contra-cíclicos).
- Aumentan los requisitos de “calidad” de capital, y las exigencias de capital *Tier I* a una ratio de, al menos, un 6% (y un 4% formado por acciones ordinarias).
- Establece nuevas ratios:
 - Ratio de apalancamiento, que se define como capital propio (*Tier I*) entre pasivos totales, estableciéndose un mínimo del 3%, siendo el riesgo de los activos irrelevante.
 - Ratio de cobertura de liquidez, que obliga a mantener un volumen de activos líquidos de alta calidad suficiente para cubrir las salidas netas de efectivo de 30 días.
 - Ratio de financiación estable neta, que establece el requisito de mantener un volumen de financiación estable superior al necesario bajo un período de fuerte tensión de 1 año.

Además, se ha procedido a **otras reformas** entre las que destaca en primer lugar el establecimiento de un **marco claro de resolución** para establecer claridad ante el caso en que una entidad deviniese insolvente, ante la disyuntiva de rescatar la entidad (y que pague el contribuyente) o dejar que caiga, con los riesgos de contagio que supone.

El marco establecido está basado esencialmente en el *bail-in*: en caso de problemas de solvencia, se intenta evitar el rescate, siendo los propios pasivos del banco los que absorben las pérdidas.

Así, los agentes valoran mejor los riesgos de entrar en la estructura de pasivos de un banco (no dando por hecho un rescate) y mejora la capacidad de absorber pérdidas sin que la crisis financiera se extienda. Para garantizar que los bancos se financian

suficientemente con instrumentos que puedan absorber pérdidas se establecieron distintas ratios como el TLAC (*Total Loss Absorbing Capacity*) a nivel internacional o el MREL (*Minimum Required Eligible Liabilities*) a nivel UE. En la zona euro el marco se ha visto ampliado y profundizado por la Unión Bancaria establecida en 2012 (Código Normativo Único, MUS, MUR)

En segundo lugar, para tratar de evitar el **riesgo moral asociado a las entidades sistémicas (SIFIs)** se han establecido normas de identificación y regulación. Una vez identificadas como entidad sistémica global- *G-SIFIs*- o doméstica – *D-SIFIs*) se imponen unos requisitos de capital y regulatorios más elevados, así como una supervisión más estrecha.

En tercer lugar, en Estados Unidos se había prácticamente derogado la *Glass-Steagal legislation* de 1933 que obligaba a **separar la actividad bancaria tradicional la banca de inversión**. La idea era que los depósitos nunca financiaran las arriesgadas actividades de la banca de inversión. Sin embargo, esta línea se abandonó en los años previos a la crisis de 2008. Tras la crisis, esta limitación se ha tratado de retomar, con mayor o menor éxito, en distintas áreas geográficas. Destaca su existencia en la UE e importantes avances incorporados por la *Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* de 2010.

En cuarto lugar, se ha procedido a una **reforma del sistema financiero de derivados** (en el caso de la UE, el Reglamento EMIR) con dos objetivos fundamentales:

- Aumentar la transparencia, debiendo registrarse todas las operaciones realizadas con derivados (incluida la operativa OTC). Trazando toda la red de exposiciones que se generan a través de estos instrumentos.
- Garantizar el cumplimiento de las obligaciones de las contrapartidas que firman un derivado, mitigando el riesgo de crédito. Incentivándose el uso de cámaras de compensación incluso para la operativa OTC.

Y por último se procedido a la **reforma agencias de rating** en tres líneas:

- Reducir la dependencia de estas, eliminando requisitos legales de *rating* y fomentando el uso de modelos internos en la valoración del riesgo de crédito.
- Aumentar la transparencia, debiendo las agencias publicar su metodología y reducir al mínimo los ajustes subjetivos.
- Evitar el conflicto de intereses, garantizando la separación entre departamento comercial y metodológico.

6. LA CRISIS DE LA COVID 19: CAMBIO DE PARADIGMA Y EL PAPEL DEL G20

Es importante puntualizar que la crisis de la COVID-19 no es una crisis financiera en sí, sino una crisis sanitaria con amplias consecuencias económicas y financieras. Provocó durante 2020 la paralización de la movilidad y la actividad económica mundial. La economía global se contrajo un 3,8% y el comercio internacional cayó un 5,3% en 2020.

La respuesta a la Crisis fue distinta a la de la anterior década, pues las políticas monetarias y fiscales adoptadas ayudaron de manera generalizada a evitar una mayor caída de la demanda mundial. La política fiscal aumentó la renta personal en las economías avanzadas, permitiendo a algunos hogares mantener niveles relativamente altos de consumo y favoreciendo las exportaciones. Y los confinamientos y restricciones de movilidad indujeron a los consumidores a reducir el gasto en gran parte de los servicios tradicionales y a aumentar el gasto en bienes

Además, la innovación y la adaptación por parte de las empresas y los hogares impidieron que la actividad económica disminuyera aún más. Las cadenas de suministro de manufacturas pudieron reanudar sus operaciones, y se dio una importante generalización del trabajo distancia, generando ingresos y demanda.

Sin embargo, desde la perspectiva financiera si se produjo una fuerte contracción de los flujos financieros internacionales. En 2020 los flujos IED cayeron hasta los 963 mil millones de dólares, frente a los 1,48 billones de dólares alcanzados en 2021. Y se produjo una importante caída de las remesas mundiales de en torno al 20%.

Aún es pronto para identificar y sobre todo definir con exactitud un nuevo paradigma, pero es indudable que las consecuencias económicas y financieras de la Pandemia y las tendencias ya existentes han incidido en los patrones de los flujos de inversión y comercio internacional.

Se han establecido nuevas pautas de la globalización en ámbitos como la huella carbónica o el teletrabajo. Se han acelerado políticas proteccionistas y de control sobre los flujos de IED por cuestiones de seguridad. Y se ha provocado una cierta *disrupción* de las cadenas de valor globales, que tienden ahora a reforzarse y en ocasiones a recortarse, dando pie a nuevas oportunidades de integración regional y a nuevos conceptos pujantes como el de *nearshoring*.

Además, sin que pueda garantizarse su permanencia en el medio/largo plazo se ha producido un incremento del gasto público debido a la presión fiscal derivada de las medidas para prevenir y mitigar los impactos económicos y sanitarios del COVID-19. Así como un incremento de la inversión pública tanto para la renovación de planes de contingencia y seguridad, como para avanzar hacia el liderazgo en un nuevo escenario mundial, destacando iniciativas como el Build Back Better World (B3W) establecido por el G7.

En cuanto al G20, la Pandemia de la COVID-19 ha consolidado su papel adquirido tras la Crisis Financiera Global, actuando especialmente esta vez en el ámbito de la deuda soberana. Entre 2020 y 2022 se adoptaron y pusieron en marcha dos instrumentos clave: la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda Oficial Bilateral (DSSI), y el Marco Común para la reestructuración de la deuda.

La Iniciativa DSSI beneficia a 73 de las naciones más pobres del mundo ante el riesgo de suspensión de pagos suscitado por la crisis sanitaria, frente a deuda bilateral o garantizada de los países del G-20 y del Club de París, postergando hasta 5 años los reembolsos.

Por otro lado, a diferencia del esquema homogéneo de esta última, el Marco Común establece un marco específico en función de las circunstancias de cada país, que podrá resultar en tratamientos de deuda que vayan desde el diferimiento de pagos hasta la reestructuración.

El marco contempla que el país establezca un programa con el FMI donde se establece la senda de políticas económicas que aseguren la sostenibilidad futura de la deuda. Además, establece una participación amplia y la *comparabilidad* de trato entre acreedores públicos y privados, facilitando así un reparto más equitativo de la carga del alivio de deuda.

Al haber sido aprobado por el G20, este marco también concierne a acreedores públicos que no son miembros del Club de París, destacando el caso de China, que se ha convertido en la última década en el primer acreedor de los países de renta baja, con niveles que superan al conjunto de los países del Club de París, cuyos métodos y procedimientos no obstante se normalizan a escala global.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 20

Evolución y rasgos definidores del desarrollo económico español. Crecimiento y cambio estructural: principales etapas tras el Plan de Estabilización.

Sumario: 0. Conceptos clave. 1. Introducción. 2. Rasgos definidores de la industrialización española. 3. Crecimiento y cambio estructural: Principales etapas tras el Plan de Estabilización: 3.1. Antecedentes al Plan de Estabilización: Inicios (1855-1936) de la política de industrialización y etapa de autarquía (1939-1959). 3.2. Desarrollismo: El Milagro Español (1959-1973). 3.3. Crisis económica y reconversión (1974-1985). 3.4. De la integración en la Comunidad Económica Europea (CEE) a la actualidad (1986-). 4. Conclusión. 5. Bibliografía.

I. CONCEPTOS CLAVE

- Industria. Industrialización Terciariaización. Productividad. Globalización.
- Revolución tecnológica. *Catch-up*. Competitividad. Valor añadido. I+D.
- Plan de Estabilización. Planes de Desarrollo. Industria pesada. Incentivos fiscales. Planificación.
- Reestructuración. Modernización. Política Tecnológica.
- INI. SEPI. Plan de modernización del Sector Público Empresarial.
- Ruptura de las Cadenas Globales de Valor. Resiliencia. Agilidad.

2. INTRODUCCIÓN

Se puede dividir la actividad económica en tres grandes sectores: primario, secundario y terciario, que representan, aproximadamente, el 3%, 23% y 74% del PIB nacional. Dentro del sector secundario, distinguimos, a su vez, entre la industria (17%) y la construcción (6%).

La industria juega un papel fundamental en el crecimiento económico gracias a que, en general, presenta una mayor productividad que la agricultura y los servicios más tradicionales, una mayor capacidad para absorber el progreso tecnológico y produce un efecto eslabonamiento¹⁰⁶ sobre la agricultura y los servicios, ya que ambos sectores dependen para su desarrollo del sector industrial, al proveer su demanda y aprovechar sus medios de producción.

A mediados del siglo XX se inicia en España un intenso proceso de industrialización, que permite a la economía española evolucionar desde una economía eminentemente agrícola a una economía industrializada, a la vez que la aparición de una clase media derivada del

¹⁰⁶ El efecto eslabonamiento refleja la existencia de interdependencia o efectos multiplicadores entre varios elementos.

propio proceso de crecimiento y desarrollo económico hace que se genere una terciarización de la economía. Este proceso de industrialización no sigue una senda estable, sino que se alternan periodos en los que se intensifica el peso de la actividad industrial (Plan de Estabilización y, sobretudo, Planes de Desarrollo) con periodos en los que el peso de la actividad industrial sobre el PIB cae, ganando mayor relevancia el sector terciario (a partir de los años ochenta).

3. RASGOS DEFINIDORES DE LA INDUSTRIALIZACIÓN ESPAÑOLA

Se analizan a continuación los principales rasgos de la industrialización española, que permiten identificar las principales debilidades y fortalezas de la industria nacional. Estos rasgos de la industria nacional serán el resultado de una larga evolución histórica, que se inicia en el año 1959, en el que se lleva a cabo la aprobación del Plan de Estabilización y se puede hablar, por primera vez, de un inicio de una verdadera industrialización de la economía española.

Las actividades industriales tienen por objeto la transformación de los recursos naturales mediante procedimientos físicos o químicos, y siguiendo el SEC-2010 (Sistema Europeo de Cuentas 2010) podemos identificar industria con sector manufacturero.

Este jugó un papel esencial como motor del crecimiento económico durante las primeras fases del proceso de desarrollo. Así, la industria representaba más del 30% del PIB español en los años 70, pero su peso ha disminuido considerablemente desde entonces. A mediados de los 80 representaba ya un 23%, y en el año 2009 alcanzó su mínimo histórico, con un 15%. Esta pérdida de importancia relativa ha sido compartida por buena parte de las economías europeas, y ha ido ligada al proceso de deslocalización empresarial, generando cierta preocupación acerca de un posible proceso de desindustrialización.

Se pueden destacar, además, dos tendencias experimentadas durante este proceso de evolución, que afectan a la mayoría de países occidentales. Por un lado, el crecimiento de la productividad en la industria ha sido mayor al que se ha dado en los demás sectores de actividad. El proceso de globalización de la economía ha sido en gran parte responsable de este fenómeno, ya que se ha producido un aumento de la competencia derivada de un aumento del tamaño del mercado, dándose un efecto expulsión de las empresas menos eficientes y aumentando la productividad total del sector. Además, una parte de servicios realizados en el seno de las empresas manufactureras relacionados con las nuevas tecnologías de información o con la comunicación, han sido externalizados, pasando a contabilizarse como parte del sector servicios cuando anteriormente eran computadas como una parte del sector industrial.

En cualquier caso, desde el mínimo histórico del peso de la industria en el PIB alcanzado en el año 2009, asistimos a un leve repunte del mismo, siendo su peso actual del 17%. En cualquier caso, este 17% aún queda lejos del objetivo que la Comisión Europea había fijado para el año 2020, que consistía, consciente de las importantes funciones

desempeñadas por la industria, en que ésta representara el 20% del PIB europeo en dicho año¹⁰⁷.

Para profundizar en el análisis de la evolución de la actividad industrial podemos clasificar las actividades manufactureras en función de su contenido tecnológico y de la intensidad de su demanda. Así, distinguimos 3 grupos fundamentales:

- Industria avanzada: demanda y contenido tecnológico elevado. Ej.: maquinaria de oficina, ordenadores, instrumentos de precisión, maquinaria eléctrica y electrónica.
- Industria intermedia: demanda y contenido tecnológico medio. Ej.: industria química, caucho y plásticos, maquinaria y equipo mecánico, material de transporte...
- Industria tradicional: contenido tecnológico y demanda bajos. Ej.: industrias metálicas básicas, productos metálicos, alimentos, textil, vestido, cuero y calzado...

En 1985, el peso de cada una de estas industrias era respectivamente del 6%, 27% y 66% del VAB industrial. Desde entonces, se ha producido un aumento del peso de las industrias intermedias (35%) y una ligera pérdida de peso del sector tradicional (59%). Respecto a las industrias avanzadas, si bien su peso creció hasta mediados de los 90, en la actualidad es ligeramente inferior al que tenía en 1985.

Este patrón industrial puede ser motivo de preocupación en tanto que favorece a actividades de escaso contenido tecnológico que, por lo general, utilizan poco trabajo cualificado. Especialmente preocupante resulta que la pérdida de importancia más acentuada haya tenido lugar en las actividades informáticas y electrónicas, que constituyen el eje de la revolución tecnológica. Este patrón favorece el proceso de *catchup* por parte de los nuevos países industrializados lo cual, unido al menor crecimiento de la productividad de la industria tradicional e intermedia, podría suponer un lastre para el crecimiento a largo plazo³.

Además, en los tres tipos de industria se observa un importante déficit comercial. Aunque el déficit comercial se ha reducido considerablemente desde el estallido de la crisis iniciada en 2008, esta reducción obedece fundamentalmente a la reducción de la demanda interna⁴ y no a ganancias de competitividad.

A lo largo del resto de la exposición trataremos de determinar cuáles han sido los factores que nos han conducido hasta la situación actual.

¹⁰⁷ Para lograr este objetivo se aprueba en España el Plan Integral de Política Industrial 2020, que trataba de lograr para dicho año una mejora de la competitividad industrial vía reducción de costes, un estímulo a la I+D+i, la implementación de medidas de apoyo al crecimiento y creación de nuevas empresas, la búsqueda de una internacionalización de nuestra industria y un refortalecimiento de los sectores industriales

considerados estratégicos por su orientación al mercado internacional y su capacidad de arrastre sobre otros sectores.

³ Se puede explicar porqué la economía española se ha especializado en la industria tradicional e intermedia a partir del modelo de Heckscher-Ohlin. Este modelo, de corte neoclásico, explica el comercio internacional en base a la existencia de ventajas comparativas que se justifican por las distintas dotaciones factoriales entre economías. Así, tras la integración europea y, en particular, con el Mercado Único, se afianzan las ventajas competitivas de la industria española en la industria tradicional e intermedia, más intensivas en recursos de los que nuestra economía disfrutaba de una mayor dotación relativa. ⁴ Que genera una caída de las importaciones.

4. CRECIMIENTO Y CAMBIO ESTRUCTURAL: PRINCIPALES ETAPAS TRAS EL PLAN DE ESTABILIZACIÓN

Se analiza a continuación la evolución del proceso de industrialización de la economía española, haciendo un especial énfasis en la evolución del mismo a partir del Plan de Estabilización de 1959.

4.1. Antecedentes al Plan de Estabilización: Inicios (1855-1936) de la política de industrialización y etapa de autarquía (1939-1959)

El proceso de industrialización español se inició con bastante retraso con respecto al resto de países europeos. Así, se podría establecer 1855 como fecha de inicio de este proceso. En ese año se aprueba la Ley de Ferrocarriles que da comienzo la construcción del ferrocarril, que permitiría la vertebración del territorio interior y supondría una fuerte entrada de capital extranjero. En este contexto, tuvo lugar el desarrollo de regiones como el País Vasco y Asturias, ricas en hierro necesario para la construcción del ferrocarril, y de Cataluña, que pudo recibir un mayor flujo de ideas de Europa gracias a su cercanía a Francia.

Tras la Guerra Civil, en un contexto de aislamiento internacional, el Estado desarrolla una política industrial orientada a conseguir la autosuficiencia económica, con un carácter fuertemente intervencionista. A través de las Leyes de Industria de 1939 se regula la concesión por parte del Estado del derecho para la autorización de establecimiento, ampliación y traslado de fábricas¹⁰⁸.

A estas medidas se une la creación del INI (Instituto Nacional de Industria, sustituido en 1995 por la actual SEPI) en 1941, un holding estatal que tenía por objetivo la intervención directa en la actividad industrial.

La valoración que se puede hacer de esta estrategia de desarrollo es, por lo general, muy negativa. El intervencionismo, lejos de contribuir al desarrollo de la industria, supuso un fuerte lastre, ya que las fuertes restricciones comerciales impedían la importación de bienes de equipo y la importación de capital, tecnología y métodos de gestión extranjeros estuvo muy limitada, limitando las posibilidades de crecimiento de la economía.

¹⁰⁸ Además, el Estado podría declarar empresas de interés nacional, a las que otorgaba amplios beneficios fiscales, comerciales y crediticios.

Ante esta situación, España, siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales, se vio obligada a devaluar la peseta e iniciar un importante proceso de apertura internacional y de liberalización interna.

4.2. **Desarrollismo: El Milagro Español (1959-1973)**

En el año 1959 se aprueba, siguiendo las mencionadas recomendaciones, el Plan de Estabilización. Este plan conllevará para la industria una fuerte entrada de divisas que permitirá la importación de materias primas y maquinaria, además de recursos, capital y tecnología extranjera. Así, se inicia un periodo de apertura y liberalización que se vería, no obstante ralentizado, con la implementación de los posteriores Planes de Desarrollo (1964-1973)¹⁰⁹.

En materia industrial, las políticas de liberalización se basaron en la eliminación de las restricciones al establecimiento, ampliación y traslado de fábricas, la sustitución de las empresas de interés nacional por sectores de interés nacional y la ampliación de la posible participación del capital extranjero en las sociedades españolas del 25% al 50%¹¹⁰.

No obstante, en el seno del Gobierno seguía existiendo un cierto temor a los efectos negativos de la desprotección y la liberalización. Por ello, a partir de 1964 se comenzaron a definir sucesivos Planes de Desarrollo, en los que el Sector Público guiaba la dirección del crecimiento económico. El objetivo de los planes de desarrollo era orientar las inversiones hacia la modernización ordenada del sector industrial, ya que se consideraba que dicha modernización no podía ser alcanzada por el sector privado. Para ello se recurrió a 3 tipos de instrumentos:

- Programas de concentración de empresas, cuyo objetivo era conseguir un mayor aprovechamiento de las posibles economías de escala¹¹¹. Consistían en la concesión de beneficios fiscales y financieros a las empresas fusionadas.
- Acciones sectoriales, que tenían por objetivo modernizar sectores con problemas de competitividad. Se concedían beneficios fiscales, subvenciones y un trato preferente en el crédito oficial a empresas de determinados sectores, y a cambio, los sectores apoyados debían cumplir ciertos requisitos en materia de creación de empleo, volúmenes de producción y volúmenes de exportación.
- Políticas de desarrollo y promoción de zonas industriales, cuya finalidad era reducir los desequilibrios regionales en términos de renta per cápita. Para ello se recurrió a la creación de polos de desarrollo, polos de promoción industrial y polígonos industriales:

¹⁰⁹ El I Plan de Desarrollo se implementa del 1964 al 1967, el II Plan del 1968 al 1971 y el III Plan se había planificado del 1972 al 1975, pero se interrumpe en 1973 debido a la crisis mundial del petróleo y a las insalvables divergencias entre lo planificado y la realidad.

¹¹⁰ Ese 50% podía incluso superarse previa autorización del Consejo de Ministros.

¹¹¹ Las economías de escala suponen una mayor eficiencia en costes y surgen cuando al aumentar el tamaño de producción se reducen los costes medios, siendo eficiente por tanto aumentar el tamaño de las empresas para favorecer un aprovechamiento pleno de las economías de escala.

- Los polos de desarrollo y los polos promoción industrial se ubicaban respectivamente en zonas que contaban y que no contaban con una cierta base industrial, y tenían por objetivo potenciar el crecimiento industrial de determinadas ciudades para liderar de esta forma el crecimiento de su entorno.
- Los polígonos industriales, por su parte, trataban de aprovechar las economías de aglomeración mediante la concesión subvenciones o tratos preferenciales en el crédito oficial a las entidades que decidiesen instalarse en los mismos.

Los planes de desarrollo, unidos a una coyuntura económica muy favorable y al bajo precio del petróleo permitieron que el valor añadido bruto (VAB) industrial creciese entre 1964 y 1973 a una tasa media del 10% anual gracias a sectores como la industria química, los electrodomésticos o la automoción. De hecho, la industria pasó a convertirse en el principal sector exportador. Además, el desarrollo de la industria provocó un masivo éxodo rural hacia las ciudades que hizo que, ante la falta de mano de obra barata, el sector agrario tuviese que optar por la mecanización y la modernización de sus explotaciones.

No obstante, el Milagro Español, tenía ciertas debilidades que se pondrían de manifiesto durante las décadas de los 70 y los 80¹¹². Entre ellas podemos destacar la existencia de un claro problema de sobrecapacidad que se hizo patente durante la crisis energética de los setenta¹¹³, una alta dependencia energética (que ya existía previamente) unida a un aumento de los requerimientos de energía de la economía¹¹⁴, un déficit comercial estructural, desequilibrios regionales, tensiones inflacionistas, dualidad en el tamaño empresarial¹¹⁵, expulsión de la iniciativa privada...

4.3. Crisis económica y reconversión (1974-1985)

La crisis del petróleo coincidió en el tiempo con la Transición política española y el auge de los nuevos países industrializados de Asia, causando mayores perjuicios en España que en los países de su entorno debido a las debilidades que se habían generado durante el Milagro Español.

Ésta fue especialmente dura para sectores como la siderurgia o la construcción naval cuya dependencia del petróleo era mayor. Además, las autoridades reaccionaron de una forma tardía a este shock. Así, inicialmente se pensó que los mayores precios del petróleo eran fruto de una situación transitoria por lo que se optó por subvencionar el consumo de energía. Sin embargo, en 1975 esta política se manifestaría claramente insostenible.

¹¹² Denominadas por Fuentes Quintana los “pasivos del crecimiento”.

¹¹³ Esa sobrecapacidad apareció principalmente por la obligación que el Sector Público impuso a la banca privada, que debía financiar determinados sectores (siderúrgica, textil, naval...).

¹¹⁴ El aumento de los requerimientos de energía surge por el paso del uso del carbón al uso del petróleo y la energía eléctrica, de transportes que usan poca energía a otros intensivos en energía eléctrica, de productos agroalimentarios no elaborados a productos elaborados o a la aparición de un uso intensivo de los electrodomésticos.

¹¹⁵ Convivían gigantes empresariales que habían crecido al calor del apoyo estatal con un elevado número de PyMEs que prácticamente no fueron tenidas en cuenta en los Planes de Desarrollo.

Al mismo tiempo, la Transición permitió a los sindicatos disfrutar de un poder que anteriormente se les había negado vía ilegalización. De este modo, para evitar tensiones sociales, se permitió que los salarios nominales crecieran por encima de la inflación. Todo esto acabaría por provocar una espiral inflación-crecimiento salarial-inflación.

Los Pactos de la Moncloa de 1977 trataron de controlar la inflación, el déficit público y el paro. Sin embargo, las primeras reformas estructurales no llegarían hasta principios de los 80. Así, en 1981 se aprueba la Ley de Reconversión Industrial, un plan de reconversión para 11 sectores en crisis¹¹⁶.

El INI, por su parte, adoptaría una posición muy activa, tomando participaciones en las empresas con peor situación con el objetivo de reflotarlas con fondos públicos. Sin embargo, debido a las abultadas pérdidas, las empresas del INI se ven obligadas a afrontar una fuerte reconversión a mediados de los años ochenta¹¹⁷.

En el ámbito tecnológico se debe destacar la creación del Centro para el Desarrollo Técnico Industrial (CDTI), para prestar apoyo directo a los proyectos de desarrollo de inventos.

En el ámbito energético se aprueba el Plan Energético Nacional 1978-1987, que puso un gran énfasis en la energía nuclear y del carbón para intentar disminuir la dependencia del petróleo. Con él, se inició la construcción de varias centrales nucleares y aumentó el uso del carbón nacional¹¹⁸.

En definitiva, podríamos valorar el decenio 1975-1985 como traumático por la destrucción de empleo industrial que supuso. No obstante, también es en esta etapa cuando comienza la (tardía) modernización de la estructura industrial orientándose la producción hacia industrias de mayor contenido tecnológico.

4.4. De la integración en la Comunidad Económica Europea (CEE) a la actualidad (1986-)

La adhesión a la actual UE tendría efectos muy positivos sobre el tejido industrial español gracias a varios factores:

- El mayor tamaño del Mercado Único impulsó procesos de fusión y adquisición que aumentaron la competitividad empresarial.

¹¹⁶ La Ley de Reconversión industrial establecía ayudas de carácter crediticio a través de avales ICO, exenciones y bonificaciones fiscales, fomentaba las prejubilaciones y prolongaba el subsidio de desempleo y ofrecía subvenciones a la inversión y a proyectos de investigación.

¹¹⁷ Cierre de los Altos Hornos del Mediterráneo, remodelación de ENSIDESA, reducción de la capacidad naval en un 50% y fuertes ajustes en Iberia o Seat.

¹¹⁸ Posteriormente (1983) se daría un giro en la política energética, suspendiéndose la construcción y puesta en marcha de numerosas centrales de energía nuclear (moratoria nuclear), debiendo indemnizar a las empresas propietarias de dichas centrales.

- Se produjo una fuerte entrada de capitales procedentes de la CEE que no sólo contribuyeron a aumentar la inversión nacional, sino que llevaron aparejada la transferencia de tecnologías y conocimientos.

De hecho, la producción industrial creció en los cinco primeros años de pertenencia a la CEE a un ritmo del 9% anual. La integración también provocó un aumento del déficit exterior, al aumentar las importaciones a un mayor ritmo que las exportaciones¹¹⁹. No obstante, el déficit fue cubierto con fuertes entradas de capitales, en forma tanto de inversión en cartera como directa, lo que supuso no sólo una transferencia de capitales, sino también de tecnología.

La adhesión implicó, no obstante, fuertes restricciones para la política industrial nacional, ya que acciones como las ayudas públicas se encontraban limitadas por la Política de Defensa de la Competencia con el objetivo de garantizar el buen funcionamiento del Mercado Único. Así, siguiendo las directrices comunitarias y aprovechando los fondos estructurales procedentes de Bruselas, la política industrial se ha centrado desde entonces no tanto en salvar sectores en crisis sino más bien en ofrecer ayudas a la I+D+i, la innovación y el apoyo a PYMES.

Con respecto a la política tecnológica, en el plano nacional se aprueba el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica y en el plano comunitario se desarrollan una serie de Programas Marco de I+D.

Por lo que respecta al sector público empresarial, a principios de los noventa, el deterioro de la coyuntura económica hizo que el INI volviese a las pérdidas. Por ello, en 1992 se crea TENEO, un subholding del INI que agrupaba las empresas más rentables o con buenas expectativas, y que permitiría proceder progresivamente a su liberalización. Mientras tanto, el resto de empresas públicas se sometieron a un costoso proceso de reestructuración. En 1995, el INI sería sustituido por la SEPI¹²⁰ y la Agencia Industrial del Estado. La SEPI se haría con las participaciones de TENEO mientras que la Agencia Industrial del Estado agrupó las empresas en procesos de reconversión. No obstante, esta Agencia sería absorbida por la SEPI en 1997 (que actualmente continúa ejerciendo su actividad constituida como entidad pública empresarial).

Paralelamente al proceso de reconversión, tiene lugar desde 1993 un importante proceso de privatizaciones que se acelera desde 1996 a través del Plan de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado, que permitió además al gobierno obtener importantes ingresos. Así, entre 1996 y 1999 tuvieron lugar 36 privatizaciones vía Oferta Pública de Venta o venta directa¹²¹. Estas privatizaciones permitieron recaudar 5 billones de pesetas (30.000 millones euros).

¹¹⁹ El aumento del déficit exterior es un hecho estilizado en los procesos de integración y liberalización al adaptarse la demanda de forma más rápida al nuevo sistema de precios que la oferta, que requiere de una reasignación de factores productivos.

¹²⁰ Sociedad Estatal de Participaciones Industriales.

¹²¹ Por ejemplo, Telefónica, Repsol, Endesa, Gas Natural, Argentaria, Tabacalera...

En definitiva, la Adhesión puede ser valorada de forma positiva para la industria española por varios motivos:

- En primer lugar, porque ha supuesto una reestructuración del sector industrial que ha aumentado la eficiencia productiva.
- En segundo lugar, porque ha permitido a la industria superar la tradicional orientación al mercado interno. Así, desde 1999 la Inversión Extranjera Directa emitida es superior a la recibida.
- Ha permitido una reorientación hacia actividades intermedias y avanzadas.

Durante la primera década del siglo XXI el peso de la industria se mantendría estable debido a las políticas ya comentadas, hasta la crisis económica y financiera iniciada en el año 2009. Como se comentaba en el primer apartado de la exposición, esta crisis afecta de forma significativa a la actividad industrial, que llega a representar únicamente un 15% del PIB en 2009. De hecho, el colapso de la demanda desencadena importantes ajustes en la capacidad instalada y en el empleo, registrando la producción industrial una caída del 15,5% en el año 2009.

En los años posteriores se produce un progresivo aumento del peso de la industria sobre el PIB hasta la situación actual. El momento actual está claramente influido por la pandemia del Covid-19, que desde un punto de vista internacional generó una ruptura de las Cadenas de Valor Globales y que en el medio plazo podría modificar la cadena de aprovisionamiento industrial, pasando de una búsqueda de la máxima eficiencia posible a un proceso de *re-shoring* y la búsqueda de una mayor resiliencia en las cadenas de aprovisionamiento. Además, la pandemia ha generado una aceleración de ciertas tendencias que ya se venían dando en los años anteriores. De esta forma, el posible aumento de las inversiones en industrias como las relacionadas con la lucha contra el cambio climático o la mayor digitalización de la economía son oportunidades que deben ser aprovechadas por la industria nacional, permitiendo un aumento paulatino del protagonismo de la industria avanzada.

Además, desde un punto de vista de la política industrial se debe señalar que a raíz de la pandemia, la Unión Europea decidió flexibilizar las restricciones en lo referente a las Ayudas de Estado. En este contexto, se constituye en España a través del Real Decretoley 35/2020, de 3 de julio, el Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas gestionado a través de la SEPI. El objetivo es facilitar un apoyo público temporal a aquellas empresas solventes de carácter estratégico que hayan experimentado dificultades debido a la crisis económica derivada de la pandemia del Covid-19. Dicho fondo está dotado inicialmente con 10.000 millones de euros.

De esta forma, y analizado el proceso de evolución de la industria española desde la formulación del Plan de Estabilización en el año 1959, se debe de hacer referencia a cuáles son los retos que experimenta dicho sector (algunos de los cuáles ya estaban presentes en los años sesenta) y que deben marcar el camino a la política industrial:

- Se debe aumentar la competitividad de la industria, apostando fuertemente por un modelo de Ventaja Comparativa basado en la calidad, el diseño y la tecnología y no en salarios bajos, ya que, además de ser un modelo centrado en una industria de bajo Valor Añadido, la industria española no podría competir con otras, como

las asiáticas, en costes. Por ello, es necesario evolucionar hacia una concepción horizontal de la industria, mejorando las condiciones de la industria para mejorar la competitividad. Así, la política industrial tiene que orientarse hacia la innovación y desarrollo tecnológico, la internacionalización, la potenciación de la competencia y el capital humano y el fomento de la concentración de la producción (o, al menos, su agrupación en *clusters*). Esta política industrial debe de ir, además, acompañada de una inversión significativa y eficiente en I+D. Así, se deben corregir ciertas debilidades del pasado, como es el hecho de que, según la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) del año 2009 al 2016 (debido, en gran parte, al impacto de la crisis) cayera la inversión en I+D en España un 10,2%, mientras que en la UE-28 la misma aumentaba un 17% (siendo España la única de las cinco primeras potencias de la UE en las que se producía una caída de dicha inversión). Además, dicho organismo señala que de lo presupuestado en I+D se gastó solo el 50%.

- Se debe reorientar la industria hacia actividades de mayor valor añadido. En este sentido, es importante aprovechar el Valor Añadido que se puede generar en las actividades pre- y post- producción (innovación, diseño, marketing, servicio al cliente...).
- Preparar a la economía para afrontar la (cada vez más cercana) Cuarta Revolución Industrial. Para ello, es necesario la formación de los trabajadores en la industria conectada y la implementación de un marco institucional apropiado. Así, la Formación Profesional Dual enfocada a la industria 4.0 debe ser un pilar fundamental para conseguir esta adecuada formación de los trabajadores.

5.CONCLUSIÓN

En este tema se han analizado los rasgos actuales de la industria española y cómo se ha llegado a dicha configuración. Se ha hecho una mención especial al Plan de Estabilización de 1959 como punto de inflexión que supone el abandono de un modelo económico autárquico y caracterizado por una alta intervención del Sector Público a un modelo liberalizado. Además, junto con los Planes de Desarrollo, el Plan de Estabilización daría lugar al periodo del Milagro Español, en el que surgen no obstante ciertas debilidades que retrasan la reestructuración y modernización del sector industrial español hasta los años ochenta y noventa.

Desde un punto de vista socioeconómico, en este periodo se producen dos hechos muy relevantes. En primer lugar, se da una paulatina aproximación de España a Europa occidental, que facilitaría la futura adhesión en 1986. En segundo lugar, surge una España de clases medias, que podría haber favorecido el éxito de la transición política española.

Por último, en relación con la situación actual de la industria española y posibles líneas de mejora de cara a un futuro, la pandemia el Covid-19 ha puesto de relevancia la necesidad de contar con dos atributos fundamentales: Agilidad y resiliencia. Estamos experimentando un cambio de paradigma en un momento que ya venía marcado por profundos procesos de transformación y en el que la agilidad y la resiliencia serán factores clave para la futura competitividad. En este proceso no se podrá obtener un resultado

exitoso sino se invierte adecuadamente en I+D y se incentiva una cooperación eficiente entre el sector público y privado.

6. BIBLIOGRAFÍA

Enlaces web (para aclarar conceptos)

- Barandiaran, Cardoso, Díez (2019). “Desindustrialización prematura en España”. BBVA Research.
<https://www.bbva.com/publicaciones/desindustrializacion-prematura-en-espana/>
- Cristeto (2020). “La desescalada del sector industrial en España”. KPMG Tendencias. <https://www.tendencias.kpmg.es/2020/05/covid-19-la-desescalada-del-sector-industrial-en-espana/>
- 2019. “España es la única potencia económica europea que reduce su inversión en I+D+i”. El mundo.
<https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2019/06/24/5d0bba91fdddf141d8b45ab.html>
- 2020. “Métodos predictivos y nuevos perfiles, claves para la industria postcovid”. Expansión.
<https://retosdelmanana.expansion.com/metodos-predictivos-y-nuevos-perfiles-claves-para-la-industria-post-covid.html>
- Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas.
<https://www.sepi.es/es/fondo-apoyo-solvencia-empresas-estrategicas>

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 21

Factores de crecimiento. Recursos naturales y humanos. Formación de capital. Innovación y cambio tecnológico.

Sumario: 1. Contextualización. 2. Factores de crecimiento: 2.1. El factor trabajo. 2.2. El capital productivo. 2.3. Productividad total de factores. 3. Recursos naturales y humanos: 3.1. Recursos naturales. 3.2. Recursos humanos. 4. Formación de capital: 4.1. Concepto. 4.2. Inversión en la economía española. 4.3. Ahorro nacional bruto. 5. Innovación y cambio tecnológico: 5.1. Posición española en el contexto internacional. 5.2. Marco jurídico.

1. Contextualización

A finales de los años cincuenta, tras abrir la economía al exterior y poner fin al período de autarquía, España comenzó una etapa de crecimiento que llega hasta la actualidad. En 2009, nuestro país se posicionó como la octava potencia mundial en términos de PIB, con un PIB real nueve veces al existente en 1959 y un PIB per cápita multiplicado por seis. Todo ello, permitió aumentar la convergencia real con la UE-28. En la actualidad España se posiciona como la décimo quinta potencia mundial.

2. Factores de crecimiento

Tradicionalmente, se han considerado dos grupos de factores de distinta naturaleza como explicativos del crecimiento en la producción: acumulación de factores productivos (trabajo y capital), y progreso tecnológico.

a. El factor trabajo

i. Contribución del factor trabajo al crecimiento

1. El **trabajo** es el tiempo que las personas dedican a la producción. Por ejemplo, las horas de trabajo físico de un agricultor, las horas de estudio de un investigador o las horas de clases de un profesor.
2. El crecimiento de la **productividad aparente del trabajo**, es decir, el valor añadido producido por cada hora de trabajo, viene dado en términos generales por la diferencia entre la tasa de crecimiento y la tasa de empleo.

ii. Crecimiento de la productividad aparente del trabajo

1. La visión que se desprende en términos de productividad del trabajo arroja bajos resultados en la evolución de España en el contexto internacional:
 - a. Mientras que de 1995 a 2018 la productividad por hora trabajada ha aumentado en España un 17,5%, en la eurozona el crecimiento ha sido del 30,7%, siendo aún mayor en la UE (37,1%) y EE.UU. (46,5%).

b. Esta evolución implica que España se haya alejado del nivel de productividad de otras economías más desarrolladas.

i. Si tomamos como referencia la Unión Económica y Monetaria (UEM), en la actualidad la productividad del trabajo de la economía española es un 18,7% inferior, cuando en 1995 la brecha era la mitad (9,6%). Fue en los años de expansión hasta 2008 cuando España se alejó de los niveles de productividad de la UEM, hasta situarse un 20,7% por debajo de estos países.

ii. En la UE, también se ha producido un proceso de divergencia, ya que en 1995 nuestra productividad por hora trabajada era un 14,5% superior y en la actualidad un 1,9% inferior.

2. La explicación a este fenómeno reside, entre otros factores, en el mercado laboral español, uno de los más disfuncionales de los países desarrollados, con un peso elevado del empleo temporal y donde la creación de empleo se concentra en las fases de recuperación en sectores de baja productividad. De hecho, el crecimiento económico español ha tradicionalmente sido más intensivo en el empleo que en la productividad.

3. Los bajos resultados conseguidos por la economía española en términos de productividad afectan a su capacidad para converger a los niveles de renta por habitante de los países más desarrollados.

b. *El capital productivo*

i. Concepto

- El capital incluye los bienes durables que son utilizados para fabricar otros bienes o servicios. Así, por ejemplo, la maquinaria agrícola, ordenadores.
- La contribución al crecimiento de la acumulación de capital varía según se mida por medio del *stock de capital neto* o por medio del *capital productivo*.
 - El *capital neto* es el valor de mercado de los activos acumulados, y tiene en cuenta la depreciación.
 - El *capital productivo* tiene en cuenta que distintos activos poseen un potencial diferente de generar servicios productivos. Por ello, este concepto es el más adecuado para analizar la contribución del capital al crecimiento.

2.1. Crecimiento y composición del capital productivo

- En España, el crecimiento económico ha estado fuertemente impulsado por la acumulación de capital. **El capital productivo creció a tasas anuales muy elevadas en los años de expansión, llegando a alcanzar el 6,5% a finales del siglo pasado.** Hasta el comienzo de la crisis financiera de 2008 se mantuvo en tasas

anuales promedio del 5%. La caída posterior de los ritmos de crecimiento fue muy pronunciada, pero se mantuvo en valores positivos.

- Si el capital productivo agregado se ha mantenido en valores positivos en las últimas décadas ha sido debido al sector de servicios privados, y también de la industria. Ambos sectores son los artífices del crecimiento positivo del capital productivo privado, en contraposición con el público, que se desplomó a partir del año 2010, presentando tasas de variación negativas.

2.2. Crecimiento y composición del stock de capital neto

- El stock de capital neto prácticamente se dobló entre 1995 y 2016:
 - El capital residencial perdió peso, desde el 48% del total que representaba en 1995 al 43,7%.
 - El capital público no residencial también perdió protagonismo, aunque con una intensidad muy inferior: de 12% en 1995 a 10,8%.
 - El ganador ha sido el capital privado no residencial, que ganó 5,6 puntos porcentuales entre 1995 (40%) y 2016 (45,6%).
- El stock de capital neto no residencial se ha multiplicado casi por 3 entre 1995 y 2016 pero su composición apenas ha variado en estos veinte años:
 - El peso del capital TIC sobre el total solo ha cambiado 3 décimas, del 5,5% en 1995 al 5,2% en 2016 (debido a la caída del precio de estos activos).
 - El capital en equipo de transporte pasó de 5,5% a 5,3%; la maquinaria y otros activos no TIC aumentó ligeramente, del 17% al 20%; y el componente de otros edificios y construcciones también se mantuvo aproximadamente constante, puesto que solo varió del 71,9% al 69,4%. En el gran peso de este componente tiene bastante que ver su vida media, mucho más dilatada que la de los equipos de transporte o los activos TIC.

2.3. Productividad total de los factores.

- El indicador que refleja la eficiencia con la que se utilizan de forma conjunta el empleo y el capital en el proceso productivo se denomina Productividad Total de los Factores (PTF).
- Según la estimación que realiza *The Conference Board*, la economía española presenta un problema estructural de productividad, con una PTF en 2017 un 10,5% inferior a la de 1995. Esta pérdida de productividad contrasta con una ganancia del 4,5% en la UE-28 y del 1,4% en la eurozona, y mucho más con respecto a países como Alemania (8,5%) o Estados Unidos (9,2%).
- Además de lo anterior, resulta curioso el comportamiento de la productividad en España, que registra los mayores aumentos cuando la economía se contrae y destruye empleo (crecimiento pasivo), mientras que se estanca o incluso retrocede cuando el ciclo es expansivo y la creación de trabajo es robusta, al contrario que en países como Alemania, Reino Unido o EEUU.
 - La explicación a este fenómeno reside, además de en las características del mercado laboral español ya mencionadas, en el menor esfuerzo inversor tanto en I+D, cuyo peso en el PIB es un 45% inferior al de la UEM (1,24% vs 2,17%); como en educación, que sitúa nuestro stock de capital humano un 4% por debajo de la eurozona.
 - También nuestra posición se sitúa por debajo de la UEM en capital público, con un stock por habitante un 5,2% inferior.

3. Recursos naturales y humanos

RECURSOS NATURALES

La disponibilidad de los recursos naturales determina las posibilidades de desarrollo y, por ende, el nivel de bienestar de la población.

3.1. Territorio

- **Superficie:** España es el segundo país de la UE tras Francia por superficie agrícola útil (SAU) pero la superficie ocupada solo representa el 15% de la SAU, debido a limitaciones orográficas y climáticas.
- **Relieve:** La compleja orografía y el accidentado relieve español dificultan las comunicaciones, lo que históricamente impuso restricciones al desarrollo de la actividad económica. La adhesión a la CEE y la concesión de fondos estructurales (FEDER) han permitido que España se posicione en la actualidad como el duodécimo país del mundo con mejores infraestructuras.
- **Suelo:** Más de un tercio de la superficie española soporta erosiones calificadas como graves o muy graves. La pérdida de suelos por erosión es uno de los principales retos a abordar no solo a nivel nacional sino también a nivel comunitario.
- **Clima:** la gran variedad climática se refleja en las diferencias a nivel de precipitaciones y temperaturas, aumentando los contrastes entre regiones geográficas. A pesar de ello, se puede decir que España tiene un clima benigno: de altas temperaturas y un gran número de horas de sol en comparación con sus socios europeos; que se acompaña de un territorio con 8.000 kilómetros de costa, donde aproximadamente el 25% son playas, y existe una amplia diversidad de paisajes, flora y fauna. Esta dotación natural privilegiada ha permitido que España se haya consolidado tradicionalmente como una potencia turística mundial.
- **Geográficamente:** un país periférico, pero con un gran valor geoestratégico por su cercanía a África (Estrecho de Gibraltar) y su pertenencia a la UE.

3.2. Recursos hídricos

- **Escasez de agua:** en España, las precipitaciones son más reducidas que en el resto de la UE y están mal distribuidas temporalmente. España ocupa una de las últimas posiciones en la UE (220 mm¹²²) y su tasa de evapotranspiración es muy alta por razones climáticas. Esto ha llevado, entre otros, a la construcción de presas para embalsar el agua en época de lluvias.
- **Consumo:** el crecimiento del consumo de agua en relación con la evolución del PIB revela una utilización ineficiente de agua (las pérdidas se estiman en un 24,7% del total de agua consumida). Las necesidades de agua potable son menores que las de agua no potable, pues la parte principal de la demanda procede de regadíos (68%), si bien la demanda de agua por motivos de urbanización aumenta de forma continuada.
- Sin embargo, **el verdadero problema es el desequilibrio espacial:** que afecta sobre todo a las cuencas del Segura, del Júcar y del Sur. Por ello, se han tratado de maximizar los recursos de la cuenca deficitaria (Planes Hidrológicos de cuenca).

¹²² Aunque la escorrentía total media anual equivale a 220 mm, la distribución espacial de la escorrentía es muy contrastada, existiendo áreas donde ésta no alcanza 50 mm/año frente a otras donde supera los 800 mm/año.

3.3. Energía

- **Elevado consumo de energía:** como corresponde a una economía desarrollada. En España, el coeficiente de intensidad energética creció durante la etapa 2000-2004 debido a la intensidad del sector de la construcción igualando los ratios de la UE. En 2017, el coeficiente de intensidad energética ha venido disminuyendo desde 2005 y hoy es 110,4 kg/1000 €, menor que la media de la UE (similar a Alemania).
- **Escasez de recursos:** elevada dependencia de los hidrocarburos, casi dos tercios del consumo primario se basa en los combustibles fósiles.
- **España ha sido calificada de “isla energética”:** la falta de interconexiones con el exterior y la carencia de recursos energéticos domésticos provoca una dependencia energética. En la actualidad, la producción nacional sólo cubre el 28% de las necesidades energéticas, y el coeficiente de dependencia energética media de la UE está en torno al 55%, mientras que en España es casi del 75%.
- **Limitada diversificación exterior:** el 55% de las importaciones de gas natural proviene de Argelia. En petróleo, las fuentes están algo más diversificadas, ya que Nigeria, México, Arabia Saudí y Rusia representan el 56% del total de importaciones.
- **Desajuste entre el tipo de energía consumida y el tipo de energía producida:** el consumo de energía primaria se divide principalmente en: petróleo (42%) y gas natural (20%), mientras que la producción autóctona de energía primaria se divide principalmente en: renovables y nuclear. Las renovables tienen un peso elevado en el mix eléctrico español: un 36,8% de la producción eléctrica en 2019.

RECURSOS HUMANOS

La cantidad y calidad de los recursos humanos influyen sobre los niveles de crecimiento y bienestar. La estructura demográfica determina la realidad económica, social e institucional de una sociedad. Los niveles de cualificación de la población determinan la oferta de trabajo y el nivel de capital humano, factor clave del PIB potencial.

4. Estructura demográfica

- **Desde una perspectiva cuantitativa, destacamos:**
 - **Evolución de la natalidad:** España pasó de tener la tasa de fecundidad más elevada de Europa en los años 60 y 70 (*baby boom*) a registrar hoy una de las más reducidas (1,31), como consecuencia de los cambios en las estructuras económicas, sociales y culturales: la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo, la aprobación del divorcio y la dificultad a la hora de conciliar vida personal y profesional.
 - **Pirámide de edad:** España se ha asimilado al perfil demográfico de la UE, caracterizado por un envejecimiento gradual de la población. La esperanza de vida al nacimiento se encuentra por encima de los 83 años (80,4 para los hombres y los 85,7 para mujeres). Los estratos de más de 65 años han pasado del 10,4% en 1976 al 19,2% en 2018, mientras el segmento de la población menor de 20 años ha pasado del 35,6% al 19,8%.
 - **Movimientos migratorios:** España pasó de ser un país de emigrantes durante los años 40-60 a ser receptor de inmigración, sobre todo en la década de los años 2000 (más de 6 millones de inmigrantes). En 2019, los extranjeros residentes en España representaron el 9,8% de la población (4,5 millones de personas).

- **Efectos, principalmente:**
 - Demográficos:
 - Gran incremento poblacional: con un total de 46,7 millones de personas.
 - Envejecimiento de la población: aumento del peso relativo de los segmentos de mayor edad (si en 1976 había 5,2 personas de 20 a 64 años por cada mayor de 64, en 2018 hay 3,2).
 - Geográficos: si bien la población en España aumenta, no todas las regiones crecen (España Vacía).
 - Económicos:
 - Dependencia: el envejecimiento de la población ha aumentado la presión sobre el sistema sanitario y pone en riesgo la sostenibilidad del sistema de pensiones.
 - Inmigración: ha ayudado a aumentar la tasa de ocupación a corto plazo, sosteniendo el sistema de pensiones. Cuanto mayor sea el capital humano de la inmigración recibida y más efectivas las políticas de integración y cohesión social, mayor contribución al sistema de la Seguridad Social.

4.1. La tasa de actividad

- La tasa de actividad española es del 57,83% (Encuesta de Población Activa, 2020).
- Esta tasa de actividad ha tenido, durante los últimos años, una tendencia decreciente debido a: la jubilación de la generación del baby-boom, el retorno de los inmigrantes a sus países de origen debido a la Gran Recesión, la emigración de los jóvenes a otros países y la vuelta a los estudios por parte de los jóvenes (se vuelven inactivos, es decir, no buscan empleo activamente).

4.2. Capital humano

La educación permite, así, elevar la productividad del trabajo, aumenta el *know-how* y genera externalidades positivas (desbordamiento del conocimiento).

- **Gasto público en educación:** creció 844 millones en 2016, un 1,66% hasta los 46.882,8 millones de euros, con lo que representó el 9,97% del gasto público total. De acuerdo con la OCDE, la masa salarial de los profesores es de las más altas, mientras que el gasto por alumno está por debajo de la media (en 2016, España gastó un total de 9.500 dólares por estudiante frente a los 10.500 dólares en la media de la OCDE). El gasto por estudiante universitario está también por debajo de la media: en España fue 12.600 dólares frente a los 15.600 dólares de media en la OCDE.
- **Tasa de escolarización:** es cercana al 97% a partir de los 6 años, superando el promedio de la OCDE.
 - La población adulta española con estudios superiores a los obligatorios alcanza el 60,2% en 2018 frente al 51,1% en 2008, una mejora de 9 pp en 10 años.
 - La cifra de adultos españoles con estudios inferiores a la segunda etapa de Educación Secundaria (39,9%) dobla a la de la Unión Europea (18,7%).
 - Sin embargo:
 - España se ha convertido en el país de la UE con mayor fracaso escolar: el 17,3% de los jóvenes españoles entre 18 y 24 años no siguieron formándose tras finalizar secundaria en 2019.

- La tasa media de empleo en los países de la OCDE para jóvenes con estudios superiores fue del 86% mientras que en España es del 79%.

5 Formación de capital

5.1. Concepto

La formación bruta de capital recoge en la contabilidad nacional la adquisición o inversión en nuevos bienes de capital, e incluye tanto la formación bruta de capital fijo – FBCF – para producir bienes de equipo, como la variación de existencias.

5.2. Inversión en la economía española

5.2.1. Inversión privada e inversión pública

- La **inversión privada** puede ser inversión no residencial o residencial, o incluso variación de existencias.
- La **inversión pública** se ha centrado tradicionalmente en el desarrollo de infraestructuras, que aumentan la capacidad productiva del país, en particular, desde la adhesión a la Comunidad Económica Europea.

5.2.2. Patrón de inversión bruta y neta de la economía española

- La tasa de inversión española (FBCF/PIB) ha ido decreciendo desde la década del 2000:
 - España presentaba antes de la crisis unas tasas de inversión muy superiores a las de la zona euro, Alemania o Francia (promedio 2000-2007: 28,7%).
 - La crisis provocó caídas de las tasas de inversión del 40% (el promedio tasa de inversión española 2008-2013 fue del 23,1%).
 - España presenta en la actualidad tasas de inversión muy similares a las de la media de la zona euro, Alemania o EE.UU.. (promedio tasa de inversión española 2008-2013: 20,4%).
- **Distribución sectorial de la inversión bruta:** la partida más relevante es la inversión en servicios privados, seguida de la industria y de los servicios públicos. La agricultura, pesca y construcción tienen tasas de inversión bruta prácticamente nulas.
- **Distribución geográfica de la inversión:** la mayor parte de la inversión se ha localizado desde 1995 en los territorios de mayor dimensión económica y demográfica: Cataluña, Comunidad de Madrid, Andalucía y Comunidad Valenciana. Desde la perspectiva provincial, Madrid y Barcelona son, por ese orden, los territorios que mayor inversión han absorbido, con gran diferencia respecto al resto.
- Ahora bien, si analizamos los resultados **en términos de inversión neta** (deducida la depreciación), las conclusiones no son tan positivas:
 - En 1995 la inversión neta representaba el 7,2% del PIB, alcanzó el máximo en 2006 (14,3%) para caer hasta valores próximos a cero en 2013.
 - En 2016 el esfuerzo inversor neto (Inversión neta/PIB) ascendió a 1,8%. Esto indica que la inversión actual apenas resulta suficiente para mantener las dotaciones de capital neto, una situación próxima a la parálisis del proceso de acumulación de capital.
- **La composición de la inversión** también ha cambiado en estos años de recuperación, ganando peso los activos más productivos (TIC, inmateriales, etc.) a costa de los residenciales y el resto de activos vinculados al sector de la construcción. Este cambio de patrón inversor ha hecho que España se acerque más a los perfiles de inversión de los países más avanzados de nuestro entorno.

- **La inversión en activos inmateriales** no solo no se redujo durante los años de crisis, sino que aumentó en términos absolutos y, por tanto, ganó peso en la inversión agregada. Estos activos representaban al comienzo del periodo menos del 10% de la inversión total y terminaron con un porcentaje del 15%. Pese a ello, su presencia en la economía es todavía muy reducida, inferior a la de países como Estados Unidos y el Reino Unido (20% y 26%, respectivamente).

5.3. Ahorro nacional bruto

- **El esfuerzo inversor se encuentra estrechamente relacionado con la capacidad de ahorro.** El ahorro nacional se compone de: ahorro de las sociedades no financieras, ahorro de las economías domésticas y ahorro público.
- **Ahorro de las economías domésticas:**
 - Tras ocho años con capacidad de financiación positiva, en 2018, la tasa de ahorro de los hogares cayó al mínimo histórico del 4,9% de la Renta Disponible Bruta.
 - En 2022, la inflación amenaza con presionar nuevamente los ahorros de cada vez más hogares. Según datos del INE, los hogares españoles tuvieron una tasa de ahorro del 16,1% de su renta disponible, frente al 21,1% del mismo periodo del año anterior.
 - Como principales partidas que suponen un mayor riesgo para la economía doméstica están la luz, el gas y el agua. En un segundo nivel, se sitúan el transporte, la alimentación y la vivienda.
- **Ahorro público:** las Administraciones Públicas registraron una necesidad de financiación del 2,5% del PIB, inferior en 0,5 puntos porcentuales a la obtenida el año anterior. No obstante, esa mejora del saldo público esconde un estancamiento del déficit estructural, que se halla en el nivel más elevado de toda la Eurozona.
- **Ahorro sociedades no financieras (empresas):** con los hogares y las Administraciones Públicas en situación de necesidad de financiación, todo el peso del sostenimiento del superávit exterior de la economía española, necesario para seguir reduciendo nuestra posición fuertemente deudora frente al exterior y para mantener la confianza en cuanto a nuestra solvencia, recae únicamente sobre las empresas. Estas generaron en su conjunto una capacidad de financiación equivalente al 2,5% del PIB en 2018, en positivo por décimo año consecutivo, y superior a la zona euro.

6. Innovación y cambio tecnológico

6.1. Importancia y acceso a la innovación

- Los avances en la tecnología han sido muy limitados durante períodos de tiempo muy elevados, pero a partir de la Revolución Industrial se ha producido un espectacular desarrollo tecnológico acompañado de una aceleración en las tasas de crecimiento de la producción, lo que ha llevado a considerar que el **principal motor del crecimiento económico es el progreso tecnológico.**
- **Las 2 vías fundamentales para acceder a innovaciones tecnológicas son:** (i) generación propia a partir de actividades de I+D; (ii) mediante la tecnología incorporada en los bienes y servicios importados, el *know-how* asociado a la inversión extranjera y el capital humano extranjero. Generalmente, se combinan ambas vías, pero la primera genera economías de escala, alcance y aprendizaje.

6.2. Posición española en el contexto internacional

- En España existe un **déficit tecnológico crónico**, debido a la estructura empresarial española compuesta principalmente por PYMES (carecen de recursos para acometer elevadas inversiones en I+D+i).
- La economía española depende por tanto de las **innovaciones extranjeras**. En el contexto de la UE, España se perfila como una economía con una capacidad tecnológica débil y en desacuerdo con su nivel de desarrollo económico.
- España ha aumentado mucho su **esfuerzo tecnológico** (gasto en I+D/PIB): desde un 0,61% en 1986 hasta un 1,43% en 2021 (aún inferior a la media UE-27 -1,9% -, EE.UU. -2,8% -, Japón -3,3% -, Suecia -3,4% - o Finlandia -3,7% -).
- **El impacto sobre el crecimiento económico de la inversión del sector privado es mayor**. Y es que la inversión en I+D del sector privado se vincula más a la generación de conocimientos (investigación aplicada) mientras que en el sector público se orienta hacia la investigación básica. En los países desarrollados, **el 70% del gasto lo realiza el sector privado, pero en España el 47% proviene del sector público**. Las causas son:
 - El excesivo peso de PYMES en la estructura empresarial.
 - La escasa propensión de las multinacionales para descentralizar la I+D en las filiales españolas (las inversiones en I+D+i se llevan a cabo en la matriz).

6.3. Marco jurídico

- **Ley 14/2011 de la Ciencia, Tecnología e Innovación** establece el marco general de fomento y coordinación de investigación científica, en particular:
 - Un sistema integrado a nivel nacional (central y autonómico) e internacional.
 - Fomenta la difusión y el acceso abierto a la información científica financiada con fondos públicos.
 - Crea la **Agencia Estatal de Investigación (AEI)**: organismo coordinador de la investigación entre ACE y CC.AA., que complementa al **Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI)**, entidad pública empresarial, creada en 1977, que financia proyectos de I+D+i en el mundo empresarial.
- El **Ministerio de Ciencia** elabora el diseño y ejecución de la política tecnológica regida por la Estrategia Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación 2013-2020, y el Plan Estatal de Política Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020.
- **A lo anterior se une el marco europeo de política tecnológica** regido por la Estrategia de Europa 2020, que fija el objetivo de inversión en I+D+i en un 3%. Desde 2014, la mayor parte de la financiación para investigación en la Unión se ha agrupado en el **programa Horizonte 2020**, el Octavo Programa Marco de Investigación e Innovación en Europa, que cubre el período 2014-2020 y cuyo objetivo es garantizar la competitividad de la Unión a escala mundial. Su sucesor, **Horizonte Europa**, está en marcha desde 2021 para el período 2021-2027.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 22

El sector agrario y pesquero español. Caracterización, evolución y situación actual. Impacto de la política agrícola y pesquera común. La industria agroalimentaria.

Sumario: 0. Conceptos clave. 1. Introducción. 2. El sector agrario español. 2.1 Actividades. 2.2 Uso de factores productivos. 2.3 Evolución de la agricultura y la política agraria. 2.4 Efectos de las reformas de la PAC en España. 3. El sector pesquero español. 3.1 Características del sector. 3.2 La Política Pesquera y la Adhesión. 3.3. Efectos de la Política Pesquera Común en España. 4. La industria agroalimentaria. 4.1 Cuestiones generales 4.2 Ramas 5. Conclusión. 6. Bibliografía.

0. CONCEPTOS CLAVE

- Modernización de la actividad agrícola. Mecanización. Concentración parcelaria.
- Política agrícola. Política de precios y de mercados. Política estructural.
- Política agraria común. Reformas. Seguridad del abastecimiento. Medio ambiente. Carácter multifuncional.
- Modernización de la actividad pesquera. Asociacionismo. Renovación de la flota.
- Actividad agroalimentaria. Leve ciclicidad. Industria exportadora.

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de crecimiento que ha vivido España desde los años 50 del pasado siglo ha venido acompañado de una terciarización de la economía, es decir, de un aumento del peso del sector servicios y un menor peso del sector industrial y agrario.

El objeto de este tema es analizar la agricultura, y la pesca, que han experimentado una transformación importante, cuyo resultado es la pérdida del peso relativo en la economía, que en los años 50 representaba un 25% del PIB y ocupaba al 50% de la población y hoy representa menos del 3% del PIB empleando a un 4%. Sin embargo, mantienen una gran importancia cualitativa, principalmente por las siguientes razones: Presentan alta concentración en determinadas regiones, provocan efectos arrastre sobre otros sectores, son proveedores de bienes de primera necesidad (garantizan la seguridad de abastecimiento), inciden en la cohesión social, en el medio ambiente y en el turismo, y por último, la agricultura ocupa un lugar destacado en el comercio exterior (sobrerrepresentación en la balanza comercial y superávit concurrente).

Una vez analizados el sector agrario y el pesquero se analizará la industria agroalimentaria, íntimamente relacionada con las actividades agropecuarias, al provenir sus principales inputs de las mismas. Ésta representa alrededor de un 3% del PIB.

2. EL SECTOR AGRARIO ESPAÑOL

2.1 Actividades

De cara a definir el sector agrícola, este se compone de las actividades correspondientes a los subsectores vegetal, ganadero y forestal.

Subsector de los vegetales (cerca del 56% del VAB del sector)

Dentro de este subsector, la producción es muy diversa debido a las condiciones climatológicas y de suelo. Por productos cabe diferenciar 2 grandes grupos: los cultivos tradicionales, y los hortofrutícolas.

A su vez, dentro de los cultivos tradicionales, destaca el tridente mediterráneo: cereales (trigo y cebada principalmente), uva (gran volumen de exportación del vino), y aceituna (primer productor y exportador de aceite).

Respecto a los cultivos hortofrutícolas, destaca su elevada productividad, y su importancia para la exportación, con una fuerte presencia en las regiones de Murcia y Almería.

Subsector ganadero (aprox. 41% VAB)

Dentro del mismo, la producción puede ser clasificada en dos grandes ramas: carne y ganado (vacuno, porcino, avícola, y en menor medida ovino), y productos animales (leche, huevos...).

Los principales retos a los que se ha ido enfrentando este subsector están relacionados con: (i) la reducida dimensión de las explotaciones, que implica escasa productividad; (ii) la contaminación por el alto grado intensivo de las explotaciones y (iii) la sanidad animal: “vacas locas”, “peste porcina”, “gripe aviar” ...

Subsector forestal (aprox. 3% VAB)

El menos importante, a pesar de que en España alrededor del 50% de la superficie es terreno forestal. Representa un peso residual en el PIB del país.

La explotación consiste principalmente en la obtención de madera, corcho (2º productor mundial) y leña. Otros usos son la caza, o el turismo (parques naturales, por ejemplo).

2.2 Uso de factores productivos

Con relación al uso de los factores productivos, cabe destacar dos grandes tendencias que se han producido a lo largo de la evolución de la actividad agraria: la concentración parcelaria y la mecanización.

En cuanto a la estructura de las explotaciones (latifundios frente a minifundios), desde la adhesión a la CEE se ha dado un importante proceso de ajuste estructural consistente en la desaparición y concentración de explotaciones, aumentando el tamaño medio por explotación. No obstante, aún no se ha alcanzado un tamaño medio deseable.

Por otro lado, el índice de mecanización del sector ha ascendido de forma significativa en las últimas décadas, como resultado de un proceso de sustitución de trabajo por capital, ligado a la evolución de los precios relativos de los ff.pp.. A su vez, esta mayor mecanización ha tenido efectos arrastre sobre otros consumos intermedios (energía, lubricantes...).

2.3 Evolución de la agricultura y la política agraria

La agricultura española antes de los años 60

Hasta finales de los años 50 predominó un modelo de agricultura tradicional, que se caracterizaba por la práctica ausencia de mecanización y de técnicas de fertilización, y una oferta y una demanda de alimentos poco diversificada debido al bajo nivel de renta por habitante (cereales, legumbres, patatas...).

La política agraria de la época se articulaba en torno a las siguientes líneas básicas:

1. Políticas de precios y mercados, que tenían como objetivo garantizar el abastecimiento, interviniendo incluso en los canales de distribución (mediante, por ejemplo, cartillas de racionamiento).
2. Política comercial: autarquía.
3. Política de estructuras: dirigida al aumento de la superficie de regadíos instrumentada por el Instituto Nacional de Colonización, creado en 1939. Además, cabe destacar los esfuerzos del Instituto Nacional de Concentración Parcelaria para reducir el minifundismo.

La transformación agrícola de los años 60

Durante los años 60, la actividad agrícola se transforma, debido al éxodo rural, la mecanización, y el aumento del nivel de renta (que resultó en un cambio en la composición de la demanda, cayendo la de trigo y legumbres y aumentando la de carne, leche, huevos y productos hortofrutícolas).

En cuanto a la política agraria que facilita este proceso de profunda transformación, puede destacarse la creación del Fondo de Ordenación y Regulación de los Productos y Precios Agrarios (FORPPA) en 1968, que permite poner en marcha una política de sostenimiento de los precios. Por otro lado, las políticas de estructuras se centraron en un aumento de la dotación de recursos destinados a la concentración parcelaria, creándose el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural.

Con relación al comercio exterior, en 1970 se firmó el Acuerdo Preferencial de España con la CEE donde se produce la progresiva eliminación de las barreras arancelarias entre España y la CEE para preparar así su futura adhesión. El acuerdo fue muy positivo pues amplió aún más el superávit comercial en materia agrícola.

□ La crisis económica de los 70

Durante los 70, se produjo la precipitación de la crisis del petróleo, así como la transición democrática.

Centrándonos en las políticas agrícolas aplicadas en el sector, hay que destacar que la política de precios y mercados se vio altamente condicionada por la inestabilidad de precios consecuencia de la crisis del petróleo. Así, se implementaron una serie de medidas que tenían como objetivo principal tratar de evitar un deterioro significativo de la renta de los agricultores. El principal instrumento utilizado a tal efecto fueron los precios de garantía, así como ciertas subvenciones.

La política de estructuras se supeditó a la de precios y mercados. Para ello se creó el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario que trataría de poner en marcha una segunda reforma estructural en el sector, aunque con escaso éxito.

□ La situación agrícola durante las negociaciones de adhesión a la CEE

Las negociaciones para la adhesión de España a la CEE tuvieron lugar en un escenario de profunda crisis económica.

La principal solución a dicha crisis vino de la mano de los Pactos de la Moncloa (1977), que incluían un paquete específico de cambios para la agricultura (“Paquete Lamo de Espinosa”), entre los que se incluía la aprobación de una Ley del Suelo Agrario para garantizar las rentas de los agricultores ante determinadas eventualidades (malas cosechas, fenómenos climatológicos adversos), así como una serie de medidas adicionales.

En este contexto, la estructura del sector agrario español a principios de los años 80 (enorme tamaño, dimensión ineficiente y poco modernizado) constituyó uno de los mayores problemas en las negociaciones previas a la adhesión de España en la CEE. En un momento en el que la Comunidad sufría graves desequilibrios financieros, la previsible expansión del gasto agrícola que provocaría la adhesión española fue uno de los principales motivos del retraso de las negociaciones y de su resolución en términos poco favorables para los intereses españoles.

□ Efectos tempranos de la Adhesión para la agricultura española

La adhesión supuso ceder la soberanía en materia de política agraria a las instituciones comunitarias (política compartida, pero muy desarrollada por la CEE).

Consecuentemente, España tuvo que suprimir las políticas de sostenimiento de precios y de modernización (estructuras) que se llevaban a cabo entonces, y sustituirlas por las respectivas políticas comunitarias.

La política de sostenimiento de precios se desarrolla, en el marco de la PAC, a través de las Organizaciones Comunes de Mercado. Éstas estaban más desarrolladas para la agricultura continental; para muchas de las producciones españolas simplemente no existían.

Esto obligó a establecer 2 sistemas de transición:

1. Transición clásica, para los productos con OCMs similares en España y en la CE. Productos agrícolas denominados continentales (vacuno, lácteo y trigo).
2. Transición específica, para los productos con diferencias fundamentales, en los que no existían OCM.

El aumento de las ayudas para algunas producciones, y su disminución en otras, con respecto a las anteriores ayudas nacionales, supuso un cierto desajuste en la producción.

Por otra parte, España tuvo que aplicar el sistema de cuotas máximas de producción garantizada, por encima de las cuales se limitan o no se reciben ayudas, o se aplica una tasa de corresponsabilidad. En el reparto de cuotas, salió poco beneficiada frente a otros países competidores, como Italia o Francia.

Por productos, la leche salió especialmente perjudicada, mientras que el vino y el aceite se vieron beneficiados.

Por otro lado, la Adhesión supuso el acceso inmediato de España a las ayudas del FEOGA, lo que significó un incremento sustancial de las ayudas a la agricultura, ya que, por término medio, eran superiores a las que se concedían en España.

□ Reformas de la PAC

El diseño inicial de la PAC produjo una serie de problemas relacionados con excedentes agrícolas, su alto coste financiero, su impacto medioambiental, y las críticas exteriores sufridas (por el alto nivel de proteccionismo ante el comercio internacional). Para solucionarlos, se fueron llevando a cabo una serie de reformas que analizamos a continuación.

Antes de los años 90 se tomaron ciertas iniciativas como limitar el aumento del gasto de la PAC, o la inclusión del principio de corresponsabilidad (los beneficios de la PAC sólo se aplicaban hasta unos umbrales de producción) y el principio de condicionalidad (las ayudas quedan condicionadas a ciertos criterios como la calidad).

En 1992 se llevó a cabo la primera gran reforma, conocida como Reforma McSharry. Esta reforma implicó la reducción de los precios de intervención (que se compensó a través de ayudas directas no ligadas a la producción), la reducción de las subvenciones a la exportación y arancelización de diversas medidas proteccionistas, la inclusión de

pagos compensatorios por retirada de cultivos (*set-aside*), y la creación de medidas de acompañamiento dirigidas al desarrollo rural: protección del medio ambiente, reforestación y freno del éxodo rural.

Años más tarde, en el marco de la Agenda 2000, se realiza una nueva reforma, dando especial importancia al papel multifuncional de la actividad agrícola y sus implicaciones medioambientales. Se vuelven a reducir los precios de garantía y se aumentan las ayudas directas. Además, se introducen condicionalidades de suscripción voluntaria por los Estados miembros relativas a las ayudas directas: la eco-condicionalidad (estándares medioambientales), y la modulación (las ayudas se regulan en función de criterios como por ejemplo el nivel global de empleo).

Posteriormente, en 2003, se produce la conocida como Reforma Fischler, cuyo aspecto más distintivo fue la aplicación de ayudas únicas por explotación y dissociadas de la producción. Esta medida presenta la ventaja de permitir la libertad de producción, eliminando las distorsiones en las decisiones de producción y comercialización, que se desligan de las subvenciones. No obstante, esta medida también es criticada ya que el cálculo de las ayudas viene determinado en función de las ayudas históricas percibidas (años 2000-2002) lo que perpetúa los desequilibrios existentes. Además dio lugar a los conocidos como “agricultores de sofá”.

Por otro lado, estas ayudas se someten de forma obligatoria a los conceptos ya existentes de modulación y eco condicionalidad.

Con la elaboración de las Perspectivas Financieras 2007-2013 aumenta la disciplina presupuestaria reduciéndose el peso financiero de la PAC en el Presupuesto del 47% en 2006 al 39% en 2013. Asimismo, se constituyen los nuevos fondos encargados de financiar los dos pilares: FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía) que sustituye al FEOGA Garantía, y FEADER (Fondo Europeo de Desarrollo Rural) que sustituye al FEOGA Orientación.

En 2008, se produce el chequeo médico de la PAC que se centra en simplificar la regulación de la PAC. Para ello, se crea una OCM única aplicable a todos los sectores, que refunde las 21 OCMs que existían anteriormente.

Es de obligada mención la reforma de 2013, con una serie de cambios significativos que analizamos a continuación:

En primer lugar, ésta introduce una serie de regímenes obligatorios (3) para todos los Estados miembros: el régimen de pago básico (pagos dissociados de la producción en función del número de “hectáreas admisibles”), el régimen de pago verde o *greening* (se trata de un complemento del pago básico para aquellos agricultores que respeten en todas sus hectáreas admisibles prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente como la rotación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes y la creación de "áreas de interés ecológico"), y el régimen pago a agricultores jóvenes (cumpliendo ciertos requisitos).

Por otro lado, la reforma de 2013 también incluye ciertos regímenes voluntarios: los pagos asociados a la producción (para determinados tipos de agricultura o ganadería con dificultades y especialmente importantes), las ayudas concedidas a zonas con desventajas naturales, y el régimen simplificado para pequeños agricultores.

Respecto a las Perspectivas financieras 2014-2020, simplemente mencionar que la PAC (y la Política Pesquera Común) se incluía en la segunda rúbrica de las perspectivas financieras, titulada “Crecimiento sostenible: recursos naturales”. Esta rúbrica tenía asignados 420.000 M€ para todo el período (39% del total del presupuesto), de los cuales el 75% iba destinado a la política de precios y mercados, y el 25% restante a la política de desarrollo rural. España tenía asignados unos 45.000 M€ para todo el período, siendo el 2º Estado miembro que más recibía (por detrás de Francia).

Por último, cabe resaltar algunas de las muy numerosas iniciativas más recientes en materia agrícola, haciendo referencia a las medidas de flexibilización en las condiciones de admisibilidad y de los controles para recibir los pagos, como consecuencia del COVID-19. Creándose además los denominados “corredores verdes” a nivel europeo, para facilitar el paso de productos entre fronteras durante la pandemia.

De cara al Marco Financiero Plurianual 2021-2027 tanto la PAC como la Política Pesquera Común formarán parte de la rúbrica 3 “Recursos Naturales y Medio Ambiente”, haciendo hincapié en potenciar un mayor grado de discrecionalidad nacional a la hora de repartir las ayudas, y promoviendo el respeto medioambiental.

En el ámbito de la PAC, la nueva PAC entrará en vigor en 2023. Algunos de sus objetivos son el de apoyo a las rentas agrarias, mejora de la competitividad agraria y modernización del sector agrícola a través de la innovación y la digitalización. En esta línea, medidas como las estrategias “de la granja a la mesa” o “Biodiversidad 2030” jugarán un papel fundamental. Así, se establecerán límites al uso de pesticidas, fertilizantes y antibióticos y un porcentaje de la superficie agraria útil deberá reservarse a la agricultura ecológica. Además, se crearán los denominados “ecoesquemas”, que consisten en ayudas adicionales para los agricultores que vayan más allá en las prácticas verdes y sostenibles. Estas ideas se plasman en el Plan Estratégico Nacional para la PAC post 2020.

2.3 Efectos de las reformas de la PAC en España

Se puede decir que, en general, las reformas posteriores de la PAC han tenido un impacto positivo en España. La actividad agrícola se ha modernizado y su productividad ha aumentado gracias a las cuantiosas inversiones. De hecho, España ha sido y es actualmente una de las mayores receptoras de fondos e inversiones comunitarias en el marco de la PAC. Además, se ha aumentado la renta agraria y se ha conseguido que el reparto de ayudas sea cada vez más equitativo. Además, se ha aumentado la cuota de mercado con la UE y las exportaciones en general, teniendo continuos superávits agrícolas y sobre todo en productos mediterráneos.

3. EL SECTOR PESQUERO ESPAÑOL

En primer lugar, debe señalarse que a pesar de la baja importancia cuantitativa del sector (0,2% del PIB y del empleo en España), su relevancia cualitativa reside en la concentración geográfica, alta demanda del producto (48 kg año/persona) y relación con el medio ambiente.

Vamos a describir las características principales del sector para posteriormente hacer referencia a la política pesquera, tanto antes como después de la adhesión.

3.1 Características del sector

El sector pesquero se caracteriza por estar compuesto por actividades de difícil planificación (migraciones de los bancos de peces), y con problemas en la explotación de los recursos (sobrexplotación). Particularmente, España se trata de un país con mucha costa pero poco rica en recursos (8000 km), lo que tradicionalmente nos ha llevado a tener una alta vocación exterior.

Respecto a la flota española, ésta presenta dos problemas principales, la sobrecapacidad, y el envejecimiento (alrededor del 60 % de la flota tiene más de 20 años). Además, presenta una alta concentración en ciertas regiones (Galicia, País Vasco y Andalucía) – con las implicaciones sociales que esto tiene -, y un tonelaje medio por unidad de flota muy bajo.

Asimismo, es reseñable la relevancia de las industrias derivadas de la pesca, particularmente la acuicultura (mayor volumen de la UE, aunque no en valor), y la industria transformadora de pescado (conservas, salazón, ahumados...).

3.2 La Política Pesquera y la Adhesión:

Hasta los años 60, la flota española estaba compuesta mayoritariamente por buques artesanales que operaban en caladeros nacionales y hacían pesca de bajura.

En los años 60 y 70, como resultado de innovaciones tecnológicas y de unas políticas desarrollistas (los Planes de Desarrollo) que otorgaron un importante papel a la actividad pesquera, la flota se modernizó y se armaron buques de gran tonelaje. En estos momentos España se beneficia de la libertad de acceso a las aguas internacionales, aprovechando su capacidad pesquera para faenar en caladeros extranjeros.

En los años 80 se produce un importante cambio como resultado de la Convención del Mar de las Naciones Unidas, aprobada en 1982 en Montego Bay (Jamaica).

El tratado amplía las aguas nacionales, al definirse una “zona económica exclusiva” de 200 millas marinas a partir de la costa, sobre la cual se extiende la soberanía del país ribereño.

España pasa a disponer de una zona económica exclusiva, pero también pierde el acceso a la zona económica de otros países, lo cual supuso un duro golpe para el sector

pesquero español (que hasta entonces había recurrido en gran medida a los caladeros internacionales). Como respuesta ante esta situación, se firman acuerdos bilaterales con otros países (Portugal, Marruecos, Mauritania, etc.), se promueven sociedades pesqueras mixtas con países con los que no se habían firmado acuerdos, y se introducen medidas de ajuste de capacidad, de diversificación, y de apoyo de precios (en 1980 se creó el Fondo de Regulación y Orientación del Mercado de la pesca (el FROM)).

Ya en 1986 se produce la adhesión de España y Portugal a la CEE y a partir de su adhesión, la política pesquera se encuadra dentro de la Política Pesquera Común, la cual se definió en una estructura de cuatro políticas, que ha ido presentando ciertas reformas. A continuación, se exponen las cuestiones principales para dichas cuatro políticas:

□ Política de recursos

Tiene como objetivo evitar la sobreexplotación de los recursos pesqueros para garantizar su sostenibilidad. Para ello se dota de una serie de instrumentos, como la creación de la Tasa Autorizada de Capturas (TAC), que fija una cuota de captura para cada especie y área marítima, que se distribuye entre Estados miembros de acuerdo al principio de estabilidad relativa. También deben nombrarse las restricciones a la pesca de alevines, y las restricciones relativas al tamaño de la red, o la prohibición de los descartes, entre otras cuestiones.

□ Política estructural

Su principal objetivo es el de la modernización y la eliminación del exceso de capacidad, para lo cual destacan dos medidas: el censo cerrado (la construcción de un buque nuevo requiere el desguace de otro), y la concesión de financiación (corrió, hasta 1994, a cargo del FEOGA. Desde entonces, ha variado: desde 1994 hasta 2007: Instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca (IFOP); desde 2007 hasta 2013: Fondo Europeo de Pesca (FEP); y desde 2014: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)).

A partir de 2007 se adopta una visión más global de la política estructural de pesca, y no se dirige tan sólo a la modernización de la flota sino también al desarrollo sostenible de las zonas pesqueras.

□ Política de mercados

Tiene dos principales objetivos: garantizar ingresos mínimos y estables a los productores; y garantizar el aprovisionamiento estable y de calidad a los consumidores.

Para ello la política de mercados se articula a través de una Organización Común de Mercados (OCM), que contiene normativa para productos frescos, medidas de promoción del asociacionismo, un sistema de precios, y normas de trazabilidad y calidad, entre otras cuestiones.

□ Política exterior

Se configura a través de los acuerdos con terceros países que la Comisión tiene competencia exclusiva para negociar. Así, se alcanzan acuerdos bilaterales de pesca que se clasifican según si hay reciprocidad (intercambio de cuotas de pesca), contrapartida comercial (se negocia una cuota a cambio de preferencias comerciales), o contrapartida financiera. Dentro de las últimas iniciativas en este pilar destaca la lucha contra la pesca ilegal.

En cuanto al Marco Financiero Plurianual 2021-2027, en el ámbito de la Política Pesquera Común, aumenta la financiación del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) para aumentar la resiliencia del sector y hacer frente a la crisis y, al igual que ocurría en el ámbito de la PAC, la actuación del FEMP se encuadrará en las iniciativas “*de la granja a la mesa*” y “*Biodiversidad 2030*”. Por otro lado, se han implementado medidas para flexibilizar la aplicación de las ayudas, dando un mayor margen de maniobra a los Estados Miembros y han aumentado los apoyos a la acuicultura.

3.3 Efectos de la Política Pesquera Común en España

La política pesquera común ha incidido sobre ciertos desequilibrios que afectaban a la flota pesquera española, como su sobrecapacidad pesquera y el envejecimiento de sus buques, tratando de corregir esta situación mediante distintas reformas.

Más recientemente, se ha fomentado la incorporación de tecnología y la modernización de los buques. Además, es importante destacar el impulso que se le pretende dar a la acuicultura desde la Política Pesquera Común los próximos años. Esto puede ser beneficioso para la economía española ya que supone una oportunidad para su sector pesquero. Convendría, en este sentido centrarse en especies de mayor valor añadido (hoy en día la acuicultura española se centra principalmente en el mejillón, especie de bajo valor añadido). Además, los acuerdos comerciales alcanzados a partir de la Política Pesquera Común son fundamentales para nuestra economía; cabe destacar muy especialmente el acuerdo con Marruecos. En los últimos años, se ha intentado modificar los acuerdos con países en desarrollo, dejando de lado la perspectiva *pagar, pescar, partir* por una perspectiva que contribuya al desarrollo de los países firmantes.

Sin embargo, a pesar de que la Política Pesquera Común ha contribuido a la modernización y adaptación de la flota nacional a los requerimientos comunitarios, las implicaciones de la misma no han sido del todo positivas. Así, a la limitación en el acceso a los recursos debido a la TAC (que perjudica especialmente a España en base al principio de estabilidad relativa) se le une el hecho de que la Política Pesquera Común no es relevante para muchos estados (no costeros) lo que hace que los recursos y los esfuerzos destinados a esta política no sean tan altos como desearía España.

En cualquier caso, tal y como se ha indicado anteriormente, la Política Pesquera Común evoluciona con el tiempo. Hoy en día presenta como una de sus prioridades garantizar una explotación sostenible de los recursos, y respetuosa con el medioambiente. En este sentido, cabe resaltar que los principales retos del sector pesquero español están por resolver. A pesar de que se tenga acceso a más recursos al formar parte de la UE, la TAC supone una limitación importante. Consecuentemente, deben llevarse a cabo esfuerzos para adaptar el sector a la realidad, aprovechando el potencial de actividades como la acuicultura.

4. INDUSTRIA AGROALIMENTARIA

4.1 Cuestiones generales

Habiendo analizado la actividad agrícola y pesquera, se procede a analizar la industria agroalimentaria, íntimamente relacionada a las mismas, pues se trata de la transformación de productos agrícolas, ganaderos, y pesqueros en productos de consumo final.

Supone el principal sector manufacturero, presentando importantes efectos arrastre hacia atrás (se calcula que el sector agroalimentario absorbe el 75% de la producción agrícola).

Asimismo, el sector agroalimentario presenta menor ciclicidad que la economía en su conjunto dado que produce bienes de primera necesidad.

Tiene, además, una fuerte capacidad exportadora. De hecho, es uno de los sub-sectores industriales que arroja un superávit más elevado, junto a la industria automovilística.

Presenta una estructura empresarial dual (muchas PYMEs y pocas grandes empresas con mucha presencia), y con una alta participación de capital extranjero elevada.

Por otro lado, es destacable el alto nivel de regulación existente en la producción agroalimentaria, y las diferencias en el poder de negociación de los actores (agricultores/consumidores VS grandes distribuidores)

Ramas:

Se dividen en alimentación, bebidas, y tabaco.

□ Alimentación (5)

Es la parte más importante de la industria agroalimentaria (alrededor del 75% VAB y 85% empleo de dicha industria).

Se compone principalmente de la industria cárnica, aceites y aceitunas, conservas de pescado y mariscos, la industria láctea, y la alimentación animal (por orden de importancia).

A nivel nacional destacan empresas como Campofrío, Navidul, El Pozo, grupo SOS, Hojiblanca, Pescanova, Calvo, Rianxeira...

Como curiosidad, se puede destacar que la producción de aceite de oliva sólo de Jaén es mayor que la de toda Italia (2º productor mundial). La cuota de España en la producción mundial de aceite de oliva es de cerca del 45%, siendo Italia, Francia y Portugal los principales mercados de exportación. No obstante, casi la mitad de las exportaciones son a granel y sin denominación de origen.

En relación a las conservas de pescado y marisco debe tenerse en cuenta que el sector genera unos 35.000 empleos en España, estando su estructura automatizada y concentrada en Galicia.

Se podría afirmar que los principales retos de la industria agroalimentaria en su rama de alimentación están vinculados a la captación de mercados con potencial que están creciendo (EEUU, Canadá, Japón, Australia, etc.), y a avanzar en la cadena de valor y vender productos de alto valor añadido (con denominación de origen, por ejemplo).

□ Bebidas

Representa cerca del 20% del VAB de la industria agroalimentaria, y 10% del empleo. Además, su peso en la industria manufacturera es bastante superior al de la media de la UE. Cuenta con una muy elevada productividad que proviene sobre todo del sector cervecero.

Se compone principalmente de la industria del vino, la cervecera, el agua envasada y las bebidas espirituosas.

España es el tercer principal productor de vino a nivel europeo en términos de volumen, el 1º en exportaciones en términos de volumen y el 3º en valor, muy por detrás de Francia e Italia. Esto se explica porque casi la mitad corresponde a vinos sin denominación de origen y con reducido valor añadido. En el mix exportador español tienen mucho peso variedades de poco valor añadido: mosto y vino a granel.

En cuanto a la cerveza, subrayar que España es uno de los mayores productores de la UE y con una presencia significativa a nivel mundial. Cuenta con un alto nivel tecnológico y un elevado grado de participación de capital tanto extranjero como nacional, con empresas como Heineken, Mahou, San Miguel,...

Por otro lado, España es el cuarto mayor productor de aguas envasadas de la UE, con empresas importantes como Font Vella, Bezoya, Vichy,...

□ Tabaco

Supone en torno al 3% del VAB y del empleo del sector agroalimentario. Es un sector marcado por la evolución de la demanda, condicionada de forma decisiva por las políticas públicas, haciendo referencia tanto a las prohibiciones relativas a la publicidad, consumo en lugares públicos, como a la fiscalidad elevada (IVA + impuestos especiales).

Tradicionalmente existió un monopolio que afectaba a la producción, la distribución y la comercialización (Tabacalera, desde los años 40). Hoy en día la producción nacional tiene cierta importancia, pero el sector está dominado por el capital extranjero (con empresas como Imperial Brands, por ejemplo).

Por último, respecto al sector agroalimentario, cabe señalar que a pesar de su leve ciclicidad, ha sufrido una situación delicada durante la presente crisis del COVID-19, teniendo en cuenta el impacto que la misma ha tenido en la hostelería, y la relación de ésta con la industria agroalimentaria. Este hecho, junto a las medidas proteccionistas impuestas por la anterior administración americana, demuestran la necesidad de contar con instrumentos flexibles para apoyar al sector agroalimentario, de gran importancia para la industria y economía españolas.

5. CONCLUSIÓN

En las últimas décadas, la agricultura y la pesca española han conocido una intensa reestructuración que ha implicado un acelerado descenso de su peso relativo en la producción y en el empleo. Ambas actividades, no obstante, siguen teniendo una importancia vital, debido a la necesidad que representan los productos derivados de las mismas.

Finalmente, resaltar la interrelación y cierta dependencia, vía efectos arrastre, que existe entre las actividades agropecuarias, y la industria agroalimentaria, que puede ser considerada como una de las protagonistas del entramado industrial de nuestro país, tanto por su peso, como por su relevancia exportadora.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Ministerio Agricultura, Pesca y Alimentación:
<https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/default.aspx>
- Marco Financiero Plurianual 2021-2027: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021/2027/documents_en
- Marco Financiero Plurianual 2014-2020:
<https://www.europarl.europa.eu/greece/resource/static/files/multiannual-financialframework-2014-2020.pdf>
- Estadísticas económicas nacionales:
https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735570541

Martínez C. (2009), “Economía Española”.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 23

Estructura básica del sector energético. La liberalización de los mercados energéticos. Las interconexiones energéticas con España. Eficiencia energética. El sector de las energías renovables en España. La minería en España.

Sumario: 1. Introducción. 2. La minería. 3. Sector energético y política energética en España: 3.1. La dependencia energética. 3.2. El problema medioambiental. 3.3. El funcionamiento de los mercados. 4. Conclusión. 5. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En esta exposición se analizarán dos sectores heterogéneos y con distinta evolución y futuro: la minería y el sector energético.

Por un lado, la minería ha ido perdiendo peso a medida que España se ha ido desarrollando y los sectores ligados a las materias primas han ido perdiendo peso en el PIB, empleo y comercio internacional, en favor de los servicios.

Por otro, la energía tradicionalmente se ha considerado parte del sector industrial, pero sus peculiaridades justifican un tratamiento diferenciado. Desde un punto de vista cuantitativo, supone un 4% del PIB, pero su importancia es, sobre todo, cualitativa:

- Es un sector intensivo en recursos naturales, frecuentemente no renovables, planteando problemas de sostenibilidad.
- Es un input clave para toda la industria. Es muy difícil tener una industria competitiva si el sector energético no lo es.
- Es un sector clave para variables macroeconómicas como el déficit comercial, la inflación, la renta disponible de los hogares, la competitividad...
- Es un sector muy procíclico y además con fuertes componentes estacionales.
- En general, se le considera un sector estratégico, al ser fundamental garantizar el suministro de energía y electricidad.

Por todas estas características, el sector público siempre ha tenido un peso importante en el sector y, pese a un intenso proceso de privatización y liberalización en las últimas décadas, sigue siendo un sector fuertemente regulado.

En el caso español, se podría hablar en líneas generales de dos grandes problemas en los que se profundizará en la exposición:

- La fuerte dependencia del exterior.
- La falta de competencia en algunas fases de la cadena de valor, a pesar de la liberalización vivida en las últimas décadas.

2. LA MINERÍA

El sector minero proporciona a la industria y a la construcción muchas de las materias primas básicas y por ello es un sector relevante, ya que la falta de suministro puede provocar grandes dificultades para la industria. A pesar de ello, la “edad de oro” para la minería en España ya ha pasado, tanto en cantidades de material vendible, como en número de explotaciones y en empleo (que ha caído más del 50% desde 1985). Analizando las características del sector, se pueden entrever algunas de las causas de este declive:

- La minería española ha ido perdiendo competitividad, de modo que se ha ido sustituyendo por importaciones. Ello se debe al agotamiento de los mejores yacimientos, así como al aumento de los costes laborales a medida que el proceso de desarrollo económico avanzaba en España.
- La inversión en el sector se ha ido reduciendo, dado el elevado riesgo empresarial que implica la actividad minera: los precios son muy volátiles, la tecnología cambia muy rápidamente y los costes hundidos de crear un yacimiento son muy elevados.
- Además, el progreso técnico ha ido permitiendo a la industria reducir su demanda de materias primas.

No obstante, si se analiza la minería por subsectores, es cierto que el declive no es generalizado.

Roca industrial de cantera

Es el principal subsector y el que más crece, con un crecimiento muy ligado a la construcción. Es un sector muy atomizado, pero, a pesar de ello, es muy competitivo, presentando superávit en la balanza de pagos y siendo España el principal exportador de granito y pizarra y el segundo de mármol.

Minería metálica

Es el segundo subsector en peso, pero se encuentra en declive por el agotamiento de recursos, a pesar de existir yacimientos de los tres metales más demandados:

- El hierro, que es un input clave en la siderurgia. Se han ido agotando los recursos de calidad, concentrados en el norte.
- El aluminio, que se trata de un sector en expansión por ser muy versátil. Existe una importante mina en Lleida, pero los costes de extracción son muy altos al ser muy intensiva en energía.
- El cobre, utilizado como conductor. España era un importante exportador, pero ha perdido peso frente a países emergente como Chile.
- El mercurio, que ha perdido muchísimo peso por motivos medioambientales. España presentaba uno de los yacimientos más importantes en Huelva, actualmente cerrado.

Minería no metálica

Es un subsector con mejor evolución y perspectivas de futuro:

- Existen yacimientos con gran calidad de sales sódicas y potásicas, un producto con demanda creciente que arroja un superávit comercial.
- El 25% de la producción mundial de pirita se realiza en un yacimiento en Huelva.

Minería energética

La minería energética en España está ligada al carbón, un producto en el que existe una importante tradición especialmente en la cuenca minera de Asturias y León, pero que está en claro declive. A pesar de ello, la fuerte dependencia de algunas regiones de la minería de carbón hace que España venga desarrollando una política minera, cuyo marco regulatorio es la Ley del Fomento de la Minería del 97 y que se basa fundamentalmente en subsidios para el desarrollo regional y protección del empleo.

La política se articula a través de la empresa pública Hunosa. Sin embargo, esta política cada vez es menos activista y se centra más en la reconversión de las regiones dependientes, ya que la normativa de la Unión Europea establece que a partir de 2019 solo pueden quedar abiertos los establecimientos rentables sin ayudas.

Por otro lado, la producción de gas y petróleo en España sigue siendo simbólica, aunque con las nuevas técnicas de sondeo y explotación se ha multiplicado el número de sondeos en España. Aun así, las reticencias desde el punto de vista medioambiental podrían frenar esta expansión.

3. SECTOR ENERGÉTICO Y POLÍTICA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

El sector energético es un sector de gran relevancia que deriva de sus características particulares:

- La garantía en el suministro tiene características de bien público y una demanda muy rígida, por lo que el Estado debe asegurar el abastecimiento.
- Es un sector clave para el funcionamiento de toda la economía, especialmente de la industria.
- Algunas partes de la cadena de valor (especialmente la distribución) se producen de forma más eficiente si las realiza una sola empresa. Es decir, tiene características de monopolio natural.

En España, podríamos hablar de tres problemas fundamentales, de modo que la política energética se articula en torno a tres pilares asociados a cada problema:

- El primer problema es la fuerte dependencia energética que se tiene del exterior. Así, el primer pilar de la política energética sería garantizar el suministro y reducir la dependencia.
- El segundo problema es que parte de los recursos naturales que se utilizan no son renovables y además la producción energética puede ser muy contaminante. Por ello el segundo pilar de la política energética sería la sostenibilidad medioambiental.
- Finalmente, es un sector con características de monopolio natural, en el que se producen fallos de mercado. Por ello, el tercer pilar sería el adecuado diseño de los mercados energéticos.

Para conocer mejor el sector energético, parece buena idea profundizar en estos problemas y analizar las políticas que dan respuesta a los mismos.

a. La dependencia energética

España es uno de los países con mayor dependencia energética de la Unión Europea (alrededor del 75% de la energía utilizada en España se puede considerar importada), especialmente en lo que se refiere a combustibles de origen fósil. Así, se puede distinguir entre fuentes de energía en las que existe dependencia y otras en las que hay autoabastecimiento:

- Entre las fuentes en las que existe dependencia destacarían:
 - El petróleo, que se importa principalmente de Irán, Rusia, Libia, Nigeria y Arabia Saudí.
 - El gas, con Argelia como principal proveedor, seguido de Nigeria, Catar, Trinidad y Tobago y Egipto.
 - El carbón, en el que la producción nacional no alcanza el 70% del consumo. El resto se importa de Estados Unidos, Sudáfrica y Australia.
- En otras fuentes se podría considerar que existe autoabastecimiento:
 - En energía nuclear, aunque la producción no alcanza el 10% del consumo de energía en España. Además, es poco probable que gane peso, dada la gran controversia que existe respecto a esta forma de producción energética, que ha llevado a acciones como la moratoria sobre la apertura de nuevas centrales o el cierre de Santa María de Garoña.
 - En energías renovables, en las que existe un claro auge, aunque todavía no llegan a cubrir el 20% del consumo energético en España. Dentro de las mismas, la eólica y la solar son las que más peso y mejores perspectivas tienen con los últimos desarrollos tecnológicos. Además, en producción de energía solar o eólica *offshore* España tiene clara ventaja comparativa. Otras como la energía hidráulica o la biomasa parecen más estancadas.

En cualquier caso, esta dependencia no es mala en sí misma, en la medida en que se están aprovechando las ventajas comparativas de otros países en la producción de productos energéticos. No obstante, dadas las características de este sector, con gran relevancia para toda la industria, junto con el hecho de depender de países muy inestables geopolíticamente (algo que se pone de manifiesto con las crisis del petróleo), hacen que en general esta dependencia se considere una debilidad de la economía española y, por ello, la política energética ha tratado de corregirla en tres líneas: diversificar las fuentes de energía, diversificación geográfica e interconexión con Europa.

Diversificación de fuentes de energía

Desde el punto de vista histórico, los esfuerzos por diversificar las fuentes de energía empiezan a tener relevancia a partir de las crisis del petróleo, con el primer Plan Energético Nacional de 1975. Dicho plan tiene como clara beneficiaria la energía nuclear y opta por subvencionar el coste de la energía para que no se encarezca la producción industrial. Esto último se revela como un error, ya que la industria española siguió siendo muy intensiva en petróleo en lugar de reconvertirse ante la subida de precios. Por ello,

el segundo Plan Energético Nacional (78) elimina estas subvenciones, continuando la apuesta por la nuclear. No obstante, en 1984 se establece la moratoria nuclear, y con ella los siguientes Planes Energéticos cambian su apuesta, orientándose más al gas natural.

Sin embargo, la planificación energética pierde fuelle a partir de los 90, a raíz de las exigencias del mercado único europeo que demandaba una menor intervención de los Estados Miembro en la actividad económica. Además, el balance de la planificación no arroja muy buenos resultados:

- Las tecnologías con potencial para orientar al mercado hacia los recursos nacionales (carbón y nuclear, principalmente) no cumplieron en tiempo y costes o no resistieron a las condiciones de producción cambiantes.
- El objetivo fundamental de reducir el consumo de petróleo estuvo muy lejos de cumplirse.
- La planificación estatal no es capaz de adaptarse ni anticipar las variaciones en precios, algo clave para conseguir optimizar el mix energético.

Todo ello lleva a que en la actualidad el enfoque haya cambiado, de una política planificada a una política orientada al mercado, con un mayor peso de las decisiones de las empresas privadas. No obstante, siguen existiendo líneas estratégicas, especialmente la apuesta por las renovables, un sector en el que España tiene clara ventaja comparativa y que ayudaría a reforzar la imagen de nuestro país en el exterior y que no sólo ayudaría a reducir la dependencia energética, sino también a afrontar el reto medioambiental.

No obstante, en la producción de energías renovables existe una fuerte incertidumbre, al depender enormemente del marco regulatorio. Además, el suministro de renovables no es estable y todavía no existen buenas tecnologías de almacenamiento, por lo que las renovables por si solas no garantizan el suministro energético.

Diversificación geográfica

Se han fomentado acuerdos con terceros países en el marco de la Unión Europea:

- La Carta Europea de la Energía y su protocolo, que establecen un marco de cooperación con otros países industrializados.
- Acuerdos de cooperación con Rusia, los países del Golfo Pérsico o la Asociación Internacional de la Energía.

Interconexión con Europa

En el marco de la Unión Europea, se considera que la libre circulación de energía entre sus Estados Miembro es clave y, por ello, está en marcha el proyecto de la unión de mercados energéticos basada en:

- La creación de redes transeuropeas, que cuenta con la cofinanciación del Banco Europeo de Inversiones en un 50%. Así, España ha mejorado su interconexión con Francia y se ha creado un mercado ibérico de energía eléctrica.
- La construcción de gaseoductos, como el que une Magreb con Europa.

b. El problema medioambiental

La interconexión de la producción energética con el problema medioambiental es indudable, especialmente en la producción con combustibles fósiles. Así, el sector energético español es uno de los más contaminantes y una de las principales barreras para que España cumpla con sus compromisos internacionales en materia medioambiental. Por ello, su política energética también se centra en este aspecto, centrándose en dos aspectos:

- La promoción y ayuda a la producción eléctrica mediante energías renovables.
- La ayuda a mejorar la eficiencia energética, que se centra sobre todo en el uso de energía en el transporte y la vida cotidiana.

Por su parte, para obtener la financiación necesaria, ha cobrado gran importancia en los últimos años el mercado de bonos verdes. Estos instrumentos ligan la financiación obtenida a la realización de inversiones que contribuyan a afrontar el reto medioambiental.

Los soberanos inicialmente tuvieron ciertas reticencias para sumarse a esta tendencia, debido esencialmente al principio de no asignación de ingresos y gastos que rige sobre los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, este problema se ha ido solventando, introduciendo un principio de “mejor esfuerzo” en la documentación de los bonos y, así, varios soberanos de la eurozona se han sumado a la tendencia. España, líder en esta forma de financiación en el sector privado, tenía planeada su primera emisión soberana en 2020, pero se ha pospuesto debido a la crisis sanitaria.

c. El funcionamiento de los mercados: el proceso de liberalización

El mercado energético se configura como una industria de red, tratándose tradicionalmente todo el sector como un monopolio natural, gestionándose a través de empresas públicas o con una estricta regulación.

Sin embargo, la mentalidad cambia en los años 80 y se detecta que algunas actividades (como la comercialización o la producción) son susceptibles de entrar en competencia sin que esto genere grandes despilfarros de recursos. Por ello se procede a la desintegración y a la liberalización de las actividades competitivas, una liberalización que consta de cuatro fases:

- La separación de las fases en la cadena de valor que son monopolios naturales (la distribución) de aquellas susceptibles de entrar en competencia (la producción y, sobre todo, la comercialización).
- Establecer las garantías necesarias para que el acceso a la red sea transparente y no discriminatorio.
- Introducir competencia en los segmentos liberalizados.
- La creación de una autoridad sectorial específica, para garantizar todo lo anterior: la Comisión Nacional de la Energía.

Se procede a analizar este proceso en los distintos mercados energéticos, haciendo un foco especial en el mercado eléctrico.

Mercado eléctrico

La electricidad tiene una serie de características clave para la configuración de su mercado, que serían:

- No es fácilmente almacenable, por lo que el ajuste oferta-demanda ha de ser instantáneo.
- No tiene apenas sustitutivos cercanos.
- Puede considerarse un bien preferente, para el que se debe garantizar un acceso universal.

El mercado eléctrico se constituye en tres fases de negociación:

- La producción o generación eléctrica, en la que existen importantes costes fijos. Sin embargo, la demanda es tan grande que puede considerarse que no es un monopolio natural.
- La distribución a través de la red eléctrica desde los puntos de producción hasta los puntos de consumo. Esta actividad tiene claras características de monopolio natural, suponiendo un enorme despilfarro de recursos la construcción de dos redes alternativas.
- La comercialización a los consumidores finales, que claramente es una actividad susceptible de competencia.

En España, la regulación del mercado eléctrico marca un claro punto de inflexión en 1997, con la aprobación de la Ley del Sector Eléctrico.

Antes de esta ley, el sector se trataba en su totalidad como un monopolio natural, en la que se permitía la actuación de monopolios privados pero sujetos a una fuerte regulación en precios (el Estado fijaba la tarifa por tipo de consumidor) y en costes, ya que la red estaba nacionalizada, fijando sus tarifas.

Sin embargo, esta regulación era muy lenta para adaptar los precios a los constantes cambios que se producen en el sector. Por ello, se replantea la estrategia en los años 90 y con la Ley del Sector Eléctrico de 1997 se comienza un proceso de liberalización, aun no culminado al faltar cierta competencia efectiva, sobre todo en la fase de generación.

La liberalización se basa en la separación de las tres fases anteriormente mencionadas, liberalizando las fases de generación y comercialización y manteniendo la distribución cerrada y fuertemente regulada, por configurarse como monopolio natural. De este modo, aunque una misma empresa pueda estar presente en distintas fases, debe existir al menos una separación jurídica y contable.

Para la supervisión y regulación del sector se crea la Comisión Nacional de la Energía, órgano integrado pero independiente de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que vela por el funcionamiento de los mercados de electricidad, gas y petróleo.

Para entender la regulación sobre el sector y su configuración, se debe analizar cada una de las fases de la cadena de valor. Así, la fase de generación esta liberalizada, pero existen dos regímenes:

- Régimen ordinario, que opera en libre competencia con la obligación de acudir al *pool* eléctrico. En este régimen opera las fuentes de energía primaria tradicionales.
- Régimen especial, en el que se encuadran las renovables. En este régimen se reciben primas del Estado hasta completar una determinada TIR. Inicialmente esta TIR era fija y muy elevada, lo que consiguió aumentar el peso de las renovables, pero fue una política muy costosa y generó un importante exceso de capacidad, sin además incentivos para reducir costes. Por ello la reforma de 2013 incidió especialmente sobre este régimen, aproximándolo algo más al régimen ordinario.

En lo que respecta a la distribución, se desarrolla en régimen de exclusividad por Red Eléctrica Española, una compañía participada en un 20% por el Estado y un 80% en régimen de *free-float*, pudiendo participarla las empresas del sector hasta un máximo del 3%. Su objetivo es la gestión y el mantenimiento de la red, estando sus peajes regulados.

Respecto a la comercialización, el mercado eléctrico está totalmente liberalizado desde 2003, existiendo total libertad de empresa y de elección por parte del consumidor. Así, las comercializadoras compran la electricidad en el segmento mayorista y se la venden al consumidor final.

En este segmento mayorista, concurren las principales empresas de generación (nacionales y extranjeras) e importadores desde el lado de la oferta y las comercializadoras, junto con exportadores e incluso consumidores finales por el lado de la demanda. También existen *traders* a ambos lados del mercado. El precio puede determinarse por contratos bilaterales, operando *over the counter*, pero con la Ley del Sector Eléctrico se crea un mercado organizado: el *pool* eléctrico.

En este mercado, los compradores y vendedores presentan sus ofertas para cada una de las 24 horas del día siguiente. La sociedad rectora sería el Operador del Mercado Ibérico de Electricidad (OMIE), que funciona para España y Portugal y, además de velar por el correcto funcionamiento del mercado, construye las curvas de oferta y demanda para el día siguiente, determinando el precio de cruce que es el precio que finalmente pagarán los compradores a los vendedores, así como las ofertas casadas (quién ofreciese un precio de compra menor o un precio de venta mayor, quedará excluido)¹.

Además de este mercado *spot*, existen también segmentos *forward* que funcionan en base a cotizaciones de compra y venta.

De este modo, el consumidor final acaba pagando una tarifa con dos tramos:

- El tramo regulado, conformado por impuestos, peajes de acceso a la red, primas al régimen de generación especial y derechos de cobro de las eléctricas para devolver la deuda del déficit de tarifa que después se analizará. Es decir, viene dado por elementos fijados por el Sector Público. A pesar de la liberalización, sigue teniendo un peso del entorno del 55% sobre la tarifa.

- El tramo liberalizado, que viene dado por el precio que la comercializadora haya ofrecido a su cliente (puede ser un precio fijo revisable cada cierto tiempo, un margen fijo sobre el precio del *pool*...).

La Ley del Sector Eléctrico y la regulación posterior, pese a ser un primer paso en el proceso de liberalización, genera ciertos problemas y persisten algunos retos:

- Sigue existiendo una fuerte concentración y falta de competencia efectiva en la fase de producción, donde Endesa e Iberdrola siguen copando un 70% del mercado. Sin embargo, sí ha aumentado fuertemente la competencia en la fase de comercialización durante los últimos años.
- El régimen especial, si bien fomentó la construcción de plantas de energías renovables y un mix energético más limpio, resultó demasiado costoso y generó importantes excesos de capacidad en estas formas de generación.
- Durante la primera década de los 2000 se generó el denominado déficit tarifario. Ello se debe al compromiso de que el precio de la luz no aumentaría más que el IPC. Así:
 - Por un lado, los precios del petróleo suben fuertemente en los 2000. Por tanto, el tramo liberalizado sube más que el IPC, pero para compensar, se minoran los derechos de cobro en favor de las compañías eléctricas, que están siendo devueltos por los consumidores actuales a través de una factura más cara.
 - Por otro lado, dada la sobrecapacidad generada en el mercado de renovables, las primas inicialmente previstas no eran suficientes para garantizar la rentabilidad establecida por la regulación. Para que un aumento de las primas no engrosase la factura de la luz, se utilizó este mismo instrumento.

En resumen, durante un periodo los consumidores no pagaron por la luz lo que por regulación y condiciones de mercado deberían haber pagado, generándose una deuda a favor de las compañías eléctricas que sería devuelta por futuros consumidores.

Sin embargo, durante la crisis financiera las compañías eléctricas tienen problemas de liquidez, por lo que necesitan cobrar esta deuda cuanto antes. Para ello, el Estado crea el Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico (FADE), un fondo de titulización que compra “de golpe” todos los derechos de cobro de las eléctricas. Para financiar esta compra, realiza emisiones de bonos que cuentan con la garantía irrevocable del Estado (es decir, si los derechos de cobro no diesen recursos suficientes al fondo para pagar sus bonos, el Estado respondería ante los inversores).

Dadas estas deficiencias que presentaba el sector eléctrico, en 2013 se aprueba una reforma de gran calado, con tres objetivos fundamentales: establecer un nuevo marco normativo que garantice la estabilidad del sector eléctrico, eliminando el problema del déficit de tarifa y garantizando el suministro al menor coste posible para el consumidor eléctrico.

Para ello, se trata de fomentar la competencia en la fase de comercialización, agilizando los trámites para cambiar de suministrador y se aumentan los derechos de los consumidores. Sin embargo, lo más notorio de la reforma llega con las medidas para reducir la deuda eléctrica sin que esto suponga un enorme coste para el consumidor eléctrico. Para ello, aumentan algunos componentes de la tarifa regulada para generar superávit eléctrico, pero se reducen las retribuciones a las actividades reguladas, especialmente las primas a la generación especial, en la que se reduce la rentabilidad garantizada y se establece una rentabilidad variable, determinada con un *spread* sobre la rentabilidad de los Bonos del Estado a 10 años.

En general, esta reforma ha conseguido transformar el déficit en superávit sin que el consumidor actual tenga que pagar un precio desmedido para compensar la deuda eléctrica. Sin embargo, se critica que el Estado ha asumido poco coste en este proceso (algo comprensible en un marco de consolidación fiscal) y, sobre todo, la falta de seguridad jurídica que esta reforma implica para las actividades reguladas y que, además, ha llevado a importantes enfrentamientos legales (de los cuales algunos se han resuelto en contra del Estado).

Mercado del gas

También ha sido objeto de un proceso de liberalización, iniciada con la Ley del Sector de Hidrocarburos de 1997 (reformada en 2007).

El proceso es similar al del sector eléctrico, con una separación de los componentes no competitivos (el almacenamiento, la regasificación y la distribución) de otros componentes competitivos, que se liberalizan (la producción y la comercialización).

Para gestionar las actividades competitivas, se crea Enagás, participada al 5% por el Estado y con un máximo del 3% de participación para las empresas del sector. El correcto funcionamiento del mercado se encomienda a la Comisión Nacional de la Energía. Además, se establece un límite máximo del 70% a la cuota de mercado de cada operador.

El mercado funciona de manera similar al eléctrico, pero no existe un *pool*, de modo que los precios del mercado mayorista se negocian a través de contratos bilaterales *over the counter*, normalmente a través de una plataforma electrónica gestionada por Enagás.

Nuevamente, a pesar del proceso de liberalización, la principal empresa (Gas Natural) sigue manteniendo una posición dominante en el mercado.

Mercado del petróleo

Inicialmente se organizaba a través de un monopolio público de la empresa Campsa. Sin embargo, en 1992 se inicia el proceso de liberalización con la Ley de Ordenación del Sector Petrolero. En ella:

- Se establece la desintegración y privatización de Campsa. Las actividades no competitivas (transporte, almacenaje y distribución primaria) se gestionarían a

través de CLH (Compañía Logística de Hidrocarburos) y la comercialización queda en manos de Repsol, Cepsa y BP.

- Se liberaliza la importación, distribución y comercialización de derivados del petróleo.
- Se elimina la distribución mínima entre gasolineras.

En 1997 la Ley del Sector de Hidrocarburos completa el proceso de liberalización:

- Suprime la autorización para actividades de refino, transporte, almacenamiento y distribución y elimina el precio máximo para las gasolineras.
- Reconoce el derecho de acceso por parte de terceros a las instalaciones de CLH.
- Establece a la Comisión Nacional de la Energía como organismo regulador.

En general, el proceso de liberalización ha logrado introducir competencia en el sector, pero sigue existiendo una importante concentración en Cepsa, BP y Repsol, que además están presentes en varias fases de la cadena de valor. Esta falta de competencia tiene algunos síntomas como:

- La tendencia a la colusión, que se pone de manifiesto con varias sanciones por parte del tribunal de defensa de la competencia (especialmente por la fijación de precios en las gasolineras).
- Las asimetrías en la traslación del precio del crudo al precio de la gasolina (el precio de la gasolina sube cuando sube el precio del crudo más de lo que baja en el contexto opuesto).

4. CONCLUSIÓN

Tradicionalmente, el crecimiento económico y el consumo energético van de la mano, por lo que en el caso de España el intenso proceso de desarrollo vivido desde los años 50 ha ido generando una de las principales vulnerabilidades de la economía española: la dependencia energética.

No obstante, el auge de las tecnologías limpias y la mayor sensibilidad con el problema medioambiental han llevado a que en los últimos años crecimiento y consumo energético se hayan desacoplado.

Ello son buenas noticias para España, no solo porque puede y debe crecer sin aumentar esta dependencia, sino porque su clima y kilómetros de costa le pueden dar una importante ventaja comparativa en la producción eléctrica del próximo siglo, donde las renovables probablemente tengan un importante papel.

Sin embargo, para aprovechar esta oportunidad, es necesaria una política energética adecuada, que garantice un marco regulatorio estable sin un excesivo coste para el consumidor, que fomente la competencia y que incentive el I+D, la innovación y la incorporación de las tecnologías necesarias para que las renovables puedan garantizar el suministro.

5. BIBLIOGRAFÍA

- García Delgado, J.L.: “Lecciones de economía española”, Civitas, 11ªed., 2013.
- Tamames, R.: “Introducción a la economía española”, Alianza editorial, 1994.
- www.omie.es → Página del Operador del Mercado Ibérico de Electricidad, que puede ser útil para entender el funcionamiento del *pool*, la formación de precios en la tarifa eléctrica y otros aspectos del mercado eléctrico.
- www.cnmc.es → Ámbitos de actuación → Energía. Se recomienda una visita ya que es muy útil para entender bien aquellos aspectos más complicados en la regulación del sector. También es muy útil para mantenerse actualizado (regulación, sentencias, multas...).

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 24

El sector industrial: evolución reciente. Bases de la política industrial.

Sumario: 1. Contextualización. 2. Sector industrial: evolución reciente y bases de la política industrial: 2.1. Antecedentes de la industrialización española. 2.2. De la apertura al exterior a la crisis de los años 70. 2.3. Crisis del 73 y reconversión industrial. 2.4. Impacto de la adhesión de España a la CEE en la industria española. 2.5. La Gran Recesión. 3. La industria en la actualidad: 3.1. Situación del sector industrial (2018-2020). 3.2. Bases de la política industrial

1. Contextualización

La industria es un sector clave para la generación de empleo de calidad y el crecimiento económico equilibrado de un país por su capacidad de mejorar la competitividad de la economía, su importante nivel de inversión en innovación y su alta capacidad exportadora. En la actualidad, el peso de la industria supone el 16,1% PIB de España y el 12,8% del empleo (mientras que en los países de la Unión Europea (UE) la industria representa de media el 19% del PIB).

El sector industrial, que pertenece al sector secundario de un país, se puede delimitar: (i) de forma amplia, como toda actividad transformadora de inputs en outputs o consumos intermedios; (ii) de forma estricta, conforme a lo establecido en el Sistema Europeo de Cuentas de 2010, que distingue entre sector industrial, sector energético y sector de la construcción. Dentro del sector industrial en sentido estricto distinguimos: (i) la industria de tecnología baja, que comprende la industria agroalimentaria, la industria textil e industria naval (sectores tradicionales, maduros); (ii) la industria de tecnología media, que se compone de bienes de equipo, industria química, industria automovilística y siderurgia; y (iii) la industria de tecnología alta, que incluye la industria aeroespacial, la industria TIC, la industria telemática y la farmacéutica.

2. Sector industrial: evolución reciente y bases de la política industrial

2.1. Antecedentes de la industrialización española

La industrialización en España fue un proceso más tardío que en el resto de Europa, debido a (i) la falta de agricultura productiva que generase recursos excedentes, (ii) la insuficiencia de la demanda (resultante de la baja renta per cápita y del escaso crecimiento demográfico), (iii) la estructura polarizada de tenencia de la propiedad (latifundios y minifundios) y (iv) las dificultades del transporte (la carencia de infraestructuras impide la vertebración del territorio).

La industrialización comienza en 1855, con la construcción del ferrocarril. Durante el siglo XX distinguimos 2 modelos de industrialización: un modelo autárquico (hasta 1959) basado en una economía cerrada e intervenida y un modelo abierto (a partir de 1959) basado en la apertura comercial y la liberalización.

En este proceso la política tecnológica ha sido y es fundamental porque genera efectos sobre la innovación, la productividad de los factores productivos y la competitividad.

2.2. De la apertura al exterior a la crisis de los 70

2.2.1. 1939- 1958: Política industrial autárquica

- **Situación inicial:** periodo de autarquía tras la Guerra Civil. El Estado desarrolló una política industrial enfocada al autoabastecimiento y proteccionismo.
- **Bases de la política industrial (PI) en la autarquía:**
 - El Estado se hace con el control de la industria a través de la promulgación de las Leyes de Industria (1939) que pretendían guiar la industrialización en España (Ley sobre Ordenación y Defensa de la Industria y Ley de Protección de las Industrias de Interés Nacional).
 - Creación del Instituto Nacional de Industria (INI) en 1941 en sustitución de la iniciativa privada cuando ésta no existiese. El INI tenía un fuerte componente de subsidiariedad¹²³, pero en la práctica se constituyó en un holding estatal cuyas empresas participadas sustituían gran parte de la iniciativa privada en toda la gama de actividades industriales¹²⁴.
 - Con el fin de proteger a la industria española, se adoptó una política comercial muy proteccionista, a través de altos aranceles, contingentes, licencias a la importación y controles de cambios, obstaculizando inversiones extranjeras, se adoptó un tipo de cambio múltiple para favorecer exportaciones y encarecer importaciones, obligando a abastecerse de materias primas nacionales.
- **Evolución:** El escaso tamaño del mercado interior, la baja renta per cápita, junto a la dificultad de importar materias primas, energía y bienes de equipo provocaron que la industria española se especializase en la producción de bienes de escaso valor añadido y en sectores estratégicos. La falta de competencia empresarial se tradujo en una baja productividad dificultando las exportaciones.

2.2.2. 1959-1972: Plan de Estabilización y Planes de Desarrollo

- **Situación inicial:** tras 2 décadas de autarquía, el sistema revelaba fuertes ineficiencias: por un lado, un profundo desequilibrio exterior por la escasez de divisas debido a la escasa competitividad de la oferta española de bienes y servicios, y por otro, un desequilibrio interior por los problemas fiscales y monetarios. Se hizo necesaria una apertura controlada.
- **Bases de la PI:**
 - Se adopta el Plan de Estabilización en 1959 lo que permite (i) la libertad de establecimiento, ampliación y traslado de las fábricas. Para el establecimiento de nuevas plantas se fijaron mínimos de capacidad de producción en cada sector (y evitar que surgieran así empresas excesivamente pequeñas); (ii) la declaración de industrias de interés nacional se haría por sectores y no por empresas; (iii) se relajaron las restricciones a la tenencia de empresas españolas por parte de capitales¹²⁵. Estas medidas permitieron una fuerte

¹²³ Iniciativa pública se pone en marcha solo cuando la iniciativa privada no existiese. Sin embargo, esto no se produjo en la realidad.

¹²⁴ Ejemplos de grandes empresas públicas: ENSIDESA siderurgia, BAZAN, IBERIA, SEAT, CASA, etc.

¹²⁵ El límite de participación del capital del 25% al 50%, o incluso superior con autorización del Gobierno.

entrada de divisas que llevaron, por un lado, a importar materias primas y maquinaria, y por otro, a la entrada de capital y tecnología extranjera.

- Pero el miedo a los efectos que podía originar la desprotección y la liberalización para el sector empresarial impulsaron la promulgación de los Planes de Desarrollo (PD) para orientar las inversiones hacia una modernización ordenada. Los Planes seguían el modelo francés: imperativos para la empresa pública e indicativos para la empresa privada. Incluían:
 - **Acciones Sectoriales:** trataban de modernizar y mejorar la competitividad de la industria española.
 - **Desarrollo y promoción de zonas industriales:** conjunto de acciones cuyo objetivo era atenuar los desequilibrios regionales y mejorar la especialización productiva a nivel regional. Se crearon: (i) Polos de desarrollo en ciudades estratégicas (Huelva, Zaragoza, La Coruña, Sevilla); y (ii) Polígonos industriales.
- **Evolución:** los PD contribuyeron enormemente al despegue de la industria.
 - El primer plan (de 1964 a 1973) fue uno de los de mayor crecimiento económico y desarrollo de España (la tasa de crecimiento anual fue del 6%).
 - El segundo plan (1968-1971) estaba destinado a aumentar la capacidad exportadora, pero no obtuvo los resultados esperados y las tasas de crecimiento fueron más modestas (la tasa de crecimiento anual se redujo en torno al 5,6%).
 - El tercer plan (1972-1975) se desarrolla en medio de la crisis mundial del shock petrolífero, aumentado significativamente las divergencias entre lo planificado y la realidad. Es entonces cuando aparecen señales de abandono de la planificación.
- **Resultados:** Los resultados de la planificación para la industria fueron:
 - Entre 1964-1973, la economía española creció a un ritmo del **7% anual** en términos reales (si bien resulta difícil separar cuantitativamente la parte del crecimiento debida a la planificación). Esto permitió la convergencia real con el resto de los países europeos: si en 1960, el PIB per cápita español estaba en el 60% de la media de los países de la UE, en 1975 se acercaba al 80%.
 - **El crecimiento de la producción industrial fue del 10% anual** y se basó en industrias de carácter intermedio, como la química, la siderurgia, el sector naval o la automoción. Las claves del aumento de la producción industrial fueron, entre otras: (i) un proceso de capitalización que permitió el crecimiento de la productividad del trabajo (10% anual); (ii) los reducidos costes de producción debido, por un lado, a los bajos precios del petróleo y de materias primas, consolidando así una excesiva dependencia del petróleo y por otro, los procesos de éxodo rural, que permitieron disponer de mano de obra abundante y barata¹²⁶; (iii) un elevado proteccionismo comercial, estableciendo un arancel *ad valorem* del 24% de media, aislando a la industria de la competencia exterior.

2.3. Crisis del 73 y reconversión industrial

2.3.1. De la crisis del 73 a los Pactos de la Moncloa del 77

- **Situación inicial:** los efectos de los shocks del petróleo fueron más fuertes en España que en otros países del entorno por 3 motivos:
 - Excesiva dependencia energética: en 1973 España importaba el 72% de su consumo energético y la falta de equipamientos modernos en la industria impidió

¹²⁶ Los salarios reales crecieron muy por debajo de la productividad.

la sustitución del petróleo por otras fuentes energéticas. La falta de racionalización en el consumo provocó que la factura energética pasara del 1,5% del PIB en 1973 a casi el 6% en 1980.

- Sobredimensionamiento de las industrias de base: el tamaño de las empresas se polariza: coexisten unas excesivamente grandes (astilleros, siderurgia) y poco competitivas con otras excesivamente atomizadas.
- Mayores costes laborales: las asociaciones sindicales consiguieron aumentos salariales significativos ante la debilidad de los primeros años de la democracia y se consolidaron los derechos de los trabajadores con el Estado del Bienestar.
- **Bases de la PI:** con las primeras medidas se opta por una política pasiva:
 - Desde 1971 a 1973, el Estado asumió los aumentos del precio de la energía mediante la concesión de subvenciones, lo que fomentó el consumo de energía y el aumento de las importaciones de petróleo, lo que agravó el déficit exterior. El Estado intentó afrontar la deuda externa mediante la monetización, lo que se tradujo en una pérdida de reservas internacionales y aumentó la inflación.
 - En 1975, el Gobierno dejó de subvencionar la compra de petróleo, trasladando el coste real a las empresas. Además, la debilidad política del momento permitió fuertes subidas salariales. Estos 2 factores supusieron un doble shock para las empresas españolas que no sólo tuvieron que afrontar mayores costes energéticos, sino también mayores costes laborales unitarios.
- **Evolución:** en 1976 la muerte de Franco retrasó el ajuste económico y en 1977, la economía entra en una situación de estanflación: la inflación ronda el 30%, el desempleo el 21% y déficits gemelos (comercial y público). Además, las empresas estaban fuertemente endeudadas (lo que impedía el uso de una política monetaria muy restrictiva para controlar la inflación, puesto que el aumento de los tipos de interés encarecería el coste del crédito, provocando una elevada morosidad). La industria entró en recesión a partir de 1977 y no se recuperó hasta 1984.
- **Bases de la PI:** la concienciación nacional de todos estos problemas llevó a la firma de los Pactos de la Moncloa en octubre de 1977, firmados por todos los partidos políticos con representación parlamentaria. Se articulan en 2 ejes: por un lado 1) medidas de saneamiento a corto plazo para afrontar problemas coyunturales: desempleo, inflación, déficit público y, por otro, 2) reformas estructurales.
 - Medidas de saneamiento:
 - **Políticas restrictivas, fiscal** (para limitar el gasto público) **y monetaria** (para controlar la inflación). Devaluación de la peseta en un 20%.
 - **Política de precios más realista:** se elabora el Plan Energético Nacional de 1978 que elimina las subvenciones a la compra de petróleo, se apuesta por el carbón y la energía nuclear y se crean stocks estratégicos.
 - **Política de rentas:** se limita el crecimiento de salarios nominales al 22% (los salarios estaban indexados al IPC).
 - Medidas de reforma:
 - **Reforma fiscal de Fuentes Quintana y Fernández Ordoñez (1977-1978):** se crea el IRPF y el impuesto de patrimonio. Se reforma el impuesto de sociedades y el impuesto de sucesiones y donaciones y se prepara para la incorporación del IVA. Se lucha contra el fraude.
 - **Reforma presupuestaria:** se universaliza el Presupuesto. Se introduce el presupuesto de la Seguridad Social.
 - **Política monetaria:** se prohíbe la monetización en 1982.

- **Sistema financiero:** se liberalizan los tipos de interés y aumenta la supervisión de la liquidez y solvencia.
- **Mercado de trabajo:** se adopta el Estatuto de los Trabajadores y la Ley Básica del Empleo en 1980.
- **Bases de la política de la PYME industrial:** Además, la política industrial pone especial enfoque en las PYMEs y crea en 1978 el Instituto de la PYME industrial (IMPI) y en 1979 se crea las Sociedades de Garantía Recíproca (SOGAR) que prestan garantías para obtener créditos.
- **Resultados:** los Pactos de la Moncloa fueron el primer intento de combatir la crisis y el carácter consensuado del pacto entre todas las fuerzas políticas favoreció su implementación. Las medidas lograron contener las importaciones. El turismo, se recuperó a partir de 1978, por lo que la economía presentó capacidad de financiación (hasta el shock de 1979). Las inversiones extranjeras, que habían experimentado un fuerte retroceso en los años anteriores, se recuperaron por la consolidación de la democracia. Se redujo la inflación de un 25% 1977 al 15% 1979. El desequilibrio interior conllevó un fuerte aumento del desempleo hasta 1980. Sin embargo, se trató de un logro más político que económico.

2.3.2. Reconversión industrial 1981-1985

- **Situación inicial:** las reformas sectoriales no fueron lo suficientemente profundas dada la coyuntura sociopolítica de la época. Era necesario atajar los denominados “pasivos del crecimiento”¹²⁷: (i) elevada dependencia energética del petróleo; (ii) un sector industrial de empresas excesivamente grandes y poco competitivas; (iii) un sector agrario con una productividad muy baja; (iv) un déficit comercial crónico derivado de la escasa penetración de las exportaciones en el exterior (por problemas de competitividad, tanto en términos de precio como de calidad) y la elevada dependencia de las importaciones (sobre todo de materias primas y bienes de contenido tecnológico medio-alto).
- **Bases de la PI:**
 - **Política energética:** se adopta el Plan Energético Nacional de 1983 en el que se apuesta por la diversificación de fuentes, si bien, no será hasta el final de la moratoria nuclear cuando se apueste por la inversión en gas natural y se hable de ahorro energético por primera vez. Además, con el fin de aumentar el valor añadido a nuestros productos se crea el Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) en 1977.
 - **Proceso de reconversión para aumentar la competitividad del sector industrial a partir de 1981:** desmantelamiento de la gran parte de la industria pesada que se había ido construyendo desde la autarquía en torno al INI, concentrada en determinadas zonas con un tejido industrial más sensible y menos diversificado¹²⁸, intentando canalizar la producción hacia otras nuevas ramas industriales con mejores expectativas. Aunque ello no evitó la destrucción de un tercio del empleo total, aumentando el desempleo hasta el 21% en 1984.

¹²⁷ Expresión utilizada por Fuentes Quintana para referirse a los desequilibrios creados a raíz del crecimiento económico experimentado desde el Plan de Estabilización.

¹²⁸ como por ejemplo Asturias, calificada de monocultivo industrial (HUNOSA, ENSIDESA), la ría de Bilbao (Altos Hornos de Vizcaya, AHV), Sagunto (Altos Hornos del Mediterráneo, AHM), El Ferrol (astilleros públicos tanto militares como civiles) Cartagena (astilleros e industria química), la bahía de Cádiz (astilleros) o Vigo (astilleros e industria pesada).

Para amortiguar el coste, el Gobierno creó las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR).

- En 1984 se aprueba, además, la Ley de Reversión y Reindustrialización que aborda los problemas de baja productividad y baja capitalización, entre otros, con medidas como la contención salarial, la rebaja de gastos operativos y la reducción de inversiones en empresas sobredimensionadas.
- Inicio de la política de privatizaciones de empresas públicas: entre 1984 y 1992 las privatizaciones tuvieron una finalidad instrumental: adaptar la industria española a un entorno competitivo. Se privatizaron enteramente empresas como SEAT (a Volkswagen en 1986) o ENASA, (a Iveco-Fiat en 1990). Además, se venden participaciones de Repsol o Telefónica (en las que el Estado quería reservar una posición mayoritaria por tratarse de sectores estratégicos).
- Con el fin de reducir el desempleo, se adopta el Decreto Boyer que permitirá los contratos temporales sin que exista causalidad: aparece la dualización del mercado de trabajo (modelo de insiders-outsiders).
- **Resultados**: la reconversión industrial permitió una modernización de la estructura industrial, aumentando su capitalización y favoreciendo la introducción de tecnología. La actividad manufacturera se reorientó hacia industrias de demanda más fuerte y mayor contenido tecnológico. Como consecuencia, creció la aportación al valor añadido bruto industrial de industrias como la química, la automoción o la maquinaria eléctrica y electrónica, y se redujo la de los bienes de consumo tradicionales. Se corrigió la dimensión ineficiente del sector, que se convierte en un sector más competitivo que gana cuota en el comercio internacional.

2.4. Impacto de la adhesión de España a la CEE en la industria española

- **Situación inicial**: la adhesión a la CEE tuvo un primer efecto muy positivo para el sector industrial, que creció durante los 5 primeros años de pertenencia a la CEE a un ritmo del 9% anual gracias a las entradas de inversión extranjera directa (que supusieron grandes transferencias de tecnología) e inversión en cartera (que supusieron nuevas entradas de capital). Respecto al saldo exterior, aumenta el comercio intracomunitario y la competencia de terceros países, por lo que la industria se vuelve más sensible al ciclo.
- **Bases de la PI**: la adhesión implicó adoptar la política de competencia de la UE:
 - Se prohíben las ayudas de estado otorgadas a empresas públicas: en 1992, se crea TENEO, subholding del INI que agrupa únicamente las empresas rentables. El resto de las empresas, con pérdidas estructurales, desaparecen progresivamente y se impulsa la liberalización de sectores en manos de productores monopolísticos.
 - Privatización del Sector Público Empresarial: entre 1992 y 1995, las privatizaciones persiguen objetivos macroeconómicos: reducir la deuda pública y cumplir los criterios de Maastricht. En esta etapa se llevan a cabo las operaciones públicas de venta (OPV) de Argentaria, Repsol, Endesa o Telefónica, que generaron abundantes ingresos.
 - Se crean ayudas para el fomento a la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i): se incentiva la política tecnológica.
 - Fomento de la internacionalización y política de promoción de exportaciones.

- **Evolución:**

- Tras la adhesión a la CEE, España disfrutaba de menores costes laborales unitarios frente al resto de Europa y esta ventaja comparativa fue la base del modelo de crecimiento económico. Además, la atracción de capital extranjero permitió impulsar el proceso de modernización y de capitalización: la productividad española creció un 9% anual hasta 1994⁷. A partir de entonces, los costes laborales unitarios comenzaron a igualar los de la media comunitaria, y la ventaja en costes comenzó a desaparecer. El modelo de crecimiento se reorientó hacia el aprovechamiento de otras ventajas comparativas, centrándose la flexibilización del mercado laboral y la mejora de la eficiencia en el funcionamiento de los mercados.
- La integración provocó un efecto “ducha fría” (derivado del aumento de la competencia) sobre la industria española, acelerando la eliminación de ineficiencias en los mercados y el aprovechamiento de las economías de escala dando lugar a un sector industrial más competitivo.
- Con el cambio de gobierno en 1996, se produce un cambio de orientación en la política de privatización de empresas públicas. Se elabora un Plan de privatizaciones para los sectores de la electricidad, gas, petróleo, transporte telecomunicaciones. Entre 1996 y 2003 se privatizaron por OPV o venta negociada en torno a 60 empresas (Gas Natural, Aldeasa, Acelaria, Repsol, Retevisión, Telefónica, Endesa o Tabacalera) y se obtuvieron unos ingresos extraordinarios que rondaban los 30.000 millones de euros. Este fue de uno de los factores determinantes para cumplir con los Criterios de Convergencia Nominal establecidos en el Tratado de Maastricht y España pudo finalmente incorporarse a la Unión Económica y Monetaria.

2.5. Gran Recesión 2007-2018

- **Situación inicial:** a partir de la década del 2000 se produce una pérdida continuada del peso de la actividad manufacturera en el PIB debido al modelo de crecimiento basado en la construcción y en los servicios. La Gran Recesión tuvo un fuerte impacto sobre la industria española: se redujo la producción industrial en un 30% entre 2007 y 2015 y 17.000 empresas industriales cerraron desde comienzos de 2008. Las dificultades para recuperar la senda de crecimiento pusieron de manifiesto las debilidades estructurales de nuestra economía y de nuestro tejido industrial.
- **Bases de la PI:**
 - Medidas a corto plazo: se centran en la provisión de liquidez. Se conceden préstamos a tipos de interés nulos para empresas que aumentasen la competitividad en sectores como el químico y farmacéutico, el metalúrgico y siderúrgico, bienes de equipo.
 - Medidas de reforma:
 - **Sector público empresarial:** en los últimos años el tamaño del sector público empresarial había aumentado considerablemente¹²⁹. En 2012 se

¹²⁹ por (i) sacar partidas del presupuesto para procesos de consolidación y así evitar contabilizar la deuda del sector público empresarial en el déficit; (ii) cubrir necesidades del interés general no cubiertas por el mercado; (iii) ejecutar políticas de inversión; (iv) huida del Derecho Administrativo: derecho privado tiene más posibilidades.

adoptó el plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial¹³⁰.

- **Agenda de Fortalecimiento Industrial:** en 2014 se aprueba este documento con 97 medidas que se estructuran en torno a diez líneas de actuación para fortalecer el sector industrial y mejorar su competitividad. La agenda no tuvo, no obstante, los resultados esperados.
- A nivel comunitario: la UE fija el objetivo de relanzar la industria en Europa como eje del crecimiento económico, identificando el 20% del PIB como la meta a alcanzar en 2020.

3. La industria en la actualidad

3.1. Situación del sector industrial (2018-2020)

- El **peso de la industria en el valor añadido bruto (VAB)** total fue del 16,1% para 2018, mientras que la media comunitaria se sitúa en el 19%. La industria ya no desempeña, por tanto, el papel central en el desarrollo económico que tuvo en los 60 y principios de los 70 (30% del VAB).
- Los **subsectores con más peso** son la industria agroalimentaria (3% VAB), la industria química (1,8%), del automóvil (1,1%), la industria de los productos metálicos (1,1%), y la industria de la maquinaria y equipos mecánicos (1,1%).
- **Existe una elevada concentración geográfica:** la producción española se concentra en la cornisa cantábrica (que produce bienes intermedios tradicionales, como la siderurgia), el arco mediterráneo (química y automóvil en Cataluña, calzado y muebles en Valencia, y agroalimentación en Murcia) y la cuenca del Ebro.
- Se caracteriza por una **baja productividad** debido a que sólo el 41% del valor de la producción manufacturera española se concentra en industrias de contenido tecnológico medio-alto (i.e. bienes de consumo de alta tecnología y bienes de equipo), frente al 53% de la media comunitaria.
- **Dada la entrada en escena de los países emergentes con estrategias muy agresivas basadas en precios bajos:** la industria española apenas dispone de margen para seguir compitiendo en los mercados internacionales con productos de bajo valor añadido.

3.2. Bases de política industrial

- En 2019 se publican las **Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española (NPI) 2030**, que plantean una estrategia de política industrial para definir el posicionamiento a medio y largo plazo (2020-2030) de nuestra industria, siempre alineada con las directrices comunitarias de la UE.
 - La estrategia plantea 3 objetivos:
 - 1) La **reindustrialización de la economía**, es decir, el desarrollo y la potenciación de los sectores industriales para aumentar su participación en el PIB y en el empleo.
 - 2) La **transformación del tejido industrial**, en especial la PYME para adaptarlo a un nuevo contexto, marcado por la rápida evolución de las tecnologías digitales y la creciente competencia internacional.

¹³⁰ para aumentar la eficiencia del sector público y garantizar la estabilidad presupuestaria.

- 3) La **adaptación a la transición ecológica**: aprovechando las oportunidades que se derivarán de ella; y anticipando y mitigando impactos que pueda ocasionar, asegurando así una transición ordenada y justa.
- El objetivo último es lograr una política industrial activa orientada hacia la mejora de la competitividad del sector (a largo y a corto plazo). Para ello se ha de actuar fundamentalmente sobre todos aquellos aspectos que afectan a la productividad total de los factores. La estrategia agrupa dichos aspectos **en 10 ejes de acción**, desarrollados en el documento, que abarcan: digitalización, innovación, capital humano, regulación, tamaño y crecimiento empresarial, financiación, costes energéticos, logística e infraestructuras, sostenibilidad e internacionalización.
 - Para lograr este objetivo, la Secretaria General de Industria y de la PYME trabaja, en **2 grandes iniciativas**:
 - Pacto de Estado por la Industria: cuyas bases fueron aprobadas en junio de 2022 por el Foro de Alto Nivel de la Industria Española. Dichas bases recogen: (i) que la actividad industrial y productiva deberá aportar el 20% del PIB; (ii) la coordinación de las medidas impulsadas por este Pacto con la estrategia europea de industrialización (“Un nuevo modelo de industria para Europa”); (iii) la alineación entre la política industrial y la política energética; y (iv) mejorar la eficiencia y adecuado dimensionamiento de la pyme industrial española como “elemento vertebrador de la economía”.
 - Nueva Ley de Industria: las bases del Pacto por la Industria han de servir como elemento para el dialogo social y la participación de los sociales en la elaboración del Anteproyecto de Ley de Industria, previo a la tramitación parlamentaria de dicha Ley. Esta norma adaptará el actual marco regulatorio industrial a los nuevos retos de digitalización y descarbonización, actualizará la regulación sobre calidad y seguridad industrial y reducirá las cargas administrativas, favoreciendo una mayor coordinación con las CC.AA..

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 25

El sector servicios: evolución reciente. Estructura y especialización del sector. El turismo.

Sumario: 1. Introducción. 2. El sector servicios. 2.1. Características. 2.2. Evolución reciente. 3. Estructura y especialización del sector. 3.1. El sector de la distribución comercial 3.2. El sector de las telecomunicaciones. 3.3. El sector del transporte 4. El turismo. 4.1. Delimitación del sector y características 4.2. Política económica. 4.3. Retos del sector. 5. Conclusión

1. Introducción

La terciarización de la economía es un proceso indicativo del grado de progreso de un país. El sector servicios presenta ciertas **particularidades**: los bienes y los servicios son consumidos y producidos de manera simultánea, es decir, no son susceptibles de ser acumulados; es intensivo en mano de obra; y, está menos expuestos a la competencia lo cual hace que sea un sector de menor productividad.

La economía española ha experimentado un cambio radical en los últimos 60 años, durante su etapa autárquica el sector primario aportaba el 50% del VAB y el terciario el 30%. Actualmente el sector servicios ocupa el 67,2% del PIB español y genera el 77,9% del empleo en el país, por el 2,7% PIB del sector primario y genera el 4,56% del empleo.

Dentro del sector de los servicios cabe destacar al **turismo**, que en España es el segundo que mayor contribución hace al VAB del sector terciario, tras la distribución comercial.

2. El sector servicios

2.1 Características

Colin Clark, lo define como aquel que abarca a todas aquellas actividades económicas que implican la satisfacción de necesidades no materiales a personas físicas o jurídicas o a instituciones públicas. Se trata pues de un sector muy **heterogéneo**.

El sector servicios en España representa el 67,2% del PIB y genera el 77,9% del empleo, se caracteriza por:

1) ser un sector **intensivo en mano de obra**, al contrario que el sector secundario (más intensivo en capital). Cualitativamente **el empleo que genera es temporal y estacionario con un crecimiento de la productividad limitado**. Tiene una elevada **feminización del empleo** (se estima que el 80% del empleo femenino se concentra en el sector) y un mayor porcentaje de no asalariados, sobre todo en el comercio o la hostelería.

2) Es un sector **inflacionista**. Al estar menos expuesto a la competencia exterior tiene menos incentivos a ser eficiente en costes. Presenta en general una alta elasticidad renta lo que permite a los empresarios mantener precios elevados y aun así mantener la fidelidad de la demanda. Por último, el reducido tamaño empresarial del sector dificulta la incorporación de nuevas tecnologías que podrían reducir los costes del proceso productivo.

3) Es un sector **estabilizador del ciclo** al tener un comportamiento más estable que el sector industrial. Su estructura productiva es flexible, al estar integrada principalmente por PYMEs y autónomos, al ser no ser un sector capital intensivo está menos afectado por la volatilidad de la inversión. Además, presenta una baja intensidad energética en comparación con otros sectores, lo que también ayuda a reducir su exposición a la volatilidad de precios. Por último, el grueso de su demanda es estable, todo ello convierte en un sector contracíclico que ayuda a amortiguar las fluctuaciones de la economía.

En España la **terciarización de la economía es muy desigual en términos geográficos**, esta diferencia se ha venido reduciendo en los últimos años por la tendencia hacia la descentralización administrativa y del gasto.

2.2 Evolución reciente

Se sector servicios presenta un proceso de continua transformación y adaptación como consecuencia de:

- 1) el **impacto de las nuevas tecnologías**.
- 2) el **proceso de liberalización** de los sectores no se ha producido de manera simultánea en todos ellos, sino que ha ido estableciendo por diversas etapas.

La política reguladora no es global sino sectorial porque muchos de los sectores a liberalizar presentan una estructura de red, que es típicamente una estructura de monopolio natural, eso hace que el proceso desregulador deba diseñarse ad hoc de una forma más específica. **La Directiva de Servicios Bolkestein** (Directiva 123/2006/CE) fue presentada en 2004 por la Comisión Europea, aprobada en 2006 y entró en vigor a finales de 2009, esta normativa constituye la última pieza de la UE para la consecución del mercado único de los servicios mediante la liberalización de los mismos. Con esta intención se propone la supresión de los obstáculos jurídicos que dificultan o impiden a las empresas europeas ofrecer sus servicios o establecerse en cualquier estado miembro. Al fomentar la competencia y permitir la prestación transfronteriza de servicios, el objetivo último de la directiva es mejorar la productividad y competitividad en el sector, así como aumentar la calidad de los servicios ofrecidos y reducir su precio.

La directiva establece un marco jurídico general para la prestación onerosa de servicios, pero excluye de su ámbito de aplicación a 12 de los servicios por considerarse de interés general, entre ellos están los servicios sanitarios y financieros.

El objetivo era la implantación de la liberalización de establecimientos eliminando la existencia de licencias y sustituyéndolas por declaraciones responsables; y la libre prestación de servicios donde solo eran necesarios requisitos especiales aquellos servicios que afectaran al orden público, seguridad, salud y medio ambiente.

La transposición al ordenamiento jurídico español de la directiva Bolkestein se materializó en dos leyes en 2009 conocidas como la *ley paraguas* y la *ley omnibus*. La ley paraguas garantiza el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. La ley omnibus, por el contrario, modifica la normativa de los diferentes sectores. Por su importancia en el sector servicios en España, la transposición de la directiva para el sector de la distribución comercial se hizo de manera separada a través de la reforma de la Ley del comercio minorista de 1996.

La ley de garantía de unidad de mercado (ley 20/2013) profundiza en esta liberalización implantando una licencia única para operar en todo el país (antes había que pedir una licencia por cada CCAA en la que se quisiera prestar un servicio). Esta medida reduce los costes burocráticos y facilita la creación de empresas.

3. Estructura y especialización del sector

El sector servicios engloba actividades muy heterogéneas, las diversas actividades se engloban en varios subsectores que a su vez se clasifican en (i) **servicios no de mercado**, que reflejan el 15% del VAB del sector servicios y (ii) **servicios de mercado** que representan el 54% restante del VAB del sector terciario hasta llegar al 67,2% del total del peso del sector en la economía.

Dentro de los servicios no de mercado están la **educación y la sanidad**. Se trata de competencias transferidas a las CCAA desde el año 2000 y 2002, donde aparecen duplicidades y solapamientos en las funciones. Su productividad está estancada, pero generan importantes externalidades positivas además de su efecto redistribuidor. Desde la década de los 60 su peso se ha ido incrementando hasta doblar su volumen.

Los servicios de mercado pueden clasificarse en (i) distribución comercial, (ii) turismo y hostelería, (iii) servicios a empresas, (iv) transporte y telecomunicaciones, (v) intermediación financiera y (vi) servicios inmobiliarios.

Los **servicios a empresas** tienen una estructura muy atomizada y de pequeño tamaño que suelen estar especializadas por segmentos, con una creciente importancia de los servicios informáticos. Su crecimiento está muy ligado a los procesos de externalización de actividades como la limpieza o seguridad.

Los **servicios inmobiliarios** son trabajos intensivos y se caracterizan por crear empleo temporal y de baja cualificación, además son muy procíclicos al estar vinculados al ciclo inversor no productivo. La recuperación del sector de la construcción despegó en 2015 pero a dos velocidades, fue necesario para ello la creación de la SAREB para poder sanear los activos bancarios y segregar los activos más problemáticos. Tanto la creación de las SOCIMIS en 2009 como la reforma de la ley del alquiler en 2013 han impulsado la prestación de este tipo de servicios.

Los **servicios de intermediación financiera** están muy vinculados a las directivas de la Unión Europea, en concreto la MIFID II (*Markets in Financial Instruments Directive II*) entró en vigor en enero 2018 y esta norma actualiza el marco de transparencia y protección del inversor en los mercados de instrumentos financieros ya establecido con MIFID.

3.1 Sector de distribución comercial

El sector de la **distribución comercial** es el que mayor peso tiene de todos ellos, seguido del turismo. El sector de la distribución comercial abarca según la contabilidad nacional las actividades de venta y reparación de vehículos y combustibles, el comercio al por mayor e intermediación mayorista y el comercio al por menor, minorista o detallista que engloba un amplio espectro desde la alimentación, farmacias y textil.

Este sector presenta un **poliformismo comercial** que comprende una gran variedad de canales de distribución comercial, desde la tienda tradicional hasta la franquicia, grandes almacenes, supermercados, hipermercados, centros comerciales, grandes superficies especializadas o distribución sin establecimiento gracias a las nuevas tecnologías que impulsan el comercio electrónico.

Uno de los desafíos del sector es que en la comercialización de los bienes de consumo existe una **elevada marginalización del precio**, de hasta un 40% lo cual socava la rentabilidad de los agricultores, por un lado, que sólo perciben una parte pequeña de los ingresos y por otro genera un efecto inflacionista que socava la rentabilidad.

La liberalización de este sector se hizo a través de **la reforma de la Ley del comercio minorista de 1996** y **la ley de libertad horaria de 2014**. Esta última introdujo una nueva fórmula, las zonas de gran afluencia turística (ZGAT), que son zonas en las que existe una plena liberalización de horarios.

3.2 Sector de telecomunicaciones

En el sector de las telecomunicaciones existe normativa relativa al subsector de la telefonía, internet y la televisión. La **telefonía** en España se caracterizó por la existencia de un monopolio de una empresa estatal, Telefónica, creada en 1924 y nacionalizada en 1941. El **Real Decreto Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones** implantó la liberalización plena del sector de telefonía básica a diciembre de 1998. En cuanto a la telefonía móvil esta se había hecho efectiva ya en 1994 con la entrada en ese mismo año de Airtel, y en 1999 de Retevisión Móviles. En 1997 se creó la **Comisión del Mercado de Telecomunicaciones** para que regulara el sector tras su liberalización y la privatización total de Telefónica se llevó a cabo en 1997.

En **2014 la Ley General de Telecomunicaciones** estableció los objetivos de (i) facilitar el despliegue de redes de banda ancha, (ii) la simplificación de trámites administrativos al sustituir la autorización y la licencia por la declaración responsable, (iii) establecer una nueva regulación de financiación del servicio universal, (iv) la creación de una comisión interministerial sobre radiofrecuencias y salud y (v) el mandato de establecer una estrategia nacional de redes ultrarrápidas.

La **televisión**, también se caracterizó en España por ser un monopolio estatal, RTVE. La televisión se liberalizó en España a raíz de la aprobación de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones 1987, que permitió la aparición de cadenas de televisión

autonómicas y después las privadas. La Ley del Cable de 1995 reguló la televisión digital y otros servicios de información, concediéndose licencias de explotación a empresas privadas. En el año 2005 la liberalización se extendió a la televisión por cable con la ley 10/2005 de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre. Actualmente el anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual se encuentra en periodo de audiencia pública (noviembre 2020) y busca reforzar la protección de los menores y flexibilizar los límites horarios de la publicidad en la TDT.

En lo relativo a **Internet**, su expansión ha vivido un importantísimo auge desde los años 90 hasta la actualidad, su grado de penetración, cada vez mayor en la sociedad ha tenido un impacto muy relevante, sobre todo transformando los modelos de negocio y reduciendo los costes de información. La regulación del sector se recoge en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de prestación de servicios en la sociedad de la información y comercio electrónico.

3.3 El sector del transporte

España se caracteriza por tener una red de transporte de carreteras radial, en lugar de reticular. El sector afronta varios retos: la descongestión del tráfico y la contaminación medioambiental.

El transporte **aéreo** fue liberalizado en 1997 con la privatización de Iberia. La red de infraestructuras es gestionada por Aena (aeropuertos nacionales y navegación aérea). Para la prestación del servicio se permite el libre acceso a diferentes operadores con el objetivo de introducir competencia. Las tarifas aeronáuticas son fijadas por la CNMC y se redujeron en un 30% para el período 2017-2021. En 2014 se privatizó el 49% de Aena a través del Real Decreto-Ley 8/2014. El gestor de infraestructuras (antes Aena) pasó a denominarse Enaire y a su vez se creó la sociedad mercantil de Aena Aeropuertos, de la cual el estado tiene el 51% de las acciones.

El transporte **ferroviario** ha sido liberalizado en ocho paquetes legislativos. El primer paquete en 2001 permitió la apertura del mercado del transporte de mercancías. El segundo paquete en 2004 estableció la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria y las reglas de seguridad e interoperabilidad. El tercer paquete en 2007 liberalizó el tráfico internacional de viajeros, que se hizo plenamente efectivo en 2010. El cuarto paquete la **ley del sector ferroviario 38/2015** busca la liberalización de los mercados nacionales y se hará efectiva en diciembre 2020.

El modelo español separa el componente de red, del componente competitivo. De esta forma, ella gestión de la infraestructura ferroviaria es llevada a cabo por un monopolio público, ADIF y ADIF alta velocidad, mientras que la prestación de servicios de transporte ferroviario está liberalizada, aunque su liberalización ha sido escalonada desde el año 2005.

El transporte por **carretera**, está liberalizado para el cabotaje desde el año 1998. En cuanto al transporte de pasajeros, este se realiza mediante un sistema de licencias para garantizar la seguridad del servicio y la existencia de abastecimiento de servicios mínimos. Actualmente la ley de carreteras 37/2015 sustituye a la ley de 1998 e introduce

algunas novedades como la eliminación de la excepcionalidad del peaje y la apertura a la competencia de las áreas de servicio y de distribución al por menor de productos petrolíferos en áreas de servicio, eliminando así las distancias mínimas.

El transporte **marítimo**, la liberalización del sector para adecuarlo al mercado único se llevó a cabo mediante la Ley 27/1992 de Puertos y Marina Mercante que supuso (i) la creación de un Ente público Puertos del Estado, como institución gestora de los puertos de titularidad pública y coordinadora de las empresas privadas que actúen en este ámbito, (ii) la liberalización total de líneas internacionales desde 1992, (iii) la liberalización del cabotaje nacional desde 1997 no exigiéndose ya una autorización administrativa previa y (iv) la libertad de fijación de tarifas portuarias a partir de 2001 por las autoridades portuarias (Ley 62/1997 de modificación de la Ley de puertos), introduciendo así competencia entre los puertos del Estado.

4. El turismo

4.1 Delimitación del sector y características

Según la **Organización Mundial del Turismo (OMT)**, la definición del turismo no resulta fácil, el sistema turístico se compone de cuatro elementos: la demanda, la oferta, el espacio geográfico y los operadores de mercado.

Dada la imprecisión referida, se ha considerado el concepto de turismo empleado en la **conferencia internacional sobre estadísticas de Ottawa de 1991**, que determina: al turismo como al conjunto de actividades que realizan las personas durante sus viajes por un periodo inferior a un año y con fines de ocio, negocio u otros motivos; y **abarca las actividades de: restauración, alojamiento, servicios culturales y transporte.**

Por tipo de turismo, se puede clasificar en: (i) **turismo interior** es el realizado en el país por residentes y no residentes (ii) **turismo nacional** es el realizado por residentes dentro y fuera del país y (iii) **turismo internacional** es el realizado fuera de los países de residencia. En España, el INE es el encargado de elaborar los estudios estadísticos relacionados con el turismo, siendo estos:

- **FRONTUR:** recoge los movimientos turísticos en fronteras.
- **ETR/ FAMILITUR:** estudia los movimientos turísticos de los españoles.
- **EGATUR:** la encuesta de gasto turístico recoge datos relativos al gasto que realizan en España los visitantes no residentes en España.
- **Sistema de Indicadores Estadísticos.**
- **Cuenta Satélite de Turismo en España (CSTE)**
- **Índices de precios hoteleros**
- **Encuestas de ocupación**
- **Encuestas de estructura hotelera** y de agencias de viajes

La industria del turismo es, junto con la distribución comercial, la primera industria española en importancia en términos del PIB. Sin embargo, se ve afectado de modo

cíclico por las contracciones de la demanda (recientemente, crisis financiera 2008-2013 o COVID-19).

El peso del Producto Interior Bruto (PIB) asociado al turismo, medido a través de la demanda final turística, alcanzó los 97.126 millones de euros en el año 2021. Esta cifra supuso el 8,0% del PIB, con un aumento de 2,2 puntos respecto a 2020. Por su parte, la ocupación en las ramas económicas características del turismo alcanzó los 2,27 millones de puestos de trabajo. Ello supuso el 11,4% del empleo total de la economía, cinco décimas menos que en 2020.

En cuanto a su impacto en el mercado laboral:

- Actividad intensiva en trabajo.**
- Genera una gran cantidad de trabajo indirecto.**
- Menor retribución comparada del sector. -Alta **rotación.**
- Cualificación media relativamente baja.**
- Acusada **temporalidad** del trabajo.

El turismo tiene una elevada **capacidad de arrastre** sobre otras actividades que no tienen un carácter específicamente turístico. A través del análisis de las tablas Input – Output de la Cuenta Satélite del Turismo Español, que elabora el INE, se pueden observar, los efectos directos elaborados a través de los datos generados en las empresas que suministran bienes y servicios directamente a los visitantes, así como los efectos indirectos. Se estima que aproximadamente la mitad de la aportación al VAB turístico sobre el conjunto de la economía española es debido a este efecto arrastre.

Uno de los aspectos más relevantes de la aportación que hace el turismo a la economía española es su notable y permanente contribución al equilibrio de la balanza de pagos. El peso del sector turístico en la **balanza de pagos** es muy significativo. En 2021 la balanza de “turismo y viajes” contabilizó un superávit en la cuenta de servicios de en torno a los **18.790 millones de euros**. El superávit de la balanza de pagos por turismo contribuye a mitigar el déficit de la balanza comercial de España.

España selló 2017 como su mejor año turístico, con 83,7 millones de visitantes. No obstante, a causa del COVID, durante 2021 visitaron España 31,2 millones de turistas internacionales son ; 12, millones más que en 2020.

Por su parte, el número de excursionistas (visitantes sin pernoctaciones) subió un 17,0% y alcanzó los 20,4 millones. El gasto total realizado por los turistas no residentes durante 2021, de acuerdo con EGATUR, se cifró en 34.903,4 millones de euros, lo que supuso un aumento del 76,4% respecto al de 2020.

En términos de competitividad el sector turístico es un sector tradicionalmente **inflacionista**. Debido a su naturaleza, gran parte de las transacciones realizadas en torno a la esfera turística abarcan bienes y servicios no comercializables, y por tanto

menos expuestos a la competencia exterior, a lo que hay que añadir un cierto componente de oferta inelástica respecto a ciertas actividades con rentas situacionales.

Por otra parte, se trata de un **mercado atomizado, que cuenta con unas 400.000 empresas**. En ocasiones esta capilaridad, aunque buena en términos de distribución, puede ser un obstáculo para la inversión en un equipo más innovador que pudiera aumentar la productividad del sector.

Por último, mencionar que el turismo es un sector especialmente sensible a la marcha general en la economía nacional e internacional (i.e. presenta un **alto componente procíclico**), además de **otros factores relacionados con la seguridad, el clima, el acceso a infraestructuras de transporte etc.**

4.2 Política económica

El **Plan Estratégico de Marketing de Turespaña** para el período 2021-2024, es el cuarto de una serie de planes que vienen desarrollándose desde 2012. Ese plan presenta ciertas novedades respecto a sus planes precedentes.

En primer lugar, establece como objetivos a corto plazo (2021 y 2022) **recuperar demanda de calidad**. En el medio y largo plazo (2021-2024) **se propone identificar y atraer a un turista rentable y que contribuya a la sostenibilidad del destino**.

Además, el plan se articula en 4 ejes:

- 1) Recuperación de la demanda de calidad
- 2) Sostenibilidad social: mejorar la cohesión territorial actuando sobre la distribución de los flujos turísticos.
- 3) Sostenibilidad medioambiental: como atributo de la marca turística España.
- 4) Sostenibilidad económica: del sector a través de la promoción de la oferta de mayor valor añadido y la captación de turistas con gasto medio elevado.

El Plan Estratégico 2021-2024, identifica 7 segmentos sobre los que quiere incidir, siendo estos: Más que Mar; Familia, Arena y Mar; Sunny (Sun, Umbrella & Yummy), Suma (Shopping, Urbano, Moderno y Abierto); Culto (Cultura Total); Jomo (Joyo of Missing Out); Roadies. A través de estos planes se quiere potenciar la captación de demanda turística ofreciendo productos dirigidos a determinados nichos de mercado. Para todo ello, se propone llevar a cabo por parte de Turespaña y las 33 Consejerías de turismo en las Misiones Diplomáticas de España en el Exterior, un análisis de la realidad y potencial de cada país a nivel turístico hacia España.

Sobre la base de estas acciones se estima poder profundizar en la creación de producto turísticos de éxito, ya sean vacacionales, urbanos, de naturaleza e interior, de estudios o de negocios.

4.3 Retos actuales del sector

Por el lado de la oferta, ésta se presenta de forma muy **atomizada y se caracteriza por una preponderancia de PYMEs**. Esta configuración dificulta la **inversión en innovación** puesto que el coste hundido de la misma tiende a no ser tan rentable en una estructura pequeña. Esta falta de modernización y conservación de las infraestructuras contribuye al deterioro medioambiental. Además, las PYMEs crean una

excesiva dependencia de los intermediarios, lo cual les da a estos últimos mayor poder de negociación a la hora de redistribuir los márgenes y **socava la competitividad de la industria turística** española.

Por otra parte, el modelo de **“sol y playa”** ha lastrado la **diversificación de la oferta turística** y ha redundado en una **sobre explotación de las costas y del medio ambiente**, provocando un **exceso de capacidad en temporada baja** y se fomenta el **trabajo temporal y precario** en la mano de obra empleada en el sector turístico.

La revolución digital ha generado un doble impacto **en la oferta turística**, por un lado, disminuyendo de manera considerable el trabajo de los intermediarios turísticos (dado que los hoteles, aerolíneas, etc. consiguieron acceso directo al cliente final) y esto ayudó a mantener la competitividad (al no existir un efecto piramidación en los márgenes) y a retener beneficios; pero por el otro, creando un nuevo nicho de mercado, las agencias de viajes online (OTAs *online travel agencies*) que son un fuerte competidor.

En cuanto a la demanda, los retos nacen de la **saturación** del país en cuanto a número de turistas, y al bajo **gasto medio por turista**. Se busca atraer menos turistas, pero con mayor poder adquisitivo para reducir el impacto medioambiental y social de la actividad turística.

El modelo de **“sol y la playa”** asentó una demanda caracterizada por la **estacionalidad**. La diversificación de la demanda turística es una cuestión clave para lograr un turismo más homogéneamente distribuido a lo largo del año.

Los retos referidos han resultado en una mayor **sensibilización y preocupación por el deterioro medioambiental** y la aparición de un nuevo fenómeno, la **“turismofobia”**. **Estos retos de corte social pueden aglutinarse en torno a tres cuestiones: i) gentrificación y tensiones sociales, ii) empleo y iii) los impuestos al turismo.**

En relación con la gentrificación, la **gran afluencia de número de turistas**, concentrado **en unas pocas CC.AA.**, junto con el **encarecimiento de los pisos de alquiler** movidos por los pisos turísticos ha propiciado la gentrificación y la **aparición de un sentimiento de aversión al turismo**. La protesta social parece que se encamina más hacia un cuestionamiento del modelo de explotación turística más que con el turista en sí.

En este sentido, Exceltur pide un **nuevo marco legal para ordenar el desbordante fenómeno de los servicios turísticos comercializados por plataformas P2P**, cuya competencia induce a la economía sumergida y está afectando a numerosas actividades (alojamiento en pisos, transporte, restauración, etc.) y generando creciente externalidades negativas y malestar social entre la ciudadanía de ciertos destinos turísticos líderes.

En relación al empleo, a pesar de que el turismo ha logrado generar empleo durante los años más duros de la crisis la calidad del mismo ha empeorado significativamente y esto ha repercutido negativamente en la propia calidad de la oferta turística española. A raíz del comienzo de la crisis en 2008 la **precariedad laboral** se extendió por el sector. Este fenómeno junto con la proliferación de la **economía sumergida** redundó en i) un entorno de mayor **competencia desleal** para aquellas empresas que sí apostaban

apuestan por la oferta reglada y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales; y ii) por una creciente **desprofesionalización del sector**.

En cuanto a los Impuestos turísticos. El crecimiento del sector turístico ha sido visto en ocasiones como una generosa fuente recaudatoria de ingresos mediante impuestos y tasas. No obstante, éstos también han sido usados en ocasiones como *instrumentos pigouvianos* para internalizar las externalidades negativas generadas por las actividades turísticas en el precio de mercado y tratar de reducirlas.

La justificación económica que estaría detrás de este tipo de impuestos sigue una lógica pigouviana y tiene por objeto mitigar las externalidades negativas derivadas de la masificación y congestión de las ciudades por la llegada de turistas. Hay que tener en cuenta que este instrumento se articula a través de un ajuste vía precios y no de cantidades (número de turistas) y no siempre es efectivo a la hora de reducir el número de visitantes. Por esta razón muchas ciudades han optado también por el establecimiento de cupos como es el caso de las Islas Cíes y Venecia.

Así pues, una vez expuestos la serie de retos del sector del turismo en España pueden citarse sus principales objetivos: **i) aumentar la calidad y diversificación de la oferta turística y ayudar a su transformación digital** para reducir el número de intermediarios, **ii) aumentar el gasto medio por turista y reducir la estacionalidad de la demanda** así como la concentración de la misma, y **iii) tener en cuenta la esfera social de tal forma que la actividad turística sea más inclusiva, genere un empleo de calidad y se garantice un marco de competencia leal.**

5. Conclusión

El sector servicios representa el principal motor de las economías desarrolladas, no solo en términos de PIB sino de empleo. A esta situación se llegó a caballo de la aparición de la sociedad de la información durante los años 60 y 70 del siglo XX. Hoy cuando estamos a las puertas de la revolución digital de la economía apreciamos la transición del sector de los servicios en los que se hace preciso concluir los procesos de liberalización.

En este contexto, en España nos encontramos ante el reto añadido de promover la transformación del sector turístico, que representa el principal motor de la economía nacional. Afirmación a la que responde por su **carácter transversal**, su fuerte **efecto arrastre**, su capacidad de **creación de empleo** y por ser una **importante fuente de financiación exterior**.

El futuro del sector turístico español pasa por la apuesta por un **turismo de calidad**, basado en su digitalización, de mayor valor añadido, que base su rentabilidad no tanto en el número de visitas sino en un aumento del gasto medio por turista; así como **fomentar un turismo más homogéneo en su distribución** a lo largo del año.

Bibliografía

- Estructura económica de España. Ramón Tamames
- Página web Banco de España

- Página web INE
- Página web INE. Encuestas turísticas FRONTUR, EGATUR, FAMILITUR. Cuenta Satélite del turismo de España
- Plan Estratégico de Marketing de Turespaña 2021-2024.
- Página web TURESPAÑA
- Página web Organización Mundial de Turismo

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 26

Evolución y situación actual del sector de la construcción en España. Las infraestructuras. Estructura y política del sector de los transportes. Competencia e infraestructuras en el sector de las telecomunicaciones.

Sumario: 1. Introducción. 2. El sector de la construcción. 3. Edificación: 3.1. Principales características. 3.2. Problemas y retos del sector. 3.3. Principales políticas. 4. Infraestructuras: 4.1. Principales características. 4.2. Problemas y retos del sector. 4.3. Principales políticas. 5. Transportes: 5.1. Principales características y retos del sector. 5.2. Principales políticas. 6. Telecomunicaciones: 6.1. Principales características y retos del sector. 6.2. Principales políticas. 7. Conclusión. 8. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Durante la segunda mitad del siglo XX, España vivió un intensísimo proceso de transformación tanto política como económica que algunos llaman el “milagro español”. España pasó de ser un país autárquico a estar plenamente integrado en la Unión Europea y en el comercio internacional, de ser una dictadura a ser una democracia plenamente consolidada y además se vive un intenso proceso de desarrollo económico en virtud del cual España ha ido convergiendo con los países de su entorno.

En este proceso de desarrollo económico, tres sectores productivos han tenido una importancia vital:

- La construcción, que se consolida como una de las especialidades productivas de España y que ha sido imprescindible para la construcción de infraestructuras clave.
- El transporte, fundamental para que el desarrollo económico se expanda por todo el territorio nacional.
- Las telecomunicaciones, necesarias para poder manejar las complejidades de una economía desarrollada.

2. EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

El sector de la construcción tiene gran relevancia cualitativa en la economía española:

- En 2021 tuvo un peso del 5,2% del PIB español, tras un fuerte proceso de redimensionamiento tras la crisis financiera 2008-2013, antes de la cual llegó a pesar un 12,4%.
- Al ser un sector muy intensivo en mano de obra, el impacto de esta reestructuración también se ha notado en el empleo, pasando de representar un 13,1% a un 6,25% del empleo total. Situación a pesar de la cual hoy tan solo hay una tasa de desempleo del 3,7%, la segunda más baja por sectores en España.

A pesar del redimensionamiento, el sector sigue siendo cuantitativamente importante. Analizamos a continuación sus dos subsectores.

3. EDIFICACIÓN

El sector de la edificación representa aproximadamente el 80% del sector de la construcción en España. La actividad se concentra en la construcción residencial, aunque este sector también comprende la construcción no residencial y la rehabilitación y mantenimiento de viviendas.

a. Principales características

Desde el lado de la demanda cabe destacar que:

- La demanda es muy volátil, al depender de las condiciones de financiación y tener cierto componente especulativo.
- La compra de vivienda suele implicar endeudamiento, lo que provoca una importante exposición del sector bancario al sector inmobiliario.
- Aunque el alquiler ha ganado peso, sigue existiendo una fuerte preferencia por la vivienda en propiedad. De este modo la vivienda se convierte en la principal fuente de endeudamiento y después riqueza de las familias españolas.

En cuanto al lado de la oferta:

- Existen importantes restricciones tanto técnicas (periodo de producción largo) como regulatorias (política de suelo, licencias de construcción...) para aumentar la oferta. Los aumentos de demanda suelen corregirse con aumentos de precios, lo que lo convierte en un sector propenso a la formación de burbujas.
- Es un sector muy intensivo en materias primas, existiendo dependencia del extranjero para abastecerse. De este modo el *boom* inmobiliario estuvo detrás del fuerte déficit comercial observado antes de la crisis financiera.

Finalmente, en lo que respecta a la estructura empresarial cabe destacar que es muy dual, existiendo muy pocas empresas con un tamaño intermedio. Así, nos encontramos con grandes empresas (ACS, Sacyr, OHL, FCC, Acciona...) que tras la crisis han tenido que diversificar su actividad hacia sectores como la gestión de residuos o las energías renovables. Por otro lado, nos encontramos pequeñas empresas, que realizan construcción de ámbito local o bien rehabilitación de viviendas.

b. Problemas y retos del sector

Uno de los principales problemas del sector es su enorme volatilidad, lo cual, al tener un peso elevado sobre el PIB, supone un problema para toda la economía.

Así, es un sector propenso a burbujas y muy expuesto a las crisis financieras. En la última burbuja, las condiciones financieras laxas que se dan tras la entrada en el euro estimulan la demanda y los precios crecen un 5% anual entre 1999 y 2007. Se dio lugar a una etapa de fuerte creación de empleo y crecimiento liderado por la edificación.

La Crisis Financiera de 2008 restringió la financiación y la demanda se desplomó. Debido al tradicional retraso de la oferta se generó un importante exceso de capacidad, difícil de eliminar o reconvertir. Además, el ciclo restrictivo generó fuertes oscilaciones en el empleo, que al ser además poco cualificado dificultó su reconversión engrosando el paro de larga duración.

De modo paralelo, el modelo de financiación de Haciendas Territoriales en España (especialmente las Comunidades Autónomas) generó cierta dependencia de los ingresos asociados a este sector, produciendo mucha volatilidad en los ingresos de dichas haciendas.

Tras la crisis financiera, el sector en España se ha redimensionado, surgiendo un modelo de crecimiento más equilibrado y resiliente.

Sin embargo, siguen existiendo importantes retos como es el problema de acceso a la vivienda, especialmente de los jóvenes. Es un problema tradicionalmente relacionado con el elevado precio, pero ahora también con la falta de acceso a la financiación. Algunas de las causas que se pueden mencionar son:

- Las restricciones de oferta, provocados por el racionamiento del suelo y una burocracia excesiva y demasiado lenta. Sería necesaria hacer una reflexión sobre la regulación del sector.
- La fiscalidad y otros gastos asociados a la compra de vivienda (IVA o ITP, gastos de notaría y registro...) que obligan a disponer de un importante volumen de ahorros para adquirir una vivienda.
- La fuerte demanda que existe en el centro de las grandes ciudades, especialmente tras la irrupción de plataformas de alquiler turístico (*Airbnb*).
- También existen voces que relacionan el alto precio de la vivienda con la creciente concentración de viviendas en manos de grandes fondos inmobiliarios, que elevan artificialmente los precios mediante actuaciones monopolísticas.

Otro importante reto del sector a medio/largo plazo sería el reto medioambiental, en el que este sector puede contribuir mucho mediante la construcción de viviendas energéticamente eficientes. España podría tener una posición de liderazgo en el desarrollo de este tipo de construcción.

c. Principales políticas

Existen distintas políticas que afectan al sector, como son:

- Los planes de vivienda, que buscan facilitar el acceso a la misma. Se ejecutan a través de Sepes¹³¹ que prepara el suelo y las infraestructuras necesarias para la construcción de distintos tipos de asentamiento.

Una parte de los planes de vivienda son las viviendas de protección oficial, que se venden a precio limitado para facilitar el acceso a personas de renta baja.

¹³¹ SEPES Entidad Pública Empresarial de Suelo es un organismo adscrito al de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

- La política de alquiler, que buscan un compromiso entre la protección al inquilino y la seguridad jurídica y flexibilidad para el arrendador. En 2019 se introduce una nueva reforma tratando de aumentar las garantías del arrendatario: se aumenta la duración de los contratos, se limitan las fianzas y se pone el IPC como techo a la indexación de rentas.
- La política de suelo, que se articula a través de distintas leyes de suelo. La tendencia de estas leyes ha sido tratar de aumentar la oferta de suelo urbanizable. En 2015 se aprueba una nueva normativa que unifica la Ley de Suelo con la de Rehabilitación Urbana, para homogeneizar en todo el territorio español los procedimientos en estas dos materias.
- La fiscalidad sobre la vivienda, como el IVA reducido o ciertas deducciones.

4. INFRAESTRUCTURAS

Las infraestructuras son un factor clave para el desarrollo de un país al favorecer la cohesión territorial y potenciar la competitividad de la economía.

a. Principales características

Una de las características más relevantes que tienen las infraestructuras es que se asemejan a lo que en economía se denomina un bien público: su uso por parte de un usuario no impide otros las utilicen (bien no rival) y es difícil establecer medios para excluir de su uso a quienes no paguen un precio (bien no excluible)¹³².

Por ello, para garantizar una provisión adecuada de infraestructuras se recurre a la planificación por parte del sector público, que ejerce un monopsonio de demanda en este sector en todos sus niveles (Estado, CCAA o CCLL). De este modo la demanda depende de las restricciones presupuestarias, la necesidad de infraestructuras y la voluntad política.

Sin embargo, para una mayor eficiencia, la producción la llevan a cabo empresas privadas que compiten por obtener las distintas licitaciones públicas. Las licitaciones están muy concentradas en las grandes empresas de construcción (ACS, Sacyr, OHL, FCC, Acciona...).

b. Problemas y retos del sector

Tradicionalmente, España tenía cierta carencia de infraestructuras en comparación con los países de su entorno. Sin embargo, ha habido un importante proceso de convergencia y hoy en día podemos hablar incluso de una excesiva dotación en algunos casos.

A pesar de ello, persisten algunas carencias y retos como pueden ser:

- Las disparidades regionales, aunque poco a poco se van corrigiendo.

¹³² Aunque si existe cierto grado de rivalidad (atascos) y puede ser excluible (barreras de las autopistas), por lo que no es un bien público puro.

- La excesiva radialidad de sus redes, que se ha ido corrigiendo en carretera, pero sigue persistiendo en el ferrocarril, especialmente en alta velocidad.
- La falta de conexión entre distintos medios de transporte, que favorezca la intermodalidad. Ello limita la posición de España como centro logístico.
- La falta de calidad y mantenimiento de algunas vías. Para evitar estos problemas se utilizan fórmulas como el *lease-back* (venta de la vía para después arrendarla) o los proyectos *brownfield* (entrada de capital privado en los proyectos de los que la Administración se quiere deshacer).
- Problemas de rentabilidad en algunas autopistas de peaje (destacan especialmente las radiales de Madrid).
- La necesaria adaptación de las infraestructuras y medios de transporte a los retos del siglo XXI, especialmente al problema medioambiental.

Además, estos retos han de ser afrontados en un marco de consolidación fiscal, que hace que el presupuesto destinado a infraestructuras se haya reducido drásticamente en comparación con los años previos a la Crisis Financiera.

c. Principales políticas

Como se ha adelantado, la construcción de infraestructuras está planificada por el sector público, que utiliza distintos modelos de financiación:

- Con cargo a los Presupuestos Generales, una forma de financiación muy dependiente de la situación financiera de las Administraciones Públicas. Esta forma de financiación se ha venido reduciendo desde el año 2011. Actualmente las infraestructuras representan aproximadamente el 2% de los Presupuestos Generales del Estado.
- Con capital privado, al que se le garantiza una rentabilidad a través de concesiones (es el caso de las autopistas de peaje). Esta rentabilidad puede estar garantizada, teniendo la Administración una responsabilidad patrimonial en caso de que el uso de las vías no sea tan alto como se preveía.
- Con un modelo mixto, en el que la Administración paga a la empresa concesionaria en función del uso de la obra. A este modelo se le denomina “peaje en la sombra”.

Las acciones en materia de infraestructuras se coordinan a través de planes plurianuales. El Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024 ha venido marcado por un contexto de consolidación presupuestaria de modo que se priorizan las obras con un elevado grado de ejecución, el mantenimiento de corredores con más volumen de tráfico y el transporte por ferrocarril. También se busca una mayor participación del capital privado, para aliviar la carga en los Presupuestos Generales.

Así, el gasto en infraestructuras durante los últimos años ha ido dirigido mayoritariamente al ferrocarril:

- Se han ido completando algunos trabajos ya iniciados en alta velocidad (Galicia, “Y” vasca...).
- Se ha mejorado la red convencional, suprimiendo pasos a nivel y creando conexiones con los puertos para favorecer la intermodalidad.

- Se ha potenciado la coordinación de las líneas de cercanías con otros medios de transporte.

Por su parte, también se ha dirigido una parte del gasto a las carreteras, centrado sobre todo en la conservación y la mejora de carreteras ya existentes.

El gasto destinado a otras infraestructuras, como obras hidráulicas, puertos y aeropuertos no ha sido significativo estos últimos años.

5. TRANSPORTES

El sector del transporte tiene una importancia cuantitativa relativamente baja en España, del 2,9% del PIB. Es uno de los sectores clave en una economía, fundamental para determinar su competitividad y garantizar la cohesión territorial.

También es un sector clave para el futuro, ya que es responsable del 25% de las emisiones de gases de efecto invernadero y, por ello, su transformación es de gran relevancia para afrontar el reto medioambiental.

Además, España tiene ciertas especificidades que hacen que este sector sea aún más importante, como son su orografía, su situación geográfica (en la periferia de la Unión Europea) o la gran interrelación que tiene con el turismo, uno de los sectores más relevantes de la economía española.

a. Principales características y retos del sector

Dado que cada subsector presenta distintas características, se analiza cada uno por separado.

Transporte por carretera

Es el más relevante en términos cuantitativos, representando aproximadamente la mitad del sector en términos de valor añadido y empleo. Además, es el principal medio de transporte para trayectos nacionales, tanto de mercancías como, sobre todo, de pasajeros.

Se enfrenta a retos como las congestiones en algunos puntos o la fuerte emisión de gases de efecto invernadero que realiza este subsector.

Además, es un sector caracterizado por una estructura empresarial muy atomizada, lo que provoca que las empresas nacionales no sean demasiado competitivas. Por otro lado, las pequeñas empresas que lo conforman suelen tener problemas financieros ante una coyuntura de precios de combustible altos o falta de viajeros.

Transporte aéreo

Es el segundo sector más relevante en términos de VAB (no así de empleo). Además, ha ido haciéndose muy competitivo en paralelo al proceso de liberalización, que ha permitido la entrada de competencia, especialmente de las compañías “low-cost”.

Es el principal medio de transporte para pasajeros internacionales, siendo clave para el turismo. Es por ello por lo que ha sido uno de los subsectores de la economía más afectados por la crisis sanitaria. De hecho, la Comisión Europea estableció un sistema ayudas que basado en que la aerolínea sea titular de una licencia en el Estado miembro otorgante de la ayuda.

Ferrocarril

Es el subsector que más crece en los últimos años, gracias al apoyo del Gobierno y de la UE, aunque sigue habiendo algo de retraso con respecto al transporte por carretera. Es un subsector clave para el futuro, al ser relativamente limpio en términos medioambientales, seguro y más competitivo en tiempos de entrega que otras formas de transporte.

Para su desarrollo sería fundamental coordinarlo con otros medios de transporte, especialmente el marítimo, para favorecer la intermodalidad en el transporte de mercancías.

Además, otro reto es la introducción de competencia efectiva en el sector, ya que pese a que esta teóricamente liberalizado, Renfe sigue teniendo una clara posición dominante.

Transporte marítimo

Es el medio de transporte más relevante para el comercio internacional, al utilizarse para el 80% de las importaciones y el 70% de las exportaciones. El tráfico está muy concentrado en los principales puertos (Barcelona, Valencia, Algeciras, Vigo y Bilbao).

El futuro de este sector pasa por el desarrollo del *Short Sea Shipping*, una denominación que podemos aplicar al movimiento de mercancías que combina el transporte terrestre y el transporte marítimo que se lleva a cabo entre puertos de países situados en territorio de la Unión Europea, tratando de minimizarse el transporte terrestre.

La Unión Europea está potenciando esta modalidad de transporte mediante el desarrollo de autopistas del mar y la coordinación de sus distintos puertos. Se pretende así reducir el transporte por carretera, más contaminante, menos competitivo en tiempos de entrega y algo congestionado.

b. Principales políticas

El sector de los transportes es uno de los clásicos ejemplos de industrias de red, que tradicionalmente se han identificado como un monopolio natural, al producirse fuertes duplicidades si se desarrollasen varias redes de transporte. Durante los 80 comienza a separarse la red de transportes, que sí tiene características de monopolio natural, del

servicio, que es susceptible de entrar en competencia siempre y cuando se garantice la igualdad de acceso a la red. Por ello, las principales políticas van destinadas a la regulación de la red y a la liberalización de los servicios.

Transporte por carretera

La red de carreteras está formada por aquellas que son gestionadas por el Estado, con acceso gratuito, y las autopistas de peaje, con una tarifa regulada para garantizar una rentabilidad a la empresa concesionaria.

El transporte por carretera de mercancías está muy liberalizado, con una licencia europea como único requisito de acceso y con total libertad de tarifas.

Por su lado, el transporte de pasajeros también se ha ido liberalizando, pero, al considerarse un servicio público algunos trayectos tienen acceso restringido o exclusivo para ALSA, estableciéndose en estos casos una regla de techo de precios.

Transporte aéreo

En este caso la red es gestionada por Aena, que fija los precios por el uso de sus aeropuertos. Dicha empresa ha ido privatizándose hasta el 49%, de modo que el Sector Público controla el 51% de su capital a través de Enaire.

Por su parte, el servicio está plenamente liberalizado y la tradicional compañía pública (Iberia) se ha privatizado y fusionado dentro del grupo IAG. Las tarifas son libres, aunque el Estado sufraga los billetes a Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla en un 50%.

Ferrocarril

Con la Ley del Sector Ferroviario 38/2015, se separan la red de ferrocarril del servicio de transporte.

Así, la red es planificada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y gestionada por Adif, una entidad pública empresarial que hereda las infraestructuras de Renfe y Feve, encargándose de su construcción y mantenimiento.

Por su parte, el servicio es prestado por Renfe, también entidad pública empresarial que desde la Ley del Sector Ferroviario cede sus infraestructuras a Adif. El servicio está teóricamente liberalizado:

- El transporte de mercancías se liberaliza en 2005 y el de viajeros en trayectos internacionales en 2010.
- Respecto al transporte de viajeros en trayectos nacionales, en 2013 se establece un régimen de subastas, a través de las cuales se obtiene la concesión de un trayecto en régimen de monopolio.

Tras la liberalización del sector, además de RENFE operan, la empresa francesa estatal SNCF (OUIGO) y la Operadora intermodal de Levante S.A. (IRYO).

Transporte marítimo

En este subsector, la red está controlada por Puertos del Estado, un Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que controla los 32 puertos más importantes. El resto los controlan las Comunidades Autónomas. En 2011 mediante el Real Decreto Legislativo 2/2011, se reforma la Ley de Puertos, dando mayor libertad en la fijación de tarifas para tratar de estimular la competencia.

Por su parte, los servicios están totalmente liberalizados, excepto los trayectos nacionales de pasajeros que están reservados a barcos con bandera nacional.

6. TELECOMUNICACIONES

Las telecomunicaciones se definen como el servicio de transportar una señal (audio, datos o video) a través de una red hasta un terminal.

Cuantitativamente, es un sector con cierta importancia: pesa entorno al 3,23% sobre el PIB y un 5% sobre la formación bruta de capital, aunque solo representa un 1% del empleo. Sin embargo, cualitativamente es uno de los sectores más relevantes en una economía, al enmarcarse en las tecnologías de información y comunicación, claves para la competitividad de una economía, la interconexión de mercados y la difusión de la información. Además, es un sector muy dinámico, lo que implica importantes cambios en la estructura empresarial y grandes retos a nivel regulatorio.

a. Principales características y tendencias del sector

Una de las tendencias más relevantes en las últimas décadas en las telecomunicaciones ha sido que los precios son cada vez más accesibles. Ello ha llevado a que la demanda se dispare y el uso de las telecomunicaciones se haya generalizado en todo el mundo.

Por otro lado, la competencia en precios se ha vuelto cada vez más agresiva, por lo que las empresas buscan estrategias de diferenciación, fidelización del cliente. Estas estrategias representan un desafío para las autoridades de competencia.

Por otro lado, se trata de un sector con un alto contenido tecnológico, por lo que el I+D puede ser una importante fuente de ventaja competitiva para las empresas. También requiere importantes inversiones y personal muy cualificado. Es por ello por lo que el sector está dominado por empresas grandes.

Finalmente, cabe destacar que se trata de una industria de red, en la que se conecta un componente con características de monopolio natural (la red) con un servicio que puede entrar en competencia, como es la comercialización. Por ello, una adecuada regulación y diseño del sector pueden mejorar mucho su funcionamiento.

b. Principales políticas

Proceso de liberalización

Hasta finales de los 80, el sector estaba fuertemente regulado y muchos servicios se proveían en régimen de monopolio a través de Telefónica, que entonces era una empresa pública.

En 1987 se da el primer impulso liberalizador con la Ley de Ordenación de Telecomunicaciones, por el que se limita el monopolio del sector público a los servicios de telefonía fija, telégrafo y télex.

En 1997 se continúa con el proceso liberalizador mediante la privatización de Telefónica. Además, se crea la Comisión de los Mercados de Telecomunicaciones (CMT), que se establece como órgano supervisor y que vela por la competencia en los servicios liberalizados.

Con la Ley General de Telecomunicaciones de 1998 se completa teóricamente el proceso de liberalización, al abrir totalmente todos los servicios a cualquier empresa (con el único requisito de registrarse en la CMT). También se establecen los principios básicos de funcionamiento del mercado, siendo muy relevante la no discriminación y transparencia de precios en el acceso a la red.

Sin embargo, este último impulso no fue suficiente para introducir competencia efectiva frente a Telefónica, por lo que se han ido realizando varias reformas (la última Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones) con el objetivo de evitar que Telefónica dificulte la entrada en el mercado de nuevos operadores.

Situación actual

En la actualidad, poco a poco el proceso liberalizador ha ido dando frutos. En lo que respecta a la telefonía fija, cabe destacar como características:

- Se consideran servicio universal el acceso a red de telefonía fija, para realizar llamadas desde una ubicación fija y disponer de internet con una velocidad no inferior a 1 Mbps. De este modo, la red debe garantizar el acceso a estos servicios, aunque no sea rentable. La prestación del servicio universal se somete a concurso. El coste que supone para el prestador lo financian todos los operadores a través del Fondo Nacional de Financiación del Servicio Universal de Telecomunicaciones.
- La red de larga distancia está controlada por Telefónica, que debe dar acceso a los operadores a través de sus “ofertas de interconexión de referencia”, que deben ser públicas e iguales para todos los operadores.
- El bucle local también está controlado por Telefónica, a excepción de la fibra óptica en la cual se ha intentado introducir competencia (aunque prácticamente está también monopolizado por Telefónica). Los operadores pueden acceder a este bucle de forma indirecta (con un funcionamiento similar a la red de larga

distancia) o de forma directa, mediante el alquiler del bucle, lo que permite una mayor capacidad para gestionar el bucle.

- La comercialización y los precios están plenamente liberalizados, aunque se concentra en cuatro operadores (Movistar, Orange, Yoigo y Vodafone). A pesar de ser un mercado con pocas empresas, es cierto que en los últimos años se ha observado una competencia más intensa, a medida que Movistar perdía su posición dominante.

En lo que respecta a la telefonía móvil, también se ha liberalizado, pero hay algunos aspectos a regular:

- La asignación del espacio radioeléctrico, otorgándose licencias por concurso.
- La red está controlada por Telefónica y Vodafone, pero deben garantizar el acceso a otros operadores a un “precio orientado al coste”.
- La comercialización está liberalizada, aunque está controlada por los cuatro grandes operadores. Cabe destacar que se han introducido medidas para aumentar la competencia, como la limitación de las ofertas con permanencia o la obligación de poder cambiar de operador sin cambiar de número.
- Finalmente, a nivel Unión Europea cabe destacar que tradicionalmente han existido barreras a la hora de utilizar servicios de telefonía móvil en el extranjero. Sin embargo, entre 2012 y 2015 se han dado importantes pasos con un paquete legislativo que elimina el Roaming y garantiza la igualdad de tarifas en las llamadas y mensajería móvil dentro de la UE.

En cuanto al sector audiovisual, la regulación es mucho más dispersa. Cabría destacar el importante cambio que se está viviendo en este sector ante la aparición de nuevos modelos de negocio como Netflix o HBO, que cambian totalmente la forma de ver televisión (especialmente entre la población más joven) y que suponen un importante reto para los agentes tradicionales, de modo que muchos de estos están asimilando esos modelos de negocio (Movistar Plus, Atres Player...) y estableciendo alianzas con los nuevos competidores.

7. CONCLUSIÓN

Los tres sectores analizados en este tema han sido claves en el pasado de España, pero también serán claves en el futuro. Los tres sectores tienen capacidad para ayudar a afrontar uno de los retos más importantes a medio y largo plazo: el desafío medioambiental.

La construcción, por un lado, será clave para mejorar la eficiencia energética de los hogares. Por otro lado, el desarrollo de medios de transporte más limpios es una de las formas más efectivas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Por último, las telecomunicaciones están demostrando ser de gran relevancia a la hora de cambiar el modelo de consumo de usar y tirar por otros métodos más sostenibles, como la economía circular, los mercados de segunda mano...

8. BIBLIOGRAFÍA

- García Delgado, J.L.: “Lecciones de economía española”, Civitas, 11ªed., 2013.
- Tamames, R.: “Introducción a la economía española”, Alianza editorial, 1994.
- www.cnmc.es → Ámbitos de actuación → Telecomunicaciones. Se recomienda una visita ya que es muy útil para entender bien aquellos aspectos más complicados en la regulación del sector.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 27

Distribución personal, geográfica y funcional de la renta en España

Sumario: 1. Contextualización. 2. Distribución funcional de la renta: 2.1. Antecedentes. 2.2. Medición. 3. La distribución personal de la renta y la evolución de la desigualdad: 3.1. Concepto. 3.2. Medición y comparación. 3.3. Evolución de la desigualdad en España. 3.4. Factores explicativos de la desigualdad. 3.5. Medición de la desigualdad. 3.6. Concepto de pobreza. 3.7. Medición de la pobreza. 4. La distribución geográfica de la renta y el papel redistribuidor del Estado: el ingreso mínimo vital. 4.1. Concepto. 4.2. Distribución interterritorial de la renta 1985-2020. 4.3. Evolución de la desigualdad de la renta personal intraterritorial. 4.4. El papel redistribuidor del Estado. 5. Conclusión.

I. Contextualización

El acceso a un nivel mínimo de renta otorga la capacidad potencial de satisfacer las necesidades materiales básicas de la persona y hacer efectiva la libertad de elegir la vida que los individuos quieren vivir.

Ahora bien, aumentos sostenidos de la renta a nivel agregado pueden no traducirse en mejoras en el bienestar económico si no van acompañadas de políticas redistributivas que mejoren la equidad en el reparto de la renta.

La distribución de la renta constituye un elemento fundamental para conocer las dinámicas que alimentan el crecimiento económico y el bienestar de la población.

En los últimos años, el interés por la equidad en la distribución de la renta y el papel de las políticas públicas se ha reavivado desde distintos ámbitos de investigación y organismos internacionales, como la OCDE, pero también la propia UE, en un contexto mundial caracterizado por el incremento de las desigualdades incluso dentro de los países más desarrollados, resultado de la crisis financiera de 2008. España no es ajena a esta realidad, máxime cuando en 2018 la tasa de riesgo de pobreza todavía afecta a un 26,8 % de los niños y niñas: las políticas redistributivas son más necesarias que nunca.

El principio redistributivo se encuentra consagrado por la Constitución Española que, configurando nuestro país como Estado social y democrático de derecho, establece la obligación de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, así como la asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31 CE), del mismo modo que exige a los poderes públicos la promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa (art. 40 CE).

Por ello, es necesario realizar un estudio de la distribución de la renta en España desde 1985 hasta la actualidad bajo 3 perspectivas:

1. La distribución funcional de la renta, que se origina a partir de la remuneración de los distintos factores productivos, capital y trabajo, por su participación en el proceso de producción.
2. La distribución personal, que refleja cómo se produce el reparto de la renta entre los hogares, así como la evolución de la desigualdad.
3. La distribución geográfica o territorial de la renta, que reflejan las desigualdades territoriales en términos de producción, empleo y población. Asimismo, estudiaremos los factores que explican las diferencias en el PIB per cápita.

2. La distribución funcional de la renta

2.1. Antecedentes

El enfoque de la distribución funcional de la renta está anclado en la visión de los economistas clásicos, que se desarrolla en los siglos XVIII-XIX, en un contexto en el que capitalistas, terratenientes y trabajadores conformaban clases sociales diferentes entre sí y homogéneas internamente. La distribución del producto estaba entonces ligada a la distribución personal de la renta.

En la actualidad, este vínculo se atenuado significativamente por 2 razones:

- 1) La **clasificación de la población según la procedencia de sus rentas ya no es tan obvia:**
 - Los trabajadores, además de su salario, pueden percibir rentas del capital fruto de la colocación de su ahorro en acciones o inmuebles;
 - Los capitalistas, con frecuencia, trabajan en los negocios que dirigen. Además, surge la figura del autoempleo, donde la retribución del trabajo, del capital y la gestión empresarial confluyen en la misma persona.
- 2) **Asalariados y propietarios de los medios de producción distan de ser en la actualidad categorías homogéneas:**
 - Existe una creciente dispersión salarial ligada al aumento de la brecha en las retribuciones de asalariados;
 - Se asiste a una creciente polarización en el tejido empresarial: coexisten una mayoría de empresas de reducida dimensión con un núcleo pequeño de grandes empresas muy internacionalizadas.

El estudio de la distribución funcional, denominada hoy la **distribución factorial** de la renta -es decir, la asignación de rentas a los factores (trabajo, capital) que intervienen en el proceso de producción- sigue siendo pertinente, en la medida que los salarios constituyen la principal fuente de renta de la mayor parte de los hogares mientras que las rentas del capital se mantienen concentradas en determinados colectivos de personas.

2.2. Medición

La distribución factorial de la renta comprende: la remuneración de asalariados, las rentas mixtas y los excedentes brutos de explotación. Tanto renta mixta como excedente bruto de explotación incluyen el consumo de capital fijo, que es la parte destinada a la reposición del equipo capital (amortización). Si restamos el consumo de capital fijo, obtenemos el excedente neto de explotación y las rentas mixtas netas.

2.2.1. Conceptos

- 1) **Remuneración asalariados:** la ratio remuneración de asalariados-PIB (RA/PIB) es la ratio referencia de la distribución funcional de la renta. Los determinantes de la ratio RA/PIB son los costes laborales unitarios (CLU's), que representan la fracción de la productividad que el empleador ha de desviar a la remuneración del trabajo asalariado que contrata y la **tasa de asalarización** (TA) que representa el peso de los trabajadores por cuenta ajena en el empleo total.
- 2) **Excedente bruto de explotación:** todas las rentas no salariales generadas en el proceso productivo. Corresponden en un 85 % a las empresas.
- 3) **Renta mixta:** incluye los ingresos para los que resulta imposible deslindar la retribución de la aportación del trabajo, del capital o la propiamente empresarial del perceptor. Son las rentas de los agricultores, de los empresarios y trabajadores autónomos y de los profesionales liberales.

2.2.2. Peso de la remuneración de los asalariados en el PIB 1985-2017

- 1) **1985-1992:** el proceso de reconversión industrial se acompaña de una importante destrucción de empleo, provocando una pérdida de peso de la remuneración de los asalariados en el PIB. La participación de la remuneración de los asalariados en el PIB se mantiene prácticamente inalterada hasta 1989, a pesar del importante aumento de la tasa de asalarización. A partir de 1989, se inicia una fase de aumento de participación salarial que dura hasta que la economía entra en fase recesiva en 1992, momento en la que empieza a descender hasta 1996.
- 2) **1996-2007:** se inicia un nuevo ciclo económico, con una larga etapa expansiva que dura hasta 2007. En este periodo, la participación de la remuneración de los asalariados presenta 2 etapas:
 - 1997- 2000: la ratio RA/PIB aumenta solo ligeramente. Factores que explican este aumento limitado son: las altas tasas de paro, la intensa creación de empleo de bajos salarios y el clima social favorable a la moderación salarial y la contención de precios con vistas a la integración a la UEM.
 - 2000-2007: la moderación salarial se agudiza, lo que, unido al aumento de la rentabilidad de algunos sectores productivos, como la construcción, los servicios inmobiliarios y los servicios financieros explica la pérdida de peso de las rentas del trabajo hasta el final de la etapa expansiva.
- 3) **2008-2013:**
 - 2008 a 2010: la participación salarial en el PIB repunta porque la intensa destrucción del empleo se concentró durante esos años en los sectores con peores niveles de remuneración, sesgando la composición del empleo hacia trabajos con niveles salariales más altos. Además, la reducción de la rentabilidad de los sectores de la construcción, los servicios inmobiliarios y los servicios financieros explica también el aumento de la participación salarial al inicio de la fase recesiva.
 - En cambio, a partir de 2010 el desempleo se extiende a categorías y colectivos mejor remunerados iniciándose una profunda pronunciada caída de la participación salarial, que se agrava con la contención salarial.

- 4) **2014-2020:** a pesar del incremento de las remuneraciones de los asalariados tras la recuperación de la crisis financiera, la ratio RA/PIB siguió cayendo hasta el 47,3% del PIB.

2.2.3. Peso de las rentas mixtas y excedente bruto de explotación en el PIB 1985-2017

- 1) **Hasta 1995:** el agregado excedente neto/rentas mixtas neto tiene un comportamiento casi simétrico con la remuneración de asalariados: se mantiene relativamente estable desde 1985 hasta 1988, desciende en el periodo 1990-1992, para volver a crecer a crecer claramente a partir de 1994 cuando se inicia la recuperación económica.
- 2) **1996-2007:**
- Desde 1996, el aumento del peso de la remuneración de asalariados se traduce en una disminución de las rentas mixtas netas como del excedente neto de explotación.
 - Desde 2000 hasta 2007, se produce una caída de la participación salarial que no engrosa la proporción del excedente neto, que también se reduce, sino que aprovecha a las rentas mixtas netas y al consumo de capital fijo.
- 3) **2008-2013:** las rentas mixtas acentúan su caída igual que las rentas salariales mientras que el excedente neto y el consumo de capital fijo repuntan con fuerza.
- 4) **2014-2017:** el excedente de explotación neto, la renta mixta neta y el consumo de capital fijo aumentan su peso en el PIB, con niveles superiores a los previos a la crisis.

Conclusión: en España, tal y como en el resto de los países desarrollados, se ha observado una disminución paulatina del peso de la remuneración de asalariados sobre el PIB: la cifra más alta se alcanzó en 1977 (56,5%) para situarse en el 47,3% en 2017, el nivel más bajo desde 1989.

La globalización económica y la apertura de los mercados estarían ejerciendo una presión a la baja sobre los salarios de los países desarrollados. No solo el mercado de bienes y servicios se internacionaliza, impulsando procesos de especialización productiva que a menudo se acompañan de medidas de contención salarial para que los productos sean más competitivos, sino que también se internacionaliza el mercado laboral con la deslocalización de empresas, obligando a la moderación salarial¹².

Estos factores ponen en riesgo la sostenibilidad del Estado de Bienestar.

- Por un lado, porque la masa salarial constituye la base de ingresos por cotizaciones sociales que financian las principales prestaciones sociales.
- Por otro, porque esta masa salarial es la base fiscal fundamental del sistema tributario en su conjunto, como consecuencia de un proceso generalizado de reducción de la fiscalidad de las rentas de capital en un contexto de libre circulación de capitales. Todo ello tiene repercusión en la distribución personal de la renta.

3. La distribución personal de la renta y la evolución de la desigualdad

3.1. Concepto

La distribución personal de la renta se realiza a partir del análisis de la variable renta bruta disponible con el objetivo de conocer la situación económica de los hogares y obtener una aproximación del nivel de bienestar de la sociedad.

Por **renta bruta disponible** entendemos la renta obtenida una vez pagados los impuestos directos y las cuotas obligatorias de la Seguridad Social y contabilizadas las transferencias corrientes (monetarias) y en especie (sanidad, educación) del Estado.

3.2. Medición y comparación

Según datos de la Contabilidad Nacional del INE, la renta bruta disponible de los hogares se habría multiplicado por más de 2 entre 1985 y 2008. Sin embargo, los ingresos medios por persona no llegaron a situarse en el nivel del conjunto de la UE durante todo ese período.

Para poder realizar comparaciones homogéneas, la UE establece una metodología para obtener la **renta anual neta media por unidad de consumo de los hogares** según edad.

- Se dividen los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo equivalentes con el fin de tener en cuenta las economías de escala que experimentan los hogares al compartir el consumo entre diversos miembros.
- El número de unidades de consumo se calcula utilizando la escala de la OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años. Una vez calculado el ingreso por unidad de consumo del hogar se adjudica éste por igual a cada uno de sus miembros (y se obtiene la renta por adulto equivalente).
- De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), la renta anual neta por unidad de consumo en 2011 fue de 16.204 euros. En 2018, aumentó hasta los 16.941 euros.

Si se compara la situación actual de España con la de algunos países de Europa, se aprecia la inferioridad de los recursos económicos disponibles de sus habitantes. Utilizando la encuesta EU-SILC, se observa cómo, la renta media anual equivalente en Francia en 2011 se situaba en los 23.902 euros y aumentó hasta los 25.445 en 2018; de la misma manera, la renta media anual equivalente en Reino Unido era de 20.788 euros en 2011 y alcanzó los 25.642 euros en 2018, teniendo en cuenta los precios de consumo en cada país.

La desigualdad por tanto aumenta: no solo con respecto a nuestros socios europeos, sino también dentro de España.

3.3. Evolución de la desigualdad en España

Si bien a lo largo de las 3 primeras décadas (i) el crecimiento económico, (ii) la expansión del Estado de Bienestar, (iii) el aumento de la renta disponible de los hogares, y (iv) el crédito en la última etapa de crecimiento habrían posibilitado un mayor bienestar de la población y una reducción de la desigualdad (desde 1970-2008 las rentas más bajas

habrían crecido más entre un 2,5% y 3,5% más que las rentas más altas), con la crisis de 2008, se produjo un aumento de la desigualdad preocupante.

Distinguimos 5 etapas:

- 1) **1980-1990:** la reducción de la desigualdad fue especialmente intensa durante la 2ª mitad de los años 80, periodo que en el que hubo una fase de expansión económica y en el que aumentó el esfuerzo redistributivo de las políticas sociales y fiscales.
- 2) **1990-1995:** durante este periodo coincidió con una corta pero intensa recesión económica. En estos años la desigualdad aumentó, poniendo freno a los progresos que se habían venido realizando en los años anteriores.
- 3) **1996-2007:** se produjo una fuerte expansión económica e intenso crecimiento del empleo, a pesar de lo cual, la desigualdad se mantuvo estable. Por tanto, el retroceso que se produjo durante la crisis de 1992 se convirtió en permanente, no habiéndose producido mejoras en el periodo expansivo posterior.
- 4) **2008-2013:** con la crisis económica y financiera, la desigualdad aumentó significativamente. Analizando la distribución de la renta por quintiles, el porcentaje de renta de los quintiles intermedios se habría mantenido estable, mientras que las principales variaciones se habrían producido en los extremos, reduciéndose el porcentaje de renta del quintil más bajo y aumentando el porcentaje del más alto. Estos datos apuntan a que las consecuencias de la crisis en términos de pérdida de rentas estarían recayendo, sobre todo, en los grupos de rentas inferiores.
- 5) **2014-2020: con la recuperación se observan índices de mejora:** la renta anual neta media por unidad de consumo de los hogares comenzó a crecer en 2015, rompiendo con la tendencia descendente que registraba desde que diera comienzo la crisis; se redujo asimismo el número de hogares que no percibían ningún tipo de ingreso, lo que supuso 175.000 hogares menos en esta situación respecto a los peores años de la crisis económica, en los que llegó a afectar a cerca de 800.000. Finalmente, tanto el porcentaje de población con ingresos por debajo de dicho umbral, como ligeramente por encima (población económicamente vulnerable) ha disminuido. Si bien se percibe cierta mejora en el bienestar económico de los hogares, sus niveles de renta siguen sin alcanzar los que tenían en el periodo precrisis y los riesgos de vulnerabilidad social no han desaparecido.

3.4. Factores explicativos de la desigualdad.

La crisis económica, que ha afectado con particular intensidad a España, especialmente en términos de destrucción de empleo, está produciendo al mismo tiempo un aumento notorio en la desigualdad. La desigualdad en España se entiende por una combinación de múltiples factores, a saber:

- La desigual evolución de los ingresos;
- La dispersión de las rentas del trabajo;
- El comportamiento del empleo, desempleo y el peso de las ocupaciones de bajos salarios en el tejido productivo español.

3.4.1. Factores generadores de desigualdad en los ingresos de las rentas del trabajo

En primer lugar, destacamos el **género** como factor de desigualdad. En 2017, el salario bruto medio anual de las mujeres (20.607€) fue inferior en un 28% al de los hombres

(26.391€). Esta diferencia debe matizarse considerando determinadas variables como el tipo de contrato, de jornada, la ocupación y la antigüedad.

El resto de las causas generadoras de desigualdad son mostradas en la ECV de 2018. Para ello, se divide los ingresos por unidad de consumo por quintiles y se relacionan con los siguientes factores:

- 1) La edad en relación con el mercado de trabajo: los grupos de personas entre 16 y 29 años y los de más de 65 son los más vulnerables (el 26% de las personas entre 16 y 29 años y el 10% de las personas de más de 65 años se sitúan en el primer quintil). Los grupos de edad entre 30 y 44 años y 45 a 64 años son los que tienen una capacidad adquisitiva superior.
- 2) El nivel de formación: el 41,8% de la población con educación superior estaba en el quinto quintil. Y es que, a mayor nivel de formación, mayor nivel de ingreso. Sin embargo, los datos del INE reflejan una disminución de la distancia entre los índices de ingresos de los distintos niveles de estudios, por lo que el nivel educativo, que en teoría explica nítidamente la variable ingresos, ha ido perdiendo poder explicativo en la realidad de la desigualdad social.
- 3) El nivel de actividad: el 41,5% de los parados estaba situado en el primer quintil, mientras que únicamente el 7% de ese colectivo estaba en el quinto quintil. El 13,2% de los ocupados estaba en el primer quintil, lo que refuerza el fenómeno de los *working poor*. En cuanto a los jubilados, solo el 8,2% se encuentra en el primer quintil.
- 4) La nacionalidad: el 16,7% de los españoles estaba en el primer quintil. Este porcentaje era del 30% para los extranjeros de la UE y del 51% para las personas cuya nacionalidad no es de un país de la UE.
- 5) Tamaño de hogar: en el primer quintil se encontraba el 36,8% de los hogares con 5 miembros o más, mientras que en el quinto quintil ese dato era del 14%. Llama la atención que el 36% de los hogares conformados por 1 adulto con 1 o más niños dependientes y el 29% de otros hogares con niños dependientes se sitúen en el primer quintil y sólo el 8,6% y el 12,6% respectivamente en el quinto quintil.

3.4.2. Factores explicativos de la dispersión salarial

La dispersión salarial ha mostrado un comportamiento **contracíclico**: aumenta en los ciclos recesivos (1988-1996 y en 2007-2010), y se reduce en periodos expansivos.

Si bien la dispersión de los salarios es clave para entender los aumentos de la desigualdad registrados en los ciclos recesivos, resulta insuficiente para comprender por qué esta reducción de la dispersión salarial en el periodo de expansión económica no contribuyó a reducir la desigualdad. Por eso es necesario analizar el comportamiento del empleo y desempleo.

3.4.3. Comportamiento del empleo y desempleo

□ Comportamiento del empleo

El hecho de que la desigualdad no experimentase reducción alguna en el último periodo de crecimiento y expansión económica, a pesar de su intensidad y extensión temporal,

demuestra que la **creación de empleo, por sí sola, no lleva implícita una reducción de la desigualdad.**

A este respecto conviene recordar que el 12% de la población trabajadora en España se sitúa en riesgo de pobreza, un fenómeno internacional (*working poor*) que va en aumento. Ello pone de manifiesto que lo que se entiende como “trabajo” comprende una diversidad de situaciones, en especial respecto a su **intensidad y continuidad** a lo largo del tiempo.

Cuando hablamos de **intensidad laboral de los hogares**, nos referimos al número de meses que han estado trabajando a lo largo del año de referencia todos los miembros del hogar en edad activa en proporción al total de meses que teóricamente hubieran podido trabajar.

En España, más del 30% de los hogares con muy baja intensidad laboral se encuentra en riesgo de pobreza frente al 5,5% de los hogares con muy alta intensidad laboral. Estos valores, superiores a la media de la UE, pueden ser debido a que, en España, las ocupaciones de bajos salarios tienen un mayor peso en el tejido productivo.

Es posible que la persistencia de la desigualdad en las rentas guarde especial relación con el fuerte peso de la contratación temporal en España (26,9% en 2019, la cota más alta de toda la UE) y con que dicha contratación sea peor remunerada. Esto es resultado de la estructura *insiders-outsiders* del mercado laboral español: la alta incidencia del desempleo, la rotación laboral y la todavía menor tasa de actividad de las mujeres son factores que actúan en detrimento de la intensidad laboral de los hogares y, por ende, de la seguridad y cuantía de sus ingresos, lo que afecta negativamente a la tasa de fertilidad española y, por ende, al PIB potencial.

□ Comportamiento del desempleo

El aumento de la desigualdad en los periodos recesivos guarda relación con la evolución de la tasa de paro de la persona de referencia del hogar y no tanto con la evolución del desempleo general.

Contrariamente a lo que se pudiera pensar, no parece haber una relación directa entre desigualdad y desempleo, sino que es la **distribución intrafamiliar del desempleo** el factor que parece estar más asociado a los aumentos de la desigualdad. Los datos muestran una relación positiva entre la evolución de la tasa de paro de la persona de referencia del hogar y la desigualdad en los periodos recesivos, lo que pone en evidencia que el modo en cómo se distribuye el desempleo en el hogar es de suma importancia en el desarrollo de la desigualdad.

3.5. *Medición de la desigualdad*

El Pilar de Derechos Sociales de la UE recoge las siguientes estadísticas o ratios para medir la desigualdad.

- **Coefficiente de Gini:** proporción acumulada de la población ordenada por los ingresos equivalentes con la proporción acumulada de los ingresos recibidos por los mismos. Es una medida de desigualdad que toma el valor 0 en caso de equidad perfecta y el valor 100 en caso de desigualdad perfecta. El coeficiente de Gini aumentó durante la crisis financiera de 2008. En 2014 alcanza un máximo

histórico y se sitúa en 34,7. A partir de entonces disminuye, el coeficiente disminuye hasta alcanzar 33,2, si bien es todavía superior a los niveles precrisis.

- **La ratio 80/20:** posición relativa del grupo de personas con la renta más baja con relación al grupo de personas con la renta más alta, comparando la proporción de renta total del 20% de la población con más ingresos con la del 20% de menores ingresos.
 - La ratio 80/20 muestra un fuerte aumento de la desigualdad en España entre 2007 y 2011: la renta del 20% de la población con mayores ingresos habría pasado de ser 5,3 veces superior a la renta del 20% de la población con ingresos más bajos en 2007, a ser 6,8 veces superior en 2011. Se trata de un incremento de 1,5 puntos porcentuales en apenas 3 años, lo que situó a España en ese periodo a la cabeza de la desigualdad en la UE.
 - En los años de recuperación se observa un ligero descenso, de 3 décimas, situándolo en el 6,6 en la ECV de 2017. El crecimiento está logrando reducir los niveles de desigualdad, si bien de forma lenta y reducida.

Este limitado resultado en la reducción de la desigualdad está relacionado con la insuficiente recuperación de ingresos de la población en situación de pobreza, que fue la más afectada por la crisis económica. Analicemos el concepto de pobreza.

3.6. Concepto de pobreza

El fuerte crecimiento económico que se produjo hasta 2007 tampoco se tradujo en menores niveles de pobreza, que llegaba a afectar al 19% de la población española, frente al 17% de la población europea.

Distinguimos los siguientes conceptos:

- **Riesgo de pobreza monetaria:** porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60% de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda). El valor del umbral de pobreza en España en 2018 es de 8.871€ (como consecuencia de la crisis, los umbrales de pobreza disminuyeron y posteriormente con la recuperación, aumentaron progresivamente).
- **Vulnerabilidad económica:** porcentaje de personas que viven en hogares con ingresos inferiores al 70% de la mediana de los ingresos anuales equivalentes, después de las transferencias sociales (es decir, con ingresos superiores pero cercanos al umbral de pobreza).
- **Pobreza severa:** porcentaje de personas que viven en hogares con ingresos inferiores al 40% de la mediana de los ingresos anuales equivalentes, después de las transferencias sociales.
- **Brecha de pobreza:** distancia (en porcentaje) de la mediana de los ingresos de la población en situación de pobreza respecto al umbral de pobreza. La brecha de pobreza se sitúa aún en niveles altos (32,4%). En el contexto de recuperación, la mediana de ingresos de la población con rentas más bajas ha mejorado en menor medida de lo que lo ha hecho el umbral de riesgo de pobreza monetaria, lo que es indicativo de que los ingresos de la población en situación de pobreza monetaria mejoran proporcionalmente menos que los del resto de la población.

A la hora de analizar la pobreza hay que tener en cuenta que uno de sus principales condicionantes no es el empleo en sí mismo, sino su **intensidad y continuidad a lo largo del año**.

3.7. Medición de la pobreza

3.7.1. Indicador AROPE

Por ello, el indicador europeo AROPE —en sus siglas en inglés: *At Risk of Poverty and/or Exclusion*— mide el riesgo de pobreza y exclusión social a partir del umbral de ingresos y de un conjunto de variables como son: la situación laboral de los integrantes de los hogares, o la escasez de recursos materiales.

1. **Pobreza monetaria.**
2. **Hogares con muy baja intensidad de trabajo:** personas menores de 59 años que viven en hogares cuyos miembros adultos trabajaron menos del 20% de su potencial laboral total durante el año anterior.
3. **Carencia material severa:** porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, 4 de los siguientes 9 ítems:
 - 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
 - 2) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada 2 días.
 - 3) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada.
 - 4) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (cifrados en 650€).
 - 5) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
 - 6) No puede permitirse disponer de un automóvil.
 - 7) No puede permitirse disponer de teléfono.
 - 8) No puede permitirse disponer de un televisor.
 - 9) No puede permitirse disponer de una lavadora.

3.7.2. Evolución de la pobreza

El indicador AROPE aumentó durante la crisis financiera hasta alcanzar el 29,2% en 2014. En 2018, el indicador AROPE disminuye hasta el 26,1% al reducirse 2 de sus 3 componentes:

- **Riesgo de pobreza:** el riesgo de pobreza en España aumentó durante la crisis hasta alcanzar el 22,2% en 2014. Posteriormente se reduce ligeramente hasta alcanzar el 21,5% en 2018.
- **Baja intensidad del empleo:** alcanza un máximo en 2014 (17,1%) y posteriormente se reduce hasta alcanzar el 10,7% en 2018.
- **Carencia material severa:** en 2014 alcanza un máximo (7,1%), se reduce a partir de entonces (5,1% en 2017) y repunta en 2018 (5,4%).

El **riesgo de pobreza** se desagrega por los siguientes factores:

- Atendiendo al **género**, el riesgo de pobreza de las mujeres ha venido siendo más elevado que el de los hombres en todos los grupos poblacionales.
- Atendiendo a la **edad**, a partir de 2014^{xiii} se ha producido un aumento preocupante del riesgo de pobreza en la población más joven (menos de 16 años y de 16-29 años), si bien se ha ido reduciendo desde 2017. Al contrario,

se ha producido una fuerte disminución del riesgo de pobreza entre la población mayor de 65 años. El incremento de la población joven en situación de riesgo constituye un dato muy preocupante si tenemos en cuenta que en muchos casos este grupo no suele reunir los requisitos necesarios para acceder al subsidio por desempleo.

- En relación con la **formación**: la pobreza resulta mucho más frecuente entre las personas que provienen de familias con escasa formación, así como entre quienes padecieron problemas económicos con frecuencia en su adolescencia. Provenir de una familia acomodada no garantiza una protección absoluta contra la pobreza, pues el 13,5% de quienes nunca percibieron dificultades económicas en su adolescencia se encuentran hoy en riesgo de pobreza, pero sí supone un importante parapeto.
- En relación con el **nivel de actividad**:
 - el riesgo de pobreza entre los desempleados ha aumentado notablemente en el contexto de crisis económica habiendo pasado del 45,8% en 2007, al 58,3% en 2011, lo que sería reflejo del aumento del desempleo de larga duración y de la debilidad del sistema de protección social para hacer frente a las situaciones de desempleo;
 - también ha aumentado el riesgo de pobreza entre la población empleada en el contexto de crisis, mientras que la media de la UE-15 se ha mantenido prácticamente estable.
- En relación con la **nacionalidad**: el porcentaje de personas por debajo del umbral de riesgo de pobreza o exclusión social era del 23% para los españoles, del 47% para los extranjeros de la UE y del 56% para las personas cuya nacionalidad no era de un país de la UE.
- En relación con el **tamaño de los hogares**:
 - El riesgo de pobreza y exclusión social de los hogares monoparentales con hijos a cargo, encabezados en su mayoría por mujeres, sigue siendo muy elevado (50%), dada su vulnerabilidad.
 - Uno de los datos más alarmantes durante el periodo de crisis fue que en el **12% de los hogares todos sus miembros estuvieron desempleados**. Los hogares en los que, al menos, un miembro está en paro aumentaron notablemente hasta aproximarse al 30% en 2011.
 - **El aumento de las tasas de pobreza entre la población infantil** en España durante la crisis fue mayor que el promedio de la UE y en 2014 alcanzó el 30,5%. Este dato estuvo directamente relacionado con la situación laboral de los padres en el panorama de fuerte crisis económica y elevadas tasas de desempleo. Hoy, España se sitúa como uno de los países de la UE con mayores tasas de pobreza de la población menor de 18 años (26,8%).

Algunos instrumentos de protección social han venido jugando un papel importante como estabilizadores automáticos. Sin embargo, no solo han sido insuficientes para hacer frente a la persistencia de altos niveles de desempleo de largo plazo, con las consiguientes consecuencias en el incremento de la desigualdad y el riesgo de pobreza, sino que, al haber sido descentralizados, el impacto sobre la renta ha sido diferente en cada comunidad autónoma (CA). Por ello, es necesario realizar un análisis de la distribución geográfica de la renta.

4. La distribución geográfica de la renta y el papel redistribuidor del Estado: el ingreso mínimo vital

La articulación territorial de España como base del modelo de organización económica y social, la descentralización de algunos de los instrumentos redistributivos, como la sanidad o la educación, y la posible influencia de la perspectiva territorial en las tendencias en la desigualdad y el bienestar justifican el estudio de la distribución geográfica de la renta.

4.1. Concepto

Tradicionalmente han existido desequilibrios socioeconómicos y demográficos entre las Comunidades Autónomas (CCAA) derivados de múltiples factores, como la desigual estructura económica regional, las características geográficas o naturales de los territorios, o la influencia de instituciones económicas, financieras o sociales. De cara a analizar la distribución geográfica de la renta, llevaremos a cabo 2 análisis:

- 1) **El análisis de la distribución territorial de la renta a partir de la evolución del PIB per cápita.** Este indicador tiene en cuenta el tamaño poblacional, lo que permite aproximar el nivel de renta per cápita en un territorio.
- 2) **Análisis de la desigualdad de la renta personal intraterritorial.**

4.2. Distribución interterritorial de la renta 1985-2020

El desarrollo económico de las CCAA en las últimas décadas se ha caracterizado por una divergencia interterritorial en términos de **producción, empleo y población**, que ha dado lugar a una **polarización espacial**. Hoy, existen 4 CCAA (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid) que aglutinan **más de la mitad del PIB, la ocupación y la población total española**. Los factores responsables de esta divergencia territorial son:

- La especialización productiva y evolución de los sectores de actividad.
- La evolución demográfica.
- La remuneración del empleo.
- La productividad total de los factores.

4.2.1. Factores responsables de las divergencias territoriales

1) **Especialización productiva y evolución de los sectores de actividad**

La evolución económica de las CCAA ha venido marcada por sus diferentes estructuras productivas y por la evolución de los sectores de actividad durante el periodo de análisis. Una aproximación a la estructura productiva regional se puede obtener de la distribución del empleo por sectores de actividad:

- De acuerdo con los datos de la EPA, desde principios de los años 80 ha tenido lugar una **clara pérdida de participación de las actividades primarias** en todas las CCAA.
 - La entrada de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986 y la primera reforma de la Política Agrícola Común (PAC) en 1992, trajeron consigo, especialmente en aquellas regiones con una **mayor especialización agraria** (Galicia, Asturias, Cantabria, Extremadura y las 2 Castillas) un trasvase de rentas y de población desde las zonas rurales a los núcleos urbanos. Esta importante destrucción de empleo no fue totalmente absorbida por otros sectores, lo que constituye uno de los principales motivos de la atonía mostrada por las economías de estos territorios durante este periodo de análisis.
 - Destaca Andalucía, que registró una reducción del empleo agrario inferior a la media, por lo que la pérdida de participación del empleo agrario en su estructura ocupacional es inferior al del resto de regiones.
- Por su parte, la **crisis industrial de principios de los 90** supuso la reestructuración de una serie de sectores tradicionales, afectando especialmente a Asturias, Cantabria, Cataluña, País Vasco y la Comunidad Valenciana. En la actualidad, solo 4 CCAA mantienen una participación del empleo industrial igual o superior del 20%: Navarra, País Vasco, La Rioja y Aragón. Para estas regiones, la especialización industrial representa un factor importante de desarrollo económico regional, que se traduce en niveles de PIB per cápita superiores a la media y en una mayor resistencia a las crisis con respecto a otras regiones que se centren en sectores como construcción o determinados servicios.
- Como contrapartida a la pérdida de peso de las actividades primarias e industriales, la **terciarización** se ha convertido en un fenómeno generalizado a nivel territorial, aunque su importancia como factor de desarrollo regional difiere notablemente entre CCAA en función de los servicios desarrolladas.
 - En Madrid, los servicios financieros y actividad administrativa asociada a la capitalidad sitúan a esta CA entre las más dinámicas de España.
 - En otras regiones, como los archipiélagos canario y balear, la significación de la actividad turística ha contribuido a su expansión económica.
 - Por su parte, en Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, los servicios de “no mercado” se han configurado como un factor de desarrollo económico, representando el empleo público un porcentaje significativo dentro de su estructura ocupacional.

2) Evolución demográfica

A lo largo de las últimas décadas, la evolución demográfica en España ha estado marcada por una serie de factores que han derivado en un **intenso crecimiento de la población** y en un **proceso de envejecimiento generalizado** a nivel territorial, aunque desigual en cuanto a su intensidad.

- El desarrollo económico y los cambios socioculturales experimentados desde la instauración de la democracia dieron lugar a una **drástica reducción de la fecundidad y un descenso de la mortalidad**, con la consecuente elevación de la esperanza de vida, que ha propiciado, desde finales de la década de los 80, un proceso de envejecimiento de la población.
- En paralelo, las necesidades de empleo de la economía española durante la última etapa expansiva dieron lugar a una importante **entrada de población**

extranjera desde mediados de los años 90. De este modo, entre los años 1985 y 2020 la población de España pasó de 38,5 a 46,9 millones de personas, concentrándose el grueso de este crecimiento en Madrid, Andalucía, Cataluña y la Comunidad Valenciana. Por el contrario, durante este periodo, Asturias, Castilla y León y Galicia perdieron población mientras que, en Extremadura y País Vasco, se mantuvo prácticamente estable.

- Las **migraciones interiores** han sido un componente fundamental para explicar las divergencias territoriales.
 - Mientras que durante los años 60 los saldos entre las regiones emisoras de población (mayoritariamente Andalucía y Extremadura) y las receptoras (fundamentalmente Madrid y Cataluña) eran elevados, en los años 80 los flujos migratorios perdieron intensidad.
 - En la década de los 90 volvieron a crecer, en gran medida debido a la población extranjera, convirtiéndose en destinos migratorios preferentes los archipiélagos canario y balear, el litoral mediterráneo, el valle del Ebro, Andalucía y Castilla-La Mancha, mientras que Madrid pasó a ser región de emigración.
 - Sin embargo, durante la crisis de 2008 la situación migratoria cambió: algunas regiones como Andalucía, la Comunidad Valenciana y Canarias vuelven a emitir población, mientras que el saldo migratorio de otras como Madrid se torna positivo.
- Hoy, uno de los retos actuales es la **gestión del reto demográfico**: el despoblamiento territorial, la baja fertilidad y el proceso de envejecimiento que acusa la población española, especialmente intenso en Asturias, Galicia y Castilla y León, tienen implicaciones para estas regiones en términos de menor dinamismo económico y de mayor gasto social en pensiones, sanidad y servicios sociales.

3) La remuneración del empleo

La desigual distribución del empleo por actividades económicas entre regiones contribuye a explicar las diferencias existentes en la remuneración media por asalariado, como indicador aproximativo a los niveles salariales regionales.

- Se observa cómo las regiones con un mayor nivel de desarrollo industrial o con una especialización productiva centrada en determinadas actividades de servicios de elevado valor añadido mantienen durante el periodo de análisis niveles de remuneración media por asalariado superiores al promedio.
- Aquellas otras con una mayor significación de sectores con menor productividad, como las actividades agrarias, los servicios poco especializados y la construcción muestran menores niveles de remuneración media por asalariado.

4) La productividad total de los factores (PTF)

Otras fuentes importantes de crecimiento económico regional que ayudan a explicar las diferencias territoriales, por su incidencia en la PTF, son las actividades de I+D+i, el desarrollo y aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y la cualificación del empleo.

- Se observa cómo Madrid, Cataluña, País Vasco y Navarra son las CCAA que tradicionalmente han realizado un mayor esfuerzo en gasto en I+D, al tiempo

que su tejido empresarial muestra una alta representación de empresas tecnológicamente innovadoras y mayores intensidades que la media en el uso de las TIC.

- Respecto al nivel de cualificación del capital humano, medido por el número de años medios de estudio de la población activa, vuelven a liderar la clasificación Madrid, País Vasco y Navarra, junto a Cantabria y Aragón. Por su parte, las regiones que muestran una participación en la mayor parte de estos indicadores por debajo de la media son Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha y Extremadura.

4.2.2. Distribución territorial del PIB per cápita y evolución de la convergencia

Aunque los niveles de PIB per cápita de las regiones españolas han aumentado de manera sustancial en las últimas décadas, la posición relativa que ocupan en la clasificación regional respecto a la media apenas se ha visto modificada. Durante todo el periodo de análisis:

- Madrid, País Vasco, Navarra y Cataluña se han mantenido en los niveles superiores,
- mientras que Galicia, Asturias, Murcia, Canarias, Castilla-La Mancha, Andalucía, Extremadura siguen ocupando los últimos lugares de la clasificación.

Dado que la renta no se distribuye de manera homogénea entre los territorios, lo interesante es determinar la evolución en el tiempo de las desigualdades, con el objetivo de conocer si los niveles de renta per cápita de las CCAA tienden a converger en el tiempo o si, por el contrario, la dispersión es cada vez mayor. La convergencia se puede estudiar a través de:

- la **convergencia sigma**, consistente en la reducción progresiva de las disparidades regionales,
- y la **convergencia beta**, la cual se produce cuando las regiones que parten de niveles de PIB per cápita reducidos progresan a mayor ritmo que la media. La existencia de convergencia beta es condición necesaria, aunque no suficiente, de la convergencia sigma.

Con el análisis de la **convergencia sigma**, se observa una reducción paulatina de las desigualdades durante 1985-2018, especialmente durante: la 2ª mitad de los años 80 y en el periodo comprendido entre finales de los 90 y el inicio de la crisis de 2008. A partir de 2014 hasta 2018, las desigualdades se mantienen, a pesar de la recuperación. Con todo, mientras que en el año 1985 el nivel de PIB per cápita de la región con un mayor grado de desarrollo (Baleares) era 2,4 veces superior al de la región con menor nivel de renta (Extremadura), en 2018 la ratio correspondiente a la diferencia entre los niveles de renta por habitante de Madrid y Extremadura se sitúa en 1,92 puntos.

El análisis de la **convergencia beta**, detecta 4 subperiodos diferenciados: 2 de convergencia en la 2ª mitad de los años 80 y entre 2000-2008 y 2 de divergencia en la década de los 90 y en la crisis 2009-2013.

- **1985-1990**: periodo de crecimiento económico e importante creación de empleo, que responde fundamentalmente a la recuperación de la economía mundial tras la crisis energética de mediados de los 70, y a la entrada de España

a la CEE. Dicho crecimiento, basado en gran medida en el auge de la construcción tanto en obra pública como en la actividad inmobiliaria, derivó en un **proceso de convergencia regional**, como consecuencia del dinamismo mostrado por una serie de regiones de bajo nivel de desarrollo (Murcia, Castilla-La Mancha y

Andalucía), combinado con el deterioro relativo de los niveles de PIB per cápita de Baleares y La Rioja, fundamentalmente.

- **1991 y 1999:** se inicia un proceso de divergencia entre los niveles de PIB per cápita regionales, con 2 fases diferenciadas:
 - **1991-1993:** fase de crisis económica que finaliza con la recesión de 1993 y que afectó especialmente al nivel de desarrollo de Andalucía, Comunidad Valenciana, Murcia y País Vasco.
 - **1994-1999:** fase que se enmarca en el contexto del cumplimiento de los objetivos del Tratado de Maastricht, que culminaría con la incorporación de España a la Unión Económica y Monetaria (UEM) en 1999. A pesar de que el crecimiento económico fue generalizado, las regiones que más avanzaron en términos de PIB per cápita fueron algunas de las más desarrolladas (Madrid, País Vasco, Navarra y Cataluña), contribuyendo a la divergencia regional.
- **2000-2008:** la economía española vive una larga fase de crecimiento económico, sustentada en el dinamismo de la demanda interna y en el auge de la construcción. Las regiones que más se beneficiaron de este modelo, en términos de crecimiento económico y de creación de empleo, fueron aquellas que partían de un menor nivel de desarrollo económico, lo que explica en gran medida el proceso de convergencia regional que tuvo lugar en este periodo. Se produce entonces un importante avance en convergencia regional:
 - Extremadura, Galicia, Asturias, Castilla y León, Cantabria y Andalucía mostraron un importante dinamismo respecto de la media.
 - Empeoramiento relativo de las CCAA cuyo PIB per cápita era superior a la media: Baleares, La Rioja, Cataluña y Madrid.
- **2009-2014:** el estallido de la burbuja inmobiliaria y la posterior crisis derivaron en un aumento de las disparidades regionales, que cabe atribuir especialmente al intenso deterioro registrado por las economías que más se habían especializado en el sector de la construcción y que más habían contribuido a la convergencia en el periodo anterior.
 - Las CCAA que en el periodo 2009-2012 mostraron un mayor comportamiento divergente fueron Castilla-La Mancha, Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana y Extremadura. ○ En el caso de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, el deterioro se debió también al ajuste de las Administraciones públicas territoriales.
 - Frente a este grupo de regiones, País Vasco, Navarra, Cataluña o Madrid mostraron una mayor resistencia a la crisis, debido a su especialización productiva, centrada en gran parte en sectores de alto valor añadido y, en cualquier caso, menos expuestas al desplome de la actividad inmobiliaria.
- **2014-2018:**
 - No se observa que las desigualdades entre CCAA hayan disminuido a pesar de que las de menor renta (Canarias, Andalucía, Comunidad Valenciana o

Murcia) hayan reducido su tasa de desempleo más intensamente durante la recuperación.

- Entre los factores que impiden la convergencia está la pérdida de población en edad de trabajar en aquellas CCAA de menor renta, lo que impide el crecimiento del PIB per cápita.
- Además, el crecimiento de la productividad ha sido mayor en las CCAA de renta alta. Extremadura, Andalucía o Canarias se encuentran en la cola del crecimiento de productividad, mientras que es elevada en Madrid, Navarra o País Vasco.

4.2.3. Factores del PIB per cápita que explican las diferencias interterritoriales

Las diferencias interterritoriales descritas se pueden explicar a través del análisis de los factores que configuran el PIB per cápita, obteniéndose como principal resultado que es la productividad aparente, con diferencia, el elemento que más peso tiene en la explicación de las desigualdades regionales, seguida de las tasas de actividad y de ocupación y, en último lugar, del factor demográfico que relaciona la población en edad de trabajar con la población total.

- **Las distintas estructuras productivas regionales** constituyen la principal causa de las diferencias en los niveles de desarrollo de las CCAA y la tendencia hacia su homogeneización durante las últimas décadas ha favorecido los avances en convergencia, debido a la reducción de la dispersión en la **productividad aparente**. Este factor revela el mayor avance en convergencia, especialmente entre finales de los 80 y finales de los 90. Durante estos mismos años, las diferencias en tasas de actividad y de ocupación se mantuvieron prácticamente estables.
- **Desde finales de los años 90 y hasta el inicio de la crisis de 2008:** el proceso de convergencia regional se sustentó fundamentalmente en una notable **aproximación de las tasas de ocupación**, habida cuenta de la intensa creación de empleo producida durante este periodo, fundamentalmente en las CCAA donde mayor peso ganó el sector de la construcción, las cuales, en términos generales, partían de menores tasas de ocupación. Por otra parte, la orientación de la estructura ocupacional hacia actividades más intensivas en mano de obra llevó a un ligero aumento de las diferencias regionales en productividad, mientras que la dispersión de las tasas de actividad se redujo notablemente en línea con el importante aumento registrado por la inmigración extranjera de carácter laboral, y por la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.
- Finalmente, desde que comenzara la crisis, **el fuerte ajuste producido en el empleo** (aumentan las diferencias en las tasas de ocupación), especialmente intenso en las regiones donde más había crecido durante la etapa precedente de expansión, ha derivado en un notable aumento de las desigualdades regionales en tasas de ocupación, configurándose como el principal factor explicativo de la divergencia en renta per cápita, puesto que la dispersión en productividad se ha reducido ligeramente.

4.3. Evolución de la desigualdad de la renta personal intraterritorial

4.3.1. Análisis de la distribución geográfica de la renta disponible

El análisis de las disparidades regionales en PIB per cápita se complementa con la evolución de las diferencias en renta bruta disponible de los hogares por habitante, indicador que permite una mayor aproximación a los niveles de renta que perciben los hogares residentes en cada CA y, además, permite conocer el papel del sector público en la redistribución de la renta, a través de los impuestos directos y las transferencias sociales.

El análisis de la renta de los hogares en términos per cápita muestra una reducción paulatina de las desigualdades entre CCAA a medida que se va introduciendo el papel redistributivo del sector público. Los datos muestran cómo:

- las regiones con los niveles más elevados de renta primaria bruta per cápita ven reducida su posición respecto al promedio a medida que se introduce la acción del sector público,
- por el contrario, los territorios que parten de niveles inferiores en renta primaria mejoran su posición en renta bruta disponible y más aún en la ajustada, lo que manifiesta la reducción de las diferencias en renta entre CCAA derivada del papel redistributivo del sector público.

4.3.2. Análisis de las desigualdades en la renta personal dentro de cada territorio

La información proporcionada por las Encuestas de Presupuestos Familiares muestra un patrón territorial de las desigualdades internas aparentemente consistente en el tiempo:

- Aragón, La Rioja, Navarra, Asturias, País Vasco y la Comunidad Valenciana se mantienen a lo largo del periodo de análisis como las regiones más igualitarias,
- mientras que otras como Andalucía, Madrid y Canarias, muestran niveles de desigualdad superiores a la media.
- Destaca la importante mejora registrada por Galicia, —que pasa de ser la CCAA con mayor nivel de desigualdad interna en 1980 a configurarse en 2007 como la 4ª región más igualitaria.

Entre los años 1980 y 2007 se constata una ligera mejora en la desigualdad de la renta dentro de la práctica totalidad de las CCAA, con las únicas excepciones de:

- por un lado, País Vasco y La Rioja, donde la desigualdad aumenta ligeramente.
- Por otro, se observa un enquistamiento de la desigualdad en Madrid, Canarias y Andalucía.

Hoy, la contribución de las desigualdades internas territoriales a la desigualdad total en España depende tanto de la **desigualdad relativa de cada región** como del **tamaño de su población**. 3 CCAA: Andalucía, Cataluña y Madrid, contribuyen prácticamente a la mitad de la desigualdad global.

- Madrid registra uno de los niveles más elevados de renta per cápita y uno de los mayores niveles de desigualdad interna. Lo mismo sucede, aunque con menor intensidad, en los casos de Cataluña y País Vasco.

- Por el contrario, territorios como Galicia o Castilla-La Mancha, partiendo de niveles de renta per cápita inferiores a la media, se sitúan entre los más igualitarios a nivel interno en renta personal.

La explicación de la desigualdad interna se encuentra **no sólo en las desigualdades interterritoriales**, sino también en las **singularidades del proceso redistributivo**.

4.4. El papel redistribuidor del Estado

La necesidad de lograr una distribución espacial de la renta más equitativa, ante la persistencia en el tiempo de los desequilibrios regionales, justifica la pertinencia de políticas de cohesión interterritorial.

En el ámbito nacional existen diferentes tipos de políticas o actuaciones con impacto sobre la cohesión territorial, como la política fiscal y las prestaciones sociales, y determinadas actuaciones públicas específicas como el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

En el ámbito del sistema impositivo, el instrumento más redistributivo es el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) que, dado su carácter progresivo, conlleva que las personas con mayor nivel de renta contribuyan proporcionalmente más que las de menor renta. Por tanto, las CCAA con un mayor número de residentes de renta elevada contribuirán en su conjunto al sostenimiento del Estado del Bienestar en mayor medida que las de regiones de menor renta.

Sin embargo, el principal instrumento redistributivo del sector público es el gasto social:

- La principal partida de gasto es la dedicada a la jubilación.
- La asistencia sanitaria es la segunda partida en volumen de gasto social.
- La tercera fuente de gasto social es el desempleo.
- El gasto en viudedad y orfandad se ha ido incrementando significativamente, aun situándose todavía a mucha distancia del gasto en pensiones de jubilación.
- Una de las partidas que mayor aumento ha experimentado en estos años es la mejora de la protección por hijos a cargo y de las prestaciones de maternidad/paternidad.

Considerando el equilibrio entre los objetivos de **accesibilidad** (cobertura del mayor número posible de personas y riesgos), **modernización** (adaptación a los cambios sociales, económicos y demográficos), **suficiencia** de la protección y **sostenibilidad financiera del modelo**, se puede decir que el sistema se ha desarrollado de forma particularmente satisfactoria en las 2 primeras dimensiones.

- Se ha logrado alcanzar una amplia cobertura de las situaciones de riesgo, prácticamente equiparable a la universalidad en el acceso (pensiones, sanidad y educación obligatoria).
- Se han creado nuevas áreas de la protección conforme al reconocimiento de nuevos riesgos y situaciones de necesidad (derecho a la atención a la dependencia).
- Sin embargo, en todo este tiempo no se ha dado una respuesta suficientemente satisfactoria a otras áreas de las políticas con repercusiones en la distribución de

la renta y la cohesión social como son las políticas de inclusión social. Todos estos factores han alimentado la creación de un Ingreso Mínimo Vital a nivel nacional, es decir, una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o están integradas en una unidad de convivencia y carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades básicas.

5. Conclusión

Desde mediados de los 80 y hasta el año 2005, los niveles de desigualdad en España se han reducido hasta alcanzar la media de la OCDE y en progresiva convergencia con la media de la UE, cuando la tónica general seguida por la mayoría de los países fue la contraria. Hoy, se puede hablar de un aumento generalizado de la desigualdad en el transcurso de estas décadas, si bien con intensidades distintas, incluso en los países del norte de Europa, caracterizados tradicionalmente por haber desarrollado los Estados del Bienestar más distributivos.

Los niveles de desigualdad en España no han logrado reducirse en las últimas décadas, habiéndose mantenido estables desde mediados de los 90 e incrementados desde la crisis financiera, lo que debería alertarnos sobre los efectos que la desigualdad pueda tener en el medio y largo plazo para el desarrollo social del país, teniendo en cuenta sus efectos negativos en el desarrollo económico, el bienestar y la salud de la población.

Ahora bien, para financiar un sistema de bienestar equiparable a los de los principales socios europeos y para dotar al sector público español de la capacidad económica necesaria para intervenir eficazmente en el terreno de la estabilización económica, la redistribución de la renta, la asignación de recursos y la dinamización de la economía, será necesario alcanzar un nivel de ingresos suficiente.

La importancia en España del fraude fiscal, que podría alcanzar el 6% del PIB, tomando en cuenta las estimaciones recientes de la economía sumergida en España (19,2% del PIB), supone un lastre para el sistema español, tanto por el lado de la suficiencia, por el importante volumen de recursos que la hacienda española deja de recaudar, como por el lado de la equidad, dado que el fraude se concentra en las rentas que no están sujetas a retención.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 28

El mercado de trabajo: caracterización básica. Factores explicativos del desempleo. El papel de la inmigración.

0. INTRODUCCIÓN

La tasa de desempleo en España es tradicionalmente alta, superior al 15%. Así, el paro es uno de los principales problemas económicos de nuestro país. No obstante, éste no es un problema exclusivamente económico, sino que también influye sobre la distribución de la renta y la cohesión social del territorio, supone una menor recaudación por parte de la autoridad tributaria y produce una significativa destrucción de capital humano.

En la presente exposición encuadramos el problema del desempleo en un marco más amplio, como es el estudio del mercado de trabajo y su caracterización básica.

I. EL MERCADO DE TRABAJO. CARACTERIZACIÓN BÁSICA

A la hora de definir un mercado de trabajo, hacemos mención a sus principales características. Las características definitorias de un mercado de trabajo vendrán determinadas por el funcionamiento y el grado de eficiencia del mismo. Además, las políticas de empleo implementadas tratarán de corregir las posibles ineficiencias que puedan darse en el mercado.

a. Características básicas del mercado de trabajo

En función del tipo de empleo, podemos diferenciar trabajadores indefinidos, trabajadores temporales y trabajadores a tiempo parcial. La temporalidad en el mercado de trabajo implica que la relación laboral entre empleador y empleado presenta una fecha de extinción en un momento predeterminado. Esta temporalidad introduce una mayor flexibilidad a la hora de llevar a cabo contrataciones por parte del empleador¹³³. Sin embargo, una excesiva temporalidad puede generar importantes problemas en el funcionamiento del mercado de trabajo. Así, la alta temporalidad lleva a que se produzcan significativos ajustes en cantidades en el mercado de trabajo durante las fases recesivas del ciclo¹³⁴, genera aumentos de la desigualdad e impide la acumulación de capital humano

¹³³ De hecho, en España se introducen los contratos temporales y a tiempo parcial en los años 80 (Estatuto de los Trabajadores, 1984) para aumentar la flexibilidad en el mercado de trabajo.

¹³⁴ La ley económica que estudia la relación entre las variaciones del PIB y las fluctuaciones en el nivel de empleo es la conocida como Ley de Okun. En base a esta ley, en España una caída del PIB del 1% genera una caída del empleo del 1,5% pero para una expansión del PIB del 1%, el empleo aumenta solamente un 0,7%. Esto explica que, en general, durante los ciclos expansivos no se pueda recuperar totalmente el empleo destruido durante las fases recesivas (Viñals, 1996).

y la mejora de la productividad. En España la tasa de temporalidad es cercana al 25%, frente a un 14% en la Unión Europea (UE).

Por otro lado, la contratación a tiempo parcial se refiere a aquella en la que se acuerda la prestación de servicios durante un número de horas al día, a la semana, al mes o al año inferior a la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable. En España, la contratación a tiempo parcial representa el 16% del total, frente al 20% en la UE.

Además de en función de la composición del empleo, las características del mercado de trabajo también se pueden estudiar a partir de sus datos de desempleo.

En primer lugar, el desempleo refleja la parte de la población activa no ocupada. En España el desempleo ha sido tradicionalmente alto y superior al de la Unión Europea. El problema del desempleo juvenil es especialmente grave ya que refleja el hecho de que la población joven sufre una barrera de entrada al mercado de trabajo e impide una transición rápida entre la etapa formativa y la etapa profesional. Además, el desempleo juvenil incide directamente sobre otros ámbitos económicos y sociales como son el acceso a la vivienda o la baja tasa de natalidad de una sociedad, entre otros. Según la OCDE, a finales de 2020 la tasa de desempleo juvenil español se situaba próxima al 40%, frente al 14% de media de los países de la OCDE¹³⁵.

Una segunda clasificación posible se refiere al análisis del desempleo en función del género. Así, existen factores como la especialización sectorial de una economía o la eficacia de las políticas de conciliación que pueden explicar la existencia de una mayor o menor divergencia entre las tasas de desempleo masculina y femenina. Actualmente, el desempleo femenino continúa (19%), no obstante, siendo superior al desempleo masculino (14%) en nuestro país.

Por otro lado, se puede clasificar el desempleo en función del nivel educativo. Generalmente, la tasa de paro disminuye con el nivel educativo. Así, en España, aproximadamente el 80% de los empleos destruidos durante la crisis económica de 2008 correspondieron a personas con bajo nivel educativo (ESO o inferior).

La tasa de desempleo también difiere en función de la nacionalidad, siendo generalmente superior entre trabajadores extranjeros que entre trabajadores nacionales. En este sentido, el nivel educativo de los trabajadores inmigrantes, así como la implementación efectiva de políticas de adaptación y convalidación de títulos por parte del Sector Público son factores muy relevantes.

¹³⁵ De 2019 a 2020 la tasa de desempleo juvenil en España aumenta de, aproximadamente, el 30% al 40%, lo que refleja de nuevo el problema de la dualidad y el hecho de que los ajustes recaen sobre los trabajadores temporales, que suelen ser además trabajadores jóvenes. La alta presencia de trabajadores jóvenes en los sectores más afectados por la pandemia del Covid 19 también puede ser una explicación a este fenómeno.

b. Funcionamiento del mercado de trabajo

Las características de un determinado mercado de trabajo vendrán en gran parte determinadas por el funcionamiento del mismo. Existen dos aspectos clave del funcionamiento del mercado de trabajo como son el marco de la negociación colectiva y el nivel de protección recibida por los trabajadores.

El marco de la negociación colectiva refleja el nivel al que se lleva a cabo la negociación de las condiciones laborales en una economía. Dicha negociación se refiere principalmente al salario, pero no exclusivamente al mismo.

Calmfors y Driffill señalan que un ámbito de negociación colectiva en niveles extremos (es decir, a nivel empresa o a nivel central) es óptimo, mientras que un marco de negociación colectiva en un nivel intermedio no sería eficiente. Así, cuando la negociación tiene lugar a nivel empresa, los sindicatos son conscientes de que mayores salarios pueden afectar negativamente a la competitividad de la empresa, comprometiendo el futuro de sus empleos. Si la negociación se lleva a cabo a nivel central se tiene en cuenta que un aumento de los salarios podría repercutir en un aumento de la inflación y en la necesidad de una política monetaria contractiva que podría generar más paro. Por tanto, en ambos casos, se evitan presiones inflacionistas derivadas de la negociación colectiva. Sin embargo, en el caso de un modelo de negociación colectiva en un nivel intermedio (por ejemplo, España, donde priman los convenios sectoriales) se puede producir un sesgo inflacionista y además se pueden dar situaciones de falta de equidad donde en una misma empresa los trabajadores están sujetos a distintos convenios sectoriales.

El segundo elemento a analizar es el relativo al funcionamiento del mercado de trabajo es el nivel de protección recibida por los trabajadores.

- El salario mínimo interprofesional: Un mayor SMI puede ser positivo en base a criterios de equidad y debido a que éste genera un mayor incentivo a la búsqueda de trabajo activa por parte de los trabajadores desempleados.
- Los costes de despido: Mayores costes de despido reducen la variabilidad cíclica de contrataciones y despidos, favoreciendo la protección de los trabajadores. Sin embargo, unos costes de despido altos generan rigideces desde el punto de vista del empleador e incentivan a las empresas a utilizar modalidades de contratación con menores costes de despido, como los contratos temporales, acentuando el problema de la dualidad en el mercado de trabajo¹³⁶.
- Las prestaciones por desempleo: mayores prestaciones por desempleo permiten al trabajador destinar un mayor tiempo a la búsqueda de empleo, lo que puede favorecer la eficiencia asignativa en el mercado de trabajo al mejorar el

¹³⁶ Este asunto tuvo un gran protagonismo en los debates económicos del año 2012 en España, ya que a través de la reforma laboral se redujeron los costes de despido; los despidos improcedentes pasaron de contar con una indemnización de 45 días por año trabajado a 33 días por año trabajado con un límite de 24 mensualidades y en el caso de los despidos procedentes, la indemnización se mantuvo en los 20 días por año trabajado con un límite de 12 mensualidades pero aumentaron las causas técnicas, organizativas, económicas o de producción por las que un despido podía pasar a considerarse como procedente.

emparejamiento entre las demandas de la empresa y las características del trabajador, conduciendo todo ello a una mayor estabilidad del empleo.

c. Políticas de empleo

Hasta el momento se han analizado las características del mercado de trabajo, que vendrán principalmente determinadas por el funcionamiento del mismo. Al analizar el funcionamiento del mercado de trabajo se pueden identificar ciertas debilidades que se traducen en un aumento del desempleo o, en general en una mayor ineficiencia del mercado. Por ello, para tratar de solucionar estas debilidades se implementan distintas políticas de empleo.

- Políticas que afectan a las modalidades de contratación: Regulan cuestiones relacionadas con los diferentes tipos de contratación como son las cotizaciones sociales por parte de la empresa para los distintos tipos de trabajadores, los costes de despido para cada tipo de contrato o el límite al encadenamiento de contratos temporales.
- Políticas que inciden sobre la estructura de la negociación colectiva: Regulan aspectos relativos a la primacía de los convenios de empresa o los convenios pactados a nivel superior, la extensión automática de los convenios vencidos, las posibilidades de descuelgue del convenio colectivo o la posibilidad de modificar unilateralmente las condiciones pactadas con el trabajador ante ciertas circunstancias¹³⁷.
- Políticas relativas a las prestaciones por desempleo: Afectan a cuestiones como los requisitos mínimos de cotización, la fórmula de cálculo de la base reguladora de la prestación, y la cuantía y duración de la prestación.
- Políticas activas del mercado de trabajo: Se refieren a políticas de intermediación, formación y fomento del empleo:
 - Intermediación: Engloba aquellas medidas encaminadas a facilitar el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo.
 - Formación: Estas medidas estarían destinadas a mejorar la cualificación de los desempleados de cara a facilitar su entrada en el mercado laboral al tiempo que se evita que el desempleado se descapitalice.
 - Fomento del empleo: Se refiere al conjunto de incentivos y bonificaciones que tendrían como objetivo facilitar la contratación de desempleados.

¹³⁷ Gran parte de la reforma del mercado laboral de 2012 afecta a estas cuestiones: Se otorga primacía a los convenios de empresa frente a los pactados a nivel superior (aunque, desde un punto de vista práctico se debe matizar que la mayoría de empresas no tienen capacidad para redactar convenios de empresa por lo que esta política carecería de aplicabilidad en estos casos), se limita a un año la ultraactividad de los convenios vencidos para evitar la denominada “petrificación de los contratos”, con ciertas limitaciones impuestas en 2014 por el Tribunal Supremo, se amplían las causas económicas, técnicas, organizativas o de producción bajo las que es posible el descuelgue del convenio colectivo y se contempla la posibilidad de modificar unilateralmente las condiciones de trabajo (p.ej. jornada laboral o salarios) que superen lo acordado en el convenio.

Cabe destacar que estas políticas activas de empleo son fundamentales para facilitar la entrada de nuevos trabajadores al mercado de trabajo y la reabsorción de los trabajadores desempleados. Así, éstas son imprescindibles para luchar contra el problema de la histéresis¹³⁸ en el mercado de trabajo, que supone que un desempleo tendencial o cíclico se acaba convirtiendo en desempleo estructural por la imposibilidad de reabsorber a los trabajadores desempleados.

- Políticas de sostenimiento de rentas: Estas políticas estarían muy relacionadas con las políticas de prestaciones por desempleo, pero se exponen de forma separada por la gran relevancia que las mismas están teniendo en el momento actual. Las políticas de sostenimiento de rentas en el ámbito del mercado de trabajo tienen como finalidad regular la suspensión temporal del contrato de trabajo bajo ciertas circunstancias y de forma temporal ante el acaecimiento de determinadas causas extraordinarias. El instrumento principal en este ámbito son los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs)¹³⁹, que han cobrado un gran protagonismo a raíz de la pandemia del Covid-19 y tienen como finalidad suavizar la destrucción de empleo, manteniendo vigente la relación contractual entre trabajador y empresa y evitando los costes de búsqueda de empleo que se darían si no se activase este mecanismo.

2. FACTORES EXPLICATIVOS DEL DESEMPLEO

A la hora de analizar los factores explicativos del desempleo es oportuno distinguir entre distintos tipos de desempleo en función de las causas del mismo.

En base a la teoría neoclásica¹⁴⁰ todo el desempleo existente en la economía sería de carácter voluntario y únicamente a partir del levantamiento de ciertos supuestos se podría valorar la existencia de cierto desempleo de carácter no voluntario. Sin embargo, esta teoría parte de supuestos ciertamente restrictivos y no permite explicar las altas tasas de desempleo existentes en ciertas economías (como la española). Por ello, se deben de considerar dos tipos de desempleo adicionales (más allá del voluntario), como son un desempleo de **carácter friccional** y un **desempleo de corte keynesiano**.

El desempleo friccional es el que deriva de un ajuste no instantáneo entre oferta y demanda de trabajo. En este caso el factor explicativo del desempleo sería la decisión voluntaria por parte de un trabajador de abandonar un trabajo para encontrar otro mejor pero a su vez incidirían factores de corte involuntario, como son la existencia de costes

¹³⁸ En general, la histéresis se refiere al fenómeno económico por el cual la tendencia de una variable afecta a su nivel estructural.

¹³⁹ No confundir con los Expedientes de Regulación de Empleo (EREs), que están motivados por decisiones de despido colectivo por parte de la empresa y tratan de compatibilizar las necesidades de reestructuración por parte de la empresa con las necesidades sociales de los trabajadores.

¹⁴⁰ Partiendo de una serie de supuestos en el mercado de trabajo (competencia perfecta, plena flexibilidad de precios y salarios, perfecta movilidad del factor trabajo, homogeneidad del factor trabajo, ausencia de externalidades...), se llega a un equilibrio único, estable y eficiente en el que los salarios reales se igualan a la productividad y el mercado se vacía, siendo la flexibilidad del salario el mecanismo autocorrector que asegura el ajuste automático.

de búsqueda¹⁴¹, información imperfecta, fricciones institucionales o costes de ajuste en el empleo (costes de contratación y despido) que impiden que la movilidad de un trabajo a otro sea inmediata.

El desempleo keynesiano se diferenciaría de los dos anteriores en que el desempleo ya no se origina porque un agente se comporte de una forma óptima y decida abandonar su puesto de trabajo para buscar otro (voluntario) apareciendo posibles fricciones en el momento de la búsqueda (friccional), sino que en este caso el desempleo se explica a través de la existencia de fallos de mercado.

- Modelos de negociación colectiva: Permiten analizar cómo la existencia de poder de negociación por parte de los sindicatos (o de la empresa) generan rigideces al llevar el salario de equilibrio a un nivel superior al salario óptimo, reduciendo por tanto la cantidad de trabajadores contratada¹⁴². Dentro de estos modelos de negociación colectiva merece mención especial el modelo de *insiders* y *outsiders* de Lindbeck y Snower (1988) que parte del supuesto de que existen dos tipos de trabajadores: los *insiders*, que participan en la negociación colectiva y reflejan sus intereses y los *outsiders*, que no participan en la misma pero se pueden ver afectados por ella si son contratados. Este modelo refleja que existe una dualidad entre unos y otros, al gozar de distintos derechos y un distinto nivel de protección. Este modelo se utiliza generalmente como explicación de la alta tasa de desempleo estructural¹⁴³ existente en España.
- Salarios de eficiencia (Solow (1979) y Saphiro y Stiglitz (1984)): Estos modelos se basan en que un salario más alto incentiva un mayor esfuerzo por parte de los trabajadores por distintos motivos¹⁴⁴. De esta forma, la empresa fijará un salario incentivador del esfuerzo óptimo. Sin embargo, ese salario puede ser excesivamente alto y generar, en consecuencia, desempleo involuntario.
- Contratos implícitos (Baily, Azariadis y Gordon, 1974): Analizan los contratos de trabajo como relaciones óptimas del riesgo entre empresas neutrales al riesgo y trabajadores aversos al riesgo. En este sentido, el diseño de un contrato que permite a los trabajadores mantener su poder adquisitivo constante genera rigideces al impedir que se lleve a cabo un ajuste vía salarios por parte de la empresa, realizándose el ajuste vía cantidades¹⁴⁵.

¹⁴¹ Se refieren a los costes en los que se incurre durante el proceso de búsqueda de trabajo (información, elaboración de CV...). El más importante de estos costes es el coste de oportunidad asociado a no recibir un salario durante el tiempo en el que se permanece en una situación de desempleo.

¹⁴² Una forma de solucionar esta rigidez sería introducir nuevas variables en la negociación colectiva más allá del salario, como el nivel de contratación o una prestación por desempleo pagada por la empresa (McDonald y Solow).

¹⁴³ La tasa de desempleo estructural depende de la producción potencial de la economía, mientras que la tasa de desempleo cíclica depende de la fase del ciclo en la que se encuentre la economía.

¹⁴⁴ Porque favorece una mejor alimentación en países en desarrollo (teoría nutricionista de Leibenstein), porque fomenta la lealtad y la motivación (teoría sociológica de Akerlof), porque desincentiva la búsqueda de otro empleo (teoría de la rotación de Milgram)...

¹⁴⁵ Es decir, en vez de ajustar el salario y minimizar las fluctuaciones del empleo, se mantiene constante el salario y se acentúan las fluctuaciones del empleo.

3. EL PAPEL DE LA INMIGRACIÓN

Más allá de las características y rigideces del mercado de trabajo, los flujos migratorios juegan un papel fundamental sobre el mercado de trabajo.

a. Determinantes de la emigración. Modelo de Borjas (1987)

La teoría neoclásica permite explicar los flujos migratorios en función de las diferencias en salarios entre dos territorios determinados. Sin embargo, este modelo presenta serias deficiencias. Al basarse únicamente en diferencias salariales permite explicar los flujos migratorios netos (positivos o negativos) entre dos territorios en función del salario, pero no permite explicar los flujos migratorios brutos y la composición de dichos flujos migratorios.

Así, un avance respecto al modelo neoclásico es el modelo de Borjas, que tiene en cuenta no únicamente las diferencias salariales sino también la dispersión en la remuneración de las habilidades de los trabajadores y los costes de emigrar.

La dispersión en la remuneración de las habilidades funciona de tal forma que los trabajadores productivos emigrarán si la dispersión en el país de destino es alta, ya que éstos se podrán beneficiar de ese hecho.

Los costes de emigrar dependerán de factores como la existencia de restricciones de pobreza en los países de origen que frenen la emigración¹⁴⁶, la proporción de población joven sobre el total en los países de origen y destino, o la magnitud de la colonia de emigrantes que reside en los países de destino, entre otros.

A partir de estas variables, Borjas diferencia una selección positiva – en la que los emigrantes proceden de la parte superior de la distribución de la renta en el país de origen y se sitúan por encima de la renta media en el país de destino – , una selección negativa – en la que los emigrantes proceden de la parte inferior de la distribución de la renta en el país de origen y se sitúan por debajo de la renta media en el país de destino y un tercer caso, de carácter excepcional, en el que los emigrantes son seleccionados de la parte inferior de la distribución de la renta en el país de origen y se sitúan por encima de la renta media en el de destino (refugiados).

¹⁴⁶ Si su renta aumenta, se hace posible la emigración, hasta que se alcanza un nivel de riqueza en el que la emigración empieza a menguar.

b. Efectos socioeconómicos de los flujos migratorios. El papel de la inmigración

Se pueden diferenciar los efectos socioeconómicos de la inmigración en el corto, medio y largo plazo.

El efecto inmediato es un mayor crecimiento potencial de la economía receptora de la inmigración (efecto escala). En relación con los salarios y el nivel de empleo, no existe una conclusión definitiva. Desde una perspectiva neoclásica, cabría esperar que el aumento de la oferta de trabajo disminuyese el salario de los trabajadores nacionales (considerando mercados flexibles) o generase desempleo (en los mercados rígidos). Sin embargo, el efecto dependerá enormemente de factores como la fase del ciclo en la que se encuentre la economía receptora o, sobretodo, el nivel de cualificación de los inmigrantes. Así, si bien puede ser cierto que la inmigración de trabajadores poco cualificados tiende a reducir los salarios de los trabajadores con un menor nivel de formación en el país receptor, generando desconfianza en la población nativa¹⁴⁷, también puede ser cierto que cuando los trabajadores que se desplazan presentan una formación media o elevada¹⁴⁸, la concentración de capital humano cualificado en el país de destino facilita la adopción de tecnología más avanzadas, lo que aumenta la productividad de los sectores más productivos, aumentando sus salarios y la divergencia salarial entre los trabajadores más y menos productivos (Grossman y Stadelmann).

En el medio o largo plazo, es fundamental la integración y asimilación de los profesionales inmigrantes. Se debe tener en consideración que en el corto plazo se pueden dar importantes costes de ajuste en el proceso de inmigración (choques culturales, barreras idiomáticas, burocracia, acceso a la vivienda...). La eliminación de esos costes de ajuste es fundamental para permitir una adaptación rápida y para aprovechar el potencial pleno de la inmigración¹⁴⁹.

Por último, se debe señalar un efecto adicional estrechamente ligado al mercado de trabajo, como es la contribución de la inmigración a la sostenibilidad del sistema de pensiones. En aquellas economías en las que se pone en duda la misma, se señala a la inmigración como posible solución a este problema. En cualquier caso, se debe tener en consideración que la contribución positiva de la inmigración (generalmente, población joven) al sistema de pensiones dependerá de nuevo de las características de dicha inmigración y de su participación activa en el mercado de trabajo.

4. CONCLUSIÓN

En relación con la situación actual y el futuro del mercado de trabajo cabe realizar una serie de reflexiones.

¹⁴⁷ Por ejemplo, este fue el caso de la ola migratoria de México a Estados Unidos que siguió a la crisis del peso en los años noventa.

¹⁴⁸ Este fenómeno de migración de trabajadores de alta cualificación se experimentó en ciertos países después de la crisis económica y financiera iniciada en 2008.

¹⁴⁹ Evitando, además, las consecuencias económicas y sociales negativas derivadas de una falta de adaptación por parte de la población inmigrante.

En primer lugar, se debe mencionar que a los tradicionales retos del mercado de trabajo (temporalidad, desempleo juvenil, histéresis...) se podrían unir otros en un futuro próximo derivados del proceso de digitalización de las economías (por ejemplo, la robotización). Así, la capacidad de los desempleados y las autoridades para adaptarse a las nuevas demandas del sistema productivo será fundamental. Para ello, es necesario asegurar una adecuada flexibilidad del mercado de trabajo y la modernización de las políticas activas de empleo.

Por último, la pandemia del Covid-19 ha acelerado estas tendencias en el mercado de trabajo. Sin embargo, esta aceleración se ha producido exclusivamente en aquellos sectores que lo han permitido. Esto podría conducir a un aumento de productividad en los sectores de mayor remuneración, mientras que se produce un severo ajuste en sectores de menor productividad (por ejemplo, el turismo), aumentando la desigualdad y la divergencia económica y social. Parece necesario, por tanto, que el cambio tecnológico y el aumento de productividad derivado del mismo no afecte solo a los sectores más productivos, sino que impregne de forma horizontal a toda la economía para asegurar una recuperación justa.

5. BIBLIOGRAFÍA

Enlaces web (para aclarar conceptos)

- Bentolila (2012): “El macroajuste y las prestaciones por desempleo (I)” <https://nadaesgratis.es/bentolila/el-macroajuste-y-las-prestaciones-pordesempleo>
- Andrés (2014): “Algunos efectos de las migraciones de trabajadores cualificados” <https://nadaesgratis.es/admin/los-efectos-de-las-migraciones-detrabajadores-cualificados>
- Garicano (2011): “¿Limita el subsidio de desempleo la movilidad geográfica?” <https://nadaesgratis.es/garicano/%C2%BFpara-que-mudarme-a-buscar-empleo-sicobro-el-subsidio>
- Roldán (2018): “Contra el precariado”. El mundo. <https://www.elmundo.es/opinion/2018/02/24/5a902c47468aeb2a208b4604.html>

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 29

El sistema financiero: mercados e intermediarios financieros. Efectos de la crisis financiera. El sistema bancario.

Sumario: 1. Introducción. 2. Evolución histórica del sistema financiero: 2.1. El sistema financiero antes de la adhesión a la Comunidad Económica Europea. 2.2. Implicaciones de la adhesión a la Comunidad Económica Europea. 2.3. Crisis y reforma del sistema financiero. 2.4. Situación actual. 3. El sistema bancario: 3.1. La actividad bancaria. 3.2. La unión bancaria. 3.3. Otras características del sistema bancario español. 4. Otros agentes del sistema financiero español: 4.1. Entidades de crédito. 4.2. Instituciones financieras no monetarias. 4.3. Proveedores de infraestructura de mercado. 5. Mercados financieros en España. 6. Conclusión. 7 Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las instituciones clave en el sistema económico capitalista es, sin duda, la de los mercados de capitales. En ellos se transfieren fondos desde unidades económicas superavitarias a unidades deficitarias, formándose la que para muchos es la estructura de precios más relevante de una economía de mercado: la estructura de tipos de interés. Todo ello contribuye a la especialización, el aumento de la capacidad productiva a través de la formación de empresas, una asignación de recursos económicos más racional y una mayor igualdad de oportunidades.

Por ello, el desarrollo económico de un país está íntimamente ligado al desarrollo de sus mercados de capitales, sin ser España una excepción. En efecto, desde la situación de la posguerra (que probablemente no merezca el nombre de mercado financiero) gradualmente se ha ido reduciendo el intervencionismo, la opacidad y la rigidez en estas operaciones, un proceso que recibe un gran impulso en las décadas de los 70 y los 80, con la llegada de la democracia y el proceso de adhesión a la Comunidad Económica Europea.

Pese al desarrollo de los mercados financieros en España, algunas de sus debilidades han quedado expuestas en la Crisis Financiera iniciada en 2008, por lo que durante esta crisis el sistema ha vivido una importante reestructuración, tanto a nivel nacional como internacional. Actualmente el sistema sigue inmerso en un proceso de transformación marcado por el desarrollo de la economía digital, que afecta de lleno a todos sus agentes e instituciones.

En este tema se analizarán las principales instituciones del sistema financiero, haciendo hincapié en el sistema bancario, no sin antes profundizar en su evolución histórica, clave para situar a España como una economía desarrollada.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA FINANCIERO

a. El sistema financiero antes de la adhesión a la Comunidad Económica Europea

Durante la dictadura franquista, el sistema financiero español se caracteriza por una fuerte rigidez, con tipos de interés intervenidos, coeficientes de inversión obligatorios¹⁵⁰, ausencia de mercado interbancario y falta total de competencia dadas las grandes barreras de entrada. El sistema, por tanto, está fuertemente intervenido y planificado por el Sector Público.

No obstante, durante la década de los 70 se toman algunas medidas liberalizadoras, dando mayor flexibilidad a los tipos de interés y reduciendo las barreras de entrada tanto internas como externas (aunque la competencia extranjera sigue siendo prácticamente inexistente). También se desarrolla el mercado interbancario y el de Deuda Pública, al reorientarse la financiación del déficit público hacia la emisión de títulos¹⁵¹.

Aún así, todo ello no evita que en 1979 se produzca una crisis financiera en paralelo a la crisis del petróleo.

b. Implicaciones de la adhesión a la Comunidad Económica Europea

Con la adhesión a la CEE, el proceso liberalizador se completa:

- En 1988 se aprueba la Ley del Mercado de Valores, fundamental para el desarrollo de los mercados de capitales en España. Con ella se crea la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV). Además, se da un importante paso para la institucionalización de la inversión, al establecer y regular figuras como las instituciones de inversión colectiva o las empresas de servicios de inversión.
- Se aumenta la competencia interna mediante privatizaciones (como la de Argentaria y su posterior fusión con BBV) y permitiendo la libre expansión territorial de las Cajas de Ahorros. Esto último pudo agravar la crisis financiera, ya que las cajas, con órganos directivos altamente politizados (e incompetentes) inician una agresiva política de expansión territorial.
- Finalmente, la libre circulación de capitales establecida por Reglamento de la Unión Europea en 1992 y la entrada en el euro en 1999 implican:
 - La libre fijación del tipo de interés y el fin del crédito privilegiado.
 - La total integración del mercado interbancario, creándose el sistema TARGET para la liquidación de operaciones interbancarias.
 - La progresiva entrada de competencia extranjera, que se culmina con transposición de la Directiva MIFID en 2007 que establece el pasaporte europeo con el que se puede operar en cualquier país de la UE. Todo

¹⁵⁰ Un coeficiente de inversión obligatorio obliga a tener un porcentaje de los activos de una entidad financiera en un determinado sector. Con ellos se busca potenciar la industrialización en España. También se suelen utilizar para garantizar la inversión en Deuda Pública.

¹⁵¹ Anteriormente se recurría a la financiación del Banco de España (monetización).

ello dio lugar a unos tipos de interés históricamente bajos que, si bien dieron lugar a una década de fuerte crecimiento, también pudieron estar detrás de la burbuja inmobiliaria que estalla con la crisis financiera.

A medida que se da este proceso liberalizador es necesario mejorar la supervisión del sistema bancario. Por ello se establecen tres autoridades sectoriales: el Banco de España para las entidades de crédito, la CNMV y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. También Luis Ángel Rojo (exgobernador del Banco de España) establece colchones de capital contracíclicos¹⁵², una figura regulatoria que adelanta los estándares internacionales que se establecerán tras la crisis.

A pesar de una regulación algo más estricta y avanzada que otros países, sigue faltando una autoridad macroprudencial y los colchones de capital son fácilmente eludibles a través de la ingeniería financiera. Ello unido a la politización de las cajas y a la fuerte exposición del sector financiero a la burbuja inmobiliaria provocan que la Crisis Financiera internacional de 2008 tenga un fuerte impacto en el sistema financiero español.

c. Crisis y reforma del sistema financiero

La crisis financiera internacional se inicia en 2007 cuando se empieza a detectar una alta tasa de morosidad en las hipotecas *subprime*¹⁵³ en Estados Unidos. Su sector financiero, muy expuesto a estas hipotecas¹⁵⁴ comenzó a sufrir pérdidas que acabaron provocando la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2009, transmitiéndose así la crisis a Europa.

Sin embargo, mientras Estados Unidos se recuperaba rápidamente, en Europa aguardaba una réplica con la crisis de deuda soberana, que afectó especialmente a los países del sur, entre ellos España.

Por un lado, la Crisis Financiera reveló una serie de debilidades del sector financiero a nivel global:

- La falta de capitalización y excesivo apalancamiento de las entidades bancarias, que provoca que instrumentos supuestamente libres de riesgo acaben sufriendo

¹⁵² Los colchones de capital son uno de los principales instrumentos regulatorios en el sector bancario. Consisten en la obligación de mantener un porcentaje de capital social (acciones, reservas e instrumentos asimilables) sobre el total de activos (normalmente ponderados por el riesgo, de tal forma que para un activo más arriesgado hay que guardar más capital). De este modo se pretende que las pérdidas provocadas por los activos de un banco sean absorbidas por instrumentos adecuados (como acciones) y no se transmitan a instrumentos supuestamente libres de riesgo (especialmente a los depósitos). En definitiva, se pretende evitar el endeudamiento y captación de depósitos irresponsable por parte de los bancos. En este caso, al ser contracíclicos, el capital exigido se aumenta cuando se observa una expansión del crédito bancario. Así se evita la inversión excesiva en algunos sectores y la formación de burbujas.

¹⁵³ Las hipotecas *subprime* son hipotecas de calidad crediticia baja (con su máximo exponente en las hipotecas NINJA-*No Income No Job or Assets*) que se concedieron de forma masiva en EEUU en los años previos a la crisis.

¹⁵⁴ “Ocultas” a través de instrumentos como las CDO (*Collateralized Debt Obligations*) que sí tenían buena calidad crediticia.

pérdidas y que en algunos casos los depositantes acaben temiendo por sus ahorros.

- La existencia de entidades sistémicas, *too big to fail*, que se comportan de forma excesivamente arriesgada al saber que van a ser rescatadas.
- La opacidad de algunos instrumentos (algunos derivados, las CDO¹⁵⁵...) o algunas actividades como el *shadow banking*¹⁵⁶.
- La fuerte interconexión de todo el sistema financiero a nivel internacional, siendo necesario abordar sus problemas de forma global.

También reveló las debilidades del proyecto europeo en general y en particular de su sistema financiero:

- La fuerte exposición de los bancos a la deuda soberana del país al que pertenecen, lo que acaba provocando el círculo vicioso bancario-soberano⁸.
- La fuerte dependencia que tienen las empresas europeas de la financiación bancaria, de modo que los problemas del sector bancario se transmiten rápidamente a la economía real al cortarse el crédito bancario.

En lo que respecta a España, podemos hablar de otras debilidades específicas como:

- La sobrecapacidad de su sistema financiero en términos operativos (demasiados empleados, demasiadas sucursales...).
- La politización del modelo de negocio de las Cajas de Ahorros, lo que agrava la burbuja inmobiliaria, aumenta la exposición del sistema financiero a la misma y sus órganos directivos son incapaces de gestionar la crisis.
- El mayor aumento del desempleo durante la crisis, lo que probablemente da lugar a la mayor morosidad observada en España a través de su ratio de NPLs (*nonprofitable loans*).

Tras la crisis financiera, el sistema financiero entra en un proceso de profunda reforma y reestructuración a nivel internacional, sin ser España una excepción. Así, a nivel internacional se establecen nuevos requisitos regulatorios (Basilea III), que aumentan los requisitos de capital y establecen colchones contracíclicos. Dichos estándares son adoptados en la Unión Europea, que además toma otra serie de medidas como iniciar los pasos para crear una Unión Bancaria, con el objetivo de romper el vínculo bancario soberano.

En lo que se refiere a España, el fuerte impacto que tiene la crisis sobre su sistema financiero lleva a una serie de reformas que tratan de recapitalizarlo, limpiarlo de activos tóxicos y solucionar sus problemas estructurales.

Las primeras reformas llegan en el contexto de la crisis financiera de 2008, creándose por Real Decreto el Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF) que realiza

¹⁵⁵ Las *Collateralized Debt Obligations*

¹⁵⁶ El *shadow banking* es la actividad realizada por algunas entidades sin licencia bancaria, pero que por su naturaleza se asemeja a la bancaria (fuerte apalancamiento, financiación a corto plazo e inversión a largo plazo). De este modo se realiza una actividad similar, pero sin las restricciones de la regulación bancaria.

⁸ Cuando el sector bancario está muy expuesto a su propio soberano, una crisis de deuda soberana acaba provocando fuertes pérdidas para los bancos. Esto a su vez provoca que los bancos en problemas no puedan financiar al soberano, lo que, al ser la principal fuente de financiación del soberano, agrava la crisis de deuda.

compras según criterios de mercado de activos de bancos y cajas de ahorros con el objetivo de evitar problemas de liquidez ante la dificultad de obtener financiación en mercado dada la crisis.

No obstante, rápidamente se observa que varias entidades no tienen solo problemas de liquidez, sino de solvencia y por ello en 2009 se crea el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), para la liquidación ordenada de las entidades no viables y la reestructuración de las viables. Comienzan así a darse las denominadas “fusiones en frío” de las cajas de ahorros bajo sistemas institucionales de protección (SIP)¹⁵⁷.

No obstante, estas reformas son insuficientes para afrontar la crisis de 2012, y en este año, en un contexto de máxima prima de riesgo y tensión financiera, se da una nueva oleada de reformas. Inicialmente, se busca un saneamiento de los bancos aumentando su dotación de provisiones y se aumentan los recursos del FROB para acelerar los procesos de fusión. Además, tras la fusión de varias cajas (la más relevante Caja Madrid) que ya estaban integradas en un SIP se acaba nacionalizando Bankia.

Finalmente, sin embargo, es necesario recurrir al Mecanismo Europeo de Estabilidad para financiar un plan de ayuda al sector financiero. El MEDE pone a disposición del Gobierno una línea de préstamos de hasta 100.000 m€ (de los que se acaban utilizando 40.000 m€), a cambio de varias reformas de carácter macroeconómico. En concreto, en el sector financiero se realizan las siguientes acciones:

- La separación en tres grupos de las entidades de crédito con problemas. En función del grupo, la entidad se recapitaliza, se reestructura o se liquida.
- La creación de la Sociedad de gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), un “banco malo” participado tanto por sector público como privado¹⁵⁸ que adquiere los activos tóxicos para separarlos del sector bancario, quedando así sus balances saneados.
- Se endurecen los criterios de delimitación de una caja de ahorros, hasta el punto de que solo dos entidades cumplieran con esos criterios. Las que no los cumplen se transforman en fundaciones bancarias, lo que implica la despolitización de sus órganos directivos.

Tras estas reformas, el sector financiero ha cambiado totalmente: el modelo de Caja de Ahorros desaparece, se da una enorme concentración tras los procesos de fusión y adquisición y el empleo generado por el sector (tras el cierre de sucursales) se reduce a la mitad.

¹⁵⁷ Un sistema institucional de protección es un acuerdo contractual entre varias entidades de crédito por el que las mismas establecen "un compromiso mutuo de solvencia y liquidez" a través de "fondos inmediatamente disponibles" de un importe igual o superior al "40% de los recursos propios" de cada entidad. De este modo las cajas que, debido a incentivos esencialmente políticos, deseaban conservar su imagen de marca, pudieron consolidar patrimonios.

¹⁵⁸ El Sector Público posee un 45,9% del capital social a través del FROB. En cuanto al sector privado, los principales accionistas son entidades de crédito (cabe destacar la no participación de BBVA). Actualmente existe un debate sobre si la deuda emitida por la SAREB debe contabilizarse como Deuda Pública (un importante argumento para evitar que esto ocurra es que el Sector Público no tiene más del 50% del control de la sociedad).

Ello lleva a que en la actualidad el sector bancario presente una imagen mejor, con unos niveles de capital adecuados, unos balances más saneados y un coste operativo mucho menor, pero ello no quiere decir que no continúe el proceso de profundo cambio.

d. Situación Actual

Uno de los problemas que se detectó en la crisis financiera fue la excesiva dependencia de la financiación bancaria. Al fin y al cabo, el sector financiero español está dominado por entidades de crédito¹⁵⁹.

Por ello, tras atajar los problemas más urgentes, el Gobierno intenta impulsar la financiación alternativa mediante la Ley de Emprendedores (2013) y la Ley de Fomento de Financiación Empresarial (2015), mediante la creación de mercados alternativos para las medianas empresas (MAB, MARF), incentivos fiscales y promoción de figuras como los fondos de capital riesgo. No obstante, estas reformas quedan algo descafeinadas y actualmente el sistema financiero español sigue estando dominado por bancos.

Sin embargo, desde la crisis sí se ha vivido una importante transformación en el sector financiero dada por el desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación y su incorporación al sector. Así, el sistema actual está mucho más digitalizado, con bancos que han sido capaz de incorporar las nuevas tecnologías en su modelo de negocio y la aparición de nuevos agentes vinculados a las *fintech* (brókeres *online*, *rob-advisors*, empresas de *crowdfunding*...).

3. EL SISTEMA BANCARIO

a. La actividad bancaria

Para desarrollar la actividad bancaria, es necesario la obtención de una licencia bancaria que está sujeto a requisitos como:

- Constituirse como una Sociedad Anónima.
- Disponer de un capital de al menos 18 millones de euros y no repartir dividendos en los tres primeros años.
- Limitar en sus estatutos el objeto de su actividad.
- Otros requisitos de gobernanza.

Una vez obtenida la licencia bancaria, se obtienen ciertos privilegios como pueden ser:

- La posibilidad de financiarse a través de depósitos, lo cual permite realizar la actividad tradicional bancaria: captación de depósitos a corto plazo para prestarlos a largo plazo, realizando un margen de intereses. De este modo la

¹⁵⁹ De ahí que la evolución expuesta anteriormente se centre sobre todo en el sector bancario. ¹² Supongamos que se deposita en un banco una unidad monetaria. El banco presta 0,8 unidades monetarias que acaban depositadas en otro banco. Los depósitos a la vista se consideran dinero legal en curso (con ellos se pueden liquidar impuestos y otras obligaciones). De este modo de una unidad monetaria hemos pasado a 1,8 unidades monetarias: se han creado 0,8 unidades monetarias *ex nihilo*. Del mismo modo el nuevo banco podría prestar 0,6 de las 0,8 unidades monetarias, continuando el proceso *ad infinitum*.

banca comercial se sitúa como un agente creador de dinero legal en curso en el sistema, a través del multiplicador monetario¹². El principal riesgo que corren es de liquidez: si los depositantes reclaman su dinero en masa¹⁶⁰, no habría forma de atender a sus obligaciones ya que está invertido en proyectos a largo plazo, en ocasiones difíciles de liquidar (como una hipoteca).

- Sin embargo, para mitigar este riesgo de liquidez los bancos cuentan con el privilegio de tener acceso a las operaciones del Banco Central, pudiendo obtener así liquidez en momentos de tensión del sistema. El Banco Central, por su parte puede financiar sus operaciones mediante la creación de nuevo dinero.
- Por otro lado, la licencia bancaria implica licencia de bróker, lo cual permite a los bancos comercializar muchos productos de inversión (fondos de pensiones, de inversión, cuentas de valores...).

Como contrapartida, los bancos tienen que cumplir con estrictos requisitos regulatorios y están sujetos a supervisión periódica, lo que incrementa sustancialmente su coste operativo y de financiación. La supervisión en España la realiza el Sistema Europeo de Bancos Centrales, realizándola directamente el Banco Central Europeo en el caso de entidades sistémicas (BBVA y Santander) y apoyándose en el Banco de España para entidades más pequeñas. Además, tienen que realizar aportaciones al Fondo de Garantía de Depósitos y al Fondo de Garantía de Inversiones.

Finalmente, cabe destacar que dada la complejidad que tiene una entidad bancaria y la importancia de proteger sus pasivos, especialmente los depósitos, las entidades bancarias en problemas no están sujetas al derecho concursal general. El Banco Central Europeo tiene potestad para decretar que una entidad es *failing or likely to fail* y, en ese momento, en función de la relevancia de la entidad se decide si se realiza una liquidación por proceso judicial o la entidad se resuelve. En el caso de una resolución existe una gran discrecionalidad en torno al procedimiento a utilizar¹⁶¹ y se cuenta con un fondo de resolución para cubrir parte de las pérdidas. Las autoridades de resolución en España son la Junta Única de Resolución europea, en coordinación con el FROB.

b. La Unión Bancaria

El sistema bancario español está marcado por su pertenencia a la Unión Bancaria Europea, que se fundamenta en tres pilares:

- El Mecanismo Único de Supervisión, de modo que la supervisión se centraliza en el Sistema Europeo de Bancos Centrales. El Banco Central Europeo supervisa directamente las entidades sistémicas y se apoya en los Bancos Centrales nacionales para otras entidades.
- El Mecanismo Único de Resolución, que se compone de una autoridad a nivel europeo (la Junta Única de Resolución), un Fondo Único de Resolución y una Directiva de Resolución para armonizar los procesos a nivel comunitario¹⁶².

¹⁶⁰ Lógicamente el banco guarda una parte del dinero depositado para atender a la demanda “normal”.

¹⁶¹ Aunque hay una limitación relevante que es el principio “*no investor worse off*” en virtud del cual ningún inversor del banco puede obtener un resultado peor que el que tendría en una liquidación.

¹⁶² El problema es que es difícil armonizar los procesos dado que cada sistema bancario tiene fuentes de financiación con muchas especificidades. Por ello se optó por el instrumento de la directiva, para que cada

- Una Directiva de armonización de los Fondos de Garantía de Depósitos nacionales, estando en proceso de negociación la creación de un Sistema de Protección de Depósitos Europeo¹⁶³ (*European Deposit Insurance Scheme, EDIS*).

c. Otras características del sistema bancario español

Tras la crisis financiera y la desaparición de las cajas, el sistema bancario concentra la práctica totalidad del sistema crediticio español. Así, la financiación a hogares y empresas (especialmente PyMEs) está concentrada en el sistema bancario.

Por otro lado, se ha dado un intenso proceso de concentración en el sector, de modo que el porcentaje de activos concentrado en las cinco entidades más grandes (Santander, BBVA, Caixabank, Bankia y Sabadell) ha aumentado entre un 42% en 2008 a casi un 69% en 2019, siendo esta concentración muy superior en algunas zonas geográficas.

Esta concentración ha permitido una racionalización del sector, mejorando su rendimiento operativo y consiguiendo una mejor situación financiera. Al fin y al cabo, se puede decir que el negocio bancario tiene ciertas características de oligopolio natural¹⁷. No obstante, existe cierta preocupación por la falta de competencia en el sector, aunque algunos de los sectores donde los bancos tenían una posición dominante se están viendo fuertemente amenazados por la entrada de las *fintech*, lo que está obligando a los bancos a adaptar su negocio e introducir el elemento digital.

Sin embargo, es indudable que persisten algunas barreras de entrada, especialmente en el negocio tradicional de captación y préstamo de depósitos, aunque este también se ve fuertemente amenazado por la situación de bajos tipos de interés, que ha erosionado los márgenes de intereses de los bancos.

Por lo demás, el sector bancario español ha mejorado mucho su imagen tras la crisis, con unas tasas de morosidad, apalancamiento y capitalización en línea o incluso mejores que la media de la Unión Europea. Aun así, además de los retos a largo plazo, como la digitalización, persisten algunas preocupaciones como:

- La excesiva exposición a la deuda soberana nacional.
- La situación financiera de la SAREB, cada vez más deteriorada.
- Las características macroeconómicas de España hacen pensar que la morosidad es mucho más procíclica que en otros países. Por ello, aunque ahora está en línea con el resto de Europa, puede que una crisis haga que se dispare.
-

4. OTROS AGENTES DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL

país lo adaptara a los instrumentos de financiación de su sector bancario, pero aun así siguen quedando discrepancias.

¹⁶³ Está negociación se divide en países del sur (a favor) y del norte (más reticentes), aunque a cambio de ciertas concesiones en otros ámbitos por parte de los países del sur (por ejemplo, en el ámbito del trato regulatorio de las exposiciones soberanas), podría tener visos de avanzar.

a. Entidades de crédito

Además de los bancos, podemos destacar otra serie de agentes:

- Cajas de Ahorros: Son entidades que realizan un negocio similar al bancario (aunque no disponen de capital social), pero con objetivos de carácter social y de interés público y con vocación territorial. Antes de la crisis se les podría

¹⁷ Para ello se pueden esgrimir tres razones:

- Aunque el coste fijo del negocio en sí no es muy elevado, hay un importante coste regulatorio que se diluye cuanto más grande es una entidad.
- Los bancos más grandes tienen balances más diversificados y están mejor capitalizados.
- Un banco más grande puede realizar con más intensidad el negocio bancario puro de préstamo de depósitos. Supongamos que un banco otorga un préstamo a una empresa para pagar a sus proveedores. Si dichos proveedores también son clientes del banco, el dinero volverá a ser depositado y podrá volver a ser prestado. Si no fuesen clientes, el dinero no volvería al banco. considerar parte del sistema bancario (representaban aproximadamente el 50% del sistema crediticio español), pero con la crisis han pasado a tener un papel marginal¹⁶⁴.
- Fundaciones bancarias: Deben orientarse a la obra social y tener al menos un 10% de participación en una entidad de crédito. Sustituyen a las cajas, pero estando mucho más limitadas y sin alcanzar su relevancia.
- Cooperativas de crédito: Son entidades cuyo objeto social es atender las necesidades financieras de sus socios. Tienen cierto peso en el ámbito rural.
- Instituto de Crédito Oficial: Es una entidad pública, con personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propias. Otorga financiación a proyectos de interés general (PyMEs, medioambientales, innovación...) y realiza la función de agencia financiera del Estado, gestionando algunos de sus instrumentos.

b. Instituciones financieras no monetarias

Además de las entidades de crédito, el sistema financiero cuenta con otros agentes que se especializan en actividades complementarias a la actividad bancaria:

- Establecimientos financieros de crédito: Suelen estar asociados a bancos, estando sujetos a menor regulación, pero no pueden captar depósitos. Realizan servicios como *factoring*, *leasing*, *confirming*...
- Empresas de servicios de inversión: realizan muy diversos servicios como la ejecución de órdenes por cuenta ajena, la gestión de carteras propias, la intermediación y aseguramiento de colocaciones y OPV¹⁶⁵ o el mero asesoramiento. Están supervisadas por la CNMV, debiendo informar de sus operaciones.
- Instituciones de inversión colectiva: Son la vía de canalización de los ahorros de las familias a los mercados de capitales. Captan recursos en forma de

¹⁶⁴ Actualmente solo quedan dos: Caixa Ontinyent y Caixa Pollença.

¹⁶⁵ Una Oferta Pública de Venta es la colocación de un paquete de acciones nuevas, obteniéndose financiación propia para la empresa. Para encontrar el precio adecuado e inversores interesados, así como para realizar los aspectos más técnicos, es necesaria la intermediación.

participaciones que luego invierten en muy diversos activos. Cabe distinguir entre:

- Sociedades de Inversión, que exigen un número mínimo de socios y capital mínimo. Las más populares son las SICAV y las SOCIMI.
- Fondos de Inversión, más adecuados para el ahorro minorista. Cabe distinguir entre la gestión activa (que busca obtener rendimientos extraordinarios) y la pasiva (que simplemente busca obtener los mismos rendimientos que un índice). Caben destacar los *Exchangeable Trade Funds (ETFs)* que realizan una gestión pasiva y sus participaciones cotizan en mercados muy líquidos, permitiendo la entrada y salida en índices de forma muy sencilla.
- Fondos de pensiones: Son el medio para canalizar un plan de pensiones previamente diseñado. Son el principal instrumento de ahorro privado a largo plazo, gozando de un tratamiento fiscal favorable. A pesar de ello, este tipo de instrumentos no es tan popular en España como en otros países de nuestro entorno.

c. Proveedores de infraestructura de mercado

Son agentes fundamentales para el correcto funcionamiento de los mercados, al establecer la infraestructura tecnológica necesaria para llevar a cabo las operaciones de forma segura, rápida y eficiente. Entre ellos, cabe destacar:

- Depositarios centrales de valores (DCV): Realizan el registro contable de las operaciones y de la propiedad de los títulos financieros¹⁶⁶, así como las funciones de depósito y custodia de estos. El depositario central de valores para los mercados españoles es Iberclear, propiedad del grupo Bolsas y Mercados Españoles. Actualmente el negocio de los DCV está amenazado por la aparición de la tecnología *blockchain*.
- Cámaras de compensación y liquidación: A través de ellas se realiza la liquidación de las operaciones, asegurando que los pagos acordados se realizan. También pueden realizar funciones de compensación, registrando los cobros y pagos que realiza un agente en un periodo (normalmente diario) y realizando una única transferencia de efectivo por el resultado neto. Se minimizan así las transferencias de efectivo, reduciendo el riesgo operacional y financiero. La liquidación de las operaciones interbancarias se realiza a través del sistema TARGET2, que integra todos los mercados en euros. En cuanto a la liquidación de las operaciones en mercados de capitales se realizaba a través de Iberclear, pero cada vez más operaciones deben ser liquidadas a través de una plataforma europea: TARGET2 Securities (T2S). Finalmente, la liquidación de derivados se realiza en MEFF Clearing.
- Cámaras de contrapartida central: Intermedian entre comprador y vendedor en operativa que conlleve riesgo de crédito (derivados, *repo*...). De este modo el

¹⁶⁶ Podría considerarse una especie de “notario/registrador de la propiedad” para los mercados financieros (que evidentemente necesitan una mayor velocidad que la que puede proporcionar una notaría).²¹ El riesgo de crédito es la posibilidad de que la contrapartida incumpla alguna de sus obligaciones. Al intermediar una cámara de contrapartida, este riesgo se transfiere a la cámara: el comprador, en lugar de tener el riesgo de que el vendedor falle, pasa a tener el riesgo de que la cámara falle.

riesgo de crédito, en lugar de tenerlo con la contrapartida, pasa a tenerse con la cámara (en principio más solvente)²¹. En España, MEFF Clearing funciona como cámara de contrapartida, aunque el volumen de operaciones es muy bajo en comparación con las principales cámaras (LCH, CME).

- Mercados de negociación: En ellos se determina el precio y otras características de la operación. En el siguiente apartado se estudian los principales mercados de negociación en España¹⁶⁷.

5. MERCADOS FINANCIEROS EN ESPAÑA

Antes de entrar a analizar los principales mercados de negociación en España, cabe destacar que la negociación se puede realizar en dos tipos de mercado: organizados y *over the counter*.

En las operaciones *over the counter*, las características se pactan de forma bilateral, adaptándose a las necesidades de ambas partes al no existir más límite que el marcado por la legislación financiera.

En cambio, los mercados organizados cuentan con una serie de elementos que hacen que su operativa sea más estándar, como pueden ser:

- Una sociedad rectora, que organiza y vela por el correcto funcionamiento del mercado, pudiendo limitar la operativa si fuese necesario.
- Unos miembros de mercado, que deben cumplir con determinados requisitos para poder participar. Otros agentes que deseen operar en el mercado deben realizarlo a través de dichos miembros.
- Una lista de valores admitidos a cotización y negociación.
- Una serie de formas de negociación admitidas (electrónicas, voz, corros...).
- Otra serie de reglas que limitan otros aspectos de la operativa.
- En su caso, depósitos de garantía o cámaras de contrapartida central que aseguran el cumplimiento de las obligaciones pactadas.

Analizamos a continuación los principales mercados organizados en España, pertenecientes todos al grupo BME:

- Mercado continuo bursátil: En él se conectan las operaciones de las cuatro bolsas españolas (Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao) a través del Sistema de Interconexión Bursátil (SIBE).

En este mercado se negocian títulos de renta variable¹⁶⁸, principalmente acciones, pero también *ETFs* o *warrants*¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Podríamos decir que una operación financiera pasa por tres fases: negociación, en la que se determinan las características de la operación (en especial, su precio); liquidación, en la que las características pactadas se hacen efectivas; y registro, realizado por un DCV.

¹⁶⁸ Aquellos en los que no existe un plan de amortización definido.

¹⁶⁹ Instrumentos cotizados que permiten tomar una posición sobre una acción limitando las posibles pérdidas.

Cuenta con varios segmentos:

- Mercado de contratación general, en el que se negocian títulos sobre las principales empresas cotizadas, entre ellas, las que forman parte del índice IBEX 35.
 - Mercado Alternativo Bursátil, en el que los requisitos a las empresas cotizadas son algo más laxos, para favorecer la financiación mediante acciones de empresas más pequeñas.
 - Latibex, en el que se negocian valores de empresas latinoamericanas en euros.
- AIAF: En este mercado se negocian títulos de renta fija emitidos por empresas privadas, entidades financieras o Administraciones Públicas.

Se negocian principalmente Bonos y Obligaciones (tanto privados como del Tesoro), aunque también se admiten a negociación pagarés, cédulas hipotecarias, bonos titulizados o participaciones preferentes.

Las modalidades de negociación son por procedimiento telefónico (segundo escalón) o mediante plataformas electrónicas multilaterales ciegas¹⁷⁰ (primer escalón) en que los miembros de mercado ofrecen cotizaciones en firme. Para la negociación electrónica BME ha creado dos plataformas: SENAF y SEND (la segunda más dirigida a minoristas).

- Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF), similar al MAB, pero para facilitar la financiación mediante títulos de renta fija.
- Mercado Español de Futuros Financieros (MEFF), para la negociación de derivados, aunque el volumen de negociación es escaso al no tener demasiada liquidez.

6. CONCLUSIÓN

Como conclusión, a lo largo de esta exposición se puede ver como la transformación del sector financiero en España ha ido en paralelo a la transformación económica y social del país.

Dicha transformación continúa en la actualidad con un nuevo reto: la digitalización, que tiene potencial para transformar el sector financiero y la totalidad de la economía. Por ello, puede ser un buen momento para revisar algunos requisitos de entrada y regulatorios en determinados negocios, así como determinadas estructuras de mercado, con el objeto de facilitar la competencia. De este modo la propia competencia conseguirá una transformación eficiente del sector, forzando la reconversión de los agentes ya existentes o sustituyéndolos por otros nuevos si no son capaces, todo ello en beneficio del consumidor financiero, que no es otro que la economía en su conjunto.

¹⁷⁰ Es decir, no se conoce la contrapartida que está ofreciendo una cotización.

7. BIBLIOGRAFÍA

- García Delgado, J.L.: “Lecciones de economía española”, Civitas, 11ªed., 2013.
- Tamames, R.: “Introducción a la economía española”, Alianza editorial, 1994.
- www.bolsasymercados.es . Página de BME. Útil para entender la estructura de los mercados financieros en España. Además, dirige a las distintas webs de los principales mercados.
- www.bde.es → Sistemas de pago. Describe bien los sistemas de pago del mercado interbancario, que en ocasiones son complicados de entender. Una visita al apartado de publicaciones también puede ayudar a comprender mejor el sistema bancario.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 30

El Sector Público: el papel económico del Estado. El sistema tributario español.

Sumario: 1. Introducción. 2. El papel del Sector Público en la economía: 2.1. Delimitación del Sector Público. 2.2 Operaciones del Sector Público. 2.3. Indicadores de la actuación económica del Sector Público y comparaciones internacionales. 2.4. Tamaño óptimo del Sector Público. 3. El sistema tributario español: 3.1. Tributos e impuestos. 3.2. La imposición directa en España: 3.2.1. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). 3.2.2. El Impuesto sobre Sociedades (IS). 3.2.3. Imposición sobre la riqueza: IP, ISD, IBI. 3.3. La imposición indirecta en España: 3.3.1. El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). 3.3.2. Impuestos especiales (IIEE). 3.3.3. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados 4. Conclusión. 5. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La Economía Pública es la rama de la teoría económica que estudia la intervención del Estado en la economía, los efectos de dicha intervención sobre el bienestar social y la toma de decisiones del Sector Público.

Frente a la posición neoclásica que defendía una intervención muy limitada del Sector Público en la economía (*laissez faire*), hoy en día existe consenso sobre la necesaria intervención del Sector Público en la misma. Esta intervención se justifica, tal y como establece Musgrave, en base a las tres funciones que desempeña el Sector Público en la economía: asignativa, distributiva o de equidad y de estabilización.

En el presente tema, se estudia el sector público español.

2. EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA

2.1 Delimitación del Sector Público

El Sector Público se puede definir como aquella parte de la economía dependiente de la autoridad de los poderes públicos y en la que el principio de mercado juega un papel reducido o nulo. Esta definición ha de completarse atendiendo a criterios organizativos y de funciones que se realizan.

Desde el punto de vista organizativo y de acuerdo con el sistema de europeo de cuentas (SEC), en España se incluyen las Administraciones Públicas (AAPP) AGE, CCAA y EELL

y el Sector Público empresarial, que incluye empresas no financieras como RENFE y financieras como el ICO.

En relación con las actividades que realiza, la intervención del Sector público atiende a motivos de:

- Eficiencia: corregir fallos de mercado como la existencia de externalidades, bienes públicos, información y competencia imperfecta (función asignativa).
- Equidad: conseguir una distribución más equitativa de la renta (función redistributiva).
- Estabilización: conseguir una senda de crecimiento estable y reducir las fluctuaciones cíclicas de la economía.

2.2 Operaciones del Sector Público

Se pueden clasificar según:

- El signo de la operación: diferenciamos entre ingresos (impositivos y otros ingresos como transferencias corrientes o de capital) y gastos (gastos finales, que pueden ser a su vez corrientes y de capital o gastos de transferencia que también se subdividen en corrientes y de capital).
- La existencia o no de contraprestación: las operaciones se pueden dividir entre operaciones unilaterales (sin contraprestación) ¹⁷¹ y bilaterales (con contraprestación).
- El ejercicio de las funciones realizadas, el sector Público asume distintos papeles:
 - Productor: Se basa en el aspecto productivo del Sector Público; es difícil de cuantificar al no estar destinada a la venta en el mercado.
 - Consumidor: realiza un consumo público, actuando como consumidor.
 - Empleador: El empleo público suele tener un peso relevante en la economía. En España, el peso del empleo público sobre el total ronda el 17%, situándose algo por debajo al promedio de la OCDE (21%).
 - Redistribuidor: En el este sentido los impuestos y transferencias juegan un papel fundamental.
 - Otras: como la actividad reguladora, legislativa o su papel como asegurador de riesgos...

2.3. Indicadores de la actuación económica del Sector Público y comparaciones internacionales

Podemos diferenciar tres tipos de indicadores de la intervención del Sector Público.

¹⁷¹ Las transacciones unilaterales se dividen, a su vez, en positivas si es el sector privado quien recibe los fondos sin contraprestación y negativas, si es el sector público el que recibe un ingreso (p. ej. impuestos).

- Por el lado de los ingresos podemos destacar tres indicadores:
 - Ingresos Públicos / PIB: Cociente de los ingresos no financieros sobre el PIB.
 - Presión fiscal económica: Cociente entre los ingresos de carácter coactivo del Sector Público y el PIB. El hecho de incluir solo los ingresos coactivos frente al indicador anterior permite medir la distorsión causada al sector privado.
La presión fiscal en España se sitúa en el 37,5% del PIB (pre-Covid), que es una cifra cercana a la de la OCDE pero bastante inferior a la media europea (8 puntos porcentuales), lo que podría deberse a un menor tamaño del Sector Público español.
 - Carga fiscal: es el cociente: $Impuestos / (Renta - \text{Mínimo vital})$. Tiene en cuenta la existencia de una renta mínima que satisface las necesidades básicas de los agentes.

- Por el lado del gasto destacan dos indicadores:
 - Gasto público / PIB: Cociente de los gastos no financieros sobre el PIB. En España el gasto público (pre-Covid) se situaba en torno al 43%, inferior a la media de la UE (47%) y superior al promedio de la OCDE (41%). El gasto público español presenta un menor peso al de los países de la UE28 en aspectos como la protección social (17,7% vs 19,9%), la salud (6,2% vs 7,3%) o la educación (4,3% vs 5,3%).
 - Demanda final originada en el Sector Público: Este indicador restaría al gasto público las transferencias realizadas y recibidas y refleja de forma más exacta la absorción de recursos de las AAPP.

- Otros indicadores:
 - Peso del empleo público sobre el total.
 - Peso de la Deuda Pública de las AAPP / PIB: En España (al igual que en otras economías occidentales) esta ratio ha crecido desde un 35,5% del PIB en 2007 hasta situarse próximo al 100% en un escenario pre-Covid. La pandemia ha provocado un aumento de la deuda.
 - Otros indicadores como la capacidad o necesidad de financiación, déficit primario, etc...

2.4. Tamaño óptimo del Sector Público

El tamaño que ha de tener el sector público ha sido objeto de debate por diversas escuelas a lo largo de la historia (fisiócratas, autores clásicos y neoclásicos, Keynes...). En las economías actuales como la española, no se discute la necesidad de su participación. Otros estudios como el modelo de crecimiento endógeno de Barro (1990) tratan de determinar el tamaño óptimo del Sector Público a través de los impuestos. El modelo permite hallar un tamaño óptimo del gasto y por ende del tamaño del Sector Público, siendo los ingresos obtenidos (fundamentalmente impuestos) el límite para realizar ese gasto.

Además, en términos generales, se considera que el gasto público debe dirigirse a aquellas partidas que contribuyan al crecimiento económico, es decir, a proporcionar bienes públicos que aumenten la productividad marginal del capital (físico o humano), vía inversión en infraestructuras o educación; a la subsanación de externalidades (subsidios *pigouvianos*); subsidios a actividades no susceptibles de apropiación (I+D); establecimiento de unas instituciones sólidas y resilientes...

Por último, existe cierto consenso sobre el hecho de que el tamaño del Sector Público va a aumentar como consecuencia de la pandemia (de forma coyuntural o estructural, si ciertos gastos como el sanitario experimentan un crecimiento estructural) pero también como consecuencia de la propia evolución de ciertas variables estructurales de las economías occidentales (por ejemplo, el envejecimiento de la población genera mayores gastos sanitarios o sociales).

3. EL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL

La intervención del Sector Público en la economía se realizará a través de actividades financieras y no financieras y dentro de las actividades financieras podemos diferenciar por un lado la realización del gasto público y por otro lado la obtención de ingresos, necesarios para la realización de dichos gastos. En esta parte de la exposición se analiza el sistema tributario español.

3.1 Tributos e impuestos

De acuerdo con la Ley General Tributaria (LGT) **los tributos** son aquellos ingresos públicos exigidos por el Sector Público de manera coactiva o unilateral. Estos son la categoría más importante de ingresos públicos, tanto desde un punto de vista cuantitativo (representan más del 80% de todos los ingresos públicos de los países de la OCDE) como cualitativo (su única finalidad es financiar el gasto público). El art. 2 LGT distingue tres tipos de tributos en base al hecho imponible (HI), es decir, en base al presupuesto de hecho del que surge el deber de pagar el tributo:

- **Tasas:** su HI consiste en la utilización privativa del dominio público (p.ej. tasas aeroportuarias) o en la prestación de servicios públicos que benefician de modo particular al obligado tributario (p.ej. tasa de basuras).
- **Contribuciones especiales:** su HI consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento del valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos (p.ej. carretera que va a una urbanización).
- **Impuestos:** Tributos exigidos sin contraprestación directa y cuyo hecho imponible pone de manifiesto la capacidad económica del contribuyente.

Los impuestos suponen cerca del 90% de la recaudación obtenida a través de los tributos como se prevé en el artículo 31 de la Constitución Española, que establece que los ciudadanos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su

capacidad económica. El Sector Público se guía en base a dos manifestaciones de esa capacidad económica: directa (renta y riqueza) e indirecta (gasto realizado).

- Los **impuestos directos** gravan directamente la capacidad económica del sujeto pasivo (generación de rentas). Suelen ser subjetivos (tienen en consideración las características personales y familiares del contribuyente), y pueden ser personales (gravan la capacidad económica del contribuyente: IRPF, IS, IP; reales (aquellos que gravan manifestaciones separadas de la capacidad económica sin ponerlas en relación con una determinada persona: ISD, IBI).
- Los **impuestos indirectos** gravan de forma indirecta la capacidad económica del contribuyente (capacidad de gasto). Suelen ser objetivos (no tienen en cuenta las circunstancias personales y familiares del contribuyente) y reales. Los más importantes son el IVA, los impuestos especiales y los arancelarios.

Analizaremos ahora los principales impuestos que componen el sistema tributario español.

3.2 La imposición directa en España

3.2.1 El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

El IRPF se regula en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, y sus sucesivas reformas. Su objetivo es la renta del contribuyente, con independencia de dónde se sitúe esta y del lugar de residencia del pagador. Se trata de un concepto de renta amplio y mundial.

El IRPF es un impuesto:

- Directo
- Personal
- Subjetivo
- Progresivo (el tipo medio aumenta a medida que aumenta la Base Imponible).
- Periódico (su HI tiene carácter sucesivo).
- Se encuentra parcialmente cedido a las CCAA:
 - a. En cuanto a las competencias normativas, éstas establecen la escala de tipos de base autonómica, las deducciones y el mínimo personal y familiar.
 - b. Desde 2009 la cesión parcial del IRPF tiene como límite máximo el 50% del rendimiento producido en el territorio de cada CCAA.

El IRPF se aplica en todo el territorio nacional, sin perjuicio de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor en el País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra. En Canarias, Ceuta y Melilla se tendrán en cuenta las especialidades previstas en la normativa específica y en la propia ley del IRPF.

Además, el impuesto devenga anualmente cada 31 de diciembre, salvo en caso de fallecimiento.

Sus principales elementos:

- Su HI es la obtención de renta por parte del contribuyente, existiendo ciertas exenciones. No estará sujeta a IRPF la renta que se encuentre sujeta al ISD.

- El sujeto pasivo sobre el que recae la obligación tributaria son las personas físicas que tengan su residencia habitual en territorio español o en el extranjero, en ciertas circunstancias (como los miembros de misiones diplomáticas españolas) y aquéllas que acrediten su nueva residencia fiscal en un paraíso fiscal. El sujeto pasivo podrá realizar una declaración individual o conjunta y no existe obligación de presentar declaración si no se superan unos niveles mínimos de renta.
- La base imponible es el resultado de la cuantificación del objeto imponible (como rentas del trabajo, rendimientos del capital...).

A partir de la base imponible obtenemos, aplicando ciertas reducciones, la base liquidable general y del ahorro y de esta base liquidable, aplicando los tipos de gravamen correspondientes obtenemos la cuota íntegra. Al ser el IRPF un impuesto subjetivo y progresivo, existe un mínimo personal y los tipos de gravamen variarán en función del tramo en que se encuentre la renta del contribuyente, aumentando el tipo medio a media que aumenta su renta. Actualmente se establecen 6 tramos a partir de 12.450 euros y hasta más de 300.000 euros anuales, con tipos que van desde el 19% hasta el 47%.

Una vez obtenida la cuota íntegra se obtendrá la cuota líquida restando ciertas deducciones y realizando, una serie de ajustes se llega finalmente a la cuota diferencial que constituye el resultado de la liquidación.

La recaudación del IRPF en España es dos puntos porcentuales del PIB menor que la media de la UE (7,4% vs 9,4%) debido a la existencia de beneficios fiscales que alcanzan casi el 15% del total de la recaudación.

Por último, existe el Impuesto sobre la Renta de los No Residentes (IRNR), un impuesto de carácter directo que grava la renta obtenida en territorio español por las personas físicas y entidades no residentes en el mismo. Este impuesto tiene una importancia cuantitativa mucho menor que la del IRPF y sigue un esquema similar al IRPF con ciertas excepciones (por ejemplo, el IRNR es proporcional).

3.2.2 El Impuesto sobre Sociedades (IS)

El IS se regula en la Ley 27/2014, del Impuesto sobre Sociedades.

El IS es un impuesto directo, personal, proporcional, periódico, no cedido y que afecta a las decisiones empresariales de inversión y financiación (por ejemplo, a través de las deducciones de la cuota íntegra para la cuota íntegra para incentivar el I+D, las producciones cinematográficas o la creación de empleo).

El HI del IS es la renta obtenida por el sujeto pasivo (persona jurídica). Las entidades residentes están sometidas al IS por su renta mundial.

El IS se aplica en todo el territorio nacional, sin perjuicio de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor en el País Vasco y en la Comunidad

Foral de Navarra. En Canarias, Ceuta y Melilla se tendrán en cuenta las especialidades previstas en la normativa específica y en la propia ley del IS.

Además, el impuesto devenga el último día del periodo impositivo, que coincidirá con el ejercicio económico de la entidad.

Los principales elementos del IS son:

- Su HI es la obtención de renta por parte del contribuyente, cualquiera que fuese su fuente u origen, durante el periodo impositivo.
- El sujeto pasivo sobre el que recae la obligación tributaria son las personas jurídicas y ciertas entidades carentes de personalidad jurídica residentes en territorio español o en paraísos fiscales y desarrollen su actividad principal en territorio español o se encuentren en España sus activos principales.
- La obtención de la base imponible en el IS se realiza generalmente a partir del método de estimación directa (registros contables obligatorios), a la que se realizan ajustes extracontables.

Si la base imponible es negativa podrá ser compensada con las rentas positivas de los periodos impositivos siguientes con el límite del 70% de la Base Imponible y, en cualquier caso, hasta un límite de un millón de euros.

Sobre la Base Imponible se aplica el tipo de gravamen (varía en función de la naturaleza de la sociedad; tipo general del 25%) para obtener la cuota íntegra. Sobre la cuota íntegra se aplican una serie de bonificaciones (p.ej. por rentas obtenidas en Ceuta y Melilla) y de deducciones por doble imposición. Posteriormente se aplican unas deducciones adicionales que tiene como finalidad estimular la inversión y fomentar el empleo.

A nivel internacional la aportación recaudatoria del IS es menor a la del IRPF. De los países de la OCDE, la mayor recaudación por IS como porcentaje de los ingresos públicos totales corresponde a Noruega (~18%), pero en la mayoría de los países no llega al 10% (en España es del 5%).

El tipo medio mundial se sitúa en el 23%, observándose en los últimos años una tendencia a reducir tipos y ampliar la BI, al igual que en el caso del IRPF. En el caso español, el tipo general se ha reducido entre 2014 y 2016 desde el 30% al 25%. La recaudación española por IS se sitúa próxima a la de los socios europeos (2,5% del PIB).

Además, en la UE la armonización de la Base Imponible del IS volvió a cobrar protagonismo durante las negociaciones del último Marco Financiero Plurianual 2021-2027, pero no se ha implementado todavía. En el ámbito de la OCDE destaca el Código BEPS.

3.2.3 Imposición sobre la riqueza: IP, ISD, IBI

A pesar de su menor recaudación, estos impuestos juegan un papel muy importante en la financiación de las EELL.

El IP está regulado en la Ley 19/1991, modificada en 2008 para establecer una bonificación del 100% sobre la cuota íntegra del IP a los sujetos pasivos. En 2011 se eliminó esa bonificación con carácter temporal, y el impuesto se ha ido prorrogando año a año hasta la actualidad. Se trata de un impuesto cedido a las CCAA. Es un impuesto directo, periódico, progresivo, objetivo y personal. Su ámbito espacial de aplicación es todo el territorio nacional (sin perjuicio de lo establecido en los regímenes tributarios forales de País Vasco y Navarra y lo establecido en los Tratados y Convenios Internacionales que formen parte del ordenamiento interno).

En segundo lugar, **el ISD** es un impuesto regulado por la Ley 29/1987, que grava la renta que una persona física obtiene de forma gratuita vía sucesión o donación. Es un impuesto directo, instantáneo¹⁷², progresivo y subjetivo. Su ámbito espacial de aplicación es todo el territorio nacional (sin perjuicio de regímenes forales o convenios internacionales) y es además un impuesto cedido sobre el que las CCAA tienen ciertas competencias normativas.

El IBI es un impuesto directo, periódico, real y objetivo, que grava el valor de los bienes inmuebles. Está cedido a los ayuntamientos y está regulado por el RDL 2/. Es la principal fuente de financiación de los ayuntamientos (cerca del 46% de sus ingresos impositivos). El hecho imponible del impuesto es la propiedad y titularidad de derechos de usufructo o superficie, o de una concesión administrativa, sobre bienes inmuebles rústicos o urbanos situados en el término municipal de aplicación del impuesto, existiendo ciertas exenciones.

3.3 La imposición indirecta en España

3.3.1 El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

El IVA es la principal figura de los impuestos indirectos en España. Se implanta en el año 1986 por las exigencias de la CEE. El IVA está regulado en la Directiva de 1977 y en el ámbito nacional por la Ley 37/1992, modificada parcialmente en 2014.

Se trata de un impuesto indirecto, real, objetivo, de declaración periódica (su HI es instantáneo) y proporcional. Es multifásico (recae sobre todas las fases de producción y comercialización) y no acumulativo (el impuesto recae únicamente sobre el valor añadido en cada fase). Su recaudación se encuentra cedida en un 50% a las CCAA, pero no tienen competencias normativas.

El ámbito de aplicación del IVA es todo el territorio español, excluidos Ceuta y Melilla y Canarias (que cuentan con un impuesto específico para el tráfico de bienes¹⁷³). Esto hace

¹⁷² Se devenga cuando ocurre el hecho imponible, no periódicamente.

¹⁷³ Impuesto sobre la Producción, Servicios y la Importación (IPSI) de Ceuta y Melilla e Impuesto General Indirecto Canario (IGIC).

que sea imprescindible el establecimiento de mecanismos de ajuste fiscal en frontera de las transacciones efectuadas entre estos territorios y el resto de España.

Su HI incluye tres casos:

- Entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por empresarios o profesionales (no por particulares).
- Adquisición intracomunitaria de bienes realizada por empresarios o profesionales.
- Importación¹⁷⁴ de bienes, con independencia de quién la realice (empresario, profesional o particular).

Existen operaciones no sujetas y operaciones exentas (plenas o limitadas).

En cuanto a la gestión del impuesto, el sujeto pasivo debe repercutir el IVA correspondiente a los consumidores. Fijada la base imponible del IVA (en general, determinada por el valor de los bienes), se aplicará el tipo de gravamen correspondiente obteniendo así la cuota íntegra. En España hay un tipo de gravamen general (21%), reducido¹⁷⁵ (10%) y superreducido¹⁷⁶ (4%).

Obtenida la cuota íntegra, de aplicarán las deducciones, que garantizan la neutralidad del impuesto. Los sujetos pasivos del IVA están autorizados a deducir todas aquellas cuotas que hayan soportado siempre y cuando los bienes y servicios adquiridos se utilicen para la realización de sus actividades empresariales/profesionales y que éstas estén gravadas por el IVA. Su liquidación es generalmente trimestral (o mensual).

Expresado en términos relativos respecto al PIB, España es el país de la UE que menos impuestos indirectos recauda (~8,6% vs. ~9,3% sobre el PIB de media en la UE). España es el tercer país de la UE que menos recauda por IVA como porcentaje del PIB (~6%), solo por detrás de Irlanda e Italia. Se debe a que la mayoría de los productos de nuestra cesta de consumo pagan tipos reducidos a diferencia de lo que sucede en el resto de países de la UE.

3.3.2 Impuestos Especiales (IIEE)

Los IIEE. son tributos de naturaleza indirecta que recaen de manera selectiva sobre el Consumo de determinados bienes y servicios, que reciben así un trato fiscal discriminatorio (son adicionales al IVA). Los IIEE son instrumentos *pigouvianos* que buscan internalizar las externalidades generadas por el consumo o producción de determinados bienes. Su recaudación se encuentra cedida (generalmente en un 58%) a las CCAA.

En cuanto a las leyes reguladoras de los IIEE en España, la ley básica es la Ley 38/1992.

¹⁷⁴ Se habla de importación de bienes cuando los bienes adquiridos entren en la península o Baleares procedentes de países no comunitarios o desde Canarias, Ceuta o Melilla.

¹⁷⁵ Alimentos, aguas y bebidas refrescantes, hostelería, lentillas y gafas graduadas, transporte de viajeros...

¹⁷⁶ Alimentos de primera necesidad, libros, revistas, periódicos, material escolar, medicamentos...

Se pueden diferenciar distintos IIEE:

- De fabricación: fabricación e importación de alcoholes y derivados, hidrocarburos y labores de tabaco, estableciéndose ciertas exenciones y supuestos de no sujeción, siendo el sujeto pasivo los fabricantes o importadores.
- Sobre determinados medios de transportes: grava la matriculación definitiva en España de automóviles, aeronaves y avionetas y embarcaciones de recreo de más de ocho metros, dándose ciertos supuestos de exención y no sujeción.
- Sobre el carbón y la electricidad: Se consideran, además, una serie de exenciones referidas a las EERR que antes no existían. La ley diferencia entre un impuesto sobre el carbón y otro sobre la electricidad (un impuesto sobre el suministro de electricidad).
- Sobre las primas de seguros: Grava la realización de cualquier operación de seguro y recapitalización basada en la técnica actuarial.
- Otros: Existen otros IIEE de menor importancia, como el impuesto sobre depósitos de entidades de crédito o la tasa sobre los juegos de azar, suerte o envite.

3.3.3 Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

El ITPAJD (RD 1/1993 ley ITPAJD) constituye, en realidad 3 conceptos tributarios de carácter patrimonial que gravan la circulación de la riqueza.

- Transmisiones Patrimoniales Onerosas (ITPO): Es un impuesto indirecto y real que recae sobre las transmisiones onerosas de bienes o derechos no vinculadas a operaciones empresariales, profesionales y artísticas.
- Operaciones Societarias (IOS): Es un impuesto indirecto que recae sobre las transmisiones, transferencias o desplazamientos de capitales derivados de operaciones societarias.
- Actos Jurídicos Documentados (IAJD): es un impuesto indirecto, cuya naturaleza se asemeja más a la de las tasas que a la de los impuestos, que grava los documentos notariales, mercantiles y administrativos en los que quedan formalizados ciertos actos a los que el ordenamiento jurídico confiere una especial protección.

4. CONCLUSIÓN

Se ha analizado el papel económico del Sector Público, analizando más concretamente en la configuración del sistema tributario español, en el que destacan los impuestos como fuente principal de los ingresos públicos.

El sistema tributario se encuentra condicionado por ciertas tendencias que pueden afectar en el futuro a su configuración como las críticas a los impuestos patrimoniales por la doble imposición o las tendencias armonizadoras.

Por otro lado, el papel del Sector Público ha aumentado en las economías como consecuencia de la pandemia del Covid-19. Es imprescindible garantizar un marco institucional adecuado que permita controlar la expansión del Sector Público, garantizando la plena división de poderes y logrando que ese mayor protagonismo del Sector Público se traduzca en un aumento del bienestar social.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23186>
- Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-20764>
- Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12328>
- Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4527>
- Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-14392>
- Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1987-28141>
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>
- Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1993-25359>
- Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-28740>
- Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-28741>

- Pérez R. y otros: Curso de Derecho Tributario. Parte Especial. Editorial Tecnos. Edición 8ª (2014).
- Eurostat. Formulación del sistema de cuentas nacionales – Conceptos básicos
https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Building_the_System_of_National_Accounts_-_basic_concepts/es
- KPMG. Corporate tax rates table for 2011-2021
<https://home.kpmg/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-ratesonline/corporate-tax-rates-table.html>
- Acemoglu sobre el aumento del papel del Estado en la economía
<https://www.youtube.com/watch?v=X7MRoXtalJ0>

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 3 I

Los Presupuestos Generales del Estado: contenido, estructura y ciclo presupuestario. La política presupuestaria y control del déficit. Los presupuestos autonómicos y locales.

Sumario: 1. Introducción. 2. Presupuestos Generales del Estado. 2.1. Contenido. 2.2. Estructura. 2.3. Ciclo Presupuestario 3. La política presupuestaria y control del déficit. 3.1. La política presupuestaria y la política fiscal discrecional. 3.2. El control del déficit 4. Los presupuestos autonómicos y locales. 4.1. Marco jurídico presupuestario. 4.2. Gasto. 4.3. Fuentes de financiación. 5. Conclusión

I. Introducción

La **economía pública** estudia la intervención del sector público y los efectos que genera desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad económica. En las economías desarrolladas el **peso del sector público** es elevado; en sentido **cuantitativo** se sitúa en torno al 40% de las economías, y en sentido **cuantitativo**, la intervención del Estado influye en la toma de decisiones de los agentes del sector privado.

Desde la Segunda Guerra Mundial comenzó a arraigarse el concepto de **equidad** que cristalizó en lo que ahora conocemos como **Estado del Bienestar** y **justifica la intervención pública en la economía**. Así, las llamadas **economías mixtas** conjugan la eficiencia económica con el bienestar de los ciudadanos.

En este tema nos centramos en la **intervención financiera del Estado**, articulada a través de los programas de ingresos y de gastos recogidos en los presupuestos. El presupuesto es el marco jurídico económico que se erige como **mecanismo de planificación del estado** en la economía para un período de corto y medio plazo y que tiene como fines (i) el **control político** del ejecutivo por parte del poder legislativo, ya que el Presupuesto se aprueba en una ley, y (ii) el **control económico y financiero** al buscar la racionalización de la gestión pública para que esta sea efectiva y eficiente.

2. Presupuestos Generales del Estado

Fritz Neumark definió los presupuestos como “resumen sistemático y cifrado confeccionado para períodos regulares de tiempo, que incluye las previsiones de gastos, en principio obligatorias para el poder ejecutivo, y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos”. Los primeros presupuestos en España fueron introducidos por Carlos V en el s. XVI.

Así el presupuesto cuenta con **estructura predeterminada en forma de ingresos y gastos, en tanto que actos de previsión**, y se elabora periódicamente, para cada **ciclo presupuestario** establecido.

El presupuesto siempre presentará un **equilibrio contable** en el que el total de ingresos es igual al total de gastos. Esto es, aunque presente déficit (o superávit) debieran estar previstas las soluciones financieras para cubrirlo (o aplicarlo).

En suma, el presupuesto es la expresión financiera del programa de gobierno, y al mismo tiempo un instrumento de programación económica y social mediante el cual el gobierno despliega las políticas públicas de su programa.

2.1. Contenido

La **Ley General Presupuestaria 47/2003 (LGP)** es el marco regulatorio, en el que se aprueba anualmente la **Ley de los Presupuestos Generales del Estado (LPGE)**. En 2011 se introdujo una **regla de gasto** que limita el gasto no financiero de los PGE y configura de este modo un “techo de gasto” de tal forma que el crecimiento anual en el Gasto Público no puede exceder el crecimiento real del PIB a medio plazo.

La **Ley de los PGE** es una **ley en sentido formal** aprobada por el Parlamento y sigue un procedimiento legislativo. Sin embargo, **no es una ley en sentido material** al no ser aplicable *erga omnes*, tan sólo es un mandato jurídico con carácter vinculante para aquellos a los que va dirigida. En general tiene vigencia de un año natural, lo que dura el ejercicio financiero. La Ley anual de los PGE es una ley de ciclo cerrado que se inserta en un ciclo completo denominado **ciclo presupuestario**.

El **ámbito de aplicación** de la Ley de los PGE es el **sector público estatal** que engloba el sector público administrativo, el sector público empresarial y el sector público fundacional. El **sector público administrativo tiene un presupuesto limitativo** desglosado en el presupuesto del Estado, de los organismos autónomos y de la seguridad social y presenta sus presupuestos de forma consolidada por existir numerosas transferencias entre administraciones. El **sector público empresarial y fundacional** por el contrario tienen un **presupuesto estimativo y no vinculante**.

El contenido del proyecto de PGE, de acuerdo con el artículo 37 de la LGP, cuenta con dos partes diferenciadas pero complementarias (i) la parte dispositiva, **el articulado con sus anexos**, y (ii) **los estados numéricos** o estado de ingresos y gastos.

El articulado, se divide en ocho títulos, y determina el objetivo, actualmente orientado a garantizar la sostenibilidad financiera de todas las AAPP para seguir reduciendo el déficit público y cumplir con los compromisos de consolidación fiscal de la UE. En cuanto al **contenido**, la LPGE constituye un conjunto de normas jurídicas reguladoras de la actuación administrativa en la repartición del gasto. Se puede definir como la ley de **ordenación jurídica del gasto público**. Se fijan en ella los diferentes créditos presupuestarios, y se dictan reglas para el adecuado manejo de los mismos.

En el texto articulado se encuentran cada año las **modificaciones que se introducen en el sistema tributario**, los criterios que deben regir la política de sueldos y salarios de funcionarios y empleados públicos, la cuantía de las pensiones, el montante y las condiciones de emisión de empréstitos públicos y en general, los aspectos más íntimamente ligados con la actuación económica del sector público.

Respecto a los estados numéricos de los ingresos y gastos esta parte cuantitativa es fundamental ya que en virtud del mandato del artículo 134.2 CE y del concepto del artículo 32 de la LGP, los presupuestos deben presentar un contenido basado en cifras de ingresos y de gastos previsibles durante el ejercicio, ordenados de manera que puedan ser entendidos como expresión contable del plan de organización de la hacienda pública.

Además, al proyecto de Ley de PGE se le acompaña la siguiente documentación complementaria como las memorias descriptivas de los programas de gasto y sus objetivos anuales entre otros.

2.2. Estructura

Hasta 1984 en España había un presupuesto de medios que únicamente tenía en cuenta una clasificación orgánica y económica, y ese año se añade la clasificación funcional.

Clasificación orgánica, responde a la pregunta de *quién gasta*, busca distribuir los recursos y las cantidades a gastar entre los distintos centros gestores, los cuales presentan diferenciación presupuestaria asociada a una responsabilidad determinada en la gestión de los programas contenidos en el presupuesto. Se obtiene así una visión sumaria de los fondos con que cuenta cada centro gestor.

Clasificación económica, responde a la pregunta de *cómo se gasta*, los créditos atribuidos a cada centro según el criterio anterior, bien de ingresos, bien de gastos, se agrupan según la naturaleza económica de los mismos, a partir de la distinción entre operaciones corrientes y de capital, añadiéndose junto a las operaciones financieras, el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.

Clasificación funcional, responde a la pregunta de *en qué se gasta*, con este criterio se distribuyen los gastos atendiendo a la función que van a cumplir y más concretamente a las metas y objetivos que se pretenden conseguir.

Clasificación territorial, responde a la pregunta *dónde se gasta*, y este criterio refleja la distribución provincial del gasto público divisible.

2.3. Ciclo Presupuestario

El ciclo presupuestario es el conjunto de fases necesarias para que el sector público pueda contar con recursos económicos para desarrollar su programa. Hay cinco etapas, elaboración, aprobación, ejecución, control y evaluación. El ciclo presupuestario es necesario para establecer una línea estratégica de gobierno por parte del Estado.

Elaboración: el Ministerio de Hacienda o la Oficina del Presupuesto aprueba los **objetivos de gasto no financiero**, a continuación, el Ministerio de Hacienda negocia con los departamentos ministeriales un **proyecto de presupuesto**. El proyecto de presupuesto se aprueba por el Consejo de Ministros y se remite al poder legislativo. Esta primera etapa tiene una duración de hasta seis meses.

Aprobación, la discusión parlamentaria en el Congreso sobre el proyecto de presupuesto puede dar como resultado su aprobación, enmiendas a la totalidad o enmiendas al articulado. Una vez se eleva al Senado, este puede aprobarlo o vetarlo, si se diera este segundo caso el texto volvería al Congreso, que, podría aprobar el presupuesto por mayoría absoluta, levantando así el veto; si no alcanzase esta mayoría se reiniciaría el proceso de nuevo. El artículo 134 de la CE prevé la prórroga automática de los presupuestos anteriores si no se consiguen aprobar unos nuevos. La fase de aprobación puede tener una duración de hasta 3 meses.

Ejecución del presupuesto, esta fase se extiende a lo largo del año natural y es realizada por el Ejecutivo, una vez aprobados los presupuestos. Durante su puesta en marcha se sigue un procedimiento burocrático para la autorización del gasto, su disposición y el pago en efectivo. El presupuesto al ser una ley es de obligado cumplimiento, aunque se puede modificar en algunos casos. Por último, es el Tesoro el que realiza las operaciones de caja y en caso de que no se cumplan las previsiones de ingresos será el encargado de obtener liquidez extra.

Control. El gasto debe racionalizarse siguiendo eficacia y eficiencia. El control interno lo lleva a cabo la **Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)** que realiza una labor fiscalizadora y elabora la cuenta general del estado. En cuanto al control externo, el **Tribunal de Cuentas** se encarga del control de la legalidad en la ejecución de los PGE y del enjuiciamiento de responsabilidad de los gestores de los recursos públicos. Por último, el control económico recae en la **AIREF** que es la encargada de velar por el **principio de estabilidad presupuestaria** del artículo 135 C.E. y garantizar así el control económico.

Evaluación. Tras este control y evaluación se crea un informe, la Cuenta General del Estado junto con un dictamen del Tribunal de Cuentas, que debe ser aprobada por las Cortes Generales con el **procedimiento de descargo**. Con este acto el Parlamento cierra un ciclo presupuestario y decide si avala el descargo, el objetivo es verificar que el dinero se ha gastado adecuadamente y precisar los gastos e ingresos de un año concreto. El descargo hace referencia a la aprobación de la gestión y representa el aspecto más político del control presupuestario, liberando así a la institución afectada de su responsabilidad en la gestión de un determinado año al final del ejercicio. El procedimiento puede tener uno de estos tres resultados: el aval, rechazo o aplazamiento del descargo.

Cabe mencionar la coordinación de los presupuestos y de las políticas fiscales de los países miembros de la UE. Por una parte, el **semestre europeo** favorece la sincronización del ciclo presupuestario de la UE con los presupuestos nacionales, mientras que el **Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza** de 2013 promueve la disciplina presupuestaria al introducir la regla de oro del “equilibrio presupuestario” en las constituciones de los estados miembro. Además, la **Directiva de los Requisitos Mínimos de los Marcos Fiscales Nacionales** requiere que la **planificación presupuestaria sea plurianual y cuantificada**, siguiendo reglas fiscales numéricas y **objetivos anuales de déficit y de deuda**.

3. La política presupuestaria y control del déficit

3.1. La política presupuestaria y la política fiscal discrecional

La política presupuestaria consiste en el diseño, elaboración y ejecución del presupuesto público. El **saldo presupuestario** es la diferencia entre los ingresos y gastos públicos, corrientes y de capital que tiene lugar durante el año presupuestario. Esta diferencia puede ser de **superávit**, o de **déficit**.

La política fiscal discrecional es la realizada por las autoridades en cada ejercicio, es la elaboración de los PGE para la consecución de unos objetivos del período.

Además, se tiene en cuenta:

- El **concepto del multiplicador**, es decir, una unidad monetaria de gasto público repercute en el PIB del país más que proporcionalmente, y en España se estima que en un 1,35
- Los **desfases** internos entre el proceso político de decisión y aprobación de una ley y el desfase externo desde que se ejecuta el presupuesto.
- El efecto **crowding out** desplazando la inversión privada.
- Los **estabilizadores automáticos**, que amortiguan las fluctuaciones cíclicas de forma automática y actúan de manera contracíclica. Suplen las carencias de la política fiscal discrecional, son de efectividad inmediata al reaccionar ante variaciones del PIB, no presentan retardos en su actuación, y su efecto es significativo al variar más que proporcionalmente ante variaciones del PIB. Por ejemplo, la progresividad del IRPF, ya que la recaudación aumentará más que proporcionalmente ante incrementos del PIB y viceversa, y las transferencias monetarias como el subsidio de desempleo.

Por otro lado, cuando la política fiscal excede la capacidad recaudatoria del Estado debe financiarse a través de la emisión de deuda o a través de la monetización del déficit. Cuando el montante de la deuda es excesivo podría incurrirse en problemas de **sostenibilidad**, mientras que la monetización podría conducir a problemas de **inflación**.

Por último, el margen real de actuación de la política fiscal es reducido ya que el 80% de los gastos ya están comprometidos, no todos los ingresos y gastos varían con el ciclo económico y responden criterios distributivos y de equidad y los marcos muy cambiantes generan inseguridad jurídica.

3.2. El control del déficit

Idealmente la política fiscal es contracíclica y opera de forma discrecional, más allá de los efectos de los estabilizadores automáticos cuando la situación económica lo requiera. No obstante, el nivel de deuda acumulado actúa como limitación.

El déficit es una variable flujo, mientras que **la deuda es una variable stock**, es decir, la deuda es la suma de todos los déficits pasados. Para reducir la deuda primero hay que actuar sobre la variable flujo de forma continuada. Un proceso de reducción se plantea con una visión estratégica y a medio plazo.

A partir de 2012 en España y como consecuencia de la crisis se llevaron a cabo diversas acciones. En lo relativo a las **medidas de reducción y racionalización del gasto público** pueden mencionarse, las dos reformas de las pensiones en 2011 y 2013 que aumentaron la edad de jubilación a 67 años y el cálculo de la base reguladora a 25 años; se creó la Comisión de Reforma de Administraciones Públicas (CORA) para racionalizar el gasto público, se llevó a cabo un recorte estructural del gasto de todos los ministerios y se congeló la oferta de empleo público entre 2012 y 2015.

Respecto a las **medidas de aumento de los ingresos fiscales**, hubo medidas extraordinarias como la amnistía fiscal, las privatizaciones impulsadas en 2012 (ej. El 49% de AENA) y la desamortización pública a través de la cual se enajenó importante patrimonio público. Respecto a las medidas temporales se aplicó un “recargo de solidaridad” en el IRPF, se restableció temporalmente el impuesto del patrimonio entre 2012 y 2015 y se limitó el montante de deducibilidad del impuesto de sociedades. Otras medidas fueron la subida del tipo del IVA al 21%, y del reducido al 10%; se elevaron los tipos de los impuestos especiales, se eliminó la libertad de amortización y el límite de deducción de gastos financieros en el IS y en el IRPF se eliminó la deducción por vivienda y las plusvalías.

En lo relativo a las medidas orientadas a la **mejora del ciclo económico** que buscan la creación de empleo y la mejora de la competitividad de la economía pueden mencionarse la ley 17/2014 de medidas urgentes para el crecimiento la competitividad y la eficiencia o la ley 31/2015 de fomento del trabajo autónomo.

En el caso de España al depender la **política monetaria** del BCE no pudieron tomarse medidas de manera autónoma.

En el marco de la UE está en vigor desde el 2013 el **Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza** que promueve la disciplina presupuestaria al introducir la regla de oro del “*equilibrio presupuestario*” en las constituciones de los estados miembro. En España la reforma del **artículo 135 de la C.E.** introdujo el principio de estabilidad presupuestaria en nuestra Constitución. Así, las administraciones públicas y CCAA tendrán un límite de déficit estructural determinado por ley orgánica; mientras que las CCLL deberán presentar en todo momento un equilibrio presupuestario.

La **Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera** de 2012 desarrolla en su **artículo 11 el principio de estabilidad presupuestaria** que dispone que el **déficit estructural** conjunto de las administraciones públicas puede ser de hasta el 0,4% repartido entre un 0,26% para el Estado y 0,14% las CCAA. Las EELL han de mantener una posición de equilibrio o de superávit presupuestario. **El artículo 13 desarrolla el principio de sostenibilidad financiera**, que hace alusión al montante total de la **deuda pública** y determina que esta no podrá superar el 60% del PIB distribuyendo este límite entre el 44% para las Administraciones Públicas, el 13% para las CCAA y el 3% para las EELL. Este límite será exigible a partir de 2020, hasta

entonces lo que se exige es un esfuerzo de reducción del saldo estructural de como mínimo el 0,5% en línea con las disposiciones que exige la UE.

Para **velar por el cumplimiento del artículo 135 de la C.E.** y la ley orgánica que lo desarrolla en 2014 se creó en España la **AIREF** que realiza una evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público y del análisis de las previsiones económicas.

4. Los presupuestos autonómicos y locales

4.1. Marco jurídico presupuestario

La CE recoge una regulación específica del régimen presupuestario estatal en el artículo 134 CE¹⁷⁷, que regula la institución presupuestaria estatal. El TC mantiene que dicho artículo **es un principio constitucional aplicable a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio**, es decir, es una norma general aplicable a los distintos niveles de gobierno.

Así, las **CCAA tienen competencia para la elaboración y aprobación de sus presupuestos**. Esta facultad reconocida en los distintos Estatutos de Autonomía se recoge en el art. 17 de la LO 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas que dispone que *“las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, las siguientes materias: a) La elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos...”*.

El legislador estatal ha realizado una regulación muy concisa del régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas en el art. 21 de la LOFCA², recogiendo los principios básicos de esta institución. Dicho artículo recoge el **principio de anualidad, el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y el principio de universalidad**. En el segundo apartado, se ocupa de la **prórroga presupuestaria** y, por último, el apartado tercero, establece la **necesaria coordinación y homogeneidad** de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas con los Presupuestos Generales del Estado.

Por último, respecto al **control**, el apartado d) del artículo 153 de la CE atribuye al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las CCAA.

4.2. Gasto

La potestad de gasto de las CCAA permite que **solamente puedan financiar aquellas actividades sobre las que tienen competencias**. El Tribunal Constitucional ha declarado que el poder legislativo presupuestario es un poder instrumental que ha de ejercerse con respeto al orden **constitucional de distribución de competencias y a los límites que la Constitución establece** (arts. 156 CE³ y I.1 de la LOFCA).

¹⁷⁷ Art. 134 CE: 1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los PGE y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. 2. Los PGE tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector

Desde una perspectiva territorial casi la mitad del gasto público está gestionado por las CCAA y las EELL.

En lo referente a la **distribución del gasto a nivel autonómico**, el 54,79% de los recursos de las CCAA se destinan a la producción de bienes públicos de carácter preferente, en los que se incluye sanidad, educación y cultura. Si añadimos los que recogen actuaciones de protección y promoción social, el conjunto de estas políticas de gasto supone el 64,09% del gasto gestionado por las CCAA.

La autonomía financiera de las CCAA se manifiesta más en la vertiente del gasto que en la existencia de un sistema tributario propio con potencial recaudatorio suficiente para cubrir sus necesidades financieras lo que da como resultado una débil corresponsabilidad fiscal tal y como se analiza a continuación con el estudio de las fuentes de financiación de las CCAA y EELL.

4.3. Fuentes de financiación

España organiza su administración de forma descentralizada: una concesión del gobierno central al autonómico y en un segundo escalón, del nivel autonómico al local.

Existen tres fuentes de financiación de las haciendas territoriales, los impuestos, las transferencias y la deuda. Respecto a la **capacidad de endeudamiento**, el artículo 135 de la C.E. establece los límites ya explicados.

Otra fuente son las **transferencias**, que pueden socavar la corresponsabilidad impositiva y crear ilusión fiscal. Al disociar las decisiones del gasto público de la recaudación se pueden alentar conductas fiscales irresponsables ya que las jurisdicciones no asumen el coste político que se corresponde con su nivel de gasto y esto conduce a generar incentivos para crear dividendos políticos a través del gasto público.

La única forma de evitar la ilusión fiscal es alentando la **corresponsabilidad fiscal** y para ello es necesario que tanto las CCAA como las EELL dispongan de sus **propios impuestos**. De esta forma, las haciendas territoriales tendrán la discrecionalidad impositiva suficiente para financiarse pero limitada en parte, para no mermar la capacidad redistributiva del gobierno central.

Existen distintos grados de descentralización impositiva, por un lado, **impuestos compartidos** entre el gobierno central y las haciendas territoriales como el IRPF. Existen **impuestos cedidos** del gobierno central a las haciendas territoriales, donde puede cederse el rendimiento, pero también la capacidad normativa; y existen también **impuestos propios de las haciendas territoriales** donde son ellas las encargadas de la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los mismos.

Los impuestos propios pueden generar el problema de **competencia fiscal**. Se trata de buscar un equilibrio entre que cubran los gastos de las competencias asumidas, y la no rivalidad entre jurisdicciones.

Las EELL tienen como impuestos propios como el IBI y tasas municipales, como la de recogida de basuras.

28. Conclusión

En definitiva, el presupuesto ejerce una función **administrativa**, en la fase de previsión y planificación (ii) la **función político - económica** ya que el presupuesto es un mecanismo a través del cual el poder legislativo y la soberanía popular controla al poder ejecutivo. (iii) **la función estabilizadora** del presupuesto es fundamental para controlar las fluctuaciones cíclicas, en especial tras la pérdida de la política de la política monetaria autónoma tras la entrada de España en la UEM.

Por último, desde una perspectiva territorial **es necesario que haya corresponsabilidad fiscal**, es decir, vinculación entre los ingresos y el programa de gastos previsto para las haciendas territoriales.

Bibliografía

- Manual de Economía Pública (I y II), de Emilio Albi, José Manuel González-Páramo, Rosa M. Urbanos e Ignacio Zubiri
- Federalismo Fiscal. Teoría y Práctica. Antonio Giménez Montero (2003)
- Ley General Presupuestaria 47/2003
- Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera 2/2012
- Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas 8/1980
- Constitución Española 1978
- Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (conocido como «Pacto Presupuestario») 2012

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 32

El sector exterior: evolución general. Rasgos en la actualidad. Políticas de ajuste y políticas de promoción de la internacionalización.

Sumario: 1. Introducción 2. Sector exterior: 2.1. Evolución general del sector exterior. 2.2. Rasgos en la actualidad. 3. Políticas de ajuste y políticas de promoción a la internacionalización: 3.1. Políticas de ajuste. 3.2. Políticas de promoción a la internacionalización. 4. Conclusión.

1. Introducción

El sector exterior se ha configurado históricamente como el motor de salida de las crisis económicas que España ha superado en las últimas décadas. Su papel para mitigar y superar la Gran Recesión (crisis financiera de 2008), caracterizada por una extrema debilidad de la demanda interna, ha sido crucial.

El sector exterior se puede definir como el conjunto de relaciones económicas desarrolladas por un país con el resto del mundo. Para exponerlas ordenadamente resulta útil seguir la estructura de la **Balanza de Pagos (BP)**.

La BP es el documento contable que registra sistemáticamente las operaciones económicas realizadas entre residentes del país y el resto del mundo durante un periodo de tiempo determinado.

2. El sector exterior

2.1 Evolución general del sector exterior

2.2

A la hora de analizar la BP, diferenciamos 6 etapas:

- **Antes de la adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE) (1973-1986)**
- **Adhesión a la CEE y crisis del Sistema Monetario Europeo (SME) (1986-1998)**
- **Integración en la Unión Económica y Monetaria (UEM). La Década Maravillosa (1999-2007)**
- **Gran Recesión (2008-2013)**
- **Etapas de Recuperación (2014-2019)**

Características de la evolución de la BP española:

- La necesidad de financiación ha sido una constante en la economía española provocada por un déficit comercial crónico solo parcialmente compensado por el sector servicios.
- Otro rasgo característico de la economía española antes de la adopción del euro era la devaluación de la peseta con el objetivo de relanzar las exportaciones y superar las crisis económicas. A partir de 1992, España deja de poder recurrir a esta política de ajuste, puesto que se compromete a cumplir con el calendario Delors (3 fases) para integrarse en la Unión Económica y Monetaria (UEM) en 1999.

2.2.1. Cuenta corriente: Balanza Comercial

- **Antes de la adhesión a la CEE (1973-1986):** los shocks del petróleo tuvieron un impacto especialmente negativo para España debido a (i) la elevada dependencia energética, (ii) las rigideces en los mercados de bienes y de trabajo (salarios indexados a la inflación) y (iii) la Transición Política. Todo ello acarreo grandes déficits comerciales.

A partir de 1983, se desarrolla un plan de ajuste ortodoxo con (i) una política monetaria orientada a reducir la inflación, (ii) una devaluación de la peseta para favorecer las exportaciones y (iii) la contención del gasto público.

Resultado: el déficit comercial mejora y se obtiene superávit por cuenta corriente gracias al aumento de las exportaciones y el aumento de los ingresos por el turismo.

- **Adhesión a la CEE y crisis del SME (1986-1998):** la adhesión a la CEE implicó reducciones arancelarias y la arancelización de numerosos contingentes. El boom económico provocado por la adhesión aumentó la demanda interna y con ello las importaciones.

Resultado: en 1989 el déficit comercial aumentó hasta el 6%.

Con la crisis del SME, la situación de la BP mejora: las sucesivas devaluaciones de la peseta permitieron mejorar la competitividad-precio de las exportaciones y fomentaron su crecimiento; por su parte, la instrumentalización de políticas fiscales contractivas redujo la absorción interna, conteniendo las importaciones.

Resultado: el déficit comercial se redujo en 1993.

- **Integración en la UEM. La Década Maravillosa (1999-2007):** el déficit comercial aumenta y se cronifica debido a los siguientes factores:
 - El crecimiento continuo de los salarios sin aumentos en la productividad, lo que provocó un aumento de los costes laborales unitarios y disminuyó la competitividad-precio de las exportaciones.
 - Alta dependencia energética (sobre todo de petróleo), especialización productiva en actividades de media o baja intensidad tecnológica (lo que se traduce en un bajo valor añadido de las exportaciones) y déficit tecnológico.
 - Falta de una base sólida exportadora y, desde un punto de vista geográfico, las exportaciones están muy concentradas en la UE.
 - Aumento de las importaciones debido al gran dinamismo de la demanda interna durante este periodo y reducción de las exportaciones por crecimiento débil de muchos países europeos.
- **Gran Recesión (2008-2013):** se produce un cambio de tendencia:
 - La atonía de la demanda interna fuerza la búsqueda de nuevos mercados, lo que aumenta la base exportadora.

- En contexto de crisis, se produce una significativa devaluación salarial, lo que permite aumentar la competitividad-precio de las exportaciones (se reducen los costes laborales unitarios).
- **Resultado:** la balanza comercial reduce su saldo deficitario progresivamente (2001: -5,2%, 2013: -1,73%).
- **Etapa de Recuperación (2014-2019):**
 - Las exportaciones continúan creciendo gracias al proceso de devaluación interna y el aumento de la base exportadora. Además, mejoran las condiciones de financiación (el BCE pone en marcha el *Asset Purchase Programme, APP*) y retorna la confianza de los agentes.
 - Sin embargo, la recuperación también provoca un aumento de las importaciones, evidenciando la elevada dependencia de la economía española a las compras exteriores.

2.2.2. Cuenta corriente: Balanza por cuenta de servicios

- **Antes de la adhesión a la CEE (1973-1986):** la balanza de servicios, a diferencia de la balanza comercial, ha sido superavitaria desde los 60 gracias al **turismo**. El incremento en el sector de las exportaciones e importaciones de servicios se deriva de 2 fenómenos paralelos: (i) la terciarización de la economía española y (ii) la importancia de los servicios a nivel internacional. A partir de 1959, con la apertura de España junto con los procesos de devaluación y la estabilización de los precios, España se convierte en el 2º destino turístico en Europa, tras Italia. Sin embargo, durante los años 70, el turismo registró un crecimiento más inestable debido a los shocks petrolíferos que desencadenan crisis económicas internacionales, unida a la incertidumbre política del periodo de la Transición.
- **Adhesión a la CEE y crisis del SME (1986-1998):** con la adhesión, el turismo recibe un nuevo impulso. Sin embargo, a partir de 1989 el sector turístico empeora debido a 4 razones principales: (i) la apreciación de la peseta; (ii) el agotamiento del modelo de “sol y playa”, (iii) el aumento de la competencia, al aparecer nuevos destinos turísticos sustitutos (Norte de África -Túnez, Marruecos-, Europa del Este -Croacia-) y (iv) la mala planificación. No obstante, la celebración de acontecimientos culturales (EXPO) y deportivos (JJ.OO. Barcelona) dan un nuevo impulso que durará prácticamente una década.
- **Integración en la UEM. La Década Maravillosa (1999-2007):** balanza de servicios se mantiene en superávit gracias al turismo. Además, los servicios comienzan a diversificarse (se desarrollan los “servicios no turísticos”: servicios de consultoría, de transporte, financieros...)
- **Gran Recesión (2008-2013):** mejoran los datos de la rúbrica turismo y viajes a partir de 2010. Por otro lado, la rúbrica de los servicios no turísticos pasó a tener superávit en 2010 por primera vez desde que se dispone de datos homogéneos. Destacan los servicios prestados por empresas de transportes (sobretudo, fletes).
- **Etapa de Recuperación (2014-2019):** España se posiciona en primer lugar en el ranking de competitividad en turismo global. Los ingresos por exportaciones de servicios turísticos experimentan un record del 10%. Por su parte, la rúbrica de servicios no turísticos también registra un superávit, con un aumento interanual del 8%. Dentro de los servicios no turísticos, destacan los servicios empresariales que suponen el 17,5% del total de servicios y destacan los servicios técnicos como los

de arquitectura e ingeniería. Aumentan también los ingresos de servicio de transporte.

2.2.3. Cuenta corriente: Balanza de rentas (primarias y secundarias)

- **Antes de la adhesión a la CEE (1973-1986):** el Plan de Estabilización de 1959 fomentó la IED para financiar la economía. A partir de 1970, los shocks del petróleo frenaron la IED, pero con la llegada de la democracia se propicia un periodo de estabilidad política y se liberaliza el mercado de capitales: se facilita la salida de capitales y la llegada de ingresos.

Resultado: la balanza de rentas primarias presenta saldo negativo.

En cuanto a las transferencias, hasta mediados de los 60 aumentan los ingresos impulsados por remesas de emigrantes, llegando a suponer un 2% del PIB. Desde mediados de los 60 hasta el ingreso de España en la CEE, los ingresos caen por el retorno de los emigrantes, reduciéndose el peso de las transferencias corrientes hasta suponer un 1% del PIB.

Resultado: a pesar de la reducción de transferencias, el saldo de balanza de rentas secundarias presentó saldo positivo.

- **Adhesión a la CEE y crisis del SME (1986-1998):** se impulsa la IED y la IC con el desarrollo de los mercados financieros y se producen elevadas entradas de capital en busca de altas rentabilidades de activos denominados en pesetas. Las entradas de capital se traducen en mayores pagos al exterior en forma de tipos de interés (remuneración por prestar capital). El déficit de balanza de rentas se agrava. Con la crisis del SME se produce una salida de capitales masiva en España que reduce los pagos al exterior. A partir de 1994, se produce un punto de inflexión: España se convierte en emisora neta de IED (salen más flujos de IED de los que entran) al ser los ingresos por repatriación de dividendos superiores a los pagos y aparecen las primeras empresas multinacionales españolas (Telefónica, Repsol, Santander, etc). En cuanto a la balanza de rentas secundarias, desde la adhesión hasta 2004 aumentan los ingresos procedentes de los fondos estructurales europeos por FEOGA-Garantía (en el marco de la Política Agraria Común) y Fondo Social Europeo. El saldo de la balanza de rentas secundarias se vuelve positivo.
- **Integración en la UEM. La Década Maravillosa (1999-2007):** la integración en la UEM permite el acceso a financiación externa más barata (endeudamiento en euros se paga a tipos de interés más bajos de los que se pagaban en pesetas). Se produce entonces un fuerte endeudamiento exterior del sector privado. En cuanto a la balanza de rentas secundarias, a partir de 2004 la balanza de transferencias empieza a ser negativa por el mayor volumen de remesas de los inmigrantes, y por la progresiva menor recepción de fondos de la UE.
- **Gran Recesión (2008-2013):** en 2011 los pagos fueron muy superiores a los ingresos por lo que el déficit de la balanza de rentas primarias se amplió hasta los 29.000 millones de euros resultado de un proceso de desapalancamiento de hogares y sociedades no financieras (empresas). A partir de 2012, se produce un punto de inflexión y el déficit por rentas primarias se reduce debido a 3 factores fundamentalmente: (i) el menor reparto de dividendos por las compañías españolas; (ii) los menores pagos generados por instrumentos financieros que devengan intereses en un entorno de bajos tipos de interés; (iii) las entidades de crédito españolas, ante las dificultades para captar fondos en los mercados exteriores en 2012, recurrieron en mayor medida a la financiación del Eurosistema.

En cuanto a la balanza de rentas secundarias, la balanza de transferencias arroja saldo negativo, aunque menor al de la etapa precedente, en tanto que el saldo negativo acumulado en 2011 se redujo hasta 6.000 millones de euros, frente a los poco más de 7.000 millones de euros del periodo anterior.

- **Etapa de Recuperación (2014-2019):** El déficit de rentas primarias sigue disminuyendo. El déficit de las rentas primarias se redujo hasta 286 millones de euros en 2018 (déficit de 1.209 millones de euros en 2017) pero el saldo negativo de las rentas secundarias se incrementó un 9,8%, situándose en 11.980 millones de euros en 2018 (déficit de 10.910 millones de euros en 2017).

2.2.4. Balanza por cuenta de capital

- Tradicionalmente, la cuenta de capital ha arrojado saldos superavitarios, al ser España uno de los Estados Miembros que más fondos ha recibido desde 1986¹⁷⁸.

2.2.5. Capacidad o Necesidad de financiación

El saldo conjunto de la cuenta corriente y de la cuenta de capital define la **capacidad o necesidad de financiación** de la economía. Desde 2013, España presentó **presentó por primera vez desde 1997, capacidad de financiación**. Desde entonces, la economía ha consolidado una situación sin precedentes: combinar crecimiento económico con capacidad de financiación durante 7 años consecutivos (desde 2013 a 2019).

En la BP se cumple el principio de partida doble, por lo que la suma de los saldos de la cuenta corriente y cuenta de capital más el saldo de errores y omisiones deben igualarse al saldo de la cuenta financiera.

2.2.6. Cuenta financiera

En la cuenta financiera se distinguen 2 categorías:

- 1) “Excluido Banco de España”: figuran las transacciones financieras excluyendo el Banco de España.
- 2) “Banco de España”: recoge las reservas, la posición del Banco de España con respecto al Eurosistema y otros activos netos.

Esta distinción se hace desde la incorporación de España a la UEM con el fin de poder analizar la posición del Banco de España con respecto al Eurosistema. **Analizando las transacciones financieras, distinguimos:**

- 1) **IED:** la IED en España ha jugado un papel importante por la transferencia de tecnología y de know-how.
- **Antes de la adhesión a la CEE (1973-1986):** entre 1970 y 1985 se dan significativas inversiones tanto industriales como inmobiliarias como consecuencia de los bajos costes laborales unitarios y buenas expectativas de desarrollo, aunque la crisis del petróleo supuso freno importante a la IED.
- **Adhesión a la CEE y crisis del SME (1986-1998):** aumentan significativamente las inversiones tras la adhesión a la CEE y la liberalización de los movimientos de capital. Entre 1990 y 1993 se producen una serie de devaluaciones de la peseta que merman la credibilidad y provocan reducciones en las inversiones en España. Por

¹⁷⁸ FEDER + Fondos de Cohesión + FEADER (antiguo FEOGA-Orientación)

otro lado, España comienza a ser emisora de IED en 1994. Las emisiones empezaron a ser importantes a partir de 1997 y a partir de entonces crecen a alto ritmo hasta 2000, año en el que se vuelven a ralentizar.

- **Integración en la UEM. La Década Maravillosa (1999-2007):** a partir de 1999 y hasta el comienzo de la crisis financiera de 2008 se producen incrementos de IED como consecuencia de la recuperación internacional, de las buenas perspectivas de la economía española por su entrada en el euro y por el proceso de privatización de empresas públicas.
- **Gran Recesión (2008-2013):** la entrada de IED cayó un 62% durante 2009 con respecto al año anterior debido a: (i) el racionamiento de crédito que sufrieron las empresas y la dificultad para generar beneficios que más tarde puedan ser reinvertidos; (ii) el empeoramiento de las perspectivas económicas de la periferia europea (lo que incluía a España); (iii) el aumento del riesgo por el efecto contagio (rescates a Grecia, Irlanda, Portugal) orientándose la inversión hacia otros destinos que consideran más seguros.
- **Etapa de Recuperación (2014-2019):** de acuerdo con los datos de la UNCTAD, España se consagró en 2018 como el 9º receptor mundial de flujos de IED y el 13º receptor mundial en términos de stock. Por su parte, en cuanto a la IED española en 2018, España aún se sitúa como el 10º inversor del mundo, con un total de 41 mil millones de USD, lo que equivale al 2,7 % de la IED mundial, en términos muy similares al porcentaje de IED recibida sobre el total mundial. No obstante, en 2018 las salidas de IED fueron inferiores a las entradas de IED por lo que España se convirtió en receptor neto de IED.

2) IC

- **Antes de la adhesión a la CEE (1973-1986):** la IC en España es poco significativa dado que los mercados financieros estaban poco desarrollados.
- **Adhesión a la CEE y crisis del SME (1986-1998):** los procesos de liberalización del mercado de capitales, junto con las reformas del mercado de valores y a la alta rentabilidad de los activos españoles provoca la llegada masiva de capital en forma de IC. Este proceso se invierte en 1992 con la devaluación de la peseta, al producirse fuertes salidas de capitales.
- **Integración en la UEM. La Década Maravillosa (1999-2007):** se produce un intenso crecimiento de la IC, que alcanza su máximo en el año 2004 por 2 motivos: (i) las buenas perspectivas de la economía, (ii) el proceso de privatizaciones y la salida a bolsa de las empresas.
- **Gran Recesión (2008-2013):** la crisis financiera ha tenido un impacto muy negativo en la IC recibida en España cayendo no sólo en 2009, sino también en 2010 y acentuándose esta caída en 2011. A partir de 2012, la senda de recuperación de la IC que se ha consolidado a partir del año 2014.
- **Etapa de Recuperación (2014-2020):** la IC se recupera y España continúa siendo emisora neta de IC.

- 3) **OI:** la evolución de esta partida ha sido muy variable, dada la heterogeneidad de las partidas que la conforman. En general, hasta el inicio de la crisis, las entradas de capital han tenido tendencia alcista, mientras que las salidas han experimentado un comportamiento más errático.

4) Posición del Banco de España en el Eurosistema

- La cuenta de reservas internacionales (RI) es habitualmente la cuenta de cierre de la BP. Variaciones en RI afectan al tipo de cambio y por tanto a la orientación de la política monetaria.
- De esta forma, en los países de la zona euro, cualquier variación de reservas debe de ser autorizada por el BCE. Por tanto, la principal variable de ajuste a nivel nacional son los activos netos del banco central nacional (en España, el Banco de España) frente al Eurosistema que recoge el saldo de los activos mantenidos por esta institución frente al conjunto formado por el BCE y los bancos centrales nacionales de los otros países de la UEM.
- La Gran Recesión provocó una salida masiva de capitales, obligando al Banco de España a endeudarse frente al Eurosistema (aumentan los pasivos netos del Banco de España frente al Eurosistema). La liquidación de operaciones de Activos netos frente al Eurosistema se lleva a cabo con el sistema TARGET.
- Si bien durante la etapa de recuperación España ha arrojado sucesivas capacidades de financiación, España sigue manteniendo una posición deudora con el Eurosistema. Ahora bien, la posición deudora se ha reducido sustancialmente en 2018.

3. Rasgos en la actualidad (2018-2022)

3.1.1 Situación de la BP en 2021 (últimos datos disponibles, debe ir actualizándose de acuerdo con el monográfico anual del sector exterior proporcionado por el Ministerio de Comercio)

La crisis de la COVID-19 ha tenido un impacto evidente en la posición exterior de la economía española. La caída en las importaciones y exportaciones pos-COVID (cerca del 40 % interanual) es comparable a la caída posterior a la crisis global de 2008, pero la recuperación (con un crecimiento interanual de las exportaciones superior al 70 % en abril de 2021) ha sido mucho más vigorosa.

Después de la irrupción de la crisis económica y financiera global en 2008, las exportaciones españolas experimentaron caídas del 30 % en diversos meses, mientras que las caídas de las importaciones llegaron al 40 %. El periodo de caídas interanuales atípicamente altas (superiores al 20 %) se alargó entre los meses de noviembre de 2008 a octubre de 2009 para las importaciones y entre enero y julio de 2009 para las exportaciones. Posteriormente, se produjo un periodo de recuperación con tasas de crecimiento atípicamente altas (superiores al 20 %), a partir de marzo de 2010, extendiéndose hasta enero de 2011 en el caso de las importaciones y abril de 2011 para las exportaciones.

En el caso de la crisis de la COVID-19, los periodos de caídas sostenidas fueron de menor duración (empezaron en marzo de 2020, cesando en agosto para el caso de las importaciones y en mayo para las exportaciones), pero de mayor intensidad (alcanzándose una caída de ambos flujos del 40 % interanual). El hecho más destacable es la fortísima recuperación de ambos flujos que, naturalmente, se debe en buena parte a las caídas previas de 2020. En abril de 2021 las exportaciones aumentaron un 73 %

interanual y un 50 % en mayo, mientras que las importaciones registraron crecimientos del 62 % y 56 % respectivamente.

Así, España presentó en el conjunto de 2021 una capacidad de financiación del 1,8 % en porcentaje del PIB (1,2 % en 2020). Este aumento reflejó, fundamentalmente, la recuperación parcial del superávit del turismo, gracias a la mejoría de la situación epidemiológica, propiciada por el avance del proceso de vacunación, y el incremento del saldo positivo de la cuenta de capital, impulsado por los ingresos correspondientes al programa Next Generation EU. Esta evolución contrarrestó el deterioro del déficit de bienes, en un contexto de encarecimiento de la factura energética. Por su parte, la Posición de Inversión Internacional deudora neta de España se redujo significativamente —hasta el 70,4 % del PIB, el nivel más bajo desde 2006—, gracias a las transacciones financieras positivas con el exterior y, en mayor medida, al avance del PIB y a la revalorización de los activos financieros exteriores. Por el contrario, el volumen de la deuda externa bruta de la nación marcó un nuevo máximo histórico (2.329 mm) por la asunción de nuevos pasivos, particularmente por parte de las Administraciones Públicas y del Banco de España, si bien su ratio sobre el PIB se redujo gracias al crecimiento económico.

<p>SALDO POR CUENTA CORRIENTE 11.347 millones (M) € Balanza comercial: – 20.681 M€ Balanza de servicios: 38887 M€ Balanza de rentas primarias: 6.272 M€ Balanza de rentas secundarias: -13.132 M€</p>
<p>SALDO POR CUENTA DE CAPITAL: 10.967 M€</p>
<p>CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN (<i>Cuenta corriente + cuenta de capital</i>): 22.314 M€</p>

3.1.2 Estructura sectorial de la balanza comercial española

1) Volumen de exportaciones e importaciones. Saldo Comercial.

- En 2021, las exportaciones españolas de bienes marcaron un máximo histórico anual: 316.609 millones de euros
- Supone un crecimiento del 21,2% interanual respecto al 2020 y un aumento del 9,1% frente a 2019, superándose los niveles previos a la pandemia
- Las importaciones alcanzaron los 342.787 millones de euros, también un máximo histórico anual
- El déficit comercial para 2021 es por lo tanto de 26.178 millones de euros

2) Exportaciones de bienes por sectores y evolución

De acuerdo con los últimos datos del Ministerio de Comercio (enero a octubre de 2022), Los principales sectores en términos de peso sobre las exportaciones totales en el periodo fueron productos químicos (sus exportaciones representaron el 18,1% del

total y se incrementaron el 33,2% interanual), bienes de equipo (17,3% del total y aumentaron el 15,2% interanual), alimentación, bebidas y tabaco (16,5% del total y subieron el 13,8% interanual) y semimanufacturas no químicas (11,4% del total y crecieron el 24,8% interanual). Las principales contribuciones positivas a la tasa de variación anual de las exportaciones de enero a octubre provinieron del sector de productos energéticos, productos químicos, bienes de equipo y semimanufacturas no químicas.

3) Importaciones de bienes por sectores y evolución (enero a octubre de 2022)

Los principales sectores en términos de peso sobre las importaciones totales en el periodo fueron productos energéticos (sus importaciones representaron el 20,0% del total y se incrementaron el 114,2% interanual), bienes de equipo (19,3% del total y crecieron el 27,9% interanual), productos químicos (16,7% del total y aumentaron el 23,0% interanual) y alimentación, bebidas y tabaco (11,2% del total y subieron el 34,2% interanual). Las importaciones de productos no energéticos (80,0% del total) aumentaron el 26,7% interanual hasta los 303.862,3 millones de euros.

4) Componente tecnológico de exportaciones e importaciones

- España cada vez está más orientada a la producción de bienes de contenido tecnológico medio-alto, aunque todavía es patente la especialización en productos tradicionales y con tecnología media-baja. Además, existe una excesiva dependencia de la industria del automóvil.
- En cuanto a las importaciones, España sigue presentando una mayor dependencia de bienes tecnológicos y energéticos: las importaciones de contenido alto y medio-alto supusieron el 60% del total de las importaciones, concentrándose en compras de contenido tecnológico alto en productos informáticos, electrónicos y ópticos e importaciones de contenido tecnológico medio-alto como vehículos a motor e industria química.

3.1.3 Estructura geográfica actual

1) Destino exportaciones de bienes por países. Tendencias:

- **Gran concentración de las exportaciones en la UE**
- **Destaca el comercio intraindustrial con países desarrollados**, especialmente en bienes de equipo y productos semimanufacturados.
- **Respecto al comercio interindustrial con países en desarrollo**, se exportan bienes intensivos en capital y se importan materias primas y energía.

Respecto a la situación por mercados, la recuperación de las exportaciones españolas ha sido más rápida con nuestros principales socios europeos: las exportaciones a la UE27 crecieron por encima la media (23,8%) y su peso ascendió al 61,8%. Los países que más

contribuyeron al crecimiento de las exportaciones fueron: Francia (16,24%), Alemania, (10,44%), Italia (8,62%) y Portugal (8,26%).

Las ventas a terceros destinos (38,2% del total) también subieron un 17,3% en este periodo, con incrementos de las exportaciones a América Latina (26,1%), América del Norte (19,5%), África (18,5%), Asia excluido Oriente Medio (14,2%), Oriente Medio (12,7%) y Oceanía (9,6%).

Origen exportaciones de bienes por CCAA

CCAA MÁS EXPORTADORAS	PESO
1º CATALUÑA	25,4%
2º ANDALUCÍA	10,9%
3º MADRID	12,6%
4º COMUNIDAD VALENCIANA	10,2%
5º PAÍS VASCO	8,1%
6º GALICIA	8%

2) Origen importaciones de bienes por países

Los 342.787,1 millones de euros en importaciones se reparten según las siguientes principales áreas geográficas:

- UE: 179.891 millones de euros (52,47%)
- Asia: 70.726,2 millones de euros (20,63%)
- América: 36.785,4 millones de euros (10,73%)
 - i) Del Norte: 19.101,3 millones de euros
 - ii) Latina: 16.963,9 millones de euros
- África: 27.845,3 millones de euros (8,12%)

3) Destino de importaciones de bienes por CCAA

CCAA MÁS IMPORTADORAS	PESO
1º CATALUÑA	26,4%
2º MADRID	23,8%
3º ANDALUCÍA	9,7%
4º COMUNIDAD VALENCIANA	8,7%
5º PAÍS VASCO	6,1%
6º GALICIA	5,9%

4. Políticas de ajuste y políticas de promoción a la internacionalización

4.1 Políticas de ajuste

- **Políticas de ajuste antes de la integración en la UEM:** devaluación de la moneda para ganar competitividad-precio.
- **Políticas de ajuste tras la integración en la UEM:** dada la imposibilidad de devaluar la moneda, las políticas se han dirigido a (i) mejorar la competitividad-precio (proceso de devaluación interna y reforma laboral del 2012) y (ii) fomentar la internacionalización de la economía.

4.2 Políticas de promoción a la internacionalización

4.2.1 Marco institucional

La Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización establece que el Gobierno dirigirá las políticas de fomento de la internacionalización cuya coordinación corresponde [en la actualidad] al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, sin perjuicio de las competencias atribuidas a los diferentes Ministerios y CCAA.

La acción del gobierno en materia de fomento de la internacionalización se plasma en la **Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027**. Esta estrategia ha sido elaborada por la Secretaría de Estado de Comercio (SEC) en el marco del Grupo interministerial de Apoyo a la Internacionalización de la empresa española y con la participación del sector privado y las CCAA.

El objetivo general de la Estrategia 17-27 es fomentar la internacionalización de la economía española como pilar del crecimiento y el empleo con carácter estructural. Esta Estrategia 17-27 se divide a su vez en 6 ejes:

- **Eje 1:** Ofrecer un apoyo a la internacionalización cada vez más adaptado a las necesidades y el perfil a las empresas.
- **Eje 2:** Incorporar la innovación, la tecnología, la marca y la digitalización a la internacionalización.
- **Eje 3:** Desarrollar el capital humano para la internacionalización.
- **Eje 4:** Aprovechar mejor las oportunidades de negocio derivadas de la política comercial común y de las instituciones financieras y organismos internacionales.
- **Eje 5:** Potenciar la captación y consolidación de la inversión extranjera de alto valor añadido.
- **Eje 6:** Reforzar la coordinación y complementariedad de las acciones de todos los actores relevantes en materia de internacionalización.

Esta Estrategia 17-27 se desarrolla mediante planes bienales, lo que permite adaptar la estrategia a largo plazo a la coyuntura cambiante del momento. En la actualidad, está vigente **Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-2022**, que se focaliza en las siguientes líneas de actuación:

- Aumentar la base de empresas españolas que exporten regularmente, promoviendo mayor acceso de las PYMES a los mercados exteriores.
- Diversificar los mercados de destino de exportación e inversión, buscando promover la implantación de nuestras empresas en sectores estratégicos.

- Aumentar la resiliencia del tejido productivo y exportador potenciando los instrumentos financieros de apoyo a la internacionalización y acciones de soporte con especial atención a las PYMEs.
- Reforzar las cadenas globales de valor en las que España está integrada, mediante la creación de un marco estable, basado en reglas, diversificando las fuentes de oferta, abriendo nuevos mercados y desarrollando marcos cooperativos para un acceso a productos críticos.
- Promover la transformación digital y el desarrollo sostenible entre las empresas internacionalizadas

El Plan de Acción está alineado con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” y cuenta con líneas de ayudas de los fondos europeos Next Generation EU. A ello debe añadirse también el Plan de Choque Frente a la COVID 19 en Apoyo a la Internacionalización, que refuerza las acciones del ICEX, del FIEM, de CESCE y de COFIDES.

Una vez establecido el marco normativo, nos centramos en analizar únicamente los **instrumentos comerciales de carácter estatal** utilizados en la estrategia de internacionalización¹⁷⁹.

4.2.2 Instrumentos No financieros: **Instituto Español de Comercio Español España Exportación e Inversiones (ICEX España Exportación e Inversiones)**

1) **Definición**

Entidad pública empresarial de ámbito estatal adscrita al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Su función es la promoción de la internacionalización de la empresa española y fomentar la atracción de las inversiones exteriores a España³.

Para el desarrollo de su actividad, ICEX utiliza la Red Exterior y Territorial del Ministerio de Industria y Turismo que está compuesta por: (i) la Red de Oficinas Económicas y Comerciales en el extranjero (actualmente hay 98 “OFECOMES”) integradas en las misiones diplomáticas o en las Representaciones permanentes; (ii) las Direcciones Regionales y Territoriales de comercio en el interior de España y los 17 centros de negocio en el extranjero: ofertan a las empresas españolas infraestructura temporal a modo de incubadoras para la internacionalización.

2) **Promoción comercial**, a través de varios instrumentos.

- **Ferías:** centros neurálgicos para intercambiar información e incluso cerrar operaciones entre los agentes de un mismo sector⁴.
- **Foros de inversiones y cooperación empresarial:** en aras a identificar oportunidades de inversión y cooperación empresarial.

¹⁷⁹ A las instituciones de ámbito nacional hay que añadir otras muchas de ámbito regional → ACCIÓ en Cataluña, IVACE en la Comunidad Valenciana, IGAPE en Galicia, EXTENDA en Andalucía y oficial → no abordaremos la acción de las Cámaras de Comercio, recogida en el Plan Cameral de promoción de las exportaciones

- A menudo se organizan en **colaboración con instituciones locales de inversiones** y suelen enmarcarse en viajes oficiales de autoridades españolas (Casa Real, ministros, secretarios de estado). Se ofrece:
 - **Asesoría e información general sobre inversiones en el país** (por ejemplo, la “Guía de negocios”, la “Guía de inversiones” o la “Guía país”).
 - **Informes sectoriales sobre la situación del mercado.**
 - **Concertar entrevistas para cada empresa de acuerdo con sus intereses.**
- **Encuentros empresariales:** son reuniones de empresas españolas con extranjeras para buscar vías de desarrollo de acuerdos de inversión o cooperación. Se diferencia de los foros de inversión en la gran diversidad de formatos.
- **Misiones comerciales y de inversores:** viajes colectivos realizados a un mercado objetivo, por varias empresas.
- **Servicios personalizados:** la Red exterior de OFECOMES provee servicios a medida de la empresa española: identificación de posibles socios comerciales, información sobre el mercado, agenda de reuniones, misiones inversas, apoyo logístico.

3

Dicha tarea se asume tras la integración en su estructura de Invest in Spain con la racionalización de los organismos dependientes de la Secretaría de Estado de Comercio. En este sentido, **ICEX se consolidará como centro de formación de la Administración** en materia de economía, comercio internacional e Inversiones exteriores tras la integración de la función pública CECO (Centro de Estudios Económicos y Comerciales).

⁴ ICEX organiza 4 tipos de acciones.

- 1) **Participación agrupada:** varias empresas españolas de un mismo sector se trasladan al exterior, bajo una imagen común, actuando la Asociación de Exportadores sectorial como entidad agrupadora.
- 2) **Pabellones Oficiales:** lo mismo que los anteriores, pero para varios sectores y es el ICEX quien actúa como entidad agrupadora y gestora.
- 3) Si las participaciones agrupadas y los pabellones oficiales no existen, se crean los **Espacios España**, con el mismo funcionamiento que un pabellón oficial presentes como expositoras
- 4) **Pabellones informativos:** *stands* en ferias de importancia secundaria donde ICEX no participa, pero que se consideran importantes para mejorar la imagen y captar potenciales clientes.

3) Formación

- **Cursos y becas:**
 - **Becas ICEX internacionalización**
 - **Cursos y seminarios en CECO.**
- **Asesoramiento:**
 - **ICEX NEXT:** el programa ICEX Next (creado en 2012) sustituye y mejora el programa PIPE (Plan de Iniciación a la Promoción Exterior de 1997) que consiste en un programa de asesoramiento personalizado que acompaña durante 2 años a la PYME en su estrategia de internacionalización. El asesoramiento incluye el diseño de un plan de internacionalización y asesoramiento en destino. También prevé apoyo económico para gastos de prospección, promoción exterior y contratación de personal para el departamento internacional.

- **CLUB PIPE-NEXT:** para las empresas que han finalizado el programa PIPE, se ofrecen servicios como asesoramiento gratuito en protección de propiedad industrial e intelectual o descuentos en los servicios personalizados de ICEX.
- **ICEX CONECTA:** ofrece a las empresas españolas asesoramiento individualizado mediante entrevistas bilaterales los especialistas en las OFECOMES en el exterior.
- **LÍNEAS DE APOYO AL ACCESO A LICITACIONES INTERNACIONALES:** se busca fomentar la participación de empresas españolas en proyectos en el exterior mediante el apoyo en los gastos de preparación, presentación y seguimiento de ofertas técnicas en concursos o licitaciones internacionales. No aplicable a proyectos en la UE.
- **PROGRAMA ICEX INTEGRA:** desde 2013 este programa trata de acercar a PYMEs a los grandes proyectos en infraestructuras, energía y medioambiente.
- **PROGRAMA ICEX GRAN DISTRIBUCIÓN:** lanzado en 2012, este programa trata aprovechar la tendencia a la sustitución por parte de las cadenas de gran distribución de proveedores de países en vía de desarrollo por los de países del sur del continente, entre ellos España.
- **PROGRAMA ICEX IMPACT+:** dirigido a nuevos mercados que atienden las necesidades de segmentos de población de ingresos relativamente bajos de países emergentes y con alto potencial de crecimiento, de manera que implementen soluciones innovadoras que, además de rentables, permitan dar respuesta a los retos de desarrollo sostenible e inclusión social

4) Información

- **Resolución de dudas y consulta:** la red exterior de OFECOMES ofrece sus conocimientos para resolver dudas y consultas acerca de cualquier aspecto relacionado con la internacionalización a un determinado mercado.
- **Publicaciones:** las OFECOMES elaboran documentos como la Guía País (generalidades), el Informe Económico y Comercial, la Guía de Negocios (para la implantación), informes/notas sectoriales, informes de feria.
- **Programa ICEX Sourcing:** este programa nació en 2012 con el objeto de hacer llegar a las empresas españolas las oportunidades de negocio que reciben las OFECOMES a través de contactos con operadores locales.

4.2.3 Instrumentos financieros

Su objetivo es conceder unas condiciones preferenciales para facilitar la exportación de bienes y servicios.

1) Instituto de Crédito Oficial (ICO)

Tiene la naturaleza jurídica de Entidad de Crédito y es considerada como una Agencia Financiera del Estado.

- **Como entidad de crédito:**
 - Líneas de mediación: se canalizan a través de entidades financieras privadas, como:
 - **ICO Internacional,** financiación orientada a lo que se denomina como “**Tramo I Inversión y Liquidez:** Autónomos, empresas y entidades públicas y privadas españolas, domiciliadas en España o con domicilio en el

extranjero que cuenten al menos con un 30% de capital de empresa española”. El **Tramo II Exportadores Medio y Largo Plazo**: concesión de Crédito Suministrador, Comprador y Financiación complementaria a empresas.

- **ICO Exportadores**: financiación orientada a autónomos y empresas con domicilio social en España que deseen obtener liquidez mediante el anticipo del importe de las facturas procedentes de su actividad exportadora o cubrir los costes previos de producción y elaboración de los bienes objeto de exportación.
- **ICO Canal Internacional**: financiación destinada a autónomos y empresas para apoyar su proceso de internacionalización.
- También existe el **programa ICO garantías internacionales**: se concede una garantía bancaria para que una empresa pueda participar en procesos de licitaciones internacionales y formalizar contratos, cuando se exija la aportación de garantías.
- Como **Agencia Financiera del Estado**: ofrece todos los servicios de carácter público relativo a las operaciones autorizadas con cargo al **FIEM** (Fondo de Internacionalización de la empresa) y gestiona el **CARI** (Convenio de Ajuste recíproco de intereses).

2) Fondo de internacionalización de la empresa (FIEM)^{xviii}

- **Origen**: nace como consecuencia de la desaparición del antiguo Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) que se separa en 2 fondos distintos:
 - **FONPRODE**: objetivo de financiar programas de promoción del desarrollo de los países en desarrollo y gestionado por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores.
 - **FIEM**: objetivo de apoyar la internacionalización de la empresa y aprobado por la **Secretaría de Estado de Comercio** (financiado por los Presupuestos Generales del Estado) **y gestionado por el ICO**.
- **¿Qué financia el FIEM?** Contratos de exportación de bienes y servicios españoles, suscritos por empresas residentes en España con clientes extranjeros, así como proyectos de inversión en el extranjero promovidos por empresas residentes en España con el fin, bien de llevar a cabo una expansión de su capacidad productiva propia, o la provisión de bienes o servicios, en régimen de concesión pública o contratación privada, respectivamente.
- **¿Cómo se rige el FIEM?** Por la normativa internacional: las condiciones financieras del Fondo se enmarcan en el Consenso OCDE sobre Crédito a la Exportación.

3) Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI)

- **Objetivo**: proporcionar una cobertura al riesgo de tipo de interés al que se enfrentan los exportadores cuando asumen préstamos con un horizonte temporal relativamente largo.
- **Funcionamiento**:
 - El exportador obtiene un crédito en una entidad financiera concertada con el ICO.
 - El crédito debe ser superior a los 2 años y se establece un tipo de interés fijo igual al CIRR.

- **Gestión:** ICO.

4) **Compañía Española de Financiación al Desarrollo (COFIDES)**

- **Origen:** sociedad anónima creada en 1988 participada mayoritariamente por ICEX, ICO y Empresa Nacional de Innovación (ENISA). Juntos suman aproximadamente el 60% del capital social. Socios privados son: BBVA, Santander, Popular, Sabadell.
- **Objetivo:** facilitar la financiación a medio y largo plazo para proyectos privados de inversión, siempre que exista interés español (adquiriendo participaciones en capital, cuasi capital). Para cumplir con esta finalidad, COFIDES utiliza:
 - Sus recursos propios para financiar proyectos de inversión en países emergentes o en países en desarrollo. Sigue el **principio de riesgo compartido** según el cual en ningún caso aporta más recursos que el promotor español privado.
 - Gestiona por cuenta del Estado los fondos **FIEX (Fondo para Inversiones en el Exterior)** y **FONPYME (Fondo para Operaciones en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa)**, creados para financiar proyectos de Inversión en el exterior con independencia del grado de desarrollo del país de destino (fondos fiduciarios dotados con recursos presupuestarios del Estado).
 - También moviliza recursos de Instituciones Financieras Multilaterales, con las que tradicionalmente ha venido firmando acuerdos de cofinanciación.
 - **PROGRAMA PYME-INVIERTE DE ICEX & COFIDES**, para el apoyo integral a la inversión productiva o comercial en el exterior de las PYMEs.
 - **LINEAS COFIDES:** son líneas sectoriales (FINTUR, FINFOOD, FINCHEF) o por países: China, Singapur. También existen líneas dirigidas a colectivos específicos: línea implantación comercial 4.0 Jóvenes Empresarios.
 - COFIDES es en la actualidad la encargada de gestionar los **Fondos de Ayuda al Desarrollo de la UE** en España y su papel es muy importante a la hora de gestionar las facilidades *blending* (cofinanciación pública donde los fondos de la UE se complementan con otros fondos de Estados Miembros u otros organismos) que la UE está impulsando en este periodo 2014-2020.

5) **Compañía Española de Seguros y Créditos a la Exportación, S.A. (CESCE)**

- **Origen:** sociedad anónima creada en 1972 con mayoría de capital estatal (50,25%) y 49,75% con participación de grandes bancos nacionales y aseguradoras. Es la *Export Credit Agency*, ECA, española.
- CESCE gestiona el **seguro de crédito a la exportación** por cuenta del Estado:
 - **Funcionamiento:** el exportador contrata un seguro por cuenta del Estado con CESCE, y paga una prima, para que, en caso de impago u otro problema cubierto por la póliza, sea el Estado, a través de CESCE, el que compense la pérdida al exportador, y también sea CESCE el que se ocupe del recobro de la deuda que surja, directamente o a través del Club de París.

5. Conclusión

En los últimos años, hemos asistido a un cambio estructural del sector exterior español, caracterizado por:

- **Una ampliación de la base exportadora**, que ha aumentado de forma ininterrumpida, contando con unas 53.000 empresas que exportan de manera regular.
- **Una diversificación geográfica**, con una menor dependencia de la zona euro y un mayor peso de las exportaciones a Asia, África y Norteamérica, y menor de América Latina.
- **Creciente peso del comercio exterior de servicios**, en particular, de los servicios no turísticos. En las últimas dos décadas, las exportaciones de servicios no turísticos se han cuadruplicado (69.000 M€ en 2019), mientras que los ingresos por servicios turísticos solo se han duplicado (71.000 M€ en 2019).
- **Inserción de España en las cadenas globales de valor (CGV)**, muy vinculadas al comercio y la inversión internacionales, algo por encima del promedio de los países de la UE y OCDE. Esta favorable inserción revela la capacidad de adaptación de las empresas españolas ante la reorganización en los últimos años de la producción mundial.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 33

La inversión Extranjera en España. La Inversión española en el exterior.

Sumario: 1. Contextualización. 2. Marco general de la inversión extranjera: 2.1. Criterio de residencia. 2.2. Concepto y categorías de inversión extranjera. 3. Inversión extranjera en España: 3.1. Evolución histórica. 3.2. Situación actual. 3.3. Marco jurídico e instrumentos de la inversión extranjera en España. 4.: 4.1. Evolución. 4.2. Situación actual. 4.3. Marco jurídico e instrumentos de fomento de la inversión española en el exterior. 5. Conclusión.

1. Introducción

Desde la década de 1980, el fenómeno de la globalización se ha intensificado gracias a la conjunción de 3 factores: i) la mayor estabilidad política tras la caída del bloque comunista y el fin de la Guerra Fría; ii) el avance de las tecnologías de información y comunicación; iii) la creciente liberalización de las relaciones comerciales a nivel global, con la creación de la OMC en 1994, y a nivel regional, con procesos de integración económica regional, con especial referencia al caso de la UE.

Consecuencia de este fenómeno globalizador es que los flujos de inversión han aumentado de forma exponencial, dando lugar a economías cada vez más abiertas e interconectadas. **Los flujos de inversión extranjera directa (“IED”)** aumentaron significativamente durante el periodo 2000-2007. Con la crisis financiera de 2008, la inversión se hundió. Desde 2012^{xix}, la inversión presenta un comportamiento errático¹ debido a la elevada incertidumbre asociada a los nuevos riesgos geopolíticos (Brexit, reforma fiscal de Donald Trump).

España no ha sido ajena al proceso de globalización y de crecimiento de las inversiones. Desde la adhesión de nuestro país a la CEE en 1986, la inversión exterior en España experimentó un aumento del 24% desde 1986 a 1990 y llegó a suponer el 1,5% del PIB. **España ha sido tradicionalmente un país receptor de inversión extranjera: la inversión recibida ha permitido financiar los continuos déficits exteriores.** Paralelamente, se produjo una fuerte liberalización en ciertos sectores como la energía, las telecomunicaciones o los servicios financieros, **permitiendo el auge de la inversión española en el exterior, sobre todo en Iberoamérica y la UE.**

2. Marco general de la inversión extranjera

2.1. Criterio de residencia

- Se basa en el VI Manual de Balanza de Pagos (“BP”) y Posición Inversora Internacional del FMI (“VI Manual”), que fue elaborado en 2009 y que entró en vigor en la UE en 2014.

¹ En 2012 se registra unos flujos de IED por valor de 2,657 billones de USD; en 2013 aumenta hasta los

2,69 billones de USD; en 2014 se reduce hasta el 1,38 billón de USD; la inversión vuelve a repuntar en 2015 con 3.57 billones de USD; retrocede en 2016: 3.44 billones de USD; en 2017 y 2018 se registran fuertes caídas 2.33 y 1.38 billones de USD respectivamente.

- La BP sólo recoge transacciones efectuadas entre los residentes de un país, sean personas físicas o jurídicas, y el resto del mundo, para lo que es necesario determinar el **criterio de residencia**. De acuerdo con el VI Manual, una unidad es residente en un país cuando su **Centro de Interés Económico Predominante** está localizado en el territorio económico de ese país, estableciendo criterios específicos según se trate de persona física o jurídica.

2.2. Concepto y categorías de inversión extranjera

La cuenta financiera de la BP recoge las transacciones de Activos y Pasivos Financieros entre Residentes y No Residentes durante un periodo de tiempo. El VI Manual de la BP distingue diferentes tipos de inversión:

- a) **Inversión Extranjera Directa:** la Inversión Directa (“ID”) es aquella que controla o influye significativamente en la gestión de la empresa no residente, destinataria de la ID. Existen 2 criterios aceptados por el FMI para su clasificación: contar con el 10% del poder de voto de la empresa o tener el control efectivo (por ejemplo, que el inversor directo cuenta con más del 50% de los votos en la empresa de IDE).^{xx}.
 - **Importancia IED:** la IED tiene vocación de permanencia, actúa como motor de empleo y permite la transferencia de tecnología y *know-how*, favoreciendo la innovación. Además, actúa como instrumento de disciplina sobre las políticas económicas.
 - **Categorías de IED:**
 - **Acciones, derechos de suscripción preferentes y otras formas de participación:** dotaciones a sucursales, aportaciones a sociedades en proceso de constitución o a cuenta de ampliaciones de capital.
 - **Re-inversión en beneficios:** se incluyen como transacciones de ID los beneficios reinvertidos de las empresas españolas en el exterior y viceversa.
 - **Inversión en bienes inmuebles por no residentes:** comprende la adquisición de la propiedad sobre bienes inmuebles.
 - **Financiación entre empresas relacionadas:** se computan como ID préstamo entre Matriz-Filial y filiales de un mismo grupo.
 - En función de **cómo se materializa la IED** en la economía diferenciamos entre:
 - **Inversión en Entidades Tenedoras de Valores Extranjeros (ETVE):** las ETVE son sociedades establecidas en España cuyo principal objeto es la tenencia de participaciones de sociedades situadas en el exterior. La inversión en ETVE son flujos de intermediación o tránsito que buscan aprovechar ventajas fiscales, sin impacto real en el empleo¹⁸⁰.
 - **Inversión productiva con destino final en el país en el que se producen:**

¹⁸⁰ El Registro de Inversiones diferencia hoy entre operaciones de sociedades ETVE de las sociedades no ETVE para poder identificar las operaciones de inversión que pueden generar **efectos económicos directos**, es decir, diferencia la **inversión productiva** de aquellas motivadas en muchos casos por

- Inversiones de nueva aportación pueden ser *greenfield* (si se trata de inversiones en nuevas instalaciones) y *brownfield* (si se trata de inversiones de ampliación de capacidad productiva).
- Fusiones y Adquisiciones: inversión para adquirir empresas o participaciones de empresas ya existentes¹⁸¹.
- **Tipos de inversión** en función de su medición:
 - **Inversión bruta:** contabiliza toda la inversión (extranjera en España o viceversa).
 - **Inversión neta:** contabiliza la desinversión (salida de inversión) y la detrae de la inversión bruta.
- b) **Inversión en Cartera (IC):** inversión transfronteriza en valores negociables que se pueden adquirir o endosar que no sea considerada IED ni Reservas. Distinguimos entre:
 - **Adquisiciones de acciones representando un porcentaje inferior del 10% del capital social:** incluyen la suscripción y compraventa de acciones que no constituyen ID y la compraventa de participaciones en fondos de inversión.
 - **Bonos, obligaciones negociables e instrumentos del mercado monetario (e.g. títulos de deuda):** incluyen transacciones con cualquier tipo de valores representativos de empréstitos, con la única condición de que sean negociables en mercados españoles o extranjeros.
- c) **Derivados financieros** – novedad VI Manual que los diferencia de la IC. Se incluyen si existe precio de mercado para el activo subyacente¹⁸².
- d) **Otras Inversiones** – cuenta subsidiaria de las anteriores que recoge generalmente operaciones de préstamo y depósito a corto plazo y largo plazo en el extranjero o de extranjeros en el país de referencia¹⁸³.
- e) **Cuenta variación de Reservas Internacionales (“RI”¹⁸⁴)** – Recoge variación de RI disponibles y controladas por las Autoridades Monetarias para cubrir necesidades de financiación¹⁸⁵. Las RI pueden ser: Oro, Derechos Especiales de Giro, depósitos en bancos centrales o títulos de deuda.

estrategias de optimización fiscal dentro de un mismo grupo empresarial y en muchos casos sin repercusiones en términos de empleo o de activos fijos.

¹⁸¹ Distinguimos entre adquirir una empresa – que implica una toma de control superior al 50%- y la adquisición de participaciones en sociedades españolas – que es minoritaria-.

¹⁸² Se incluyen opciones, futuros y otros (warrants) y se registran por el valor de la prima.

¹⁸³ En España principalmente, distinguimos entre: préstamos, depósitos y repos (cesión temporal de activos), leasing financiero.

¹⁸⁴ Las Reservas Internacionales también se denominan “Activos Exteriores Netos”.

¹⁸⁵ Es lo que se denomina la cuenta de cierre, que permite mantener el equilibrio contable. Esta cuenta NO tiene movimiento autónomo, sino que su saldo compensa el resto de saldos.

3. Inversión extranjera en España

3.1. Evolución histórica

- A mediados del siglo XIX llegan a España los primeros flujos de inversión extranjera dirigidos principalmente al sector del ferrocarril y minería, impulsando la industrialización.
- En el siglo XX, la llegada de dichos flujos beneficia a otros sectores: eléctrico, telecomunicaciones e hidráulico.
- Con la Guerra Civil y la posterior adopción de un régimen de autarquía, se paralizan las entradas de capital y se limita la participación del capital extranjero al 25%¹⁸⁶ y se prohíbe nombrar directivos extranjeros.
- El deterioro de la situación económica forzaría a las autoridades franquistas a iniciar una tímida liberalización que se plasma en el Plan de Estabilización de 1959.
 - Se amplía la participación extranjera máxima hasta el 50%¹⁸⁷. Se permite además la posibilidad de transferir beneficios, en divisas, sin limitaciones.
 - Ley de Inversiones Exteriores de 1974 define los conceptos de IED, IC y deja de considerar como inversión extranjera la realizada en pesetas por extranjeros residentes.
 - Si bien el Plan de Estabilización supone una mayor apertura, la IED e IC continúan siendo escasas en España, los flujos de capital apenas alcanzan el 0,5 % del PIB en el periodo entre 1960 y 1985¹⁸⁸.
- El 1 enero 1986 España se adhiere a la CEE: la IED aumenta rápidamente hasta llegar al 1,5%PIB durante el periodo 1986-1992. Las causas de la entrada de IED a España son: los menores costes relativos de la mano de obra, la propia adhesión a la CEE, los procesos de privatización de empresas públicas en Europa en la década de los 80 y la regulación adoptada en España que permitía garantizar la seguridad jurídica.
 - Se aprueba el **Real Decreto Legislativo sobre inversiones extranjeras** de 1986, primer acercamiento a la regulación comunitaria.
 - Se reforma el **Mercado de valores de 1988**, propiciada por el aumento de la IC atraídas por la alta rentabilidad de los activos nacionales.
 - En **1992** se aprueba la **Ley sobre inversiones extranjeras en España**: culmina el impulso liberalizador iniciado en 1986 e introduce el acervo comunitario:
 - Liberalización inmediata de la inversión extranjera de los EEMM de la UE.
 - Disminuye el número de sectores estratégicos.
 - Sustituye proceso de autorización administrativa por el de verificación administrativa.
 - Se equipara la clasificación de la inversión extranjera a la de la UE en 4 categorías: IED, IC, inversión en inmuebles y otras formas de inversión.
- **Conclusión:**
 - Entrada de empresas multinacionales fueron fundamentales en sectores de alto VA en industria española: informática (IBM, HP), bienes de equipo,

¹⁸⁶ Por la Ley de Protección de la Industria de Interés Nacional (1939).

¹⁸⁷ No obstante, existen ciertos sectores restringidos como Defensa, Medios de Comunicación y servicios públicos.

¹⁸⁸ La IED se concentra en la industria motivada por los menores costes relativos de la mano de obra (sector del automóvil con apertura de fábricas de Renault, Citroën y Ford); IC escasa debido a mercados de capitales poco desarrollados.

automóvil (SEAT comprada por Volkswagen), farmacéutica; y en servicios: financiero (Accenture, Barclays), telecomunicaciones (Vodafone que compra Airtel) y distribución comercial (grandes grupos franceses como Continente, Alcampo).

- Comienza a cambiar el patrón de la inversión diversificándose la IED de industria hacia servicios.
- **Tras una fase de cierto declive a principios de la década de 1990**, en el periodo de **1996 a 2007** se produce de nuevo un aumento de los flujos de IED hacia España, coincidiendo con un ciclo expansivo de la economía española e internacional. En 2007 España se sitúa como 8º receptor de IED internacional^{lxxi}. En 2007, el patrón de la inversión extranjera se consolida definitivamente en el sector servicios (74% de la IED) en particular del sector de las telecomunicaciones (35 % del total).
- **Con la crisis financiera internacional de 2008**, los flujos de IED sufrieron un **importante retroceso**^{xxii} a nivel mundial en 2009, lo que en España se tradujo en una contracción de los flujos del IED del 64%^{xxiii} con respecto al año anterior. Pese a la recuperación de los flujos en 2010 y 2011, la crisis de deuda en la eurozona en 2012 provocó que España sufriera fuertes salidas de capital por valor de 270.000 millones €.

3.2. Situación actual

3.2.1. Situación de la inversión en 2021 (datos del informe “Sector Exterior en 2021)

La inversión bruta extranjera productiva en 2021 alcanzó los 28.785 millones de euros, un 17,7 % más que en 2020 (el doble de lo calculado por la UNCTAD para los países UE). Esto significa que España ya se sitúa por encima del nivel inversor de 2019, último año previo a la pandemia de COVID-19.

Se trata del segundo mejor dato del último quinquenio, solo superado por la inversión de 2018, que supuso el récord de inversión extranjera en toda la serie histórica. Además, se observa un mayor dinamismo en la creación de empresas, que se situó en 2.570, un 42 % más que el año anterior.

Por último, la inversión productiva española en el extranjero ha descendido en el año 2021 un 30,9 % respecto al año anterior, situándose en los 23.891 millones de euros, volumen similar al alcanzado en el año 2019. Esta disminución está en línea con los datos de los últimos cinco años, en que España ha reducido su inversión exterior bruta un 28,8 %.

3.2.2. Sectores a los que se dirige la IED en 2021 (siguiendo la metodología del Ministerio de Comercio, se excluyen las ETVE del análisis)

- **Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado:** 5.802 millones de euros (20,2%)
- **Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones:** 2.012 millones de euros (7%)

- **Programación, consultoría, otras actividades relacionadas, informática:** 1.694 millones de euros (5,9%)

3.2.3. Distribución geográfica de la inversión por países.

- **Francia:** 7.465 millones de euros (25,9%)
- **Estados Unidos:** 4.175 millones de euros (14,5%)
- **Reino Unido:** 3.034 millones de euros (10,5%)
- **Australia:** 2.484 millones de euros (8,6%)
- **Alemania:** 1.505 millones de euros (5,2%)
- **OCDE:** 26.785 millones de euros (93,1%)
- **UE-27:** 13.904 millones de euros (48,3%)

Se aprecia por lo tanto una concentración en la OCDE y la UE-27.

3.2.4. Destino de las inversiones por CC.AA.

Por CC.AA., la inversión extranjera presenta un alto grado de concentración.

- Tradicionalmente, las principales empresas receptoras se localizaban en Madrid y Cataluña por lo que entre las 2 CCAA aportaban cifras en torno al 75%.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PORCENTAJE
1. Madrid	72,8%
2. Cataluña	10,3%
3. País Vasco	5,3%
4. Andalucía	3,4%

3.3. Marco jurídico e instrumentos de la inversión extranjera en España

3.3.1. Marco jurídico aplicable

- a) **RD 664/1999, sobre inversiones extranjeras^{xxvi}**, que regula tanto las inversiones extranjeras en España como las de España en el exterior:
- Tendrán la consideración de **titulares de inversiones extranjeras en España:** las personas físicas NO residentes en España y las personas jurídicas NO residentes en España, así como las entidades públicas extranjeras.
 - Con carácter general, se establece la **libertad plena de las inversiones extranjeras**. Se suprime la **solicitud previa de autorización de inversión**.
 - **Se prevé el registro ex post de las inversiones extranjeras en España**, que debe de ser comunicadas al Registro de Inversiones del MINCOTUR, con fines meramente informativos y estadísticos¹⁸⁹.
 - Sin embargo, se prevén varias **excepciones**, en las que se puede seguir requiriendo **control previo** para:
 - Inversiones procedentes de paraísos fiscales;

¹⁸⁹ **Deberán de ser registradas a posteriori las siguientes inversiones:** (i) participación en sociedades españolas; (ii) constitución o ampliación de la red de sucursales; (iii) adquisición de empréstitos emitidos por residentes; (iv) participación en fondos de inversión inscritos en la CNMV; (v) adquisición de bienes inmuebles localizados en España y cuyo importe supere los 3 millones de €; (vi) participación en fundaciones, cooperativas, cuando el valor de la participación supere los 3 millones de €.

- Actividades sujetas a legislación sectorial específica: transporte aéreo, televisión, radio, juego, minerales, materias primas, etc.
- b) **Impacto del coronavirus:** el art. 10 RD 664/1999 establece que, excepcionalmente, el Consejo de Ministros podrá acordar, de forma motivada, la suspensión del régimen de liberalización de la inversión extranjera en España, cuando éstas puedan afectar al orden público, seguridad y salud públicas o al ejercicio de funciones de poder público. **Esta excepción ha sido utilizada recientemente por el Gobierno como consecuencia del COVID-19¹³.** Por tanto, las inversiones extranjeras que afecten a determinados sectores deberán ser previamente autorizadas por el DG de Comercio e Inversiones.
- c) **EU foreign screening regulation:** en abril de 2019 entró oficialmente en vigor el nuevo marco europeo de supervisión de inversiones extranjeras que puedan afectar a la seguridad y al orden público. El nuevo marco de control de las inversiones a escala de la UE se basará en los **mecanismos nacionales de supervisión ya existentes en 12 EEMM** (incluyendo España).

3.3.2. Instrumentos de promoción de inversión extranjera en España

- **Fiscales:** exenciones establecidas en los arts. 21 y 22 de la LIS. También se adoptan deducciones en cuota en los artículos 31 y 32 para evitar la doble imposición económica y doble imposición internacional.
- **Invest in Spain:** entidad pública empresarial cuyo principal objetivo es promover la inversión extranjera directa en España. Ofrece servicios de información, asesoramiento y apoyo a los inversores industriales y financieros, interesados en el mercado español. Funciona como el punto de encuentro de la Administración central y autonómica y de los inversores extranjeros con posibles socios locales.

4. Inversión española en el exterior.

4.1. Evolución

- La inversión española en el exterior fue libre hasta la década de **1930**, momento a partir del cual se pasa a requerir autorización previa:
 - **Ley de Delitos Monetarios de 1938**, se obliga a registrar ante el Instituto Español de Moneda Extranjera la tenencia de activos en el extranjero y se requiere autorización.
 - **Decreto de 1973** se inicia una tímida liberalización, impulsada por el desarrollo económico de los años 60, si bien la autorización administrativa se mantiene como norma general.
- Con la **adhesión a la CEE**, se instauran periodos transitorios en la liberalización de la inversión extranjera para evitar la salida masiva de capital¹⁴.
- Durante la etapa **tras la adhesión a la CEE:**
 - En 1996, España se convierte por **1ª vez en emisor neto de capital.**
 - Razones del alza de la Inversión española en el extranjero:
 - Eliminación de restricciones a movimientos de capital en la UE y a nivel mundial.
 - Privatizaciones de grandes empresas extranjeras, principalmente en Latinoamérica.
 - Principales sectores en los que se da este fenómeno:

- Sector de telecomunicaciones: Telefónica realizan fuertes inversiones directas en Argentina, Brasil y Perú.
- Sector energético: Repsol adquiere YPF en 1999, Endesa controla Codensa y Enersis en 1997.
- Sector bancario: fusión de la filial mexicana de BBVA con Bancomer en 1999, Santander compra Banespa en 2001 (Brasil).
 - En 1999, España culmina el proceso de liberalización de movimientos de capitales. En 2001, el proceso se ralentiza en todo el mundo, se anuncia el fin de la ola de privatizaciones y fusiones y adquisiciones en Latinoamérica.
 - En 2004, crece la inversión española en Europa, sobretodo en el sector de las telecomunicaciones (adquisición de O₂ por Telefónica) y del sector financiero (adquisición de Abbey por Santander).
- **Con la crisis financiera de 2008:** malas expectativas y fuertes restricciones de crédito que afrontan las empresas se traduce en fuertes desinversiones en el extranjero. En 2013, se inicia un cambio de tendencia, las empresas vuelven a invertir. En 2014, el stock de inversión española en el extranjero aumenta de nuevo. La tendencia se confirma en 2015 y 2016.
- No obstante, **en 2017**, la inversión española directa total disminuyó un 47% en términos brutos y un 136% en términos netos con respecto a 2016 (excluyendo las operaciones tipo ETVE).

4.2. Situación actual

- **Sectores a los que se dirige la inversión española en el exterior en 2022:**
 - Información y comunicaciones: 40,3%
 - Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado: 18,8%
 - Actividades financieras y de seguros: 13,4%
 - Industria manufacturera: 11,8%

- **Origen de la inversión:**

CCAA	PORCENTAJE
<input type="checkbox"/> Madrid	69,2%
<input type="checkbox"/> País Vasco	15,1%
<input type="checkbox"/> Cataluña	6,3%
<input type="checkbox"/> Principado de Asturias	4,1%

- **Destino de la inversión** (22.039 millones de euros):
 - **Reino Unido:** 7.673 millones de euros (34,8%)
 - **Estados Unidos:** 4.823 millones de euros (21,9%)
 - **Luxemburgo:** 2.458 millones de euros (11,2%)
 - **México:** 1.319 millones de euros (6,0%)
 - **Suecia:** 643 millones de euros (2,9%)

4.3. Marco jurídico e instrumentos de fomento de la inversión española en el exterior

4.3.1. Marco jurídico

También se aplica el RD 664/1999.

- Tendrán la consideración de titulares de inversiones españolas en el exterior: las personas físicas residentes en España y las personas jurídicas residentes en España.
- Con carácter general, se establece la liberalización general del régimen de inversiones. Las inversiones españolas en el exterior serán declaradas ex-post al Registro de Inversiones Exteriores. Solo si el destino es un paraíso fiscal y la inversión es clasificada como ID, se exige declaración previa.
- Régimen específico: existen restricciones a nivel comunitario.

4.3.2. Instrumentos de fomento de la inversión española en el extranjero

a) **Instrumentos de fomento**

- **FIEM:** fondo gestionado por la Secretaría de Estado de Comercio que proporciona financiación reembolsable para acciones de inversión exterior e internacionalización empresarial.
- **ICEX** ofrece el programa PYME-INVIERTE de ICEX & COFIDES, para el apoyo integral a la inversión productiva o comercial en el exterior de las PYMES.
- **CESCE:** empresa participada por el Estado (50,25%) y por grandes bancos nacionales y aseguradoras (49,75%). Su objetivo es apoyar la internacionalización mediante pólizas de seguros de inversión en el exterior que se ofrecen a inversores españoles y que cubren los riesgos políticos, extraordinarios y comerciales (impago de comprador durante más de 24 meses).
- **COFIDES:** sociedad mercantil creada en 1988 participada por capital público (60%: ICEX, ICO, ENISA) y capital privado (40%: Banco Sabadell, BBVA y Banco Santander). Gestiona 2 fondos FIEX y FONPYME¹⁹⁰.
- **ICO:** entidad de crédito que actúa como banco público y agencia financiera del Estado.

b) **Instrumentos que facilitan la inversión en el exterior**

- **APPRI**s (Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones): tratados bilaterales de naturaleza recíproca que contienen medidas destinadas a proteger las inversiones realizadas por los inversores de cada Estado firmante en el territorio del otro Estado firmante.
 - Tratan de garantizar que la inversión extranjera no reciba un trato menos favorable que el recibido por un inversor local o por un inversor de un 3^{er} país. ○ España tiene multitud de APPRI's en vigor (79). En los APPRI's firmados por España, la fórmula comúnmente utilizada es que una vez que un Acuerdo entra en vigor, éste se mantenga vigente por un periodo inicial de 10 años, renovable posteriormente por periodos consecutivos de 2 años¹⁹¹. Adicionalmente, todos los APPRI's contienen una "cláusula de remanencia" por la que, durante los 10 años

¹⁹⁰ **FIEX:** COFIDES invierte de forma temporal en los fondos propios de empresas fuera de la UE. Importe entre 250.000 € y 30 millones €. **FONPYME:** equivale al FIEX pero para PYMES. Inversiones entre 75.000€ y 5 millones €.

¹⁹¹ A menos que sea denunciado por cualquiera de los 2 Estados firmantes con un preaviso de 6 meses antes de la fecha de expiración del periodo de validez en curso.

posteriores a la denuncia del Acuerdo, sus disposiciones continuarán aplicándose a las inversiones que se hayan efectuado antes de la denuncia¹⁹².

- **Programas de conversión de deuda en inversiones:** acuerdos bilaterales mediante los cuales España cancela una parte de la deuda que mantiene un deudor con España, mientras que el país deudor se compromete a utilizar los recursos liberados en proyectos que puedan ayudar al desarrollo económico y social del país. De este modo, los recursos liberados con la cancelación de la deuda sirven para promover inversiones en ese mismo país.

5. Conclusión

Los flujos y el stock de inversión extranjera en España y española en el exterior muestran que en los últimos 30 años nuestro país se ha integrado en la economía mundial.

En lo relativo a las inversiones extranjeras en España, nuestro país ha demostrado ser un destino atractivo para las inversiones debido principalmente al clima de negocios, a la solidez institucional y al marco jurídico.

En lo relativo a las inversiones españolas en el exterior, se ha puesto de manifiesto la capacidad de nuestras empresas de realizar grandes inversiones en sectores estratégicos como la energía o las infraestructuras, demostrando el potencial de la internacionalización de la empresa española.

No obstante, debe reflejarse que el impacto del Covid-19 sigue notándose en el sector de la inversión, en lo que constituye un cambio de paradigma a nivel mundial.

¹⁹² El **Tratado de Lisboa** atribuye en exclusiva a la UE la competencia en materia de IED, integrándola en la PCC. Así, los APPRIs se irán sustituyendo progresivamente por acuerdos de inversiones de la UE como bloque.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA**Tema 34****Internacionalización de la empresa española. Presencia de las principales empresas españolas en el exterior por sectores. Potencial de la presencia económica de la empresa española en el exterior.**

Resumen: 1. Contextualización. 2. Internacionalización de la empresa española: 2.1. Concepto. 2.2. Exportación. Venta directa. 2.3. Cooperación con otras empresas (venta compartida o venta con distribuidores. 2.4. Inversión productiva directa. 2.5. Conclusión: rasgos que caracterizan a la oferta exportadora española. 2.6. Medidas de apoyo a la internacionalización. 3. Principales empresas españolas en el exterior por sectores: 3.1. Sector secundario. 3.2. Sector terciario. 4. Potencial de la presencia económica en el exterior. 5. Conclusión.

I. Contextualización

La internacionalización y la apertura a los mercados son, probablemente, los cambios más importantes experimentados por la economía española en los últimos 40 años. El grado de apertura de la economía española, calculado como la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios respecto al PIB, se situó en 2021 en el 68% (frente a una caída al 60% en 2021 a raíz de la pandemia de COVID-19). Son prácticamente 20 puntos más que en 2009 y nueve puntos más que el máximo previo a la crisis en 2007¹⁹³.

El proceso de internacionalización en España ha venido guiado por una serie de hitos fundamentales: (i) la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986; (ii) el proceso de privatización de las empresas públicas a mediados de los noventa y la liberalización de los movimientos de capital; (iii) la integración en la Unión Económica y Monetaria (UEM) en 1999; (iv) a partir de 1996, España se convierte transitoriamente en un inversor neto en el resto del mundo, centrándose principalmente en la inversión directa extranjera (IED) en Latinoamérica. Con la crisis financiera de 2008, la inversión se hunde. Desde 2012¹⁹⁴, la inversión presenta un comportamiento errático debido a la elevada incertidumbre asociada a los nuevos riesgos geopolíticos. A pesar de ello, España se consagra en 2021 como el 13º receptor mundial de flujos de IED y el 16º receptor mundial en términos de stock¹⁹⁵. Estos datos, no obstante, han sido bastante cambiantes en los últimos años como consecuencia de la pandemia. Con una caída entre el 30 y el 40% en 2020, se produjo un aumento del 64% en 2021. En 2022 se espera una nueva caída.

Asimismo, el proceso de internacionalización ha tenido su reflejo en la creciente proyección exterior de nuestro tejido empresarial. La base exportadora ha aumentado

¹⁹³ Esta apertura es superior a la de Italia, Francia o el Reino Unido.

¹⁹⁴ Datos del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/BX.KLT.DINV.CD.WD?view=chart>

¹⁹⁵ Datos de UNCTAD. <https://unctad.org/topic/investment/world-investment-report>

desde la crisis de 2008 de forma ininterrumpida, contando en 2021 con unas 59.000 empresas que exportan de manera regular¹⁹⁶. Al mismo tiempo, la vertiente internacional constituye a día de hoy una parte relevante de la estrategia de las empresas.

No obstante, la presencia española en el exterior aún está por debajo de su capacidad potencial. Por lo tanto, es una prioridad en los próximos años continuar con los esfuerzos que amplíen la base exportadora y consoliden la perspectiva internacional en la estrategia y gestión empresarial de las empresas españolas.

2. Internacionalización de la empresa española

Concepto

Por internacionalización de las empresas entendemos la participación de las empresas nacionales en los mercados internacionales. Las empresas cuentan con diferentes formas de penetración e implantación en los mercados exteriores. A grandes rasgos, podemos distinguir tres opciones principales⁵:

- i) **Exportación:** la empresa fabrica el producto en sus centros de producción y lo transporta al mercado en el que quiere intervenir.
- ii) **Cooperación empresarial:** la empresa participa en los mercados internacionales a través de la cooperación con otras empresas, en origen o en destino.
- iii) **Inversión productiva directa:** la empresa elabora el producto directamente en el mercado de destino y posteriormente lo distribuye a los clientes finales de dicho mercado.

2.1. Exportación. Venta directa

La empresa vende directamente su producto al consumidor final. Las principales modalidades son:

- 1) **Venta directa a distancia:** la empresa realiza ventas sin contar con ningún punto de apoyo en el mercado exterior. Esta modalidad incluiría las ventas por internet. La venta directa a distancia permite a la empresa ahorrarse los costes de implantación, pero también tiene inconvenientes: es difícil lograr una amplia penetración en el mercado objetivo al no contar con presencia en éste (es decir, lograr aumentar el número de pedidos sin contar con presencia física).
- 2) **Agente comercial:** persona física o jurídica cuya actividad consiste en representar en exclusiva los intereses comerciales de varias compañías extranjeras en un segmento geográfico determinado. El agente comercial es plenamente independiente de las compañías a las que representa trabajando a comisión y sin asumir ningún riesgo⁶. La principal ventaja es que, para la empresa, esta forma de penetración tiene menor coste y riesgo financiero, contando además con la experiencia del agente comercial.
- 3) **Representante asalariado:** es un empleado de la empresa, que reside en el mercado objetivo y que es remunerado generalmente con un sueldo fijo más un

¹⁹⁶ Durante cuatro años de forma ininterrumpida. Esto supone un aumento del 7% entre 2020 y 2021. ⁵ Podríamos distinguir una cuarta opción consistente en la cesión de tecnología: la empresa permite la producción de su bien en el mercado de destino, pero no es ella la que lo produce. ⁶ Cobra una comisión que depende de las ventas realizadas.

porcentaje en función de las ventas. Tiene funciones similares a las del agente comercial, pudiendo destacar dos diferencias principales: el representante asalariado trabaja en exclusiva para la empresa y no dispone de tanto margen de autonomía.

- 4) **Filial comercial:** las filiales tienen personalidad jurídica propia, lo que les confiere mayor autonomía. Ejecutan su política comercial de acuerdo con los objetivos de la matriz, encargándose únicamente de las actividades comerciales de colocación del producto en el país (este producto se importa desde los centros de producción de la empresa matriz).

2.2. Cooperación con otras empresas

- 1) **Venta compartida:** la empresa coloca sus productos en el mercado objetivo mediante estrategias de colaboración con otras personas físicas o jurídicas, que actúan como socias, no como intermediarias.
- a) **Consorcio de exportación:** es una alianza voluntaria de empresas que se unen para facilitar la exportación de sus productos mediante acciones conjuntas, manteniendo cada una plena autonomía financiera, de gestión y comercial. Es una modalidad particularmente atractiva para las PYMEs, que son la mayoría empresas en España, al permitirles aprovechar economías de escala y de alcance.
- b) **Franquicia internacional:** es una fórmula comercial según la cual la empresa (el franquiciador) concede a un socio (el franquiciado) la explotación de su negocio en un lugar determinado (situado en el mercado objetivo) y durante un periodo de tiempo determinado. La concesión incluye la cesión de la marca comercial y del *knowhow* a cambio de una cuota fija (canon) más un determinado porcentaje de la cifra de negocios.
- 2) **Venta por intermediarios (distribuidores):** la empresa coloca sus productos en el mercado objetivo a través de intermediarios. fijando sus propias condiciones (es decir, por su cuenta y riesgo). La empresa pierde por completo el control de la política comercial posterior a la venta del producto al intermediario.

2.3. Inversión productiva directa

Cuando la empresa considere apropiado establecerse en el mercado objetivo mediante la inversión directa¹⁹⁷, no sólo distribuye sus productos en este mercado, sino que también va a realizar actividades de producción en el mismo. Destacamos dos modalidades de implantación:

- 1) **Filial de producción:** desarrolla más funciones aparte de la venta de producto; por ejemplo, fabricación integral de los productos o fabricación en exclusiva de una línea para exportación a otros mercados.
- 2) **Joint-venture:** es una práctica de colaboración entre dos o más empresas mediante la cual estas se asocian durante un periodo de tiempo para trabajar en común por un objetivo determinado.

¹⁹⁷ Respecto a los motivos que pueden justificar la inversión directa, podemos recordar de nuevo la teoría OLI (*Ownership, Localization and Internalization*) de Dunning, 1981, que ofrece una buena síntesis de los principales factores que impulsan la IED.

- Las empresas que forman una *joint-venture* siguen manteniendo su independencia en todos aquellos aspectos que no afecten directamente al proyecto común que ambas emprenden.
- Una *joint-venture* no es una forma jurídica en sí misma, por lo que puede acabar concretándose en diferentes formas jurídicas como: la constitución de una sociedad, participada por las empresas aliadas que operan en el mercado objetivo, una UTE (Unión Temporal de Empresas) que carece de personalidad jurídica, una AIE (Agrupación de Interés Económico) o un mero contrato de colaboración.

2.4. Conclusión: rasgos que caracterizan a la oferta exportadora española

- La actividad comercial exterior es creciente con el tamaño, es decir, a medida que crece el tamaño empresarial, la probabilidad de exportar y la relevancia de estos mercados (el porcentaje sobre ventas) es creciente¹⁹⁸.
- Las empresas que pertenecen a un grupo empresarial como las que son participadas con capital extranjero realizan actividades de exportación e importación en mayor proporción e invierten más en el extranjero.
- Si bien la base exportadora ha aumentado durante las últimas tres décadas como consecuencia del proceso de liberalización e integración comercial de la economía española, **apenas el 2% del total de empresas españolas existentes lleva a cabo actividades de exportación.** Esto se debe a que el **tejido empresarial español está compuesto al 99,8% por PYMEs**, con mayor dificultad para exportar.
- Otro rasgo que caracteriza la actividad exportadora de las empresas españolas es su **elevada concentración**. El 0,2% de las empresas españolas concentran más de la mitad del total de exportaciones de bienes de España, por lo que el 99,8% de empresas restantes tienen un volumen de ventas al exterior muy reducido. Apenas cinco empresas generan el 10% de las exportaciones españolas.
- **Concentración geográfica de nuestras exportaciones:** el 62% en 2021¹⁹⁹ de las exportaciones españolas se destinaron a países de la UE.
- La actividad exportadora no es una actividad aislada dentro de la empresa, sino que se completa con otras estrategias, en particular aquellas dirigidas a la innovación. **A mayor inversión en I+D+i, mayor competitividad (tanto en términos de precio como de calidad) y, por ende, mayor vocación exportadora.**

A pesar de estos problemas, el sector exterior se ha configurado como el motor de salida de las crisis económicas que España ha superado en las últimas décadas, especialmente de la crisis del 2008. La crisis provocada por la pandemia tuvo un efecto distinto, al producir la interrupción de las cadenas de producción y, por ende, de exportación. A raíz de esta situación se plantean otros debates como la diversificación de socios comerciales, la alta compartimentalización de la producción de bienes a nivel global, así

¹⁹⁸ La diversidad de los mercados obliga a cumplir con diferentes legislaciones, a gestionar la logística de las operaciones de exportación, y a comprometer recursos humanos y financieros en las actividades de exportación.

¹⁹⁹ Consultar el Sector Exterior en 2021, publicado anualmente. VID.

<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/issue/archive%20>

como su alto impacto medioambiental o las dependencias de productos estratégicos. No obstante, una base exportadora sólida de nuestras empresas genera más resiliencia para enfrentar crisis económicas y permite paliar el déficit del consumo interno que tiende a decrecer en momentos de recesión. Por ello, es fundamental llevar a cabo una política de promoción de la exportación y de internacionalización de las empresas españolas.

2.5. Medidas de apoyo a la internacionalización

En primer lugar, debe mencionarse la Estrategia de Internacionalización 2017-2027. Su objetivo es maximizar la contribución del sector exterior al crecimiento y a la creación de empleo, así como a la mejora de la competitividad a medio-largo plazo.

- Conforme con la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, se aprueban planes bianuales. El último es el **Plan de Acción 2021-2022**²⁰⁰.

Es imprescindible destacar el papel institucional que desempeñan, entre otras:

- 1) El **Instituto Español de Exportación e Inversiones (ICEX)** es una entidad pública empresarial de ámbito estatal reformada en 2013 y adscrita al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Su función es la promoción de la internacionalización de la empresa española y fomentar la atracción de las inversiones exteriores a España (a través del programa *Invest in Spain*). Para el desarrollo de su actividad, ICEX utiliza la Red Exterior y Territorial del Ministerio de Industria y Turismo que está compuesta por: (i) la Red de Oficinas Económicas y Comerciales (en total 98) integradas en las Misiones Diplomáticas o en las Representaciones permanentes; (ii) las Direcciones Regionales y Territoriales de comercio en el interior de España y los 17 centros de negocio en el extranjero.
- 2) El **Instituto de Crédito Oficial (ICO)** tiene naturaleza jurídica de entidad de crédito (banco público) y actúa de 2 maneras diferenciadas:
 - **Como Banco Público**
 - **Como Agencia Financiera del Estado:** gestiona los instrumentos de financiación oficial para fomentar un incremento de las exportaciones y gestionando dos fondos (uno para PYMEs y otro para infraestructuras).
- 3) La **Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES)** es una sociedad mixta empresarial participada al 53% por capital público. Facilita financiación a medio y largo plazo para proyectos privados viables de inversión, siempre que contribuyan tanto al desarrollo de los países receptores de las inversiones como a la internacionalización de la economía y de las empresas españolas. Concede créditos de hasta 30.000 millones de euros.
- 4) La **Compañía Española de Seguros y Créditos a la Exportación (CESCE)** gestiona en exclusiva el seguro de crédito a la exportación por cuenta del Estado, cubriendo los riesgos políticos, comerciales y extraordinarios asociados a la internacionalización de las empresas españolas desde 1972, además de ofrecer fianza y caución.

²⁰⁰ VID. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/110521-Plan-deAccion-para-la-Internacionalizacion-de-la-Economia-Espanola-2021-2022.pdf>

- 5) Los **servicios de promoción exterior de las Comunidades Autónomas**, tales como ASTUREX en Asturias, IVACE en la Comunidad Valenciana o Acció en Cataluña, con objetivos similares; entre otros: incremento de las empresas exportadoras, apoyo para su entrada en nuevos mercados, apoyo para colaboración o la innovación que incremente la internacionalización de sus empresas, todo ello con un enfoque regional.
- 6) El **Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM)**: se crea por la Ley 11/2010, que divide el antiguo Fondo de Ayuda al Desarrollo y que crea también el FONPRODE.

3. Principales empresas españolas en el exterior por sectores

A partir de 1996, la economía española da un giro, iniciándose el periodo conocido como la “Década Maravillosa”. Uno de los símbolos de este crecimiento es la transformación del sector empresarial. Entre 1996 y 2006, el perfil de las corporaciones españolas cambió de manera radical, convirtiéndose algunas de ellas en multinacionales punteras en sus sectores. A partir de mediados de la década de 2000, las empresas iniciaron una segunda fase de internacionalización, buscando oportunidades en los países OCDE y asiáticos.

3.1. Sector secundario

3.1.1. Industria agroalimentaria

- Como claro baluarte de “Marca España”, destacan grandes cooperativas como Coren (de exportación de alimentos gallegos) o Pescanova (especialistas en la elaboración de productos del mar).

3.1.2. Sector de la obra civil (infraestructuras y sector ferroviario):

- España cuenta con empresas punteras, formadas a raíz de un fuerte proceso de concentración en los años noventa. ACS, Ferrovial, FCC, OHL, Acciona, SacyrVallehermoso, Abertis, Técnicas Reunidas, Iberdrola o Abengoa se encuentran entre las 100 constructoras más grandes del mundo (por volumen de facturación) y controlan el 70% de la obra civil española²⁰¹. Son las únicas que pueden acceder a la licitación de grandes obras públicas (por la necesidad de avales, músculo financiero) y en los últimos años han experimentado un intenso proceso de internacionalización con obras tan destacadas como la ampliación del Canal de Panamá en 2016 (Sacyr) o la línea de metro de Brisbane en 2019 (ACS).
- Indra es una de las principales compañías globales de tecnología y consultoría. Es proveedor líder mundial de soluciones propias en segmentos específicos de los mercados de transporte y defensa y empresa líder en consultoría en transformación digital y tecnologías de la información en España y Latinoamérica. Cuenta con más de 49.000 empleados.
- Las empresas españolas son también referentes en materia de alta velocidad ferroviaria (Talgo, CAF, ADIF) con la red más extensa de Europa y la segunda del mundo después de China y por delante de Japón. A nivel internacional, destacan proyectos como las líneas Ankara – Estambul, Medina – La Meca o Milán – Nápoles.

²⁰¹ Pequeñas empresas (30% de la obra civil): son numerosas, flexibles y especializadas en pequeños nichos. Se benefician de la subcontratación del sector. Hay muchas empresas que hacen rehabilitación, reparación y mantenimiento de edificios, actividades que suelen ser menos sensibles al ciclo económico.

3.1.3. Sector aeronáutico

- Destaca el consorcio europeo Airbus, participado al 100% por EADS, resultado de una fusión de tres empresas europeas, una de ellas, la española CASA.
- GMV se posiciona como la séptima empresa más importante en la industria espacial europea y la fabricación de satélites.

3.1.4. Sector de las telecomunicaciones

- Telefónica es uno de los principales proveedores de servicios de telecomunicaciones del mundo. En 1990, esta compañía tecnológica de bandera española comenzó su expansión internacional en América Latina. En 1999, Telefónica es completamente privatizada y a partir de la década del 2000 inicia su expansión en Europa adquiriendo O2.

3.1.5. Sector energías renovables y tecnologías medioambientales

- España está aumentando a un ritmo vertiginoso la capacidad instalada, priorizando las energías renovables, que son cada vez más rentables. España se posiciona a nivel mundial como el décimo país por capacidad renovable instalada, especialmente en la generación de energía eólica. Empresas como Acciona, Iberdrola, Siemens-Gamesa o Naturgy acometen elevadas inversiones en I+D+i y se han convertido en empresas de referencia en este ámbito.
- Destacan proyectos como los parques eólicos de Acciona en Oaxaca o, en Alemania, el parque eólico marino de Wikinger.
- España es la primera productora de agua salada de Europa, América y Oriente Medio, por lo que destaca el liderazgo español en empresas de desalación (así como la construcción de la depuradora más grande del mundo diseñada por Acciona en México, en Atotonilco).

3.1.6. Sector automoción

- España es el segundo productor europeo, a pesar de no tener marcas propias. Volkswagen compró Seat en 1990, siendo hoy el mayor fabricante de coches en Europa y el séptimo en el mundo. No obstante, existen 17 fábricas implantadas en 10 CCAA, que operan como red sólida de industria auxiliar de componentes.

3.1.7. Otros sectores industriales

- Refino: destaca Repsol, como proveedor de multienergía global, con 25.000 empleados y presencia en 34 países.
- Acerinox es una de las empresas más competitivas del mundo en la fabricación de aceros inoxidables y aleaciones de níquel. Se trata de la compañía del sector más global del mundo con suministro a clientes de 81 países.
- Industria editorial: España se posiciona como la cuarta industria a nivel mundial, con Santillana y Planeta, entre otras.
- Cerámica y pavimentos: España se consolida como segundo productor mundial con una cuota del 10%. Destacan Silestone y Porcelanosa. Estas empresas se concentran en Castellón en *clusters* compuestos por PYMEs, y tienen una gran penetración exterior. Por otro lado, Roca es el primer fabricante del mundo de sanitarios de cerámica con presencia en 130 países.

3.1.8. Moda

- Inditex es referente mundial en su sector. Vende en plataformas online y presencialmente a través de más de 7.000 tiendas en 96 mercados gracias a un modelo de negocio basado en procesos de producción y distribución sumamente innovadores.
- También destaca Pronovias, líder mundial en el sector de los trajes de novia.

3.1.9. Salud

- En tecnologías de la salud, Grifols es líder mundial en la producción de medicamentos derivados del plasma y medicina transfusional. Comercializan sus productos y servicios en más de 100 países y tiene cerca de 25.000 empleados.

3.2. Sector terciario

3.2.1. Subsector bancario y asegurador

- Desde 2005, los dos bancos más importantes de España, Santander y BBVA, desempeñan un papel central en la integración de la banca europea. No obstante, los efectos de las crisis del 2008 y la reforma del sector bancario (Basilea III, entre otros), los efectos de la COVID-19 o el incremento de la inflación en 2022 han mermado las posibilidades de las entidades bancarias de obtener mayores tasas de rentabilidad, lo que explicaría las profundas caídas en las cotizaciones bursátiles desde el 2020.
- MAPFRE es la aseguradora de referencia en España y en Latinoamérica.

3.2.2. Subsector Hostelería- Turismo:

- España es una de las primeras potencias turísticas mundiales, por lo que este sector triplica el peso medio de otros países de la Unión Europea. El turismo tiene una gran vertiente exportadora, con una tasa de cobertura de más del 300%, reflejando así la fuerte capacidad competitiva de las empresas turísticas españolas, con grandes cadenas hoteleras como Sol Meliá, Barceló y NH hoteles.

Si bien no podemos mencionar todos los sectores y empresas, podemos concluir que España cuenta con un núcleo de marcas que actúan como embajadoras de la imagen comercial de España. La buena labor de las empresas líderes españolas en los mercados internacionales contribuye a corregir un posible desfase entre la percepción y la realidad de los productos y servicios españoles y las convierte en auténticas locomotoras para el resto del tejido empresarial español.

4. Potencial de la presencia económica en el exterior:

A pesar de los retos ya mencionados, como la baja productividad y la alta atomización del sector empresarial (compuesto casi en su totalidad por PYMEs), España tiene un enorme potencial en su proyección económica hacia el exterior. Esto se debe a:

- Su pertenencia a la Unión Europea y el acceso al mercado común, así como la fuerza del euro como segunda divisa global.
- Sus vínculos históricos y culturales con los países de América Latina (donde es uno de los principales inversores) y con los países de la cuenca mediterránea.

- El margen de mejora en otras regiones menos exploradas, como Asia, gracias a la transformación del continente con una clase media cada vez más sólida que reclama importaciones.
- El papel blando y la diplomacia cultural española destacando, en especial, la lengua española, la segunda más hablada a nivel global.

Por todo ello, España ha puesto en marcha iniciativas que impulsen el peso de sus empresas en el exterior tales como:

- La Estrategia de Internacionalización 2017 – 2027, ya mencionada, que se materializa con la aprobación de planes bianuales y con la puesta en marcha del ejercicio PASE en 2019. Este consistió en la identificación de doce países prioritarios para esta expansión, ya que no es posible alcanzar un liderazgo sectorial estratégico en todos los países. Estos incluyen, entre otros, a EEUU, China, India, Corea del Sur, Marruecos, Japón, Sudáfrica o Turquía, aunque no se trata de una lista excluyente.
- En 1999 se lanza el Foro de Marcas Renombradas, con participación de diversas entidades públicas y de más de cien empresas reconocidas internacionalmente (El Corte Inglés, Inditex, FC Barcelona, Freixenet, Melià, etc.). Grandes empresas de este tipo tienen un papel fundamental en la economía, ya sea por su inversión en I+D+i, por su reconocimiento internacional o por el ingreso de diversos tributos y cotizaciones sociales (siempre que estén radicadas en España).
- En 2002 se lanzó la iniciativa Marca España en esta misma línea que fue modificada en 2018 con la creación de la Secretaría de Estado de España Global que, a su vez, fue reemplazada por la Dirección General del español en el mundo en 2022.

Conclusión

El aumento de la base exportadora y el recurso a la exportación ha permitido contrarrestar la débil demanda interna española desde la crisis de 2008, demostrando así, la importancia de instrumentalizar una buena política de promoción de la exportación.

En la actualidad, los organismos de promoción al exterior apoyan a las empresas en el inicio o incluso en la consolidación de su proceso de internacionalización ya que los beneficios sociales del proceso exportador superan a los beneficios privados.

Además, el propio éxito de la actividad exportadora está condicionado por las estrategias empresariales de innovación tecnológica. A mayor inversión en I+D+i, mayor competitividad (tanto en términos de precio como de calidad) y, por ende, mayor vocación exportadora.

La economía española cuenta con empresas líderes globales en sectores de elevado valor añadido y gran potencial de crecimiento como son la gestión de infraestructuras, las energías renovables, la alta velocidad ferroviaria, la biomedicina o la tecnología sanitaria. No obstante, la presencia española en el exterior aún está por debajo de su capacidad potencial.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 35

La acción económica y comercial del Estado en el Exterior: promoción comercial, concursos y licitaciones públicas internacionales, protección de inversiones. El arbitraje comercial y en materia de inversiones. La diplomacia económica.

Sumario: 1. Contextualización. 2. La acción económica y comercial del Estado en el Exterior: 2.1. Marco institucional. 2.2. Promoción Comercial. 2.3. Concursos y licitaciones públicas internacionales. 2.3. Protección de inversiones. 3. El arbitraje comercial y en materia de inversiones: 3.1. Definición. 3.2. El arbitraje comercial. 3.3. El arbitraje de inversiones. 4. La diplomacia económica. 5. Conclusión.

1. Contextualización

En el actual contexto de alta interdependencia económica mundial y elevado nivel de inserción internacional de la economía española, la política exterior, en su vertiente de diplomacia económica, es especialmente relevante, puesto que puede contribuir a favorecer o dificultar el entorno en el que se desenvuelven los agentes económicos españoles. Abrir mercados a las exportaciones españolas, insertar a nuestro país en las nuevas cadenas de suministro internacionales, promover y proteger nuestras inversiones en el exterior contribuyen a mejorar la posición de España en el exterior, además de impulsar la competitividad de su sector empresarial.

2. La acción económica y comercial del Estado en el Exterior

2.1. Marco institucional y legal

- Los órganos competentes en materia de internacionalización son:
 - **La Secretaría de Estado de Comercio (SEC)**. La SEC es la ejecutora y coordinadora de la política de promoción comercial. De la SEC depende el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), la Compañía de Seguros de Créditos a la Exportación, S.A. (CESCE) y la Compañía Española de Financiación al Desarrollo, S.A. (COFIDES), que se analizarán a continuación.
 - Los órganos del Ministerio de Asuntos Exteriores que desarrollan funciones en materia económica. No obstante, no debe perderse de vista que hablamos de una política de Estado con vocación transversal y que inspira la actuación de diversos Ministerios y sus relaciones con el sector privado²⁰².
- La **Ley 14/2013**, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización establece la elaboración de un **Plan Estratégico de Internacionalización** con carácter bienal, que señala dos principios: i) la coherencia y la coordinación en la actuación de las Administraciones Públicas y ii) la complementariedad con la actuación del sector privado. Como mecanismo de

²⁰² Los principales socios del sector privado en materia de internacionalización son: la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE); las asociaciones de exportadores y la Cámara de Comercio de España.

coordinación con las CCAA, con participación de algunos actores privados como la Cámara de España, destaca el Consejo Interterritorial de Internacionalización (CII) que se suele reunir anualmente.

- Tras la evaluación de un primer plan, el Plan Estratégico 2014-2015, se observó la necesidad de contar con un marco estratégico que permitiera una planificación a más largo plazo. Por ello, en la actualidad, la política de promoción comercial se desarrolla a través de la **Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027**.
 - El **objetivo general** de la estrategia es asegurar que la contribución positiva del sector exterior al crecimiento económico que revierta en la creación de empleo, en la mejora en la competitividad y en una mayor presencia de nuestras empresas en el exterior.
 - Este objetivo general se descompone en **4 objetivos específicos**: i) aumento de la base exportadora; ii) implantación de empresas españolas en sectores estratégicos; iii) incremento del valor añadido y la inserción en las cadenas globales de valor (CGV); y iv) la atracción de la inversión extranjera directa.
 - La Estrategia de Internacionalización 2017-2027 se desarrolla mediante planes de acción bienales, actualmente en vigor el Plan de Acción 2021 – 2022²⁰³, hasta la próxima aprobación del Plan de Acción 2023 – 2024.
- El **Plan 2021 – 2022** incorpora como medidas de acción para alcanzar los objetivos intermedios: mejorar la capacidad de resiliencia de nuestras empresas; fomentar la igualdad de género; consolidar la sostenibilidad, la innovación y la digitalización como ejes vertebradores de la internacionalización de las empresas; así como la adaptación de los mecanismos de apoyo financiero a un contexto económico y comercial global cambiante. Asimismo, todos los Planes de Acción hasta la fecha han incluido un sistema de evaluación para medir los resultados a través de indicadores objetivos.
- Desde 2019, la SEC, en base a su metodología cuantitativa (SEC-ICEX) y cualitativa (red de OFECOMES), desarrolla un **ejercicio de selección de mercados y sectores prioritarios**, dando lugar a la estrategia PASE (Países con Actuación Sectorial Estratégica)²⁰⁴; en aquellos en los que mejor encajan nuestra oferta exportable y donde las empresas españolas cuentan con un amplio margen de mejora para consolidar su presencia exterior. Los países seleccionados en el período 2019 – 2020 fueron, entre otros: EEUU, China, Brasil, Canadá, Corea del Sur, Sudáfrica, Turquía y Rusia. A estos se añade en 2021, Reino Unido, para tratar de paliar los efectos del Brexit. Además, el Plan también menciona otros espacios como África (Marruecos, Argelia, Senegal, Costa de Marfil o la zona de los Grandes Lagos), así como la tradicional presencia en América Latina. En ningún caso se trata de una lista excluyente sino de aprovechar nuevas oportunidades en la economía internacional y diversificar geográficamente el sector exterior español, muy concentrado en la Unión Europea (UE).

²⁰³ VID. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/110521-Plan-de-Accion-para-la-Internacionalizacion-de-la-Economia-Espanola-2021-2022.pdf>

²⁰⁴ La SEC ha reestructurado los antiguos Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM) lanzados en 2005, dándoles un enfoque más sectorial. La experiencia acumulada con los PIDM durante estos años ha llevado concluir que no es posible asumir un liderazgo sectorial estratégico en todos los sectores exportadores siendo necesario concentrar los esfuerzos en aquellos sectores y países que mayor beneficio colectivo proporcionen.

2.2. Promoción comercial

- ICEX es una entidad pública empresarial adscrita a MINCOTUR. Su función es la promoción de la internacionalización de la empresa española y fomentar la atracción de las inversiones exteriores a España (a través del programa *Invest in Spain*). Para el desarrollo de su actividad, ICEX se sirve de la Red de Oficinas Económicas y Comerciales (en total 98) y de las Direcciones Regionales y Territoriales de comercio en el interior de España y los 17 centros de negocio en el extranjero. Para lograr esta función de promoción comercial, organiza **ferias internacionales** (sirven para intercambiar información e incluso cerrar operaciones entre los agentes de un mismo sector. Se incluyen modalidades como los **Espacios España** (espacio colaborativo que facilita el *networking*); con **pabellones Oficiales**; o con stands en ferias de importancia secundaria.
- **Foros de inversión y cooperación empresarial:** sirven para identificar oportunidades de inversión y cooperación empresarial para ofrecer asesoría e información sobre el país o información sectorial del mercado correspondiente. Suelen incluir mesas redondas con intervención de empresas españolas ya establecidas que comparten sus experiencias de implantación y a menudo se enmarcan en viajes oficiales de autoridades españolas.
- **Misiones comerciales y de inversores:** son viajes colectivos realizados a un mercado objetivo, por varias empresas de un mismo sector con la finalidad de entrar en contacto con distribuidores, conocer la oferta sectorial y profundizar en el conocimiento de la demanda, así como encontrar oportunidades de inversión.
- Adaptación de los mecanismos institucionales de promoción y financiación exterior a raíz de la pandemia con la aprobación del Plan de Choque frente a la Covid-19²⁰⁵; por este, ICEX unifica su oferta de servicios digitales (de asesoramiento personalizado, información y formación en internacionalización).

2.3. Concursos y licitaciones públicas internacionales

- La **licitación** se define como el procedimiento por el que la Administración Pública pretende cubrir una necesidad como la prestación de un servicio, el suministro de bienes o la realización de una obra de ingeniería civil. El concurso es la presentación de ofertas a esa licitación, entre las que se escogerá la propuesta con mejores condiciones, tras un análisis técnico y económico, de acuerdo con lo establecido en los pliegos. Si se realiza a escala internacional, hablamos de licitación internacional.
- Para las empresas exportadoras, las **licitaciones internacionales** representan una gran oportunidad para las empresas españolas. Sin embargo, requieren de importantes criterios de experiencia, tamaño y especialización, que sólo poseen grandes multinacionales. Por ello, ICEX trata de aumentar la participación de las empresas españolas, sobre todo PYMEs, mediante cursos de formación y organización de reuniones para detección de oportunidades. Este apoyo también se realiza desde la red de OFECOMEs en el exterior, sobre todo a través de gestiones diplomáticas.
- De acuerdo con los datos suministrados por el Ministerio de Economía, en 2020 las **adjudicaciones a empresas españolas con financiación multilateral**

²⁰⁵ <https://www.icex.es/es/quienes-somos/quienes-somos/plan-de-choque-de-apoyo-a-lainternacionalizacion>

superaron los 400 millones de dólares (lejos del objetivo planteado por la compleja situación provocada por la pandemia de COVID-19).

- Aunque las empresas españolas muestran cada vez más interés por los proyectos de inversión con financiación multilateral y pese a los mayores esfuerzos de información de las autoridades españolas, **la participación de las empresas españolas en este tipo de actividades ha sido tradicionalmente baja** si se compara con otros países como Alemania o Italia. Esto se debe, fundamentalmente, a: i) el tamaño de las empresas españolas, compuesto fundamentalmente por PYMEs, que cuentan con menor músculo financiero para acometer la inversión; ii) el incipiente incremento de la base exportadora a raíz de la crisis de 2008; y iii) baja competitividad de las empresas españolas en estos mercados.
- No obstante, tenemos importantes ejemplos de concursos ganados por empresas españolas en otros países u organizaciones internacionales, especialmente en el sector de la **ingeniería civil**, con empresas líder como ACS, Ferrovial, FCC, OHL, Acciona, Sacyr-Vallehermoso, Abertis, Técnicas Reunidas, Iberdrola o Abengoa. Estas se encuentran entre las 100 constructoras más grandes del mundo (por volumen de facturación) y controlan el 70% de la obra civil española. Han desarrollado obras tan destacadas como la ampliación del Canal de Panamá, las líneas de metro de Brisbane, en Australia, Lima, Nueva York o París, la construcción de la terminal de Heathrow en Londres, o las líneas de alta velocidad ferroviaria (España es el segundo país del mundo con la red más extensa por detrás de China y por delante de Japón) con proyectos como las líneas Milán - Nápoles, Ankara - Estambul o el macroproyecto de la línea que une Medina y La Meca en Arabia Saudí pasando por Yeddah.
- España gestiona su deuda externa en determinados países donde sigue vigente la **iniciativa de países pobres más endeudados (HIPC initiative)**. En estos países, se han creado los programas de conversión por inversiones. Los recursos liberados con la cancelación de la deuda sirven para promover inversiones en ese mismo país.

2.4. Protección de inversiones

Los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Intereses (APPRI)

- Los APPRI son tratados bilaterales de naturaleza recíproca que contienen medidas y cláusulas destinadas a proteger las inversiones realizadas por los inversores de cada Estado Parte en el territorio del otro Estado Parte. Su objetivo es reducir la incertidumbre jurídica y política que pueden constituir una barrera para las inversiones exteriores. Se basan en los principios de no discriminación y trato justo. Suelen contener entre sus disposiciones la Cláusula de Nación Más Favorecida y la Cláusula de Trato Nacional.
- Los APPRI ofrecen protección una vez desembolsada la inversión y siempre que se haya realizado de conformidad con la legislación del país receptor. Se suscriben principalmente con países que no pertenecen a la OCDE.
- Se mantienen vigentes normalmente por un período inicial de 10 años, generalmente renovable por períodos consecutivos de dos años, a menos que sea denunciado por cualquiera de los dos Estados con un preaviso de seis meses.

- Hoy, España tiene en vigor más de 70 APPRIs, en general con países no miembros de la OCDE, que es donde la incertidumbre política y jurídica es mayor, pero también con otros que sí que son miembros como México y Chile²⁰⁶.
- A partir del Tratado de Lisboa, la celebración de este tipo de acuerdos es competencia exclusiva de la Unión Europea como parte de la política comercial común al incluir servicios, inversiones y propiedad intelectual, bien individualmente o integrándolos en Tratados Comerciales más amplios.

Entre los acuerdos de Protección firmados por la Unión y que afectan a España están:

- i) **Canadá** (provisionalmente en vigor desde septiembre de 2017); ii) Singapur (en vigor desde noviembre de 2019); y iii) **Vietnam** (en vigor desde agosto de 2020).

También deben mencionarse acuerdos multilaterales que ha suscrito España como:

- **El Tratado de la Carta de la Energía (TCE)** es un acuerdo multilateral de protección de inversiones para proteger las inversiones en el sector de la energía. Mantiene las características habituales de un Acuerdo de protección de Inversiones²⁰⁷.
- **El Convenio OCDE de Lucha contra la Corrupción de los Agentes Públicos** que compromete a los países firmantes a introducir las modificaciones legales necesarias para poder castigar los actos de soborno a los funcionarios públicos extranjeros. Incluye obligaciones en cuatro ámbitos: i) penal (tipificación del delito de cohecho); ii) contable (recomendaciones a las empresas para prevenir el encubrimiento de algunos gastos en los registros contables); iii) ampliación de la legislación contra el blanqueo de capitales; y iv) asistencia legal mutua (colaboración entre países signatarios). Este Convenio, ha sido suscrito hasta la fecha por 44 países: todos los Estados Miembros de la OCDE, además de Argentina, Brasil, Bulgaria, Perú, Rusia y Sudáfrica.

3. El arbitraje comercial y de inversiones

3.1. Definición

- **El arbitraje es un mecanismo de jurisdicción mercantil privada utilizado para la resolución de disputas o controversias** mercantiles, independiente de los juzgados y tribunales nacionales, para dirimir un conflicto económico o comercial entre empresas con una relación contractual.
- El sometimiento al arbitraje es siempre voluntario y responde a un acuerdo entre las partes, quienes elegirán el/los árbitros, el idioma, el lugar y la ley aplicable.

3.2. El arbitraje comercial

- Se regula en la **Convención de Nueva York de 1968**, de la que forman parte más de 160 Estados, y que establece la competencia de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (**CNUDMI**) en la materia, con el objetivo de armonizar reglas. También destacan otros organismos como la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial, la Cámara de Comercio Internacional (CCI), y la Corte Internacional de Londres.

²⁰⁶ <https://comercio.gob.es/InversionesExteriores/AcuerdosInternacionales/Paginas/APPRIs.aspx?lt=A>

²⁰⁷ España ha sido uno de los estados de la UE más demandado ante el CIADI en virtud del TCE por la congelación de las primas a las energías renovables que dictó el gobierno del Partido Popular en 2012. En el año 2019 se habían interpuesto frente a nuestro país más de cuarenta demandas con un valor de más de 7000 millones de euros.

- Generalmente, el proceso arbitral se inicia una vez superada sin éxito la fase de negociación entre las partes. Se inicia con la presentación de la demanda (y su contestación) para, a continuación, realizar la designación de los árbitros y comunicar su nombramiento. Inicialmente, se firma el “Acta de Misión” que recoge el cometido del Tribunal arbitral.
 - El proceso finaliza con la emisión del **laudo arbitral** o decisión final, que no podrá ser recurrido al no existir una “segunda instancia arbitral”. No obstante, antes de la emisión del laudo en firme, las partes pueden solicitar alguna corrección o complemento al mismo.
 - Un laudo extranjero puede ser sometido a un proceso de homologación (exequátur) para su reconocimiento y ejecución en otro Estado.
- Entre las **principales ventajas** asociadas al arbitraje internacional como mecanismo para la resolución de conflictos comerciales, y en contraposición con los Tribunales de Justicia ordinarios, destacan las siguientes:
 - **Simplicidad y rapidez** del procedimiento.
 - **Flexibilidad y neutralidad**: las partes tienen el derecho de elegir entre un árbitro único o un tribunal arbitral compuesto por varios árbitros, en función de la complejidad de la controversia, que deben ser independientes.
 - **Confidencialidad**: las partes pueden optar por la absoluta confidencialidad de todo el proceso arbitral (frente al principio general de publicidad de los procesos judiciales).
 - A pesar de estas ventajas, la realidad y la práctica empresarial ponen de manifiesto la existencia de limitaciones como la difícil designación de los árbitros por motivos de **incompatibilidad** o las **dificultades para la ejecución del laudo en ciertos países**. A esto se añade, el altísimo coste del proceso.
 - Con todo, el arbitraje internacional se ha consolidado como un mecanismo de resolución extrajudicial de controversias en las operaciones de comercio exterior.

3.3. El arbitraje de inversiones

- **El arbitraje de inversiones** se define como un procedimiento para resolver controversias entre inversores extranjeros y Estados anfitriones en relación **con riesgos no comerciales** (mecanismos ISDS).
- Para que un inversor extranjero pueda iniciar un **arbitraje de inversiones**, el Estado anfitrión debe haber prestado su consentimiento a participar en un mecanismo de este tipo a través de un acuerdo internacional de inversión, ya sea un tratado bilateral de inversión (ej. Un APPRI) o un tratado de libre comercio que así lo disponga. Las protecciones más comunes otorgadas a los inversores extranjeros son: **la protección contra la expropiación, un trato justo y equitativo, el trato de nación más favorecida y la libertad para transferir fondos**.
- La institución de arbitraje más conocida es el **Centro Internacional de Solución de Controversias de Inversión (CIADI)**²⁰⁸. Se creó en 1965 por el Tratado de Washington (donde se prevé la renuncia a la protección diplomática), forma parte del Grupo Banco Mundial y tiene su sede en Washington. Otras instituciones especializadas en arbitraje de inversión son la Cámara de Comercio de Estocolmo, la Corte Permanente de Arbitraje y la Cámara de Comercio Internacional.

²⁰⁸ <https://icsid.worldbank.org>

- En los últimos años se ha producido un incremento notable de los contenciosos, en gran medida por el aumento de las inversiones en el exterior²⁰⁹.
- En cuanto a las fases del proceso arbitral de inversiones, cabe destacar que:
 - La mayoría de los acuerdos de arbitraje de inversiones prevén un **período de reflexión**, frecuentemente de 6 meses, donde el inversor y el Estado anfitrión entablan negociaciones para encontrar una solución. Si no alcanza un acuerdo, el inversor remite una “Notificación de Intención” al Estado anfitrión y presenta la “**solicitud de arbitraje**” de acuerdo con las reglas de arbitraje aplicables. En en algunos casos, el inversor puede estar obligado por el acuerdo de arbitraje a agotar todos los recursos legales internos efectivos antes de iniciar un arbitraje. El procedimiento se resuelve mediante laudo arbitral (vinculante y de obligatoria ejecución de acuerdo con los arts. 53-55 del Convenio del CIADI). Si el Estado no es parte de este Convenio, la ejecución será conforme a la Convención de 1958 de UNCITRAL²¹⁰.
 - Tampoco existe apelación para los laudos de arbitraje de inversiones, aunque existen causas para su anulación tales como: i) constitución incorrecta del Tribunal; ii) extralimitación manifiesta; o iii) corrupción de algún miembro.

Sin embargo, el arbitraje de inversiones presenta algunos **inconvenientes**:

- Elevado coste (4 millones de dólares de media) y tiempo (de media, tres años).
- La selección de un tribunal arbitral²¹¹.
- **La mayor crítica**, sin embargo, es que este mecanismo se concibió originalmente para proteger a los inversores extranjeros de las expropiaciones injustas e indiscriminadas de algunos Estados anfitriones. Sin embargo, en la actualidad, el arbitraje de inversiones ha permitido que grandes multinacionales denuncien a los Estados anfitriones por haber adoptado acciones que **pretendían aumentar el bienestar social**, pero perjudicaban sus beneficios. Dos casos polémicos han sido los de Uruguay y Australia, con la denuncia de Philip Morris por introducir advertencias obligatorias sobre los riesgos para la salud en las cajas de cigarrillos o el de Alemania contra la compañía energética Vattenfall por la decisión de abandonar gradualmente la energía nuclear.
- Así, la falta de legitimidad y transparencia, el riesgo de pronunciar decisiones arbitrales contradictorias han llevado a contemplar su sustitución por los denominados “Tribunales Permanentes de Inversiones”²¹².
- En 2018, el Consejo de la UE adopta las directrices de negociación por las que se autoriza a la Comisión a negociar, en nombre de la UE, un **convenio constitutivo de un tribunal multilateral para la solución de diferencias en materia de inversiones**, con el objetivo de establecer un órgano permanente de solución de diferencias que sustituiría a los sistemas de tribunales de inversión bilaterales.

²⁰⁹ <https://icsid.worldbank.org/es/casos/pendientes>

²¹⁰ https://uncitral.un.org/en/texts/arbitration/conventions/foreign_arbitral_awards

²¹¹ Mientras que las partes en los arbitrajes del CIADI son libres de elegir entre los árbitros del Panel de Árbitros del CIADI, no están obligados a hacerlo, y las Partes son generalmente libres de elegir a quien deseen, sujeto a ciertos requisitos de nacionalidad y calificaciones.

²¹² Este nuevo mecanismo se prevé en el acuerdo CETA firmado entre la UE y Canadá.

- Las negociaciones se están desarrollando en el marco de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) con arreglo al mandato conferido por el Consejo.
- Aunque las características precisas del tribunal no están determinadas, la UE aboga por un sistema basado en los siguientes principios: i) jueces titulares, cualificados y remunerados; garantizándose su imparcialidad e independencia; ii) procedimientos transparentes; y iii) un sistema de recursos y garantía de cumplimiento de las decisiones del Tribunal.

4. La diplomacia económica

La diplomacia económica es una política gubernamental que consiste en la utilización de la capacidad de influencia política de los Estados a través de sus intereses económicos y cuya ejecución depende del fomento de las exportaciones y de favorecer la presencia de las empresas nacionales en el exterior.

No obstante, la adopción de este tipo de políticas requiere de una instrumentalización clara que se observa desde dos planos: i) el apoyo a la promoción comercial con mecanismos de asesoramiento, seguimiento y apoyo para el incremento de la presencia en el exterior, o en su caso, de la base exportadora de las empresas españolas; y ii) el apoyo financiero.

Aparte del mencionado papel del ICEX, centrado especialmente en promover la inversión en España y el apoyo a las PYMES, no debe perderse de vista el papel de instituciones como: el Instituto de Crédito Oficial, la Compañía Española de Financiación del Desarrollo, la Compañía Española de Seguros y Créditos a la Exportación, el Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM) o los servicios de promoción exterior de las Comunidades Autónomas²¹³. Estas realizan, entre otras, funciones de apoyo financiero como la concesión de créditos, la adopción de medidas fiscales, la constitución de seguros para la exportación que forman parte de la política comercial del Estado.

Con el paso de los años, esta política se institucionaliza: primero con el lanzamiento de la iniciativa Marca España en 2002 y la creación del Foro de Marcas Renombradas y en 2018 con la creación de la Secretaría de Estado de la España Global, convirtiendo esta estrategia en una **política de Estado**. Tras la reforma de la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores en 2022, esta función se desarrolla desde la Dirección General del Español en el Mundo y la Dirección General de Diplomacia Económica, que complementan esta vocación también desde el plano de la cultura, utilizando la lengua española como un vector de poder blando y de la presencia en el exterior.

Aunque son numerosos los retos, reducir nuestras necesidades estructurales de financiación pública, atraer inversiones y capital humano, diversificar nuestras exportaciones, fortalecer alianzas estratégicas con socios clave extracomunitarios o modernizar instrumentos de promoción y financiación comercial, España tiene numerosos mecanismos que van en esta línea. Además de contar con importantes socios en la escena internacional como la Unión Europea o la región latinoamericana.

²¹³ Se desarrollan en el tema anterior como parte de las medidas de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas.

La diplomacia económica en España se materializa mediante la presencia en foros internacionales, la participación en ferias, la atracción de la inversión extranjera, el impulso del sector del turismo, la creación de las Fundaciones Consejo o las redes de casas, es decir, no puede separarse de otros vectores esenciales de nuestra diplomacia pública que nos sitúan en la escena internacional como un actor relevante, como una potencia media en el sector económico, pero como una potencia líder en otros muchos sectores, como el cultural.

5. Conclusión

Las relaciones económicas influyen decisivamente en los equilibrios políticos (el dinamismo de los intercambios comerciales, la presencia de empresas en los mercados mundiales, etc.). De ahí el interés de que la diplomacia se involucre activamente en la proyección exterior de sus empresas y en la defensa de sus inversiones.

La estrategia económica española pasa, en muchos de estos aspectos, necesariamente por la Unión Europea. En un mundo cada vez más interdependiente, España también defiende sus valores e intereses mediante la consolidación de una Europa más fuerte y unida que actúe con una voz común en el FMI, el G20 o en foros similares.

GRUPO TERCERO
ECONOMÍA ESPAÑOLA

Tema 36

Principales desequilibrios de la economía española. El problema del déficit público y de la deuda. La convergencia nominal y real con la Unión Europea. Evolución de la política económica, con especial referencia al impacto de la COVID-19.

Sumario: 0. Conceptos clave. 1. Introducción. 2. Principales desequilibrios de la economía española. El problema del déficit público y de la deuda: 2.1. Principales desequilibrios de la economía española. 2.2. El problema del déficit público y la deuda. 4. La convergencia real y nominal con la Unión Europea: 4.1. La convergencia nominal. 4.2. La convergencia real. 3. Evolución de la política económica 5. Conclusión. 6. Bibliografía.

0. CONCEPTOS CLAVE

- Desempleo. Temporalidad. Crecimiento de la productividad. Ganancias de competitividad.
- Déficit comercial. Necesidad de financiación. Posición Inversora Internacional Neta.
- Consolidación fiscal. Sostenibilidad de la deuda. Servicio de la deuda.
- Políticas de saneamiento. Políticas de reconversión industrial. Reformas estructurales. Políticas de sostenimiento de rentas.
- Convergencia nominal. Divergencia. Convergencia real. Unión Económica y Monetaria.

I. INTRODUCCIÓN

La economía española ha experimentado un profundo proceso de transformación en el último siglo, pasando de ser una economía autárquica y caracterizada por un alto grado de intervención del Sector Público a ser una economía con un grado de intervención del Sector Público mucho menor debido al proceso de liberalización sectorial y privatización de empresas que se intensifica a partir de los años ochenta. Además, actualmente España presenta una economía plenamente integrada en Europa y en el mundo.

A lo largo de este proceso de transformación, se han ido acumulando ciertos desequilibrios y se han ido acentuando otros ya existentes. En este sentido, merece especial atención la cuestión del déficit público y de la deuda, así como la evolución comparada de la economía española en relación a las del entorno, en términos reales y nominales.

El conocimiento de las debilidades y situación de la economía española es fundamental para conocer la evolución de la política económica, que se ha visto especialmente afectada por el impacto de la Covid-19 y la necesidad de reacción a sus consecuencias.

2. PRINCIPALES DESEQUILIBRIOS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. EL PROBLEMA DEL DÉFICIT PÚBLICO Y DE LA DEUDA

Los desequilibrios económicos reflejan las vulnerabilidades de una economía y afectan al crecimiento económico. Así, la acumulación de estos desequilibrios a lo largo del tiempo puede evitar que una economía alcance su crecimiento potencial, lastrando el crecimiento económico

a. Los principales desequilibrios de la economía española

- El desempleo: La economía española ha mostrado tradicionalmente tasas de desempleo altas, especialmente en contexto de crisis.

El desempleo es un desequilibrio relevante para la economía española y genera un alto coste en términos de eficiencia, ya que no se produce una correcta asignación de recursos. Además, el problema del desempleo juvenil es especialmente grave en nuestro país¹. Son varios los motivos de esta alta tasa de desempleo en España. Entre los principales se pueden citar la dualidad existente en el mercado de trabajo, que refleja la situación ventajosa en términos de protección de los trabajadores indefinidos frente a la incertidumbre asociada a los trabajadores temporales, siendo la tasa de temporalidad en España notablemente superior a la de la Unión Europea², el problema del fracaso escolar²¹⁴, o la baja movilidad del factor trabajo²¹⁵.

- Bajo crecimiento de la productividad: El problema de la productividad está muy ligado a las disfuncionalidades del mercado de trabajo, pero no se explica exclusivamente en base a las mismas. Durante el boom inmobiliario se da en España un crecimiento de los salarios por encima de la productividad que genera un aumento de los costes laborales unitarios e implica una menor capacidad de la producción española de competir en los mercados internacionales. A partir de ciertas reformas implementadas en los años posteriores a la crisis (principalmente, reforma laboral de 2012) se consiguen experimentar ciertas mejoras de productividad que favorecen el proceso de internacionalización de la economía, sin embargo esas ganancias podrían agotarse con el paso del tiempo.²¹⁶

²¹⁴ España presenta la mayor tasa de fracaso escolar de la UE.

²¹⁵ La baja movilidad del factor trabajo está muy ligada, entre otros factores, a la baja proporción de viviendas en alquiler en España y alta proporción de viviendas en propiedad frente a otros países de nuestro entorno.

²¹⁶ En este sentido, un estudio realizado por *BBVA Research* y el *Círculo de empresarios* en 2015 concluye que si se igualase el tamaño medio de las empresas españolas con el de las empresas alemanas, el diferencial de productividad entre ambas economías se reduciría en un 73%. Por tanto, factores como la especialización productiva pueden explicar esta merma de la productividad pero el factor tamaño medio de las empresas podría ser especialmente importante.

- El tradicional déficit comercial de la economía española: Esta balanza comercial crónicamente deficitaria hace que España haya presentado generalmente una necesidad de financiación²¹⁷ con respecto al exterior.

Este déficit revela además otras debilidades persistentes en nuestra economía, como es la dependencia energética. Así, el déficit comercial de la balanza de pagos en España se explica por la existencia de un alto déficit energético, debido a la necesidad de importar un porcentaje muy alto de nuestra energía²¹⁸. Esto afecta negativamente al saldo de la balanza comercial española y además genera una fuerte dependencia de la economía respecto a los precios de la energía²¹⁹. Este desequilibrio se habría corregido desde 2013 debido al mejor comportamiento de la balanza comercial (del 7,8 % en 2008 al 2,6% en 2019).. Factores como las ganancias de competitividad derivadas de ciertas reformas que analizaremos en el apartado de la política económica, la caída de la demanda nacional que genera una caída de las importaciones o el aumento del número de empresas exportadoras han contribuido a esta mejora²²⁰.

Analizados estos desequilibrios, pasamos a analizar el problema del déficit público y de la deuda pública en España.

b. El problema del déficit público y de la deuda

El déficit público ha sido otro de los tradicionales desequilibrios de nuestra economía. El déficit público se da cuando la diferencia entre los ingresos y gastos públicos corrientes y de capital durante el año presupuestario es negativa, siendo por tanto los gastos superiores a los ingresos.

España ha experimentado excepcionalmente superávits públicos, pero la norma general ha sido la existencia de déficits públicos.

Esta tendencia se refuerza a partir de la crisis económica y financiera de 2008, con un aumento significativo del endeudamiento público motivado por una caída de la recaudación impositiva y un aumento del gasto público²²¹.

²¹⁷ La capacidad o necesidad de financiación viene dada por la suma del saldo de la cuenta corriente y de la cuenta de capital.

²¹⁸ Alrededor del 80% de la energía consumida en España es importada, frente al 55% de la UE. Las importaciones de energía suponen cerca del 15% de las importaciones totales de España.

²¹⁹ De hecho, el bajo precio del petróleo a partir de 2013 facilitó la recuperación económica.

²²⁰ El número de empresas exportadoras aumenta de 66.000 en el año 2000 a 204.000 en 2018 mientras que las empresas exportadoras regulares (aquellas que han exportado los cuatro últimos años consecutivos) aumenta un 50%, hasta las 53.000 en 2020.

²²¹ El déficit público se sitúa en el 4% en 2008 y alrededor del 10% en 2009, 2010, 2011 y 2012.

¹¹ El déficit público es una variable *flujo* mientras que la deuda pública es una variable *stock*.

Es por ello que a partir de 2010 se lleva a cabo un proceso de consolidación fiscal, en el que juega un papel fundamental las reglas fiscales de la Unión Europea plasmadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Este déficit público continuado genera, como resultado, una acumulación de deuda pública¹¹.

Como veíamos, la deuda pública se sitúa en torno al 40% antes de la crisis financiera iniciada en 2008. Sin embargo, esta aumenta de una forma significativa posteriormente. Este aumento de la deuda pública hace que la misma alcance un nivel próximo al 100% de deuda pública sobre PIB en 2014 y a partir de ese año y debido al proceso de consolidación fiscal, la misma descendería de forma lenta hasta situarse alrededor del 96% del PIB.

Este nivel de deuda pública es una importante debilidad de la economía española, ya que supone una obligación de la economía con respecto a sus acreedores que debe ser satisfecha en el momento establecido. Esta obligación implica por lo tanto que existe un porcentaje alto de recursos que debe consignarse al pago de la deuda. Además, un aumento rápido de la deuda pública puede, llegado a un punto poner en duda la sostenibilidad de dicha deuda pública y afectar por tanto a la credibilidad y estabilidad de la economía.

En este contexto, es de obligada mención la situación actual, consecuencia de la pandemia del Covid-19. Se estima que como consecuencia de esta pandemia el nivel de deuda pública sobre el PIB ha aumentado hasta el 117% en 2020. Este aumento vendría provocado tanto por un aumento del gasto público derivado de distintas políticas, entre las que destacan las políticas de sostenimiento de rentas, como por el propio desplome del PIB. Dentro de las políticas de sostenimiento de rentas se encuentran los Expedientes Temporales de Regulación de Empleo (ERTEs), las líneas de avales del Instituto de Crédito Oficial (ICO)²²² o las moratorias fiscales y crediticias. Además, se impulsan ayudas directas destinadas principalmente a los sectores más afectados por la crisis y ayudas extraordinarias a los sistemas de salud para hacer frente a las necesidades excepcionales derivadas de la pandemia. Todas estas medidas tienen un impacto en el nivel de endeudamiento público debido al aumento extraordinario del gasto público que generan.

En cuanto a las reglas fiscales de la zona euro se debe destacar que con la irrupción de la pandemia en marzo de 2020 se acuerda la suspensión de estas reglas²²³. Esta decisión refleja el consenso existente sobre la necesidad de aumentar el gasto lo que sea

²²² Por el Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, se aprueba una línea de avales de 100.000 millones de euros con el objetivo de preservar la normalidad de los flujos de financiación y de los niveles de circulante y de liquidez. Estas líneas de avales se materializarán como gasto público en el momento en el que la empresa que las solicita no pueda hacer frente al pago del crédito otorgado.

El 3 de julio se aprueba una nueva línea de avales por el Real Decreto-ley 25/2020 que tiene como finalidad garantizar los préstamos para la realización de nuevas inversiones, así como gastos relacionados con las mismas y con la mejora del proceso productivo. Esta línea de avales cuenta con una dotación de 40.000 millones de euros.

²²³ Activación de la cláusula de escape del six pack.

necesario para hacer frente a las consecuencias de la pandemia. Las economías de la zona euro toman por tanto la extraordinaria decisión de no limitar los aumentos del déficit público durante el periodo de tiempo necesario para asegurar una respuesta a la altura de las circunstancias.

Por tanto, la suspensión de las reglas fiscales y las necesarias medidas implementadas han generado un aumento de la deuda pública en todos los países de la zona euro, en un mayor o menor grado. En el caso de la economía española, la deuda pública se sitúa ya a un nivel récord próximo al 120 % sobre el PIB. Esta reciente evolución pone fin por tanto al proceso de consolidación fiscal iniciado en 2013 y agrava el problema de la deuda pública.

3. LA CONVERGENCIA REAL Y NOMINAL CON LA UNIÓN EUROPEA

Como se ha mencionado, el análisis de la economía española puede entenderse mejor analizando su evolución en relación a la de la Unión, observando la convergencia y divergencia.

a. La convergencia nominal

La convergencia nominal se refiere a variables nominales como precios, tipos de cambio o tipos de interés.

La convergencia nominal con la Unión Europea viene muy marcada por los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht (1992) para acceder a la Unión Económica y Monetaria. Se analiza a continuación la convergencia nominal en precios, tipo de interés y tipo de cambio con la Unión Europea:

- Precios: La creación de un mercado interior en la UE y la credibilidad anti inflacionista proporcionada por el BCE hacen que se de una convergencia en precios y que España (y otros países periféricos) disfruten de una estabilidad sostenida. Sin embargo, la convergencia no es total, debido a la existencia de servicios estancados o de baja productividad, así como las rigideces en el mercado de trabajo
- Tipos de interés: Con la Unión Económica y Monetaria se instaura la libre circulación de capitales entre Estados Miembros y aumenta notablemente la integración del sistema financiero. Sin embargo, en el año 2012, con la crisis de deuda, se da una fragmentación del mercado financiero de la zona euro Esta fragmentación del mercado financiero supone que las condiciones de acceso a la financiación son distintas en los distintos Estados Miembros. Con la crisis del Covid-19 las medidas tomadas por el BCE y la Comisión evitan que se de una fragmentación similar a la de la crisis de deuda de 2012.
- Tipo de cambio: Se produce convergencia plena al fijar los Estados Miembros de la zona euro un tipo de cambio único de forma irrevocable.

b. La convergencia real

La En base al estudio de la convergencia de la renta per cápita española con la renta media de la UE-15, ajustadas por la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA)²²⁴, se puede observar el siguiente comportamiento

- Del 1960 al 1975 (“Milagro español) se da una fuerte convergencia real. El PIB per cápita pasa de representar el 59% de la media de la UE a suponer un 80%.
- Entre 1975 y 1985, la transición política y reestructuración industrial hacen que se de una fuerte divergencia, pasando la renta per cápita española a ser el 72% de la media de la UE.
- Entre 1985 y 1991 se da una recuperación económica, aumentando la renta per cápita hasta el 81% de la media de la UE. Posteriormente, debido a la crisis del Sistema Monetario Europeo, la renta per cápita española pasa a situarse en el 78% de la de la UE.
- Del 1995 al 2007 se da un intenso proceso de convergencia que se basaba, no obstante, en un sobredimensionamiento del sector de la construcción, responsable de la alta creación de empleo. La renta per cápita se sitúa en el 92% de la de la UE.
- Del 2008 al 2013 España sufre especialmente las consecuencias de la crisis, cayendo el nivel de renta per cápita al 82% de la media de la UE.
- A partir de 2014 se inicia una nueva fase de convergencia, hasta el 86% de la media de la UE, que se interrumpe con la irrupción de la pandemia del Covid-19.

En general se observa la mayor intensidad de las fluctuaciones cíclicas de la economía española, que tiende a converger con la media europea en épocas de expansión y a divergir en épocas de recesión. Este comportamiento generalmente suele atribuirse a la ya analizada tasa de temporalidad en el mercado de trabajo.

4. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Paralelamente a la evolución de la economía española, es oportuno destacar a cuáles han sido los principales hitos en la evolución de su política económica.

La economía española ha experimentado una profunda transformación en los últimos sesenta años. Se puede citar como punto de partida de este proceso de transformación el Plan de Estabilización del año 1959.

El Plan de Estabilización del año 1959 surge como respuesta al agotamiento del modelo autárquico existente hasta el momento. Se inicia así una apertura de la economía española a los mercados internacionales y se renuncia además a tres líneas de actuación que habían sido claves hasta el momento: Una política monetaria que tenía como finalidad financiar el déficit público, un alto grado de proteccionismo y una fuerte intervención pública.

²²⁴ Al centrarnos en la UE-15 dejamos de lado el efecto estadístico asociado a las ampliaciones de 2004,2005 y 2013

Durante los años sesenta se implementará en España la política conocida como Planificación Indicativa, basada en la planificación francesa de posguerra (Jean Monnet) e instrumentada a través de los Planes de Desarrollo (tres planes, desde el 1964 al 1975). Esta política económica suponía una ralentización del proceso liberalizador iniciado en el 1959 y se basaba en la idea de que el sector público debía guiar la dirección del crecimiento económico, a través de un alto grado de intervención centrado en la expansión de la industria pesada y en el fomento de la participación del sector privado a partir de programas de subvenciones y privilegios económicos. A pesar del crecimiento económico, esta política consolidó un modelo de crecimiento caracterizado por una alta dependencia energética, un déficit comercial estructural, grandes desequilibrios regionales e institucionales y una alta rigidez en el mercado de trabajo, que haría a España más vulnerable a las crisis venideras. Así, durante las dos crisis del petróleo (1973 y 1979) la economía española sufrió los efectos del aumento del precio de la energía de forma más severa que los países de su entorno.

A partir de la Transición cabe destacar de una forma especial en este periodo los Pactos de Moncloa (1977), que incluyeron tanto medidas de saneamiento de la economía (devaluación de la peseta, desindexación de rentas...) como reformas estructurales (financiera, fiscal, de los Presupuestos Generales del Estado, del mercado de trabajo...). El carácter consensuado de estas medidas favoreció su implementación.

Durante los años ochenta la política económica se centra en solucionar las deficiencias que se habían creado en Además, desde un punto de vista de la política económica se implementa un programa de saneamiento y reformas estructurales que pretenden corregir los desequilibrios que se habían generado²²⁵.

Un hito fundamental, que afectará a la formulación de la política económica nacional, es la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea en 1986.

En los años noventa la política económica va eminentemente dirigida cumplir los objetivos de convergencia del Tratado de Maastricht que permitirían a España pasar a formar parte de la nueva zona euro. Además, se lleva a cabo un fuerte proceso de consolidación fiscal basado en una reducción del gasto público, un aumento de la presión fiscal y la privatización de grandes empresas y liberalización de sectores.

Una vez España pasa a ser parte de la Unión Económica y Monetaria, su política monetaria estará condicionada por la política monetaria del Banco Central Europeo. A su vez, como Estado Miembro de la Unión Europea, su política fiscal estará limitada por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ya analizado previamente. Hasta el 2007 la política monetaria se caracterizará por lograr implementar un control de la inflación y la política fiscal se mantendrá generalmente dentro de los límites de déficit público y deuda pública del PEC.

Hasta el 2007, la economía experimenta un notable crecimiento económico. Sin embargo, la crisis de las hipotecas *subprime* y su contagio a la economía real pusieron de manifiesto las debilidades y problemas estructurales.

²²⁵ En 1982, la inflación era del 15%, el desempleo del 16% y el déficit público del 7%.

Ante el deterioro de la situación económica generado por la crisis, en primer lugar se opta desde el G-20 por implementar una política fiscal coordinada. En España, esto afecta a la política económica en la forma de la aprobación del Plan para el Estímulo del Empleo y la Economía (“Plan E”).

^a partir del 2010, en el marco de un deterioro del escenario macroeconómico, se da un giro hacia las políticas de austeridad. Se da un aumento de la presión impositiva, se implementan recortes del gasto público y se procede a medidas extraordinarias como la privatización parcial de AENA...). Esta consolidación se plasma también en reformas legales e institucionales, como la modificación del artículo 135 de la Constitución Española, elevando a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria, así como la LO 2/2012 que desarrolla legalmente el precepto. En 2014 se pone en marcha la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

Junto con esto, se llevan a cabo otras reformas: -

- Sistema de pensiones (2011)
- Reforma del mercado laboral (2012)
- Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público empresarial. (2012)

A partir de 2018 se observa un cambio de enfoque en la política económica, con mayor énfasis en un aumento del gasto público y en la reversión de algunas de las medidas anteriores.

En este sentido, los últimos años están marcados por la prioridad otorgada a la lucha contra las consecuencias económicas de la pandemia

Esta política económica está ligada a la aprobación y puesta en marcha del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el contexto de la pandemia, y tienen como objetivo mitigar el impacto de la crisis y evitar que problemas de liquidez generen una destrucción del tejido productivo.

A esto se suman otras medidas, como la reforma del mercado laboral para atajar el problema de la temporalidad (Real Decreto-ley 32/2021, De medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo)

En los últimos meses la política económica ha estado centrada en paliar las consecuencias económicas de la guerra en Ucrania y, en especial, el problema de la inflación. En este marco se han adoptado medidas de rebajas impositivas en la electricidad o el gas y en los bienes de primera necesidad, de asistencia a hogares vulnerables, así como de apoyo financiero a sectores económicos especialmente afectados, como el agrícola o de transportes.

5. CONCLUSIÓN

En este tema se han analizado los principales desequilibrios de la economía española y como estos desequilibrios han guiado en cierto modo la aprobación de una política económica contractiva o expansiva a lo largo de la historia. Se ha analizado como a la vez los desequilibrios que se han acumulado no solo justifican la aprobación de una política económica de un determinado signo, sino que son, a su vez, la consecuencia de la política económica aprobada en el pasado. Por último se ha estudiado la convergencia de la economía en base a su evolución temporal.

Debido a la excepcionalidad de la situación actual, se ha visto como se han implementado una serie de políticas a nivel nacional que han permitido mitigar el impacto de la pandemia y como a nivel de la UE se ha dado una respuesta rápida, coordinada y contundente, evitando la aparición de críticas como sucedió en la crisis de deuda de 2012. En el futuro próximo se debe hacer frente al proceso de retirada de las políticas de sostenimiento de rentas, promoviendo una reasignación de recursos ordenada en la economía. En el medio plazo, se deben sentar las bases para favorecer la recuperación económica y la reactivación de la economía. En esta línea, los pilares básicos del Fondo de Recuperación de la Unión Europea pasan por asegurar un crecimiento enfocado en la transformación digital y en la lucha contra el cambio climático.

En cualquier caso, es oportuno que se continúen corrigiendo los desequilibrios acumulados en la economía española, como se había hecho con el problema de déficit por cuenta corriente antes de la irrupción de la pandemia. Mención especial merece el creciente endeudamiento público de nuestra economía y la necesidad de asegurar que la misma se encuentre preparada para hacer frente al mismo en un escenario futuro de aumento de los tipos de interés.

6. BIBLIOGRAFÍA

Enlaces web (para aclarar conceptos)

- Domènech (2019): “El puzle de la productividad en España”. abril de 2019. BBVA Research.
https://www.bbva.com/wpcontent/uploads/2019/04/RafaelDomenech_VP_ESP.pdf
- Funcas: Spanish and International Economic & Financial Outlook
<https://www.funcas.es/publicaciones/revistas/spanish-and-internationaleconomic-financial-outlook-sefo/spanish-and-international-economic-financialoutlook-sefo/>
- García Solanes (2019): “La Ley de Okun y las peculiaridades del mercado de trabajo español”. septiembre de 2019. <https://nadaesgratis.es/admin/la-ley-de-okun-y-las-peculiaridades-del-mercado-de-trabajo-espanol>

GRUPO TERCERO

COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Tema 37

La cooperación internacional para el desarrollo: concepto, antecedentes y evolución. El papel de la cooperación internacional en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La acción humanitaria a nivel global: evolución y principios. El nexo entre acción humanitaria y desarrollo.

Sumario: 1. La cooperación internacional para el desarrollo. 1.1. Concepto. 1.2. Antecedentes y evolución. 1.1. El papel de la cooperación internacional en la política exterior. 2. La Agenda internacional de desarrollo. 2.1. La Agenda 2030: antecedentes y proceso de negociación. 2.2. El papel de la cooperación internacional en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. 3. La acción humanitaria a nivel global. 3.1. Evolución. 3.2 Principios. 3.3. Cumbre Humanitaria Mundial. 4. El nexo entre acción humanitaria y desarrollo.

I. Contexto

La cooperación internacional para el desarrollo. No existe una definición única, es un concepto evolucionado según la época. Primeras políticas (años 50, 60 y 70): asistencialistas y economicistas. Ayuda vertical y paternalista Norte-Sur. Soluciones genéricas. A partir de los 80 y 90: cambio políticas de “asistencia” a “cooperación”, visión basada en el desarrollo humano. Lo global y lo local. Agenda del Milenio y ODMs: marco común de referencia que favorece la coordinación, armonización y alineación de programaciones globales, así como la gestión de recursos. 2. 2. La Agenda internacional de desarrollo. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobado en septiembre de 2015, en Nueva York, en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible. Marco universal y transformador: busca el cambio de paradigma hacia un modelo de desarrollo sostenible – en sus tres dimensiones: social, económico y medioambiental (por lo que aúna las agendas de desarrollo social y desarrollo medioambiental) –; y que aplica a todos los países – sean en desarrollo o desarrollados. La Agenda 2030 trasciende el enfoque tradicional de la cooperación internacional para el desarrollo, y ello implica una manera diferente de trabajar: enfoque integral y multidimensional y búsqueda de alianzas. 3. La acción humanitaria a nivel global. Los principios humanitarios – humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia operativa – constituyen la base fundamental para la acción humanitaria. Algunos de los principales organismos son OCHA, PMA, UNRWA, UNICEF, CERF y la CICR. La primera Cumbre Mundial Humanitaria tuvo lugar en mayo del 2016 en Estambul, con el fin de adaptar y remodelar el sistema humanitario para hacer la acción humanitaria más eficiente. De entre sus resultados destaca el Gran Pacto por la eficiencia (Grand Bargain). 4. El nexo entre acción humanitaria y desarrollo. Necesidad de superar la división entre actores humanitarios

y actores de desarrollo, desde un análisis conjunto de los factores de riesgos que amenazan a las poblaciones en contextos de crisis recurrentes, al tiempo que se refuerza un enfoque de “continuum”. A pesar de todo, resulta de gran complejidad su articulación.

2. La cooperación internacional para el desarrollo.

1.1. Concepto

No existe una definición única de cooperación internacional para el desarrollo, sino que ha ido experimentando cambios según la época y la sociedad, y ha ido evolucionando adquiriendo nuevas connotaciones. Teniendo en cuenta las diversas concepciones sobre el desarrollo, una de las más aceptadas es la de Amartya Sen (1999) donde se incorporan gradualmente aspectos culturales, sociales y humanos que dejan de lado el corte transversal del economicismo.

Así, se podría decir que la política de cooperación es un aspecto fundamental de la acción exterior basada en una concepción interdependiente y corresponsable de la sociedad internacional para afrontar los problemas globales que nos afectan y promover el desarrollo económico y/o social de todas las sociedades, brindando oportunidades de progreso a todos sus miembros.

La definición de cooperación internacional que se emplea hoy es más amplia, porque responde al creciente desarrollo y complejidad de las relaciones internacionales. La cooperación internacional conjuga hoy en día, la ayuda o apoyo al desarrollo con otros elementos como el sector privado, la promoción comercial y los intereses políticos y económicos. Esto permite que se entienda a la cooperación internacional como el conjunto de acciones de un conjunto de actores de diferente naturaleza, a través de las cuales se intenta coordinar políticas o unir esfuerzos para poder alcanzar objetivos en plano internacional.

Antecedentes y Evolución

El origen del desarrollo internacional en el mundo occidental se basa en dos factores históricos: la época postcolonial y la situación tras la Segunda Guerra Mundial. En 1945 se firma en San Francisco la Carta de Naciones Unidas, y uno de sus cuatro objetivos es el de realizar la cooperación internacional resolviendo los problemas internacionales de orden económico, social, intelectual y humanitario.

En sus orígenes, la cooperación internacional para el desarrollo era concebida casi exclusivamente como transferencia directa de recursos monetarios hacia un receptor. Los años 50 fueron pioneros de la economía del desarrollo, y hubo crecimiento económico, modernización (occidentalización) y acumulación de capital, según un enfoque neoclásico.

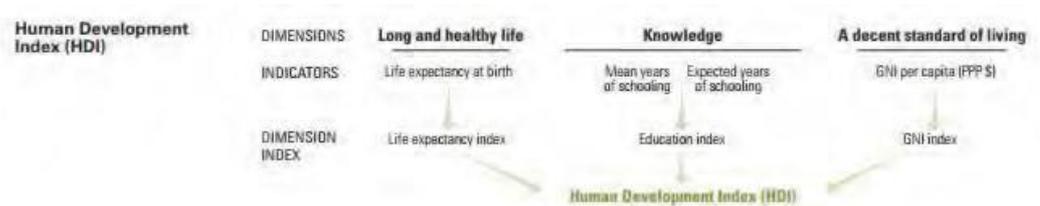
Durante los años 60 hubo una toma de conciencia de la opinión pública sobre la necesidad de desarrollo. En 1961 se crea el **Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)**, dependiente de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y que agrupa a los países occidentales convertidos en donantes de ayuda económica. Surge el concepto de **Ayuda Oficial al Desarrollo**, la “AOD”, que constituye los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales.

En los años 70 los paradigmas del crecimiento y de la industrialización fueron duramente criticados, así como los enfoques utilizados hasta el momento en la cooperación internacional para el desarrollo. Se comienza a reconocer a la pobreza como un desafío importante para las políticas de cooperación al desarrollo y la necesidad de incluir en ellas la inversión social – los servicios esenciales en salud y educación, etc. En esta época comenzaron a surgir nuevos actores como las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONG y ONGD) y los movimientos sociales. En esta década también se adquiere el compromiso por parte de los países ricos de aportar el 0,7 % de su Producto Interior Bruto en concepto de ayuda al desarrollo.

En términos de desarrollo, la década de los 80 fue considerada la “década perdida”, y la constatación, una vez más, de que la ayuda al desarrollo no había funcionado. El concepto de desarrollo se encontraba bajo un serio cuestionamiento, y se puso especial énfasis en la necesidad de medición y optimización de recursos. Es durante esta década cuando el Banco Mundial comienza a estimar la cantidad de personas que viven en la pobreza extrema estableciendo una línea de pobreza global absoluta y tratando de mantener constante el valor real de la línea (en 2015, el Banco Mundial actualizó la línea de pobreza nominal de \$ 1,25 a \$ 1,90 por día, pero la incidencia de la pobreza mundial prácticamente no ha cambiado).

No obstante, durante los años 80 y 90 disminuyeron los fondos destinados a la cooperación al desarrollo. Continuaron los debates sobre el desarrollo que planteaban un enfoque alternativo que trascendiera al PIB, primero poniendo un mayor énfasis en el empleo, luego en el crecimiento redistributivo, y por último en la satisfacción de las necesidades básicas de las personas. En este proceso jugaron un papel relevante y decisivo Amartya Sen (que planteó los elementos técnicos del paradigma de desarrollo humano) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que aplicó los resultados de las teorías de Amartya Sen a la práctica de la cooperación y presentó, en 1990, el primer Informe sobre el Desarrollo Humano.

El **índice de Desarrollo Humano (IDH)** es un indicador sintético de los logros medios obtenidos en las dimensiones fundamentales del desarrollo humano: tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno. No obstante, el IDH simplifica y refleja solo una parte de lo que entraña el desarrollo humano, ya que no contempla las desigualdades, la pobreza, la seguridad humana o el empoderamiento.



En los 90 destacan igualmente el crecimiento de la cooperación descentralizada y no gubernamental. En el año 92 tiene lugar la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, o Cumbre de Río, de la cual surgieron las 3 Convenciones de Naciones Unidas sobre el Medio ambiente; de ahí se consolida el concepto de **Desarrollo Sostenible** y lo dota de un carácter institucional. El concepto de desarrollo sostenible, basado en las tres dimensiones - sociedad, economía y medio ambiente - surgió por primera vez en 1987 en el informe de Brundtland, que lo define como sigue:

“Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones del futuro para atender sus propias necesidades”. Así, el reconocimiento de la relación entre la protección del medio ambiente y la prosperidad económica, alcanzó una relevancia hasta entonces inédita.

Los cambios que se dieron a lo largo de los años 90 influyeron en la formulación y promoción de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**, que constituyeron los principios ordenadores de la política de desarrollo y se reflejaron en las estrategias y las prioridades operativas de todos los donantes internacionales. Celebrada en septiembre del 2000, la **Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas** representó un acontecimiento fundamental en el ámbito del desarrollo. En su documento final, conocido como Declaración del Milenio, se acordaron unánimemente los ODMs destinados a luchar contra la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medioambiente, la discriminación contra las mujeres y la consolidación de una alianza mundial. Los Objetivos cuentan con indicadores para seguir los progresos realizados con respecto a las cifras de 1990, y debían materializarse para 2015. El PNUD fue el encargado de supervisar la implementación de los mismos.



Desde el año 2000, los ODM se situaron en el centro de la agenda de la cooperación internacional, y representaron uno de los compromisos más grandes asumidos por los principales líderes e instituciones del mundo dedicadas al desarrollo y cuyo cumplimiento demandaba un esfuerzo conjunto sin precedentes. La Agenda del Milenio demostró que disponer de un marco común de referencia favorece la coordinación, armonización y alineación de programaciones globales, así como la gestión y movilización de recursos y, por ende, la eficacia. De este modo, los ODM impulsaron el progreso en muchos ámbitos importantes: pobreza económica; acceso a mejores fuentes de agua; matrícula en la enseñanza primaria; mortalidad infantil.

La actual Agenda 2030, y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es un marco que se construye sobre la base de la Agenda del Milenio y los ODMs.

2.3. El papel de la cooperación internacional en la política exterior.

La política de cooperación es un aspecto fundamental de la acción exterior. La pobreza y las desigualdades, junto al cambio climático y la degradación de los recursos naturales,

son las causas profundas de las amenazas contra la paz, de los extremismos, de la radicalización, de la inestabilidad, las pandemias o las migraciones involuntarias. En un mundo globalizado donde los problemas trascienden fronteras, no existen soluciones nacionales ni unilaterales. Es sólo desde el multilateralismo, y desde la orientación de la acción exterior de los estados –que acompañe sus propios procesos de transformación hacia la sostenibilidad-, desde donde se puede afrontar los problemas globales que nos afectan.

Por ello, la política de cooperación es parte integrante de la acción exterior, pero sus objetivos no están supeditados a los de la política exterior, ya que emanan de la agenda internacional de desarrollo cuyos objetivos son compartidos con el resto de la comunidad internacional y benefician primordialmente a personas no nacionales. A su vez, la política de cooperación trasciende la política exterior por la Coherencia de Políticas – entre las políticas domésticas y la acción exterior – y la Educación al Desarrollo.

3. La Agenda internacional de desarrollo.

Si bien es cierto que existen otras agendas globales fundamentales para el logro del desarrollo sostenible, se puede decir que la Agenda internacional de desarrollo estaría marcada fundamentalmente por los siguientes marcos, de carácter más amplio:

- **Agenda 2030 de desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**, firmada en Nueva York en septiembre del 2015 y que orienta la senda de desarrollo sostenible hacia el horizonte 2030, continuando y ampliando la labor de los ODMs.
- **Acuerdo de París para el cambio climático**, firmada en París en diciembre de 2015, donde la comunidad internacional se comprometía de redoblar los esfuerzos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (políticas de mitigación), y adoptar medidas en el corto plazo que les permitirán adaptarse a los efectos del cambio climático (políticas de adaptación) para poder hacer frente a los mismos.
- **Agenda de Acción de Addis Abeba para la Financiación al Desarrollo**, firmada en Addis Abeba en julio del 2015, parte integral de la Agenda 2030 al articular los instrumentos necesarios para alcanzar los ODS a través de la movilización de todos los medios disponibles para para el desarrollo sostenible, tanto recursos financieros como no financieros (recursos públicos nacionales, financiación privada nacional e internacional, cooperación internacional, comercio, deuda, asuntos sistémicos y ciencia, tecnología e innovación). El cumplimiento de una agenda tan ambiciosa y compleja como la Agenda 2030 requiere la movilización de todos los medios de implementación, así como de un verdadero enfoque de coherencia de políticas para lograr un verdadero éxito en el logro de sus objetivos.
- **Agenda de Eficacia para el Desarrollo**, la última Cumbre celebrada en Nairobi en el 2016. Esta Agenda se refiere a los compromisos contraídos tanto por países donantes como receptores, organismos internacionales, instituciones financieras internacionales (IFI) y organizaciones de la sociedad civil para lograr eficacia en los resultados de desarrollo.

3.1. La Agenda 2030: Antecedentes y proceso de negociación

La Declaración del Milenio, pese a su importancia, no logró eliminar las inconsistencias y la falta de coherencia que acompañan, desde hace mucho tiempo, los compromisos en el ámbito del desarrollo. A este escenario se sumó la irrupción de la crisis económica y financiera del año 2008 que se manifestó en la progresiva disminución de los recursos que los países ricos ponen a disposición de la AOD que se han reducido considerablemente durante los últimos años.

Asimismo, se observaba cómo las agendas de desarrollo y las agendas medioambientales continuaban caminos paralelos, pero no se lograba un enfoque conjunto e integrado, a pesar de reconocer las múltiples conexiones entre ambos: la erradicación de la pobreza constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible, y al mismo tiempo no se puede avanzar en desarrollo ni acabar con la pobreza sin estabilizar el clima. Con todo ello, para el diseño de los ODS se buscó aprovechar el valor aglutinador de los ODMs, al tiempo que se buscaba superar las debilidades y fallos que presentaron, incluyendo ámbitos y dimensiones ausentes que resultaban esenciales para el desarrollo sostenible.

En junio de 2012, tuvo lugar en Río de Janeiro, la Conferencia de Río+20 donde se discutieron el progreso del desarrollo sostenible 20 años después de la Cumbre de Río. En esta Conferencia surgió la posibilidad de instaurar una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sin llegar a aprobarse. Por ello, en el documento derivado de Río +20, “El futuro que queremos”, los países trazaron una ruta para desarrollarlos través del Grupo de Trabajo Abierto para la definición de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Se inició así un proceso de más de dos años de negociaciones intergubernamentales, pero también de consultas globales sin precedentes, con una participación inclusiva y enfoque “*bottom-up*” que involucró a todos los actores implicados – gobiernos, instituciones, sociedad civil, sector privado, mundo académico, etc. El proceso culminó en septiembre de 2015, en Nueva York, en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, donde los Estados Miembros de la ONU aprobaron la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, y sus **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**.

De entre las principales novedades de la Agenda 2030 con respecto a la Agenda del Milenio, destaca que se trata de un marco universal y transformador: busca el cambio de paradigma hacia un modelo de desarrollo sostenible – en sus tres dimensiones: social, económico y medioambiental (por lo que aúna las agendas de desarrollo social y desarrollo medioambiental) –; y que aplica a todos los países – sean en desarrollo, desarrollados, o de renta media. El objetivo primordial de la Agenda 2030 es la erradicación de la pobreza en todas sus formas, y el logro del desarrollo sostenible en sus 3 dimensiones.

La Agenda propone cinco elementos esenciales que articulan su mensaje y sus prioridades: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y una alianza para el desarrollo sostenible - las conocidas como “5Ps”. A su vez, los 17 ODS y sus 169 metas van mucho más allá de los ODM, abordando las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de un desarrollo que funcione para todas las personas – su lema es “no dejar a nadie atrás”. Así, los ODS y sus metas deben contemplarse de manera coherente e interconectada, indivisibles e integrales, y con múltiples sinergias entre ellos.

La Agenda 2030 es por ello el gran triunfo del multilateralismo del Siglo XXI. Es un referente y un marco de acción global que abarca todos los ámbitos y dimensiones, la base de lo que debe ser un contrato social mundial renovado para afrontar los retos actuales.



3.2. El papel de la cooperación internacional en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Aunque la Agenda 2030 debe concernir a todas las políticas, no cabe duda de que la cooperación para el desarrollo juega un papel esencial: la erradicación del hambre y la pobreza y la inversión en el desarrollo humano y sostenible es la única manera de afrontar las causas profundas de los retos globales. La cooperación internacional para el desarrollo es lo más parecido a una incipiente política redistributiva a escala global.

Pero la Agenda 2030, por su ámbito e implicación, trasciende con creces el enfoque tradicional de la cooperación internacional para el desarrollo, y ello implica un nuevo enfoque y una manera diferente de trabajar.

La pobreza viene caracterizada por una multiplicidad de factores y formas de privación – más que con una falta de recursos de los países, tienen que ver con desigualdades, la falta de empleo digno, de acceso a servicios básicos, educación y salud, participación política, ejercicio de derechos, degradación de los recursos naturales, etc. Para ello, las políticas de cooperación al desarrollo deben pasar de un enfoque tradicional basado únicamente en el ingreso, a un enfoque integrado que reconozca la naturaleza multidimensional de la pobreza, y que incluya las múltiples dimensiones que influyen en el progreso de las personas.

A lo largo de los últimos años, e impulsado por los ODS, ha vuelto a surgir el debate sobre la forma en la que hasta ahora se ha medido los progresos en la lucha contra la pobreza. Para abordar una realidad compleja y multisectorial, se necesita índices de medición multidimensional de la pobreza y planes intersectoriales que resalten el análisis de los nexos entre los distintos factores que inciden en una determinada situación de desarrollo. Un ejemplo de herramienta es el **Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)**, como forma de medición de la pobreza, y que permite identificar nuevas metas y

dimensiones, más acordes con el nivel de desarrollo alcanzado en cada país. En años recientes este índice se ha sido adoptado por varios países de América Latina, al ser un sistema de medición más ajustado a las realidades de los Países de Renta Media.

Por otra parte, la consecución de una agenda tan ambiciosa y el logro de resultados globales implica a su vez trabajar en **alianzas**. La política de cooperación al desarrollo es clave para fomentar la constitución de alianzas entre los diferentes actores de la cooperación internacional – públicos, privados y de la sociedad civil, y entre países socios – para maximizar sinergias, complementar recursos y enriquecer aprendizajes. A eso precisamente se refiere el ODS17 y la constitución de una alianza global para el desarrollo sostenible.

4. La acción humanitaria a nivel global

4.1. Evolución

El origen de la idea contemporánea de la acción humanitaria tiene como uno de sus hitos la Batalla de Solferino en 1859, como consecuencia de la cual se creó en 1864 el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). A partir de entonces se comenzó la adopción de una serie de Tratados Internacionales que estipulaban la atención de los militares heridos, y comenzó a conformarse el derecho internacional humanitario, la base jurídica de las acciones humanitarias durante los conflictos armados.

A raíz de la hambruna de Biafra de 1968, donde la ONU y la ayuda bilateral no estuvieron presentes, apareció la primera operación humanitaria por parte de las ONGs; y durante las décadas de los 70 y 80 aparecieron nuevas ONGs, favoreciendo el desarrollo del ámbito humanitario.

Pero fue durante la década de los 90 cuando la acción humanitaria experimentó un mayor desarrollo, por dos motivos: por el incremento de los conflictos civiles en numerosos países, que son los principales causantes de las denominadas emergencias complejas; y por la proliferación de operaciones de paz (Somalia, Ruanda, ex Yugoslavia, etc.), que dio lugar a un incremento de los fondos concedidos por los donantes para ayuda humanitaria. Asimismo, el auge de la acción humanitaria también se ha debido a una mayor presión de los medios de comunicación, que, al cubrir en tiempo real los conflictos y desastres humanitarios, han estimulado la movilización de la opinión pública internacional. Como consecuencia, durante los años 90 todos los donantes aumentaron sus fondos para la ayuda humanitaria, al tiempo que casi todos disminuyeron los dedicados a cooperación para el desarrollo a largo plazo.

En 1992 se creó el Departamento para Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (DAH), transformado en 1998 en OCHA (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios), con objeto de coordinar a las agencias de la ONU implicadas en la acción humanitaria.

4.2. Principios

Los principios humanitarios constituyen la base fundamental para la acción humanitaria. Son fundamentales para establecer y mantener el acceso a poblaciones afectadas ya sea en el contexto de un desastre natural, un conflicto armado o de una emergencia compleja. Los principios del Derecho Internacional Humanitario son:

- El principio de humanidad: El sufrimiento humano debe ser atendido dondequiera que se encuentre. El objetivo de la acción humanitaria es proteger la vida y la salud y garantizar el respeto de los seres humanos.
- El principio de imparcialidad: La acción humanitaria debe llevarse a cabo en función de la necesidad, dando prioridad a los casos más urgentes y sin hacer distinciones sobre la base de la nacionalidad, raza, sexo, creencias religiosas, clase u opinión política.
- El principio de neutralidad: Los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades y en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.
- El principio de independencia operativa: La acción humanitaria debe ser autónoma de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente humanitario pueda tener respecto a las zonas donde se estén ejecutando medidas humanitarias.

Algunas entidades de acción humanitaria de Naciones Unidas son:

- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)
- Programa Mundial de Alimentos (PMA)
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
- Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA).
- Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) – no es una entidad, sino un fondo humanitario para habilitar la asistencia humanitaria de manera rápida y efectiva a los afectados por desastres naturales y conflictos armados.

También destaca por su importancia global el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

4.3. Cumbre Humanitaria Mundial

El SGNU convocó la primera Cumbre Mundial Humanitaria en mayo del 2016 en Estambul, con el fin de adaptar y remodelar el sistema humanitario para hacerlo más eficiente, efectiva y adaptada a los retos presentes y futuros. La Cumbre fue considerada un hito en la acción Humanitaria y supuso un momento de reflexión para su comunidad. Se reiteró el compromiso internacional con el Derecho Internacional Humanitario, y el SGNU presentó su Agenda por la Humanidad, que incluye cinco prioridades que definen los cambios necesarios en el sistema de acción humanitaria:

- Liderazgo político para prevenir y solucionar conflictos
- Respetar las normas que salvaguardan la humanidad
- No dejar a nadie atrás
- Cambiar la vida de las personas: acabar con las necesidades
- Invertir en la humanidad

De entre los resultados de la Cumbre también destaca el Gran Pacto por la eficiencia (*Grand Bargain*) como el principal acuerdo alcanzado entre los gobiernos y las agencias de ayuda para mejorar la calidad y la eficacia de la financiación para la ayuda de emergencia.

5. El nexo entre acción humanitaria y desarrollo.

El debate sobre el nexo humanitario-desarrollo se ha tratado teóricamente desde hace tiempo (llamado anteriormente enfoque VARD - Vinculación ayuda, rehabilitación y desarrollo), pero está cobrando mayor urgencia en los últimos años con la proliferación de crisis humanitarias y la prolongación de las mismas, con el consecuente efecto sobre el presupuesto humanitario.

Una de las grandes líneas de trabajo que impulsó la Cumbre Mundial Humanitaria era la necesidad de fomentar la coordinación entre los actores humanitarios y de desarrollo en la lógica de “romper los silos” preconizada por Naciones Unidas. Asimismo, desde los ámbitos de desarrollo frecuentemente se alzan voces sobre la necesidad de promover un enfoque de prevención para abordar las causas profundas de la inestabilidad, la vulnerabilidad, la exclusión y los conflictos. La consecución de resultados globales de desarrollo de aquí a 2030 pasa por superar la división entre actores humanitarios y actores de desarrollo, desde un análisis conjunto de los factores de riesgos que amenazan a las poblaciones en contextos de crisis recurrentes, al tiempo que se refuerza un enfoque de “continuum”. Ello requeriría programar de forma conjunta y coherentemente las intervenciones de desarrollo y las humanitarias, allí donde los contextos lo demanden y respetando los mandatos y criterios respectivos.

Si bien suele haber consenso sobre la necesidad de impulsar análisis conjuntos de las crisis, las dificultades de aplicarlo suelen surgir a la hora de llevar a cabo la planificación y programación conjunta de los fondos, de modo que no se vean afectados los principios humanitarios, y que los respectivos mandatos, marcos legales e instrumentos no se vean alterados. Por ello, se trata de una cuestión cuya implementación resulta de gran complejidad.

Por otra parte, en los escenarios de conflicto se ha añadido en los últimos años la perspectiva de seguridad o construcción de paz (el llamado triple nexo), desde el entendido de que potenciar los vínculos entre lo diplomático, el desarrollo y lo humanitario es clave para prevenir tensiones y evitar la prolongación de las crisis. Este enfoque supondría en última instancia que trabajen de manera más coordinada los instrumentos de política exterior, de seguridad, de desarrollo y humanitaria. Este triple nexo plantea no obstante múltiples reflexiones, y no existe un consenso al respecto. En este ámbito destacan la elaboración de las “Recomendación sobre el Nexo Acción Humanitaria-Desarrollo-Paz”, adoptadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en febrero del 2019.

Bibliografía

- Duarte Herrera, L. K. y González Parías, C. H. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 8(15), 117-131
- Vandemoortele, Han, The MDGs: ‘M’ for Misunderstood?, *WIDER Angle* No. 1, (Junio, 2007)
- ECOSOC. *Re-engineering development cooperation institutions to deliver on the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Marzo 2016. (<https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/publication/dcfpolicy-brief-16.pdf>)

- La Blanc, David. Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets. DESA Working Paper No. 141 (March 2015)
(http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141_2015.pdf)
- <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1>
- <http://redongdmad.org/wp-content/uploads/2017/06/U.DID-NUEVAS-TENDENCIAS-AH.pdf>
- https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf
- <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/190705%20CAD%20Recomendacion%20NEXO%20AccHumanitDesarrolloPaz-Esp.pdf>

GRUPO TERCERO

COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Tema 38.

La eficacia de la ayuda: Principales aportaciones doctrinales. Declaraciones de París, Accra y Busan. La coherencia de las políticas para el desarrollo. Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular.

Sumario: 1. La Eficacia de la Ayuda. 1.1. Introducción. 1.2. Definición de Eficacia del Desarrollo. 1.3. Los Foros de Eficacia del Desarrollo. 1.4. Del Busan a Post Busan: La Alianza Global para un Desarrollo Eficaz. 1.5. Valoración de la Agenda de Eficacia. 2. La Coherencia de las políticas para el desarrollo Sostenible. 2.1. Introducción. 2.2. Definición de Coherencia de Políticas. 2.3. La CPDS en los órganos de Cooperación Internacional. 3. La Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular. 4. Referencias.

Contexto

embargo, desde la década de los noventa existe una preocupación compartida entre los organismos multilaterales, los donantes y los receptores de ayuda exterior **sobre la forma en la que la cooperación tiene lugar, más allá de la cantidad y del contenido** específico de las acciones.

Es por ello que se ha venido buscando un mayor énfasis en mejorar la forma de realizar la cooperación, a lo que han contribuido especialmente los debates en torno a la eficacia de la ayuda y la coherencia de las políticas para el desarrollo.

Por otro lado, se han ampliado las modalidades de cooperación respecto a la tradicional cooperación Norte-Sur, abarcando hoy modalidades como la Cooperación Sur-Sur o cooperación triangular.

1. La Eficacia de la Ayuda

1.1 Introducción

Como se ha mencionado, desde la década de los noventa existe una preocupación compartida entre los organismos multilaterales, los donantes y los receptores de ayuda exterior **sobre la forma en la que la cooperación tiene lugar, más allá de la cantidad y del contenido** específico de las acciones. Ya entrados en el siglo XXI, se constató la escasa eficacia de la ayuda debido al fenómeno de la proliferación de agentes y de la fragmentación de las actividades, los “intereses” de los donantes más que de los países socios, con la consiguiente elevación de los costes de transacción.

Durante décadas, el debate internacional sobre desarrollo ha girado principalmente en torno a la cantidad de la AOD. La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, amplió los términos del debate, al incluir la **calidad de la ayuda** aportada entre los elementos clave para la evaluación de los avances realizados. En los años posteriores, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) organizó cuatro foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, que se desarrollarán a posteriori en el tema: Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busan (2011). Cada uno de estos foros supuso un paso adelante para la determinación en estos elementos claves que redundan en la eficacia de la ayuda, pasándose a denominar en tiempos más recientes “Eficacia del Desarrollo”..

La Agenda 2030 proporciona un marco para que la comunidad internacional alinee y consolide sus esfuerzos por el desarrollo sostenible. Sin embargo, los gobiernos y otros actores están actualmente fuera de camino para alcanzar los ODS y movilizar los recursos necesarios, como se establece en la Agenda de Acción de Addis Abeba 2015. Además, la pandemia mundial de COVID-19 pone en riesgo lo conseguido en años con tanto esfuerzo y socavar la capacidad de lograr los planes de desarrollo nacionales y la Agenda 2030. La comunidad internacional tendrá que redoblar su determinación de trabajar en conjunto, utilizando la Agenda 2030 y, como parte de ella la Agenda de Eficacia (ligada al ODS 17) como el marco compartido para reconstruir mejor y volver a encaminarse para lograr la Agenda 2030. Esta situación subraya la necesidad de asociaciones sólidas y eficaces en el centro de nuestra respuesta.

2. Definición de Eficacia del Desarrollo

Es difícil tener una definición cerrada de este término, pues en cierto modo tiene vida propia y evoluciona al ritmo que los actores internacionales hacen evolucionar la propia política de cooperación. Desde el compromiso formal alcanzado en 2005 con la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda el concepto se ha ido enriqueciendo y depurando, enfocándose cada vez más hacia la óptica de los países y población beneficiaria de la cooperación; poco a poco, estos van liderando procesos y la agenda internacional, como se ha ido poniendo de manifiesto en los foros que siguieron a París: Accra (2008), Busán (2011).

Desde el 2015, la comunidad internacional ha decidido que quiere lograr en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de trabajar en las denominadas “5P” (Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y Partenariados /Alianzas). Este marco necesita asimismo la implementación de la Agenda de Acción de Addis Abeba de Financiación del Desarrollo, aprobada con el fin de dotar de los instrumentos necesarios para la implementación de la Agenda 2030. Estas dos agendas deben de ser complementadas **abordando la forma en la que se trabaja y se asocian los actores, y se trabaja de manera conjuntas**. Estos son los principios de eficacia acordados internacionalmente, que será clave para el 'cambio de trayectoria' que se requiere.

Las alianzas eficaces son uno de los pilares de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) demandan medidas urgentes para forjar alianzas eficaces, conforme se establece en el ODS 17. La Agenda 2030 exige

un enfoque que abarque a toda la sociedad y se base en acciones colectivas por parte de todos los actores para brindar soluciones duraderas a las personas y el planeta, sin dejar a nadie atrás.



Figura 1. Relación entre Agenda 2030, de financiación del desarrollo y Eficacia.

2.1. Los Foros de Eficacia del Desarrollo

Cada uno de estos foros supuso un avance con respecto al anterior.

- En **Roma** (2003) se destacó, por primera vez, la importancia de los principios de la eficacia de la ayuda y se firmó una declaración centrada en la necesaria convergencia de la ayuda con las prioridades de los países socios.

- En **París** (2005) se definieron los principios de eficacia y se incluyó a los gobiernos socios en el debate sobre cómo mejorar la ayuda.

Fue en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en la que se establecieron compromisos globales por parte de países donantes y receptores para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda con el objetivo de hacerla más eficaz y transparente. El acuerdo fue firmado en 2005 por más de cien países donantes y receptores, agencias internacionales y organizaciones multilaterales. La Declaración de París propone cinco principios clave:

- **Apropiación:** Son los países, con la participación de todos los actores de desarrollo (gobierno central y local, parlamentos, sector privado y sociedad civil) quienes deben determinar y poner en marcha sus propias políticas de desarrollo.
- **Alineamiento:** La cooperación internacional concentrará sus esfuerzos en apoyar la política nacional de desarrollo, lo que implica canalizar los fondos a través de los sistemas nacionales de gestión financiera. Por su parte, los países receptores mejorarán la calidad y transparencia de su sistema de gestión de finanzas públicas.
- **Armonización:** La cooperación internacional actuará de forma coordinada y transparente. Unificarán y simplificarán sus procedimientos para reducir la carga burocrática que recae en el país con el cual colaboran.
- **Enfoque en resultados:** Implica gestionar e implementar la cooperación para que se enfoque en los resultados deseados
- **Responsabilidad Mutua:** Los países y los donantes incrementarán la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos para el desarrollo.

- En **Accra (2008)** se incluyó a dos actores clave para el desarrollo: organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.
-
- Finalmente, en el **IV Foro sobre Eficacia de la Ayuda en Busan en 2011** se examinaron los progresos en la mejora del impacto y la efectividad de la ayuda al desarrollo y se adquirieron nuevos compromisos para garantizar que la ayuda contribuyese a reducir la pobreza y apoye el progreso hacia el cumplimiento de los (entonces vigentes) Objetivos de Desarrollo de Milenio. **Se logró pasar de un foco en la eficacia de la ayuda a un foco en la eficacia del desarrollo.** El foro situaba la eficacia de la ayuda en un contexto más amplio: **inversiones/sector privado, múltiples instrumentos (no solo AOD), transparencia, financiación contra el cambio climático y lucha contra la corrupción.** Asimismo, los principios más fortalecidos en Busan fueron el de la transparencia de los flujos de la ayuda y el de la alineación, acordándose la necesidad de mantener una coherencia entre todas las políticas públicas para promover el desarrollo.



Figura 3. Visión complementaria de la evolución de la Agenda de Eficacia.

La figura siguiente presenta un resumen de las principales declaraciones de Eficacia del Desarrollo.

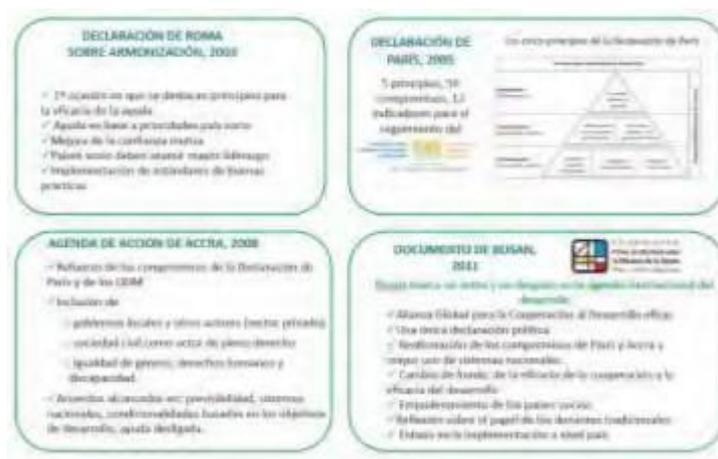


Figura 4. Resumen de las declaraciones:

2.2. Del Busan a Post Busan: La Alianza Global para un Desarrollo Eficaz

En Busan se creó la GPEDC (Alianza Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz, por sus siglas en inglés).

Esta plataforma multiactor, se creó en 2011 en el mencionado foro de Busan. Reúne gobiernos, organizaciones bilaterales y multilaterales, de la sociedad civil, representantes parlamentarios y el sector privado de 161 países. Sus socios se comprometen a reforzar la eficacia de la cooperación al desarrollo para que logre el máximo impacto. Se ha reunido en tres ocasiones: México (2014), Nairobi (2016) y Nueva York (2019)

La originalidad de la **GPDEC es que es una plataforma multiactor** que proporciona apoyo, guía e intercambio de conocimientos para impulsar el desarrollo centrado en las prioridades nacionales, y para asegurar un alto grado de coherencia y colaboración entre todos los actores. Ofrece un mecanismo mundial para asegurarse que la cooperación se basa en los principios de Busan de apropiación, resultados, inclusividad, transparencia y rendición de cuentas, y así obtener resultados tangibles en la agenda posterior a 2015. Como un foro voluntario y multisectorial, la GPDEC desempeña un papel en apoyar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Como dice el Secretario General de la ONU en su informe resumen de 2015, la GPDEC puede «ayudar a revisar y reforzar la alianza mundial para un desarrollo sostenible».

Figura 5. Los compromisos de Eficacia del Desarrollo y sus indicadores.

La GPDEC también efectúa el seguimiento de la consecución de los compromisos de Busan para una cooperación al desarrollo más eficaz (a través de una iniciativa entre la OCDE y el PNUD de Naciones Unidas), a través de su marco de seguimiento, que consiste en 10 indicadores (figura 5) con los objetivos establecidos. Estos indicadores se centran en reforzar las instituciones de los países receptores, aumentar la transparencia y previsibilidad de la cooperación al desarrollo, fomentar la igualdad de género, así como apoyar que los parlamentos, la sociedad civil y el sector privado se involucren más en el desarrollo. Estos compromisos actualmente se miden en los países socios y los informes

se pueden encontrar en la página web de la Alianza Global para una Cooperación Eficaz²²⁶:

Los resultados del informe de seguimiento de 2016 revelan un progreso notable en el camino hacia los objetivos acordados en Busan en 2011, especialmente en lo de centrarse en resultados para lograr mayor impacto nacional, en fundar asociaciones más eficaces entre gobiernos, sociedad civil y sector privado, en mejorar la transparencia al hacer pública más información sobre cooperación que nunca, y en impulsar que los sistemas presupuestarios nacionales recojan mejor los flujos de ayuda y las asignaciones para igualdad de género. En cambio, este seguimiento también revela la necesidad general de adaptarse a un entorno cambiante, así como áreas específicas donde se requieren esfuerzos concertados para fomentar asociaciones de desarrollo y superar los cuellos de botella existentes, como el uso de los propios sistemas nacionales para suministrar la ayuda y seguir su impacto, y hacer más eficaces los esfuerzos para mejorar las instituciones nacionales. Las estructuras nacionales de compromiso y rendición de cuentas también necesitan volverse más inclusivas y transparentes para facilitar la acción conjunta y un diálogo fructífero.

Posteriormente con la aparición de la Agenda 2030 y el trabajo de la GPEDC los 5 principios de París, han pasado a reformularse en 4, que es con los que actualmente se está trabajando:



²²⁶ <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/development-impact/Making-development-cooperation-more-effective.html>

Figura 6. Los principios del post-Busan.

2.3. Valoración de la Agenda de Eficacia:

Pese a la inestabilidad económica mundial y la presión presupuestaria en los países, el compromiso con los principios de cooperación al desarrollo se ha mantenido sólido y se ha reforzado a través del ODS 17.. Los gobiernos socios cada vez participan más activamente en el diálogo sobre temas relacionados con la cooperación y los esfuerzos de la comunidad donante por coordinar sus acciones han logrado reducir la fragmentación de la ayuda. Pero a pesar de estos cambios positivos todavía queda mucho por hacer para que la cooperación sea más efectiva en términos de resultados de desarrollo sostenible. Las principales deficiencias de la cooperación que pueden ser, entre otros:

- Un porcentaje notable de la cooperación técnica sigue rigiéndose por la oferta, con un bajo nivel de apropiación e implicación por parte de los países socios y con escasa rendición de cuentas
 - Muchos países socios carecen de la capacidad suficiente para garantizar una apropiación activa y gestionar una sobrecargada Agenda de París, que incluye el objetivo de asegurar la coordinación y la apropiación
 - La dependencia de los suministradores del Norte da lugar a costes elevados. El coste y la eficacia del personal de asistencia técnica son motivo de preocupación.
 - Dificultad de alinear los ciclos de programación al país socio, imponiendo muchas veces los países donantes sus ciclos financieros.
 - Dificultad para responder a las necesidades del país socio (alineamiento).
 - Falta de armonización en las acciones (la programación conjunta UE es un ejemplo de intentar armonizar las acciones de la UE y sus estados miembros en este sentido).

El cambio de foco hacia los países beneficiarios de la ayuda y un replanteamiento de las relaciones Norte-Sur han sido fundamentales para avanzar en la agenda de eficacia. En cierto modo se puede hablar de un cambio de paradigma, pasando de la visión asistencialista de la primera y segunda generación de ayuda al desarrollo, a una visión que pone el acento en la sostenibilidad, el empoderamiento de los países y sociedades de los países del Sur, y en el desarrollo de sus capacidades. La forma de hacer cooperación es un aprendizaje continuo que en ocasiones necesita recurrir al método de ensayo y error; todavía los resultados son muy pobres en algunos de los indicadores de desempeño, pero las experiencias de los últimos años deben ser un buen acicate para seguir avanzando hacia ayuda cada vez más eficaz.

3. La Coherencia de las políticas para el desarrollo Sostenible (CPDS)

3.1 Introducción

El artículo 4 de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo Establece:

Artículo 4. Principio de coherencia.

Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo.

Asimismo, en la UE tiene su apoyo legal en el TFUE:

La coherencia de las políticas en favor del desarrollo (CPD) es un compromiso político y jurídico de la UE basado en el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El Tratado estipula que «la Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo.»

3.2 Definición de Coherencia de Políticas

Definición: La CPDS podría definirse como **la integración de la perspectiva de desarrollo sostenible en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de todas las políticas públicas, tanto a nivel doméstico como exterior de un país**, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo sostenible en toda la acción gubernamental, de la sociedad, etc.

La agenda de CPD no se restringe a la responsabilidad exclusiva de los países desarrollados

3.3 La CPDS en los órganos de Cooperación Internacional

A principios de los años noventa, la coherencia de políticas para el desarrollo empieza a formar parte de la doctrina de la cooperación internacional al desarrollo.

Tanto la OCDE, o la Unión Europea, como las Naciones Unidas hicieron explícita la necesidad de que la cooperación internacional abordase el desarrollo de los países receptores de ayuda de forma más integral de lo que se había hecho en décadas anteriores. En un principio se habló del principio de “no-harm” y posteriormente en a principio del siglo XXI del principio “whole of government”.

Esta es la evolución desde principios de los 90, en la UE, para que se pueda entender el avance:

1990s – lento despegue

- Poco debate – EEMM no planificaban ir hacia las 3”C” coherencia, coordinación y complementariedad

- Definición de coherencia

2000s – tomando velocidad

- European Consensus on Development
- Los EEMM empiezan a hacer esfuerzos: Evaluaciones 3Cs – mecanismos en marcha
- Informes bienales de la EU con todos los avances de los EEMM, monitoreo.
- Comisión de Coherencia en el Consejo de Cooperación. Informe bienal en España – monitoreo.

2010s – consolidación y repensando la CPD

- Repetidas declaraciones y monitoreo, pero... cómo mantener el esfuerzo y cómo mejorar?

2015: La Agenda 2030

- La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de adis Abeba sobre instrumentos de financiación. La importancia del ODS 17.
- Memorias de impacto normativo, y análisis ex ante de las normas para analizar el impacto en desarrollo sostenible.

Es un tema de muy complicada ejecución, sin bien es verdad que ahora se tiene una concepción más holística, comprehensiva e integrada, que busca un equilibrio entre las tres dimensiones de la Agenda 2030: social, económica y medioambiental. Podría de forma esquemática proponerse así (OCDE):

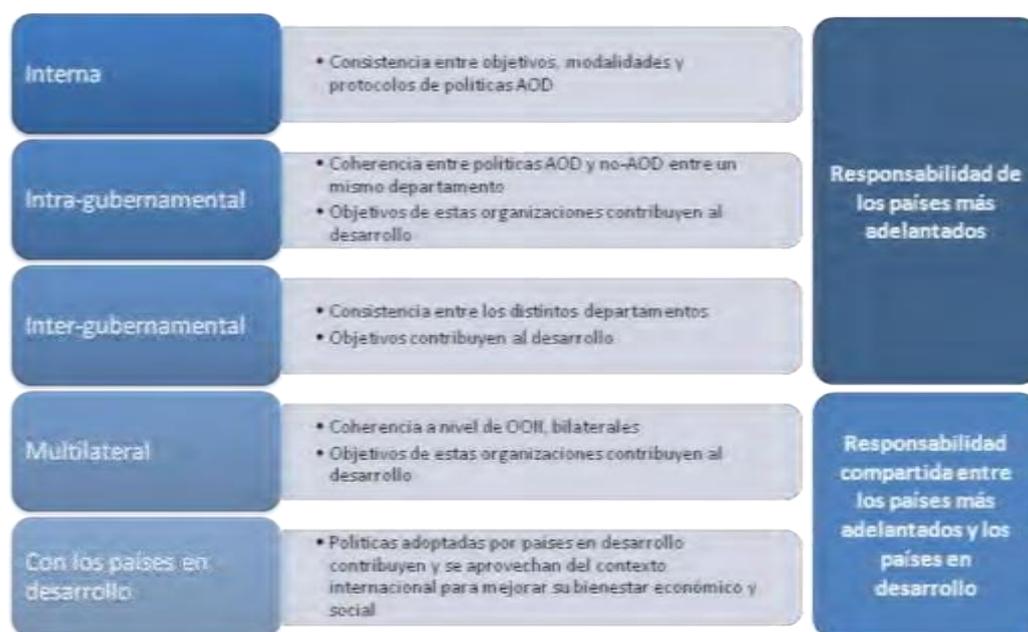


Figura 8. Fases o dimensiones de la coherencia de políticas (OCDE)

4. La Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular

Hemos hablado de la necesidad de combinar todos los instrumentos posibles para poder llegar a cumplir los objetivos de Agenda 2030.

La mejora de la eficacia es un desafío permanente de cualquier política pública, pero quizás ha sido en la Cooperación Internacional para el Desarrollo donde más se ha avanzado en la construcción de un marco doctrinal y operativo. En efecto, es un objetivo mencionado en muchos documentos claves como la “Alianza de Busan para una Cooperación eficaz para el desarrollo” de 2011, y en foros internacionales como las reuniones ministerial de la Alianza Global para una cooperación eficaz para el desarrollo celebrada en México en 2014, Nairobi, 2016 y Nueva York 2019. De ahí que es lógico que sea un eje central de la Cooperación Española (CE), tal y como se observa en los distintos Planes Directores de la Cooperación Española surgidos desde Busan (2013-2016, 2018-2021). En los Planes Directores se pone como objetivo avanzar en los desafíos de la agenda de eficacia y calidad de nuestra cooperación, entre otros mediante el “refuerzo del uso de modalidades propicias para la eficacia”.

La Cooperación Sur-Sur y la Triangular son modalidades²²⁷ de cooperación. Como nota para el lector, es preciso decir que **no es fácil establecer una distinción clara entre modalidades e instrumentos** de la cooperación al desarrollo y en la literatura disponible suelen utilizarse indistintamente ambos términos. Tampoco resulta sencillo realizar clasificaciones cerradas y mutuamente excluyentes entre las diferentes modalidades e instrumentos.

Una de las señas de identidad de la Cooperación Española es la importancia relativa que se ha otorgado a los países de renta media (PRM) en la distribución de la AOD. Por ello, cuando la Cooperación Sur-Sur (CSS) -liderada por los PRM- experimentó una expansión en la década pasada, se decidió apoyarla activamente.

Una forma importante de respaldo ha sido a través de la contribución de la CE a forjar un consenso internacional sobre la importancia de la CSS y la cooperación triangular, cuestiones destacadas en la Alianza de Busan como elementos importantes de una agenda de eficacia más incluyente. El apoyo a la cooperación Sur-Sur se ha convertido en un elemento cada vez más relevante de la actuación de la CE. De hecho, esta prioridad coincide con el interés creciente de la CE por ampliar su colaboración con países socios de renta media mediante la cooperación triangular, la cual refuerza su propia actuación y sirve de apoyo a la CSS.

El término cooperación Sur-Sur se usa para describir el intercambio de recursos, tecnología y conocimiento entre países en desarrollo.

La cooperación triangular es una modalidad (dentro de la Cooperación Sur-Sur) en la que dos o más países -generalmente un donante tradicional y un país de renta media (aunque no sólo)- asocian sus recursos humanos, tecnológicos y financieros en beneficio de un país tercero, pudiendo este último además contribuir con sus propios recursos. La cooperación triangular generalmente supone un trabajo tripartito de identificación y formulación de una intervención, en donde un donante tradicional se alía con un proveedor de CSS para financiar y ejecutar conjuntamente -aportando cada uno su valor

²²⁷ En el ámbito de la cooperación, los términos “modalidad” e “instrumento” suelen utilizarse indistintamente para designar las distintas opciones de distribución y materialización de la ayuda de que disponen los donantes. Consultar Guía de instrumentos y modalidades de la AECID.

añadido- una intervención en un país de menor desarrollo relativo. Esta modalidad actúa como puente entre la “tradicional” cooperación Norte-Sur y la SurSur, llegando a implicar una variedad de actores incluyendo organismos multilaterales y entidades de la sociedad civil. Idealmente este tipo de cooperación debe basarse en el liderazgo del país socio donde se realizan las intervenciones, y en estrecho dialogo con el proveedor del Sur.

En la práctica, existen diferentes tipos de interrelación entre los países participantes en un proyecto de cooperación triangular:

- Un primer tipo se da en aquellos casos en los que la Cooperación Triangular nace de una solicitud del receptor hacia los oferentes, quienes, a su vez, disponen ya de un acuerdo o marco institucional bilateral para cooperación en terceros países (un Programa, un Fondo de financiación u otros).
- Un segundo tipo se asocia a aquellos proyectos que se construyen sobre un doble acuerdo institucional: el primero entre el receptor y el primer oferente (bajo la fórmula de Comisiones Mixtas, Convenios interinstitucionales o Programas de Cooperación Científico- Técnica) y el segundo entre el primer y el segundo oferente (de nuevo a través de Programas o Fondos de Cooperación con terceros).
- El tercer tipo resulta del procedimiento inverso al primero y es muy común en las acciones triangulares basadas en cursos y talleres internacionales: nacen ahora de una propuesta desde los oferentes (asociados a través de un Programa de Cooperación conjunta o de un Memorándum de Entendimiento) hacia un tercer país, que tendría el papel de receptor.
- El último tipo corresponde a aquellos casos en los que el acuerdo institucional implica simultáneamente a las tres partes, con lo que se facilita una identificación, negociación, formulación y ejecución tripartita.

En los últimos años, la cooperación triangular se ha dotado de un marco jurídico específico, plasmado en memorandos de entendimiento en los que se recogen los principales lineamientos que deben orientar este tipo de cooperación:

- La necesidad de definir métodos de identificación, formulación, seguimiento y ejecución a tres partes, liderada por el país beneficiario.
- La conveniencia de desarrollar programas de medio plazo para conseguir mayor impacto y sostenibilidad.
- Establecer una mínima estandarización de procedimientos al mismo tiempo que se introduce una cierta flexibilidad en la gestión, teniendo en cuenta que intervienen diferentes sistemas legislativos, procedimientos contables y capacidades.
- Fijar roles claros en las intervenciones de las tres partes.

5. Referencias

Eficacia de la Ayuda

OCDE; 2005-2008.- Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Agenda de Acción de Accra.

OCDE; 2014.- Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz. Informe de Avances 2014.

- <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/2011surveyonmonitoringtheparisdeclaration.htm>

- GPEDC: <https://www.effectivecooperation.org/landing-page/aboutpartnership>

Cooperación Sur-Sur y Triangular

Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID.

[https://www.aecid.es/Centro-](https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Modalidades%20e%20instrumentos%20de%20cooperaci%C3%B3n/Guia%20de%20modalidades%20e%20instrumentos.pdf)

[Documentacion/Documentos/Modalidades%20e%20instrumentos%20de%20cooperaci%C3%B3n/Guia%20de%20modalidades%20e%20instrumentos.pdf](https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Modalidades%20e%20instrumentos%20de%20cooperaci%C3%B3n/Guia%20de%20modalidades%20e%20instrumentos.pdf)

GRUPO TERCERO

COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Tema 39

El Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE. Los exámenes de pares. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD): origen, evolución y debate sobre la modernización del concepto de AOD. La financiación de la cooperación para el desarrollo. Las Conferencias de Monterrey, Doha y Addis Abeba

Sumario: 1. Contexto. 2. El Comité de Ayuda al Desarrollo. 3. Los exámenes de pares. 4. La AOD: Origen, evolución y debate sobre la modernización del concepto de AOD. 5. La financiación del desarrollo. 6. Las Conferencias de Monterrey, Doha y Addis Abeba.

I. Contexto

El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE es el principal foro internacional de los países donantes. Su misión se centra en promover la cooperación al desarrollo en el marco de la Agenda 2030 y maximizar su impacto en el desarrollo de los países. Para ello define la Ayuda Oficial al Desarrollo y hace seguimiento de sus flujos, al tiempo que también sirve de foro para el intercambio de experiencias y el establecimiento de estándares en el ámbito de la cooperación.

Para la consecución de estos objetivos, el CAD se apoya en una serie de redes y organismos subsidiarios enfocados en áreas temáticas como estadísticas, género, medioambiente, gobernanza o situaciones de conflicto. Por otra parte, el Comité mantiene una amplia red de vínculos con donantes emergentes, países en desarrollo y organizaciones de la sociedad civil.

Los exámenes de pares del CAD someten periódicamente a sus miembros a un examen minucioso de su sistema y políticas de cooperación al desarrollo a fin de hacer seguimiento de sus resultados, rendir cuentas de sus compromisos previos, recomendar mejoras y compartir lecciones aprendidas.

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se define como el flujo proporcionado por organismos oficiales dirigido a países en desarrollo y que promueve el desarrollo y el bienestar de las poblaciones de estos países. Los elementos clave en su definición son la finalidad de desarrollo, su carácter oficial y su concesionalidad. Según la forma en que se distribuye, cabe distinguir la ayuda multilateral (canalizada a través de organizaciones multilaterales de desarrollo) y la ayuda bilateral. En los últimos años, se ha revisado la definición de AOD con el objeto de adaptarla a la creciente diversificación de las modalidades de cooperación. Fruto de esta revisión es la creación del sistema *grant equivalent* para medir el esfuerzo de los países en términos de AOD.

La AOD sin embargo, no es suficiente para hacer frente a los ingentes recursos necesarios para financiar los Objetivos de la Agenda 2030. Se hace por ello necesario buscar sinergias y movilizar recursos adicionales para la financiación al desarrollo. El desarrollo de instrumentos de *blended finance*, busca en este sentido que la AOD apalanque recursos adicionales para el desarrollo. Por otra parte, para medir estos esfuerzos adicionales se diseñan sistemas de medida nuevos como el Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (TOSSD).

Con el objetivo de avanzar la agenda de financiación para el desarrollo las Naciones Unidas pusieron en marcha una serie de conferencias: Monterrey (2002), Doha (2008) y Addis Abeba (2015), así como un proceso para dar seguimiento a los acuerdos y compromisos alcanzados, que incluye la celebración anual de un Foro sobre Financiación para el Desarrollo en el marco del ECOSOC.

2. El Comité de Ayuda al Desarrollo

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE es el principal foro internacional de países proveedores de cooperación para el desarrollo. Fue creado en 1961 y tiene su sede en París.

El mandato del comité establece como su principal objetivo el promover la cooperación al desarrollo para contribuir a la implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, incluyendo un crecimiento económico sostenible e inclusivo, la erradicación de la pobreza, la mejora de los estándares de vida en los países en desarrollo y contribuir a un futuro en el que ningún país dependa de la ayuda al desarrollo.

Para ello el comité tiene por misión:

- Definir los requisitos de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Hacer seguimiento y analizar los flujos de la misma, así como de otros flujos financieros públicos y privados que tengan impacto en el desarrollo de los países.
- Informar sobre el seguimiento de los estándares y objetivos internacionalmente acordados en materia de cooperación, velar por su cumplimiento y por la integridad de la Ayuda Oficial al Desarrollo, así como promover el aprendizaje mutuo entre los países miembros.
- Promover la innovación y la eficacia de la ayuda al desarrollo, así como la gestión orientada a resultados
- Promover la importancia de los bienes públicos globales y de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.

El CAD cuenta actualmente con 30 países miembros fundamentalmente países desarrollados del ámbito europeo²²⁸ además de EEUU, Canadá, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y la Unión Europea. Además, otros países participan en el CAD

²²⁸ Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza

como observadores, así como también el Banco Mundial, el FMI y otras organizaciones internacionales.

En 1996, el CAD formuló los Objetivos Internacionales de Desarrollo, los cuales se convirtieron en los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**. El Comité ha impulsado el diálogo sobre cómo promover la eficacia de la ayuda, lo que ha contribuido a la creación de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (GPEDC). En 2017 el Comité emprendió un proceso de reforma que tenía por objetivo adaptar su mandato al nuevo marco establecido por la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo de Sostenible (ODS).

La Reunión de Alto Nivel, que tiene nivel ministerial y se reúne generalmente con carácter bienal, define la orientación política de las actividades del CAD. La Presidenta del Comité, actualmente la británica Susana Moorehead, elegida por los países miembros, asegura su ejecución y dirige las actividades del Comité, así como la organización anual de la reunión informal ministerial Tidewater, que sirve de foro informal para que los responsables de desarrollo de los países miembros intercambien impresiones.

Por otra parte, para facilitar el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo entre los países miembros, el CAD cuenta asimismo con diferentes redes de expertos y órganos subsidiarios entre los que cabe destacar:

- Grupo de trabajo de estadísticas: encargado de las cuestiones relativas a los sistemas estadísticos de reporte de ayuda oficial al desarrollo de los países miembros, así como de hacer recomendaciones sobre la elegibilidad de flujos financieros como AOD y asegurar la integridad de los datos reportados.
- GENDERNET: responsable de la integración de la dimensión de género en las políticas de desarrollo. En este ámbito, cabe destacar la aprobación en 2020 de la Recomendación del CAD para Terminar la Explotación, Abuso y Acoso Sexual en la Cooperación al Desarrollo y la Asistencia Humanitaria.
- GovNet: foro para intercambiar experiencias en el área de gobernanza, destacando su trabajo en la interacción de la ayuda oficial al desarrollo y la lucha contra la corrupción o los flujos financieros ilícitos.
- EVALNET: centra sus trabajos en el área de evaluación de las políticas de desarrollo de los países miembros.
- ENVIRONET: red sobre medio ambiente y cooperación al desarrollo, con el objetivo de que la cooperación contribuya al desarrollo sostenible.
- INCAF: red internacional sobre conflicto y fragilidad, foro que permite compartir experiencias entre sus miembros sobre los retos que supone el trabajo en estos contextos.

Por otra parte, el CAD interactúa con otros actores siguiendo los objetivos definidos en su Estrategia de Relaciones Globales. Cabe destacar los diálogos temáticos

que mantiene con los países de América Latina y Caribe (Diálogo DAC-ALC) y con los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (Diálogo DAC-Árabe). Mediante estos mecanismos, el Comité busca influir en el diseño de las políticas de desarrollo de los donantes emergentes.

El CAD mantiene asimismo una intensa relación con las organizaciones de la sociedad civil, que asisten como invitadas a algunas de sus reuniones y con las que también mantiene un diálogo institucionalizado.

Cabe destacar otras organizaciones y redes de interés estrechamente vinculadas al Comité de Ayuda al Desarrollo:

- Centro de Desarrollo: es una institución que sirve de foro de diálogo para países miembros de la OCDE y países no miembros sobre políticas de desarrollo económico y social. La creación del Centro fue propuesta por el Presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy en 1961. El DEV tiene como objetivo contribuir a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través del monitoreo del progreso, la co-creación de conocimiento y el aprendizaje entre los países miembros. Con tal fin el centro realiza diferentes actividades como estudios y análisis sobre diversas temáticas (como los Informes de Perspectivas regionales, incluyendo el *Latin American Economic Outlook*), así como diálogos que cuentan con la participación tanto de los estados miembros como de la sociedad civil (netFWD) o el sector privado (EmNet).
- Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo (GPEDC en sus siglas en inglés): es una asociación, constituida en 2012, que reúne a diferentes actores (gobiernos, organizaciones internacionales, sociedad civil, sector privado, representantes parlamentarios, organizaciones sindicales, etc) con el objetivo de apoyar la implementación práctica de los principios de cooperación para el desarrollo eficaz. Estos principios fueron inicialmente definidos en la declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005) y revisados en las conferencias de Accra (2008), Busán (2011), México (2014) y Nairobi (2016). Actualmente pueden definirse como: apropiación de la implementación de la ayuda por parte de los países receptores, enfoque en resultados, alianzas inclusivas y transparencia y rendición de cuentas.

3. Los exámenes de pares

Cada cinco años, todo país miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE es sometido a un examen minucioso de su sistema y políticas de cooperación al desarrollo a fin de hacer seguimiento de sus resultados, rendir cuentas de sus compromisos previos (incluyendo la revisión de las recomendaciones de exámenes anteriores²²⁹), recomendar mejoras y compartir lecciones aprendidas. Los exámenes utilizan la información aportada por las autoridades del país examinado y de un país socio, así como por la sociedad civil y el sector privado.

²²⁹ El informe sintético con las recomendaciones del Examen de Pares del CAD a España 2015-2016, se adjunta para referencia.

Los exámenes de pares del CAD tienen por **objetivo** mejorar la calidad y la eficacia de las políticas y sistemas de cooperación para el desarrollo, así como promover alianzas para el desarrollo con el fin de conseguir un mayor impacto en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible en los países en desarrollo. El examen evalúa la actuación del país miembro en su conjunto, no solamente de su agencia de cooperación para el desarrollo, valorando tanto las políticas de cooperación como otras políticas domésticas con impacto en desarrollo, bajo un enfoque integrado y sistémico de las actividades de cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria del país miembro examinado.

Por lo tanto, los exámenes de pares del CAD promueven el cambio tanto a nivel individual como colectivo de los países miembro a través de la exigencia a los miembros de rendir cuentas de los compromisos adquiridos y la revisión de su desempeño en relación a una serie de dimensiones clave de la cooperación al desarrollo (y otras políticas domésticas con un impacto en los países en desarrollo); y, el aprendizaje y la puesta en común de buenas prácticas.

El último Examen de Pares del CAD a España se realizó en 2015 y fue presentado en París en enero de 2016. En 2020-2021 está previsto que España se someta nuevamente a este ejercicio.

4. La AOD: Origen, evolución y debate sobre la modernización del concepto de AOD

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se define como el flujo proporcionado por organismos oficiales (gobiernos estatales, locales, etc.) dirigido a países en desarrollo y que promueve el desarrollo y el bienestar de las poblaciones de estos países.

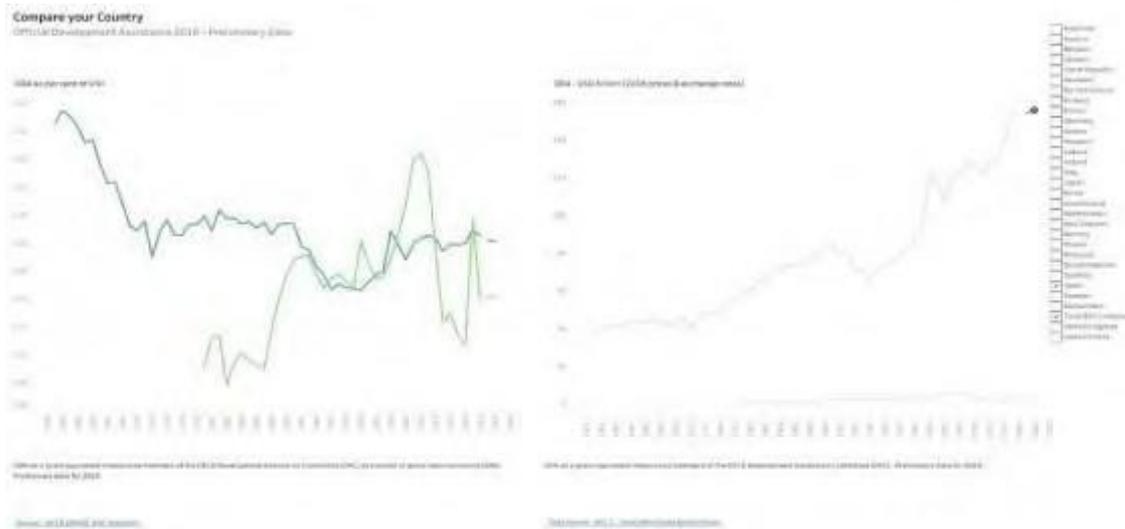
Un criterio central a tener en cuenta en la definición es la concesionalidad, el flujo debe permitir una financiación al país receptor en mejores condiciones de las que obtendría acudiendo a los mercados financieros. De esta forma, quedan excluidos de la definición flujos financieros que tengan motivaciones exclusivamente comerciales o que no tengan por objetivo el desarrollo de las poblaciones de los países beneficiarios, como la ayuda militar, por ejemplo.

Por otra parte, la lista de potenciales receptores es establecida de forma periódica por el Comité de Ayuda al Desarrollo, basándose fundamentalmente en la renta per cápita de los países destinatarios (son elegibles los países menos avanzados, así como el resto de países de renta media, que según la actual definición del Banco Mundial deben tener una renta per cápita inferior a 12.535USD).

La Ayuda Oficial al Desarrollo puede realizarse directamente a los países receptores o a través de instituciones multilaterales de desarrollo (OMUDES) con destino a estos países. Existen por tanto diferentes modos de canalizar la ayuda:

- Ayuda Multilateral: la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) que se destina a Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES) en forma de contribuciones generales a su presupuesto, sean estas obligatorias o voluntarias.

- Ayuda Bilateral: que a su vez puede dividirse en:
 - o La AOD que se destina de manera directa por el país donante a un país socio, ya sea a través de sus instituciones o apoyándose en otra serie de actores (ONGD, cooperación delegada, partenariados, empresas, etc.).
 - o La AOD que siendo bilateral se canaliza a fondos o programas de OMUDES, de los cuales se conoce su asignación sectorial y/o geográfica, conocida como Multilateral. Quedan por tanto excluidas las contribuciones generales.



Los orígenes históricos de la ayuda oficial al desarrollo se encuentran relacionados con las actividades de cooperación de las potencias europeas en sus territorios coloniales, así como a las actividades del Programa de Cuatro Puntos aprobado por la administración Truman de EE.UU. en los años 50. También cabe destacar las actividades de las instituciones y programas de cooperación creados en el marco de las Naciones Unidas tras la Segunda Guerra Mundial. No obstante, la definición del concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo en 1972 se encuentra íntimamente ligada los trabajos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

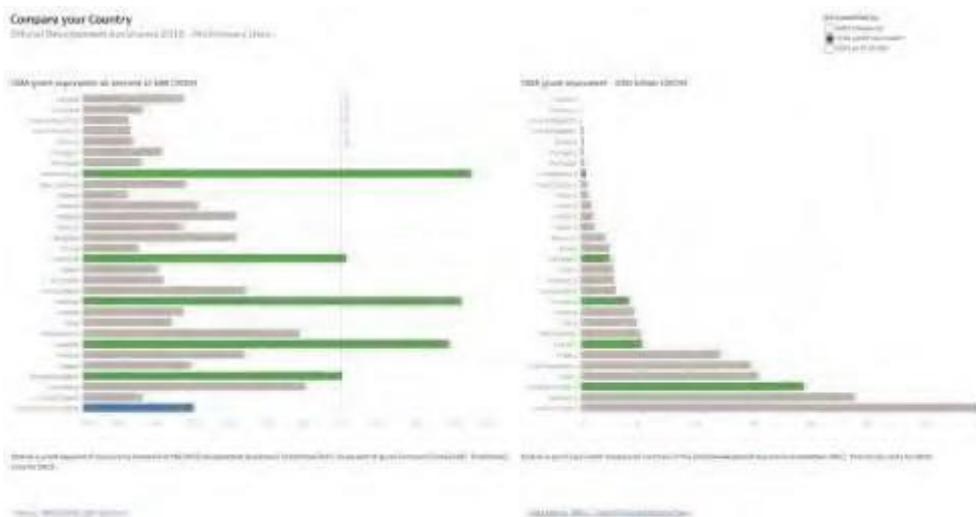
Durante 40 años, la definición de AOD ha permanecido inalterada y ha servido como elemento central a la hora de juzgar los esfuerzos en aras del desarrollo de los países donantes. Sin embargo, aunque la definición ha permanecido inalterada, se han ido produciendo ajustes en su interpretación para adaptarla a la evolución de la realidad sobre el terreno. Siempre preservando como elementos esenciales que el desarrollo sea su motivación principal, su carácter oficial y que tenga un grado de concesionalidad.

En 2012 el CAD lanzó un proceso de modernización de su sistema estadístico para reflejar los cambios de la financiación para el desarrollo, con la aparición de nuevos actores (donantes emergentes, fundaciones, etc), la diversificación de los instrumentos financieros y la creciente presencia de otras consideraciones como la migración y la seguridad.

Como consecuencia de este proceso se acordaron reglas de interpretación sobre los gastos relacionados con cuestiones de paz y seguridad y sobre la financiación de la ayuda a refugiados en los países donantes. Asimismo, en 2019 se adoptó un nuevo estándar de medida de la Ayuda Oficial al Desarrollo, el sistema *grant equivalent*, que supone pasar de la tradicional medida de flujos financieros (que cuenta como AOD la totalidad de los desembolsos iniciales y luego descuenta los pagos realizados por los países en desarrollo para devolver los créditos) a otra en la que se calcula el “esfuerzo” realizado por el donante a la hora de conceder un crédito o una garantía a un país en desarrollo. La idea es lograr una mejor valoración de los costes en los que incurren los donantes y permitir primar la ayuda a los países menos avanzados. Algunos detalles de estas negociaciones todavía permanecen sin cerrar en 2020, como es el cómputo en términos de ayuda oficial al desarrollo de las operaciones de reestructuración/cancelación de deuda y de los instrumentos de apoyo al fomento del sector privado.

Por otra parte, también se han aprobado criterios que permiten reintroducir en la lista de países receptores ayuda oficial al desarrollo a países que han experimentado caídas en su renta per cápita que los sitúan nuevamente por debajo del umbral de renta alta establecido por el Banco Mundial.

Es importante no obstante que estos procesos no desnaturalicen el concepto de ayuda oficial al desarrollo y preserven sus elementos esenciales: finalidad de desarrollo, carácter oficial y concesionalidad.

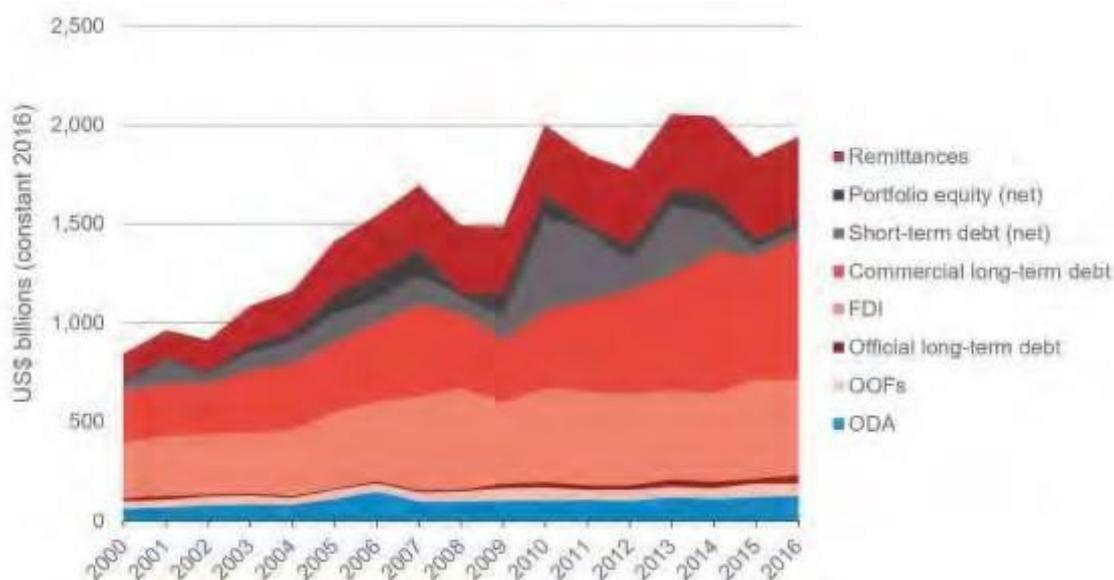


5. La financiación del desarrollo

La cooperación al desarrollo no es suficiente para poder hacer frente a la enorme brecha de financiación necesaria para asegurar el desarrollo de los países, situación que se hace más evidente si cabe tras la adopción de la Agenda 2030. Para poder financiar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es necesario pasar de los miles

de millones a los billones (“*from billions to trillions*”) y para ello es necesario movilizar recursos adicionales internos y externos.

El objetivo de la financiación para el desarrollo sostenible es una integración de los instrumentos de financiación de diferentes actores que permita obtener sinergias y mejorar la movilización y el impacto de los recursos. Se busca maximizar el impacto en desarrollo de los flujos financieros privados (inversiones, comercio), la cooperación técnica, luchar contra los flujos financieros ilícitos y mejorar la movilización de recursos domésticos de los países en desarrollo.



En este contexto el papel de la AOD se transforma, pasando a ser un instrumento más que puede combinarse con otros, para apalancar financieramente recursos adicionales para el desarrollo. Este uso estratégico de los recursos de financiación al desarrollo, de cara a movilizar financiación adicional para el desarrollo sostenible en países en desarrollo se conoce como *blended finance*.

Esta nueva conceptualización ha llevado a la creación de mecanismos financieros innovadores que permiten diversificar las fuentes de financiación y mejor adaptarlas a las condiciones de cada país. Junto a las tradicionales donaciones y préstamos surgen vehículos financieros se desarrollan mecanismos de garantías o incluso la participación directa en inversiones o en el capital de empresas de países en desarrollo.

Por otro lado, desde el sector privado cobran creciente relevancia los comportamientos éticamente aceptables, con políticas de respeto a los derechos sociales o garantías medioambientales y el desarrollo de vehículos de inversión que más allá de retornos económicos aseguran determinados comportamientos en sus operaciones de inversión.

Desde el Comité de Ayuda al Desarrollo se ha contribuido activamente al desarrollo de estos instrumentos y en 2019 se aprobaron los Principios de Blended Finance que se pueden resumir en:

1. Enfocar las inversiones en una lógica de desarrollo
2. Diseñar los mecanismos para aumentar la movilización recursos comerciales.
3. Adaptación a los contextos locales.
4. Buscar partenariados eficientes.
5. Asegurar mecanismos de monitoreo y transparencia.

Por otra parte, también en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y en colaboración con las NNUU se está desarrollando un marco estadístico que permita la medición y el monitoreo de los flujos de financiación del desarrollo sostenible tanto públicos como privados movilizados por intervenciones públicas, Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (*Total Official Support for Sustainable Development*, o TOSSD según sus siglas en inglés). El mecanismo medirá tanto los flujos internacionales como la financiación de los bienes públicos globales de proveedores bilaterales y multilaterales. De esta forma, además de la Ayuda Oficial al Desarrollo, TOSSD incluirá elementos como la cooperación sur-sur, cooperación triangular o los recursos privados movilizados con recursos públicos.

6. Las Conferencias de Monterrey, Doha y Addis Abeba.

Con el objetivo de avanzar la agenda de financiación para el desarrollo las Naciones Unidas pusieron en marcha una serie de conferencias: Monterrey (2002), Doha (2008) y Addis Abeba (2015), así como un proceso para dar seguimiento a los acuerdos y compromisos alcanzados.

La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey del 18 al 22 de marzo de 2002 contó con una amplia participación, no sólo de Gobiernos sino también de empresarios, sociedad civil y otros actores. Su principal resultado fue la aprobación del Consenso de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo, una declaración de principios, de los países desarrollados y en desarrollo, que realiza propuestas concretas en seis áreas: la movilización de los recursos domésticos, la inversión directa, el comercio internacional, la cooperación técnica, la deuda externa y la mejora de la coherencia de políticas. Los compromisos de aumentar la cooperación para el desarrollo contraídos por los donantes en Monterrey invirtieron la tendencia decreciente registrada por la asistencia oficial para el desarrollo en los años noventa y dieron paso al aumento de esa asistencia que tuvo lugar al principio del siglo XXI.

La Conferencia de Seguimiento Internacional sobre Financiación para el Desarrollo para Examinar la Implementación del Consenso de Monterrey, tuvo lugar en Doha del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008 y adoptó la Declaración de Doha, que reconocía nuevamente la importancia de la movilización de recursos para el desarrollo y su uso eficaz. Para ello se hacía un llamamiento a una acción coordinada y coherente con la formulación de estrategias nacionales de desarrollo que reflejaran adecuadamente los intereses de los países en desarrollo y la reforma de las instituciones económicas internacionales para otorgar una mayor representación a los países en desarrollo.

La tercera Conferencia de Financiación para el Desarrollo se celebró en Addis Abeba del 13 al 16 de julio de 2015. Su principal resultado fue la adopción de la Agenda de Acción de Addis Abeba, que va más allá de los compromisos de Monterrey y Doha al establecer un marco global para alinear los flujos financieros y las políticas de desarrollo con las prioridades económicas, sociales y también medioambientales. A las seis áreas recogidas en la declaración de Monterrey, se une la cooperación en ciencia tecnología e innovación.

La declaración de Addis Abeba también refuerza el proceso de seguimiento de los compromisos a través del Foro sobre Financiación para el Desarrollo, que se celebra anualmente en el marco del ECOSOC, con la participación de las instituciones financieras internacionales. Por otra parte, también cabe señalar la creación de una Task Force Interagencia sobre Financiación para el Desarrollo (IATF en sus siglas en inglés), que está compuesta por más de 60 organizaciones internacionales y que debe reportar anualmente sobre la implementación de los compromisos alcanzados en Addis Abeba. Sus trabajos sirven de insumos al Foro sobre Financiación para el Desarrollo antes mencionado.

El informe elaborado por la IATF sobre Financiación para el Desarrollo en 2020 señala que, como consecuencia de la crisis causada por el COVID-19, se han producido importantes retrocesos que ponen en peligro la consecución de los ODS. Para remediar esta situación propone acelerar la transición en diversas áreas como el uso de las tecnologías digitales para promover las finanzas sostenibles y fomentar el interés por las finanzas sostenibles.

BIBLIOGRAFÍA:

Informe sobre Cooperación al Desarrollo de la OCDE:

<https://www.oecd.org/dac/development-cooperation-report/>

Web del Comité de Ayuda a Desarrollo:

<http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>

Web del Partenariado Global para un Desarrollo Eficaz: <https://www.effectivecooperation.org/>

Center for Global Development: quality of ODA tool <https://www.cgdev.org/topics/quoda>

Informe sobre Financiación para un Desarrollo Sostenible de 2020 NNUU

<https://www.un.org/development/desa/publications/2020-financing-for-sustainabledevelopment-report.html>

Web de la Task Force Interagencia sobre Financiación del Desarrollo Sostenible:

<https://developmentfinance.un.org/>

Consenso de Monterrey:

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.198_11.pdf

Agenda de Acción de Addis Abeba:

<https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2051&menu=35>

GRUPO TERCERO
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Tema 40

La cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral. Agencias especializadas, fondos y programas. Las instituciones financieras internacionales de desarrollo: el grupo del Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo, incluyendo los promovidos por las economías emergentes. Principales fondos multilaterales.

Sumario: 1. La cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral. 1.1. Concepto. 1.2. Tipos de contribuciones. 1.3. Porqué hacer cooperación multilateral. 2. Las Naciones Unidas: 2.1. Agencias especializadas. 2.2. Fondos y programas. 2.3. La reforma del sistema de desarrollo de NNUU. 3. Las instituciones financieras internacionales de desarrollo: 3.1. El grupo del Banco Mundial. 3.2. Los Bancos Regionales de Desarrollo. 4. Los Fondos Multilaterales. 4.1. Concepto. 4.2. Principales Fondos.

I. Contexto

La cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral. Se trata de una modalidad de ayuda con entidad propia, pero no se debe olvidar que la cooperación multilateral es muy heterogénea dependiendo del tipo de organismo al que se contribuye. Hay que diferenciar la acción multilateral como política de acción exterior global, de la cooperación multilateral para el desarrollo. El CAD distingue 7 categorías de organismos.

Es necesario distinguir contribuciones multilaterales y multi-bilaterales, y las contribuciones obligatorias y voluntarias. Es necesario tener en cuenta la calidad de las contribuciones multilaterales.

El sistema multilateral es el vehículo más apropiado para abordar los Bienes Públicos Globales y generalmente está menos fragmentada que la cooperación bilateral.

Las Naciones Unidas. El sistema de desarrollo es uno de los 3 pilares de Naciones Unidas (conocido como UNDS por sus siglas en inglés). Lo componen el conjunto de 34 entidades dedicadas a la cooperación para el desarrollo.

Las Agencias Especializadas se financian a través de contribuciones obligatorias (cuotas), su mandato excede el ámbito puramente de cooperación al desarrollo al tener también una función normativa, y cuentan con cierta autonomía jurídica y funcional de NNUU.

Los Programas y Fondos se financian exclusivamente con aportaciones voluntarias de los gobiernos, se dedican enteramente a actividades operacionales de desarrollo y ayuda humanitaria, y las Resoluciones de la AGNU son de obligado cumplimiento.

Tras años con importantes problemas financieros y estructurales, el UNDS requiere de una reforma urgente. La Resolución 72/279 logra avances y acuerdos específicos para progresar en la reforma.

Las instituciones financieras internacionales de desarrollo. Las IFIs de desarrollo operan a modo de bancos dado que sus actividades se centran principalmente en la concesión de préstamos en términos concesionales para actividades de desarrollo y cuyos accionistas son principalmente los gobiernos de los Estados Miembros.

El Banco Mundial está compuesto por cinco instituciones: El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

Entre los Bancos Regionales destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

Los Fondos Multilaterales. Los fondos globales son una forma alternativa para avanzar en objetivos con un marcado enfoque vertical. Surgieron como asociaciones de multidonantes para movilizar recursos adicionales para problemas o temas específicos, y promoviendo una mayor complementariedad, coordinación y alineación.

Destacan la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI), el Fondo Global Contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF) o el Fondo Verde del Clima, entre otros.

2.La cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral.

2.1.Concepto

La cooperación multilateral se realiza solamente a través de organismos internacionales que despliegan toda o parte de su actividad en el área del desarrollo internacional, mientras que la cooperación bilateral es aquella que realiza el país donante directamente con el país en desarrollo.

Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, se consideran entidades multilaterales de desarrollo aquellos organismos institucionales formados por gobiernos de países que dirigen sus actividades a favor del desarrollo y de la ayuda a los países receptores. En la cooperación con organismos multilaterales se pueden distinguir 7 categorías, de acuerdo con el CAD:

- 2.1.1. un primer grupo de 4 categorías con organismos multilaterales no financieros, compuesto por NNUU, UE, OMC, y a otras organizaciones internacionales que no pertenecen a las Naciones Unidas.
- 2.1.2. y un segundo grupo, constituido por organismos multilaterales financieras o Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), que incluye al Grupo Banco Mundial, los Bancos regionales de Desarrollo y el FMI.

De cualquier manera, es necesario diferenciar la acción multilateral como política de acción exterior global, de la cooperación multilateral para el desarrollo. Por otra parte, hay organismos multilaterales que no tienen un mandato específico de cooperación al desarrollo, pero cuyas contribuciones computan como AOD según directrices del CAD, como, por ejemplo, la Organización Mundial de Comercio (OMC).

2.2. Tipos de contribuciones

En cuanto al tipo de contribuciones, la cooperación multilateral no reembolsable puede clasificarse como:

- a) **AOD Multilateral o contribuciones generales a presupuesto regular (“core”)**: son contribuciones al presupuesto general del organismo, es decir, no marcada ni sectorial ni geográficamente, ni destinada a ningún programa específico. Estas contribuciones multilaterales al presupuesto general pueden ser de carácter obligatorio (cuotas de membresía o “*assessed contributions*”) o voluntario dependiendo de la naturaleza de la entidad. Las contribuciones a presupuesto regular deben entenderse como compromiso del país para fortalecer el mandato de los organismos y el mantenimiento y desarrollo de su capacidad institucional.
- b) **AOD multi-bilateral o contribuciones marcadas (“*earmarked*”)**: son recursos del país donante a un proyecto, país, región, sector o programa particular, pero canalizados a través de una entidad multilateral. Se trata de contribuciones que suelen tener carácter voluntario y donde el donante retiene cierto control sobre su ejecución. No obstante, dentro de esta clasificación hay que distinguir:
 1. Contribuciones a programas globales o regionales, fondos conjuntos o fondos temáticos: se trata de contribuciones con un bajo grado de marcaje, ya que el organismo cuenta con cierto margen de operación, y, por lo tanto, tienen una naturaleza más multilateral y son considerados de mayor calidad. Estos a su vez pueden ser:
 - 2.2.1.1. Fondos bilaterales o uni-donantes dentro de una entidad (como era el Fondo ODS en el PNUD, ya cerrado).
 - 2.2.1.2. Fondos temáticos multidonante, que pueden ser dentro de una entidad a fondos alineados a su programación, o fondos globales para abordar un bien público global.
 - 2.2.1.3. Fondos mancomunados (*pooled funds*), fondos multi-donante y multiagencia, de carácter regional o global, que contribuyen al logro de resultados de programas de carácter integral en la aplicación de los ODS, (como el Fondo Conjunto de Naciones Unidas para la Agenda 2030).

Contribuciones a proyectos específicos, que suelen darse con un alto nivel de marcaje, ya que suelen ser para un país y áreas específicos, implementados por una única entidad y financiados por un único donante. Por ello, son considerados de menor calidad para el logro de una acción multilateral eficaz y ágil.

A efectos estadísticos (en el reporte al CAD) se clasifica como multi-bilateral toda contribución que no vaya al presupuesto regular de un organismo (*core*), a pesar de la gran diversidad, naturaleza y calidad de los diferentes tipos de contribuciones que, como se observa, se encuentran dentro de esta clasificación. Esto no ayuda a visibilizar el esfuerzo de los países donantes en mejorar la calidad

de las contribuciones multi-bilaterales, por lo que actualmente en el CAD se está llevando a cabo un proceso de revisión en el reporte de este tipo de contribuciones para diferenciarlos y determinar su grado de calidad.



Elaboración propia

2.3. Porqué hacer cooperación multilateral

El sistema multilateral es el vehículo más apropiado para abordar los Bienes Públicos Globales por las siguientes tres características:

- su legitimidad política para tratar asuntos de ámbito global,
- una base técnica más amplia que los donantes individuales,
- cuentan con economías de escala que permiten acciones más eficaces y de mayor impacto.

La cooperación multilateral es más compleja, ofrece menor visibilidad y la toma de decisiones está alejada del gobierno donante que debe esforzarse para conseguir una participación activa en los órganos de gobernanza, espacio de toma de decisiones. Estos factores en ocasiones se interpretan como dificultad para la obligada rendición de cuentas por parte de los gobiernos donantes, lo que requiere dotarse de los elementos necesarios para trasladar la información oportuna y adecuadamente.

No obstante, un análisis del *Overseas Development Institute* (ODI) británico que comparaba la cooperación multilateral frente a la bilateral señalaba que a menudo los receptores de ayuda preferían los canales multilaterales a los bilaterales y que los bilaterales eran susceptibles de estar más politizados que los multilaterales. Igualmente, la vía multilateral

- 12 Fondos y Programas,
- 13 agencias especializadas,
- 5 comisiones regionales,
- 2 departamentos del Secretariado - 2 entidades adicionales.

Representa casi el 80% de la financiación total del conjunto de las Naciones Unidas (60% del total para actividades operacionales de desarrollo, y el 20% para normativa global, estándares y asistencia). El 20% restante de financiación de NNUU es para operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP).

El órgano llamado a coordinar las actividades de NNUU en el campo del desarrollo es el Consejo Económico y Social (ECOSOC), aunque con una función más política y orientativa que operativa.

3.1. Agencias Especializadas

Las Agencias Especializadas se financian a través de contribuciones obligatorias (cuotas o *assessed contributions*) aunque también pueden recibir contribuciones voluntarias adicionales – tanto básicas (a “*core*”) como vinculadas a programas, fondos fiduciarios específicos o proyectos (marcadas). Con el pago de la cuota los países mantienen su membresía y como contraprestación participan en sus órganos de gobierno. Su mandato excede el ámbito puramente de cooperación al desarrollo al tener también una función normativa de estándares e informes técnicos. Por esa razón, sólo una parte de las cuotas son considerados AOD.

Las agencias especializadas son parte del sistema de Naciones Unidas a través de unos convenios específicos, pero han sido creadas a través del respectivo tratado internacional que les otorga autonomía jurídica y funcional, mandato y órganos de gobierno propios. Los Directores Ejecutivos de las Agencias Especializadas no dependen del Secretario General (SGNU) pero le reconocen una labor de coordinación, especialmente a través de la Junta de Coordinación de los Directores Ejecutivos (“*Chief Executive Board for Coordination*” - CEB) que él preside.

Algunas Agencias de relevancia:

- Organización Internacional del Trabajo (OIT), encargada de las cuestiones relativas al trabajo y a las relaciones laborales, cuenta con una estructura de representación tripartita en la que participan Gobiernos y representantes tanto de los trabajadores como de los empresarios. Apareció antes que Naciones Unidas.
- La Organización Mundial de la Salud (OMS), tiene el mandato de promover la cooperación técnica internacional en salud, el control y la erradicación de enfermedades; y la Organización Panamericana de Salud (OPS), que es parte de la OMS, pero está integrada, a su vez, en el sistema interamericano.
- la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), cuyo objetivo es erradicar el hambre, brinda brindar servicios tanto a países desarrollados como a países en desarrollo,
- la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), con un mandato muy amplio en materia de educación, ciencia y cultura, y programas para la cooperación científica y la preservación del patrimonio mundial.

3.2. Fondos y Programas

Los Fondos y Programas se financian exclusivamente con aportaciones voluntarias de los gobiernos, que pueden ser a su presupuesto ordinario (“core”) o marcadas (“earmarked”) a programas o fondos concretos. Todos los Fondos y Programas se dedican a actividades operacionales de desarrollo y ayuda humanitaria, facilitando asistencia técnica o apoyo financiero a los países en desarrollo, por lo que la totalidad los fondos canalizados por estas organizaciones computan como AOD.

Los programas y fondos dependen de la Asamblea General través del ECOSOC, aunque con diversos grados de autonomía funcional. Al contrario de las Agencias Especializadas, las Resoluciones de la Asamblea General (AGNU) son vinculantes para los Fondos y Programas y sus Directores Ejecutivos responden ante el SGNU. Sus órganos de gobierno son las Juntas Ejecutivas, de participación limitada por grupos regionales.

Algunos Fondos y Programas de relevancia:

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo principal propósito es promover el cambio y conectar a los países con las redes de conocimiento, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Es responsable de la elaboración del Índice de Desarrollo Humano (IDH)
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), su mandato es promover la protección de los derechos de la infancia, ayudar a satisfacer sus necesidades básicas y otorgar protección especial a los niños y niñas más desfavorecidos. Tiene una componente de desarrollo y también humanitaria.
- ONU Mujeres, que trabaja en la construcción de capacidades nacionales para diseñar y aplicar políticas de igualdad. Tiene también un mandato normativo dentro del sistema de NNUU en cuestiones de igualdad de género.
- Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP), organismo adscrito al PNUD, pero que goza de cierta autonomía, y es la organización internacional de referencia en la promoción de los derechos reproductivos y la salud reproductiva, en el marco de los objetivos de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNHABITAT), su mandato de promover el desarrollo urbano sostenible a nivel social y medioambiental y trabajar para lograr una habitabilidad adecuada para los más pobres.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), encargado de las cuestiones medioambientales y que desempeña un papel clave en la cooperación científica internacional en relación con el medio ambiente global.
- Programa Mundial de Alimentos (PMA), entidad humanitaria encargada de la distribución de ayuda alimentaria con una gran capacidad logística. Se apoya a menudo en organismos nacionales y en ONG humanitarias y de desarrollo, internacionales y locales.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), vela por la protección de los refugiados, pero su mandato, que se renueva periódicamente en la asamblea general de Naciones Unidas, también abarca a las personas solicitantes de asilo, los apátridas, y, en determinadas circunstancias, a los desplazados internos y los retornados.
- Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), organismo financiero multilateral cuyo objetivo es el de combatir el hambre y la pobreza rurales en los

países en desarrollo. Concede financiación directa en forma de préstamos concesionales y donaciones, y moviliza recursos adicionales para sus proyectos y programas, con especial énfasis a las necesidades de las comunidades rurales menos favorecidas.

2.3. Reforma del sistema de desarrollo de NNUU

Es importante comprender que los organismos necesitan un mínimo de financiación a su presupuesto regular u ordinario (“*core funding*”) para poder ejecutar su mandato y llevar a cabo sus actividades operacionales de manera efectiva. De este modo, en la medida que las contribuciones muy marcadas reflejan el interés particular del donante, éstas pueden entrar en conflicto con la planificación estratégica del organismo. En los últimos años, no obstante, se ha observado un aumento de este tipo de contribuciones multilaterales muy marcadas, lo que ha llevado a una situación de competencia entre diferentes departamentos o entidades, diversificación de la misión u objetivo principal de un organismo, o duplicidad en las actividades y descoordinación en la distribución del trabajo. Además, los costes de transacción aumentan con obligaciones de reportar a la medida del donante, perjudicando también los propios sistemas internos de auditoría y rendición de cuentas. Se ha observado también que la financiación multi-bilateral muy marcada crea problemas en terreno y que es fundamental que estas contribuciones financien exclusivamente actividades que estén alienadas a las estrategias de desarrollo del país socio o de la organización, y que haya una coordinación de cerca con los otros actores y donantes multilaterales.

Tras un largo proceso de debate y de elaboración de Informes, en mayo de 2018 se adoptó por consenso en la AGNU la Resolución 72/279 sobre el “Nuevo posicionamiento del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el contexto de la Revisión Cuadrienal Amplia de la Política relativa a las actividades operacionales de desarrollo”. La Resolución logra grandes avances y acuerdos específicos para progresar en la reforma del UNDS:

- Nueva generación de Equipos País de las Naciones Unidas (conjunto de entidades presentes en un país, o *UN Country Teams – UNCTs*):
 - Se busca racionalizar el despliegue de los UNCTs de acuerdo con las necesidades del país, y evitar duplicidades o solapamientos.
 - Se acuerda reforzar los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (llamados en inglés UNDAFs, instrumentos de planificación en país del UNCTs), para que sean más sólidos y alineen la acción de todas las entidades en terreno.
 - Se acuerda avanzar en el uso de locales comunes entre entidades.
- Revitalización del sistema de Coordinadores Residentes (CRs), responsable designado por el SGNU para liderar los UNCTs:
 - Se desvinculan los CRs del PNUD y pasa a depender del SGNU, dándole mayor peso político.
 - Al no depender del PNUD, la financiación del sistema de CR no recae en su presupuesto regular. Para ello, se crea un nuevo sistema de financiación que implica un reparto de costes entre todas las entidades, una aplicación de una tasa del 1% sobre las contribuciones muy marcadas, y la creación de un Fondo Fiduciario de transición voluntario para el sistema de CR (*RC voluntary Trust Fund*).
 - El CR rinde cuentas directamente al SGNU así como los países anfitriones.

- Las entidades del UNCT deben informar tanto a sus propias entidades como como al propio CR sobre sus actividades.
- Financiación del sistema de las NNUU para el desarrollo: se establece un nuevo pacto de financiación (*Funding Compact*), de modo que los países donantes se comprometan a mejorar la calidad de sus contribuciones (contribuciones a *core*, Fondos mancomunados o fondos temáticos, reducir los fondos uni-donantes y las contribuciones muy marcadas, creación del Fondo Conjunto para la Agenda 2030); a cambio de un compromiso del UNDS para lograr más eficiencia y coordinación (especialmente en terreno), ahorros, transparencia y racionalización (especialmente en sus altos costes fijos, que los países donantes piden que se ajusten), así como mejores resultados y mayor impacto en desarrollo.

4.Las instituciones financieras internacionales de desarrollo.

Las instituciones financieras internacionales (IFIs) de desarrollo operan a modo de bancos dado que sus actividades se centran principalmente en la concesión de préstamos en términos concesionales para actividades de desarrollo y cuyos accionistas son principalmente los gobiernos de los Estados Miembros. Sus objetivos básicos son promover el crecimiento económico, el progreso social y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Las IFIs de desarrollo hacen valer en los mercados su calificación de riesgo, para proveer crédito a los países en desarrollo en términos favorables. En general, sus créditos tienen el grado de concesionalidad requerido para que computen como AOD, y representan la principal fuente de financiación concesional de los países más pobres del mundo.

Dentro de esta clasificación entrarían también los bancos nacionales de desarrollo, entre otros. De cualquier forma, el CAD contempla sólo 3 categorías: el Grupo Banco Mundial, los Bancos Regionales de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.

4.1.El grupo del Banco Mundial

El Banco Mundial es una organización multinacional especializada en finanzas y asistencia técnica. Fue creado en la Conferencia de Bretton Woods, en 1944 al mismo tiempo que el FMI, con la misión de estimular el desarrollo a través de la asistencia y financiación en mejores condiciones de las que provee el mercado. Nacido como Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), en 1960 se creó la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que otorga créditos en condiciones concesionales y desde hace unos años también donaciones a los países con bajos ingresos. De forma adicional, se crearon la Corporación Financiera Internacional, para promover la inversión y el desarrollo del sector privado, el Centro Internacional para el Arreglo de Disputas de Inversión, para solventar disputas entre Gobiernos e inversores privados, y el Organismo Internacional de Garantía de Inversiones, para asegurar las inversiones contra riesgos no comerciales. El conjunto de estos organismos, junto con el BIRF y la AIF, es lo que se denomina el Grupo del Banco Mundial.

4.2.Bancos Regionales de Desarrollo

Tomando al Banco Mundial como referencia, se fueron creando a lo largo del tiempo diversos Bancos Regionales y Subregionales de Desarrollo, cuya diferencia fundamental

con el primero es que se trata de Bancos en los que los países regionales receptores de fondos mantienen la mayoría del capital, de los votos y de la representación.

Entre estos destacan en el ámbito del desarrollo:

- el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que también engloba otros organismos como la Corporación Iberoamericana de Inversiones –ventanilla del sector privada–, el Fondo de Operaciones Especiales (FOE) –ventanilla blanda del grupo–, y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN);
- el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), que cuenta también con el Fondo Africano de Desarrollo destinado a préstamos concesionales y donaciones a los países más pobres del continente;
- el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) y su ventanilla blanda, el Fondo Asiático de Desarrollo (FAD);
- el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), cuyo objetivo le diferencia del resto de bancos regionales: apoyar la transición hacia la economía de mercado en sus países de operaciones mediante la financiación de proyectos fundamentalmente en el sector privado.
- Con este mismo modelo se crearon también los Bancos Subregionales de Desarrollo, cuyo mandato, centrado primordialmente en la integración regional, los ubica dentro de este grupo, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) o la Corporación Andina de Fomento.

5. Los Fondos Multilaterales.

5.1. Concepto

En este apartado se abordan los denominados **Fondos Globales**, que son una parte de la categoría del CAD denominada “Otros Organismos”. Los fondos globales o fondos verticales son una forma alternativa que resultó innovadora en el momento de su creación con la perspectiva de avanzar hacia los ODM, objetivos con un marcado enfoque vertical. Surgieron la mayoría a principios del 2000 como asociaciones de multidonantes para movilizar recursos adicionales para problemas o temas específicos, y promoviendo una mayor complementariedad, coordinación y alineación. Por ello, son de especial relevancia para la cooperación internacional por la importancia de sus actividades.

Estos fondos globales son instrumentos financieros y no agencias ejecutoras, que cuentan con estructuras de planificación y gestión relativamente más ligeras y suelen actuar a través de organismos nacionales en los países receptores y de ONG.

Con frecuencia constituyen alianzas Público-Privadas y reúnen a agencias multilaterales y bilaterales en colaboración con fundaciones privadas, empresas y organizaciones no gubernamentales. Estos fondos generan aspectos positivos, ya que cumplen un rol importante al atraer atención internacional y recaudar fondos adicionales y específicos. Sin embargo, con los fondos también se ha aumentado la fragmentación de los canales de ayuda, que en ocasiones se traduce en cargas adicionales y sobre todo en un aumento de la dispersión de la ayuda al desarrollo y de sus resultados esperados. Se puede argumentar, además, que la gran mayoría de estos fondos, (ares de salud y educación, sobre todo), han provocado alteraciones graves en los sistemas nacionales que abordan dichas temáticas de forma integral.

5.2.Principales fondos

- Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI), es una organización internacional (en realidad PPP o consorcio formado por donantes, organismos internacionales y líderes de la industria de las vacunas) creada en el año 2000 con una dotación inicial de la Fundación Bill y Melinda Gates con el objetivo de mejorar el acceso a vacunas nuevas e infrautilizadas para los niños que viven en los países más pobres del mundo. Esta organización reúne a los sectores público y privado (agencias de NNUU, gobiernos, sector privado y sociedad civil) con el objetivo común de crear igualdad de acceso a las vacunas para los niños movilizando no solo recursos financieros sino apoyo técnico también. GAVI se financia a través de dos vías: contribuciones directas (75%) y contribuciones innovadoras (25%) a través del *International Finance Facility for Immunisation (IFFIm)* y del *Advance Market Commitment (AMC)*.
- Fondo Global Contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (conocido como Fondo Mundial), es también un partenariado creado en el año 2000 que pretende movilizar y poner a disposición recursos adicionales destinados a la prevención y al tratamiento del SIDA, de la tuberculosis y de la malaria. Se trata de un instrumento de financiación basado en la colaboración con contrapartes sobre el terreno. Con los fondos conseguidos de los donantes (sector público (95%) y privado, fundaciones, etc. (5%)) se apoyan programas gestionados por expertos locales en más de 100 países, pero las decisiones de planificación las toman los gobiernos nacionales con la revisión de un panel de expertos.
- Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF): es el mayor financiador público de proyectos para la conservación y recuperación del medio ambiente global. Consiste en una asociación de 18 entidades – agencias de la ONU, bancos multilaterales de desarrollo, entidades nacionales y ONG internacionales. Este Fondo es un mecanismo internacional de cofinanciación que concede donaciones a países para que inviertan en proyectos medioambientales mundiales en varias áreas: cambio climático, biodiversidad, degradación de la tierra, aguas

internacionales y productos químicos. El Centro de Inversiones alberga la Unidad de Coordinación del FMAM, que gestiona la cartera de proyectos FAO-FMAM.

- Fondo Verde del Clima (o “*Green Climate Fund*”): es el fondo global de más reciente creación. Creado en el 2010 con la finalidad de ser el mecanismo de financiamiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Su principal cometido es apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para limitar o reducir sus emisiones y ayudarlos a adaptarse a los efectos del cambio climático y mitigar sus efectos.

Bibliografía

- Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo <http://www.cooperacionespanola.es/es/estrategia-multilateral-de-lacooperacion-espanola>
- <https://cooperacionespanola.es/es/informe-de-cooperacion-multilateral-2016>
- Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Modalidades%20e%20instrumentos%20de%20cooperaci%C3%B3n/Guia%20de%20modalidades%20e%20instrumentos.pdf>
- UNSG Report on the Implementation of the QCPR Resolution. Enero 2015.
- “Bilateral versus multilateral aid channels: strategic choices for donors”. Nilima Gulrajani. ODI. Abril 2016. <https://www.odi.org/publications/10371-bilateral-versus-multilateral-aid-channels-strategic-choices-donors>
- “Towards a New Multilateralism”. Bruce Jenks and Homi Kharas. Abril 2016. <http://www.brookings.edu/research/papers/2016/04/04-toward-newmultilateralism-kharas-jenks>

GRUPO TERCERO
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Tema 4I

La política de cooperación para el Desarrollo de la UE: bases normativas, instrumentos y mecanismos de gestión de la ayuda. El Consenso Europeo de Desarrollo. Relaciones con los países ACP. La ayuda humanitaria de la UE

Sumario: 1. Contexto. 2. Bases normativas. 2.1. Origen y evolución. 2.2. Naturaleza, principios y objetivos. 2.3. Eficacia de la ayuda y coherencia de políticas. 3. Instrumentos y mecanismos de gestión de la ayuda. 3.1. Instrumentos financieros de la UE. 3.2. Mecanismos de gestión de la ayuda. 4. El Consenso Europeo de Desarrollo. 4.1. Antecedentes. 4.2. Principales rasgos. 5. Relaciones con los países ACP. 5.1. Antecedentes. 5.2. Pilares y dimensiones de la relación UE-ACP. 5.3. Instituciones. 5.4. El FED. 6. La ayuda humanitaria de la UE. 6.1. Naturaleza y marco normativo. 6.2. Financiación y mecanismos de gestión.

1. Contexto

El Programa de las NNUU para el Desarrollo (PNUD), define EL DESARROLLO como el *proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente*. El concepto de Desarrollo, por tanto, va más allá del mero aumento del PIB de un país, incluyendo consideraciones sobre prosperidad, justicia y sostenibilidad en una sociedad con el objetivo de que ésta ofrezca oportunidades reales de gozar en plenitud de los DDHH.

En términos cuantitativos, la UE es el mayor donante mundial de AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo), integrando más de la mitad de la AOD mundial y, además, el principal donante de ayuda humanitaria, proporcionando aproximadamente el 50 % de los fondos mundiales de este tipo de ayuda. La UE canaliza sus fondos de AOD a través de diversos instrumentos, y siempre en el marco del TFUE, del nuevo Consenso Europeo de Desarrollo y de la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible.

2. Bases normativas

2.1. Origen y evolución

La cooperación al desarrollo forma parte del proceso de integración europea desde sus comienzos y, de acuerdo a la idea de progresividad que impregna la evolución de la UE ha ido desarrollando competencias en este ámbito:

- El **Tratado de Roma (1957)**, en su parte IV, ya preveía crear el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), con carácter extrapresupuestario, para cooperar con las antiguas colonias y territorios de ultramar. En este período, la cooperación para el desarrollo tiene una inclinación hacia las preferencias comerciales y asistencia financiera.

- El **Tratado de Maastricht (1992)** introduce la cooperación como política comunitaria, reconociendo a la UE competencias en materia de cooperación al desarrollo. El objetivo fundamental es la erradicación de la pobreza y la integración de los países ACP en la economía mundial. Su periodo de validez era de 20 años y está actualmente en proceso de re-negociación.
- Con el **Tratado de Niza (2001)** se introduce un nuevo capítulo: de cooperación económica, financiera y técnica, la UE se compromete con los ODM y se crea la Oficina de Cooperación Exterior de la UE **EuropeAid**.
- Con el **Tratado de Lisboa (2009)** reforzó la base jurídica de la cooperación europea al desarrollo. En **2017**, se firma el **nuevo Consenso Europeo para el Desarrollo**, que representa una nueva visión colectiva y un nuevo plan de acción para erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible, y adaptando la política de cooperación UE a la Agenda 2030.

2.2. Naturaleza, principios y objetivos

El Tratado de Lisboa establece, en el título tercero de la parte quinta, la cooperación al desarrollo como **POLÍTICA COMPARTIDA** en el marco de los **PRINCIPIOS** contenidos en el art. **21.1 TUE**:

“La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”.

El Título III, **Artículos 208 a 211 TFUE** introduce los principios y objetivos de la política compartida de cooperación al desarrollo.

Artículo 208 establece que:

- “El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza.”.
 - “La Unión y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las NNUU y de otras organizaciones internacionales competentes”.
 - “Las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los EEMM se complementarán y reforzarán mutuamente”.
- **Artículo 209** - Relativo a procedimiento y acuerdos con terceros, establece que:
- “El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán las medidas necesarias para ejecutar la política de cooperación para el desarrollo, que podrán referirse a programas plurianuales de cooperación con países en desarrollo o a programas que tengan un enfoque temático”.
 - Por su parte, “el Banco Europeo de Inversiones contribuirá, en las condiciones previstas en sus Estatutos, a la ejecución de estas acciones”.

- Además, “la Unión podrá celebrar con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes cualquier acuerdo adecuado para la consecución de los objetivos enunciados en los artículos 21 del Tratado de la Unión Europea y 208 del presente Tratado”.

- **Artículo 210** - Relativo a las relaciones concretas con los EEMM

- “Con objeto de favorecer la complementariedad y la eficacia de sus acciones, la Unión y los Estados miembros coordinarán sus políticas (...) y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación”.
- “Podrán emprender acciones conjuntas”.
- “Los Estados miembros contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda de la Unión”.

- **Artículo 211** - Relación UE-EM con terceros países y OOI competentes: “En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes”.

2.3. Eficacia de la ayuda y Coherencia de políticas para el Desarrollo

La **AGENDA DE LA EFICACIA DE LA AYUDA**, incorporada con la **Declaración de París** de 2005 de la OCDE, se ha revisado en dos ocasiones: en el marco del **Programa de Acción de Accra** (2008) y de la **Alianza de Busan** para una Cooperación al Desarrollo Eficaz (2011). Ambas revisiones contaron con el firme apoyo de la UE.

En 2005, la UE adoptó el programa **COHERENCIA de las políticas en favor del desarrollo** (CPD), aplicable a doce ámbitos políticos distintos, incluidos el comercio, la migración y el transporte. Asimismo, la Comisión publica con carácter bianual un informe en el que se lleva a cabo un seguimiento de los avances de la UE en el ámbito de la CPD. En 2007, la UE adoptó el **Código de Conducta sobre la división del trabajo en la política de desarrollo**, y en 2011 el **Marco operativo sobre la eficacia de la ayuda**.

La primera reunión de alto nivel de la **Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz**, de la que forma parte la UE, se celebró en México en **2014** con el objetivo de colocar la eficacia del desarrollo en un lugar central de la agenda para el periodo posterior a 2015.

3. Instrumentos y mecanismos de gestión de la ayuda.

3.1 Instrumentos Financieros de la UE

La UE canaliza la política de cooperación a través de diversos instrumentos, de distinta naturaleza (geográfica o temática):

1. **Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)**: Dotado de 19.700 millones EUR, desde 2014 asignados en función del **principio de «diferenciación»**, cubre la cooperación con América Latina y determinados países de Oriente Próximo, Asia Central, Oriental, Meridional y Sudoriental, y Sudáfrica. El ICD también contiene dos programas temáticos globales:
 - a. El programa «Retos y bienes públicos mundiales» (5.100M€),

- b. El programa «Organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales» (1.900M€).

2. Fondo Europeo de Desarrollo (FED): Instrumento de naturaleza geográfica. Es el mayor instrumento de desarrollo de la Unión (XI FED asciende a 29.100M€), así como el más antiguo. **No forma parte del presupuesto de la Unión:** funciona dentro del marco del Acuerdo de Cotonú y cubre la cooperación con los países ACP y los países y territorios de ultramar (PTU). Los fondos se asignan utilizando un sistema de **«programación rotatoria»** en la que los países socios participan a la hora de determinar las prioridades y proyectos de cooperación. Sus ámbitos esenciales son:

- a. El desarrollo económico,
- b. El desarrollo social y humano
- c. La integración y cooperación regional.

3. Resumen del resto de instrumentos de cooperación:

Instrumento	Enfoque	Formato	Presupuesto
Instrumento Europeo de Vecindad	16 países de la Vecindad Europea, Rusia (cooperación regional y transfronteriza)	Geográfico	15 400 M.EUR
Instrumento de Preadhesión (IPA)	Balcanes y Turquía	Geográfico	11 700 M.EUR
Instrumento de Asociación (nuevo)	Países industrializados/emergentes	Geográfico	955 M.EUR
Instrumento para Groenlandia	Groenlandia	Geográfico	184 M.EUR
Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)	Promoción de la democracia y los derechos humanos	Temático	1 300 M.EUR
Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz	Estabilidad política y consolidación de la paz	Temático	2 300 M.EUR
Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (ICSN)	Seguridad nuclear	Temático	225 M.EUR

Nuevo marco financiero plurianual (2020-2026):

En el nuevo marco financiero plurianual se plantea un **instrumento único** de política exterior (**Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional - NDICI**) en el que se busca consolidar la totalidad de los anteriores instrumentos de cooperación para el desarrollo bajo un mismo Reglamento, dando mayor coherencia y enfoque estratégico a la acción exterior y cooperación de la UE. En este nuevo instrumento, la AOD ascendería a aproximadamente al 92% de los fondos (cuya previsión se estima en torno a los 89.000M€). Uno de los aspectos claves pendientes de decisión es si el nuevo instrumento incluirá al FED y al instrumento de vecindad.

Por su parte, las negociaciones sobre la **futura relación entre la Unión y los países ACP** comenzó a mediados de 2018, sin haberse cerrado aún, estando por tanto prorrogado temporalmente el Acuerdo de Cotonú, y aún vigente el XIFED.

3.2. Mecanismos de gestión de la ayuda

Tipos de ayuda y herramientas:

- **Proyectos, subvenciones y contratos**

Los proyectos desarrollan las actividades y objetivos específicos, con un período y presupuesto definidos.

Las subvenciones son contribuciones financieras directas a organizaciones o a los proyectos que gestionan y se conceden a través de convocatorias de propuestas.

Los contratos se adjudican mediante procedimientos de licitación de servicios, suministros u obras.

- **Apoyo presupuestario**

Basado en el diálogo político y en la responsabilidad mutua, el apoyo presupuestario consiste en transferencias directas a las arcas públicas del país socio. También incluye medidas para evaluar y mejorar el impacto de los fondos (indicadores, entre otras). La ayuda se adapta a las necesidades que determina el país en sus planes de desarrollo, y en ocasiones va acompañado de reformas en las políticas públicas.

- **Apoyo sectorial**

Buena parte de la financiación del desarrollo de la UE se destina a sectores concretos de los países socios: energía, agricultura, educación, etc. La financiación puede traducirse en apoyo presupuestario sectorial, en subvenciones y contratos o en recursos que los distintos donantes ponen en común.

- **Cooperación delegada**

Parte de la financiación de los instrumentos financieros UE puede ser ejecutada a través de las agencias o bancos de desarrollo acreditadas de los EEMM.

- **Blending**

Son instrumentos que combinan una subvención o donación del presupuesto UE con préstamos de instituciones financieras de desarrollo (BM, BID, CAF, etc) al país socio. Normalmente se articulan a través de las agencias de cooperación de los EEMM, que suelen contribuir igualmente con subvención o cooperación técnica. (El instrumento LAIF para América Latina o el CIF para el Caribe son dos ejemplos).

Además, la AOD de la UE puede canalizarse, en términos generales, de manera **bilateral** (a los países) o **multilateral** (a programas de organismos multilaterales como la ONU o el Banco Mundial, entre otros).

Principales actores en la gestión:

- a) **Consejo de la Unión Europea:** en su formación de **Asuntos Exteriores**, dedica una sesión semestral a temas de Cooperación al Desarrollo (**CAE Desarrollo: próximo en 2023 en Cádiz**). En ellas se debate y fija la posición de la UE para la definición de su propia

política y la de los debates internacionales en curso. La titular por España de estas sesiones es la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional. Bajo la coordinación general de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, corresponde a la DG POLDES la preparación de la posición de España.

- b) El **Parlamento Europeo** ejerce una función co-legislativa y de control de la Comisión Europea. Para preparar sus decisiones en este campo existe una Comisión parlamentaria permanente especializada: la **Comisión DEVE**.
- c) La **Comisión Europea** planifica y ejecuta la política de Cooperación para el Desarrollo de la UE, de acuerdo con sus propias competencias, con los presupuestos anuales y plurianuales de la Unión y según los instrumentos legislativos aprobados por Consejo y Parlamento. Para el ejercicio de estas competencias, y bajo la coordinación del AR/VP, existe: una **Comisaria de Asociaciones Internacionales**, una Dirección General (**DG DEVCO**) y una extensa red de **Delegaciones de la UE** en terceros países. También intervienen en cuestiones estrechamente relacionadas con el desarrollo los **Comisarios de Ayuda Humanitaria y Política de Vecindad** y las **DGs ECHO y Vecindad**. En el ejercicio de sus competencias, la Comisión consulta con grupos de expertos de los EEMM y se somete legalmente al control de éstos por la vía de la **Comitología**.
- d) **El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)** participa en la definición estratégica de la cooperación al desarrollo de la UE, en estrecha coordinación con la Comisión Europea y el Consejo de la UE.
- e) El **Banco Europeo de Inversiones** juega un papel creciente en la arquitectura del Desarrollo de la UE. Combina inversiones a largo plazo de las instituciones financieras de desarrollo (préstamos, capital de riesgo, etc.) con fondos de subvención para generar mayores inversiones, buscando mayor sostenibilidad del proyecto o programa. Otro de sus objetivos es la promoción de la cooperación entre los actores europeos y no europeos de ayuda, y entre el sector privado y público de los países socios.

4. El Consenso Europeo de Desarrollo.

4.1. Antecedentes

El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo es la respuesta de la UE a los nuevos retos globales, y busca adaptar la acción exterior de la UE a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Fue acordado en septiembre de 2017 entre la UE y sus EEMM, en consulta con otros actores y países socios.

4.2 Principales rasgos

El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo constituye un marco común general para la cooperación europea para el desarrollo. Se aplica en su integridad a todas las instituciones de la Unión Europea y a todos sus EEMM, que se comprometen a colaborar de forma más estrecha, aunque tiene carácter de *soft law* y, por tanto, **no es vinculante**.

Los principales compromisos que introduce el Consenso, se dan en tres esferas:

- Se reconocen las **estrechas interconexiones** existentes entre los distintos elementos de la acción exterior. De ella forman parte el desarrollo y la paz y la

seguridad, la ayuda humanitaria, la migración, el medio ambiente y el clima, así como elementos transversales como: la juventud, la igualdad de género o el cambio climático.

- El nuevo Consenso aplica una visión global de los medios de ejecución, fomentando que la UE y sus EEMM participen en formas más innovadoras de financiación del desarrollo, potenciando las inversiones del sector privado y movilizand o mayores recursos nacionales para el desarrollo.
- La UE y sus EEMM se comprometen a buscar unas **asociaciones más amplias y mejor adaptadas a los diferentes contextos**, con una variedad más nutrida de actores, incluida la sociedad civil, y contando en todo caso con los países socios en todas las fases de desarrollo.

5. Relaciones con los países ACP.

ACP hace referencia a un grupo de 79 países de África (48), Caribe (15) y Pacífico (15), firmantes del Acuerdo de Cotonú, con el fin de defender sus intereses comunes y con los que la UE tiene especial relación.

5.1. Antecedentes

La UE lleva más de cinco décadas apoyando a los países ACP: ya el Tratado de Roma (1957) dispuso la creación del primer Fondo Europeo de Desarrollo para conceder asistencia técnica y financiera a los países africanos con los que los EEMM mantenían lazos históricos.

- El **grupo de países ACP** como tal se creó formalmente en **1975** en virtud del **Acuerdo de Georgetown**, que fue firmado inicialmente por 46 Estados de África, el Caribe y el Pacífico.
- Entre **1975** y 2000, las relaciones ACP-UE se rigieron por el **Convenio de Lomé**, que sustituyó al Convenio de Yaundé (1963) y fue objeto de diversas revisiones periódicas (**Lomé I 1975-1980, hasta Lomé IV bis 1995-2000**).
- El **23 de junio del 2000** se firma en **Cotonú** el **Acuerdo de Asociación ACP-UE**, que entró en vigor en abril de 2003. El Acuerdo de Cotonú estaba llamado a prolongarse hasta el año 2020 (actualmente se encuentra en fase de prórroga hasta el cierre de las negociaciones en curso para la futura relación UE-ACP), y ha sido revisado cada cinco años.

5.2. Pilares y dimensiones de la relación UE-ACP

El Acuerdo es un instrumento jurídicamente vinculante que establece instituciones conjuntas y un marco de diálogo dividido en tres áreas de contenido.

1. **DIMENSIÓN POLÍTICA:** fundamentada en un diálogo político regular; con el objetivo de desarrollar políticas para la consolidación de la paz y para la prevención y la resolución de los conflictos, y fomentar los DDHH, los principios democráticos del Estado de Derecho y la gestión transparente y responsable de los asuntos públicos.
2. **DIMENSIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL:** con el objetivo principal de incentivar la negociación de acuerdos regionales para liberalizar los intercambios comerciales. No solo se limita a las prácticas comerciales sino que también se extiende

a la protección de los derechos de propiedad intelectual o al respeto de las normas laborales internacionales.

3. DIMENSIÓN DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO: tratando de introducir mejoras sectoriales: sistemas educativos, sanitario, asistencia social.

Por otro lado, a los países ACP menos desarrollados, sin litoral o insulares, así como a los países que salen de un conflicto, se aplica un **tratamiento especial** en determinados ámbitos (principalmente en materia de seguridad alimentaria, de cooperación regional, de infraestructuras de transporte y de comunicaciones).

En caso de incumplimiento de los elementos esenciales del Acuerdo, el texto prevé medidas: procedimiento preliminar de consulta, y, de no encontrarse una solución aceptable, se podrán adoptar medidas adicionales, incluida la suspensión del Acuerdo.

5.4. El Fondo Europeo de Desarrollo (FED)

El FED es el principal instrumento de cooperación con los países ACP, así como también para los territorios de ultramar (estos últimos vinculados a Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido).

Se acuerda para un periodo aproximado de 5 años. El acuerdo para el FED con los países ACP se firma periódicamente, el primero se firmó en 1959 y el último se firmó en 2014 (hasta 2020): el XI FED (29.000M€).

No se incluye en el presupuesto UE. Se financia con contribuciones de los EEMM a lo que se suma financiación adicional del BEI en forma de préstamos.

6. La ayuda humanitaria de la UE.

6.1. Principios y Objetivos

El art. 214 TFUE precisa lo siguiente:

- **En cuanto a su objeto:** *Dichas acciones tendrán por objeto (...) prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones.*
- **En cuanto a los principios:** las acciones de ayuda humanitaria se llevarán a cabo conforme a los principios del Derecho internacional y a los principios de:
 - a) Imparcialidad: la ayuda humanitaria debe proporcionarse atendiendo únicamente a la necesidad de la población, sin discriminación entre personas.
 - b) Neutralidad: la ayuda no debe favorecer a ninguna de las partes implicadas en detrimento de la otra.
 - c) No discriminación: la ayuda humanitaria ha de ser prestada en función de las necesidades concretas de cada situación, prescindiendo de cualquier otro criterio que suponga discriminación por raza, sexo, o ideología política.

6.1. Naturaleza y marco normativo

El art. 214 TFUE (capítulo III) establece que *las acciones de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente*. No obstante, La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación entre las acciones de la Unión y las de los EEMM, con objeto de aumentar la eficacia y complementariedad de los mecanismos de la Unión y de los mecanismos nacionales de ayuda humanitaria.

- a) El **Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria** recoge el marco general de la política en materia de asistencia humanitaria, pero no es vinculante.
- b) **El Reglamento (CE) no 1257/96 del Consejo**, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria, establece disposiciones y normas pormenorizadas y si es vinculante.

6.2. Financiación y mecanismos de gestión

La UE es el principal donante de AOD en ayuda humanitaria y su principal fuente de financiación en este ámbito proviene del marco presupuestario plurianual de la UE.

Los **principales actores** son:

- **DG ECHO:** fue creada en 1992 como el organismo central para la prestación y coordinación de la ayuda humanitaria europea, y en 2004 pasó a ser una dirección general (DG) de la Comisión Europea. Su director general responde ante el Comisario Europeo de Gestión de Crisis. La DG ECHO no ejecuta programas de asistencia humanitaria por sí misma, sino que financia operaciones que ejecutan sus socios.
 - Sus **principales cometidos** son facilitar fondos, comprobar la buena gestión de las finanzas y velar para que los bienes y servicios de sus socios lleguen a las poblaciones afectadas de forma eficaz y rápida. La DG ECHO realiza una evaluación inicial de la situación de crisis sobre el terreno. A continuación, los fondos se desembolsan rápidamente sobre la base del «enfoque basado en la necesidad». La Comisión puede incoar procedimientos presupuestarios acelerados (hasta 3M€ en 72 horas, y 10M€ en 10 días).
 - **Prioridades políticas:** busca mejorar el **vínculo entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo**, y en última instancia la paz y seguridad. **Aumentar la resiliencia** es el eje central de los principales programas. La visión que tiene la UE para el futuro se recoge en la Comunicación de 2014: *Marco de Acción de Hyogo posterior a 2015: gestionar los riesgos para lograr la resiliencia*, que se enmarca en la Conferencia Mundial de las NNUU sobre Reducción del Riesgo de Desastres de **Sendái** (2015).
- **Mecanismo de Protección Civil:** Creado en 2001 y formado por 32 Estados (los 28 EEMM de la EU más la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Montenegro y Noruega). Su misión principal es la coordinación de la protección civil con el fin de mejorar la prevención, preparación y respuesta ante crisis. Incluye: la **Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias** que ofrece una reserva común voluntaria de medios de respuesta previamente comprometidos por los Estados participantes; el **Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias**, y el **Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia**.

- **El Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria:** Previsto en el art. 214.5, del TFUE, se creó en 2014 como «*la iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE*», pretende potenciar la resistencia de las comunidades vulnerables. Sus 147,9M€ de presupuesto han permitido la formación y el despliegue de aproximadamente 4000 voluntarios.
- **El Departamento de Respuesta a Crisis y Coordinación de Operaciones del SEAE:** Asiste a la AR/VP y realiza un seguimiento de la actualidad mundial para preparación de respuesta de la UE a crisis potenciales y emergentes. El departamento gestiona asimismo la **EU Situation Room**, un órgano de supervisión que está permanentemente en alerta, para prestar servicios de campo a las misiones y DUEs en terreno, o para activar una plataforma de crisis.

GRUPO TERCERO
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

TEMA 42.

La política española de cooperación para el desarrollo sostenible. Marco normativo: la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, y su desarrollo reglamentario. Órganos competentes en la formulación de la política: el Gobierno y las Cortes Generales. El papel de la Administración General del Estado y sus órganos dependientes, la FIIAPP y la Fundación Carolina. Los órganos de coordinación y consulta. Personas al servicio de la cooperación al desarrollo sostenible.

I. Introducción

En 2015, se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción de las Naciones Unidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. En dicho plan se definen los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que deberían alcanzarse en 2030. Aunque han transcurrido diez años desde entonces y los países han adoptado medidas para integrar la Agenda 2030 en sus planes nacionales de desarrollo y alinear las normativas e instituciones que los respaldan, todavía queda un largo camino por recorrer. La pobreza, el hambre y las enfermedades siguen concentrándose en las personas y países más pobres y vulnerables.

La edición de 2024 del informe del Índice de Pobreza Multidimensional señala que en el mundo hay 1.100 millones de personas que viven en la pobreza extrema, de las cuales el 40 % vive en países en situación de guerra, fragilidad y/o con escasa paz. Los datos ponen de manifiesto que el ritmo de avance actual no permitirá alcanzar los ODS. Precisamente por ello, el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, hizo un llamamiento para la movilización en favor de “una década de acción para los ODS”, que fue asumido por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre ODS de 2019, en la que acordaron tomar medidas en esta dirección. En este contexto, la cooperación internacional para el desarrollo resulta fundamental. Todos los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre ellos España, disponen de su propia política de cooperación.

Partiendo de esta base, el objeto de esta exposición será el estudio de la política española de cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

2. La política española de cooperación para el desarrollo sostenible

La política española de cooperación internacional para el desarrollo se ha ido construyendo de forma progresiva desde los años 1970.

2.1. Antecedentes: el Fondo de Ayuda al Desarrollo

El inicio de la política española de cooperación para el desarrollo se remonta a mediados de la década de 1970. En 1974 el Gobierno aprobó la participación de España en el Fondo Africano de Desarrollo y en 1976 ingresó en el Banco Interamericano de Desarrollo. Ese mismo año se creó el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), un instrumento que pretendía responder al doble objetivo de apoyar la exportación de bienes y servicios españoles y favorecer el desarrollo de los países receptores de la financiación. Sin embargo, hasta 1977 España no dejó de recibir préstamos del Banco Mundial y hasta 1981 no dejó de ser considerado un país receptor de ayuda internacional.

2.2. La Constitución Española de 1978 y la articulación de un sistema incipiente de cooperación para el desarrollo

El fundamento de la política de cooperación para el desarrollo sostenible de España se encuentra en la Constitución Española de 1978, cuyo preámbulo proclama la voluntad de la Nación española de “colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”. A principios de la década de 1980, varios Ministerios empezaron a ejecutar sus propias acciones de cooperación, aunque de forma desarticulada y sin líneas estratégicas claras.

2.3. La creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y la aprobación de las líneas directrices de la política española para la cooperación para el desarrollo

A mediados de la década de 1980 se produjeron cambios notables en los ámbitos institucional y estratégico de la política española de cooperación para el desarrollo. En esta etapa se sentaron las bases de la arquitectura institucional de la cooperación española, con la creación en 1985 en el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y en 1988 de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Oficina de Planificación y Evaluación. Paralelamente, en 1986 se creó la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional como órgano para facilitar la coordinación de la Administración. En el ámbito estratégico, el Consejo de Ministros aprobó en 1987 las líneas directrices de la política española para la cooperación para el desarrollo, que recogieron, por primera vez, sus principios rectores, objetivos, fines, medios e instrumentos. En esta etapa, España se adhirió también a las Comunidades Europeas, canalizando desde 1986 parte de su ayuda a través de su presupuesto. En 1984 se incorporó al Banco Africano de Desarrollo y en 1985 lo hizo al Banco Asiático de Desarrollo.

2.4. La entrada de España en el CAD de la OCDE

En 1991, España se convirtió en miembro del CAD de la OCDE, asumiendo a partir de ese momento las directrices y criterios de este organismo en la materia. Se puso fin así al proceso de incorporación de España al sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Durante la primera mitad de la década de 1990, se crearon algunas instituciones más, como el Consejo de Cooperación al Desarrollo, para dar voz a los representantes de las ONGD, agentes sociales y expertos en el ámbito de la cooperación.

2.5. La aprobación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo

La política española de cooperación resultante adolecía de varias debilidades. Faltaba claridad en los principios, objetivos, prioridades, modalidades e instrumentos de la cooperación. La planificación, el seguimiento y la evaluación de la cooperación no eran suficientes. Existía cierta descoordinación institucional en el seno de la Administración General del Estado (AGE) y con el resto de Administraciones, al no existir una instancia de coordinación interterritorial. Además, la política de cooperación española no estaba lo suficientemente coordinada con la política comunitaria. Para responder a todas estas necesidades se aprobó la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en la que se recogen las bases de la política actual.

La adopción de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, fue un hito clave, al definir la cooperación para el desarrollo como política pública, diferenciada de la política exterior, y por introducir el principio de coherencia de políticas para el desarrollo, acorde a lo establecido en el entonces vigente Tratado de la Unión Europea, y el Plan Director como instrumento de planificación.

El desarrollo de la Ley 23/1998 incluyó nuevos instrumentos, como los microcréditos (2000), la conversión de deuda (2006), y el Fondo para la Promoción del Desarrollo (en lo sucesivo, FONPRODE) (2010). Se reguló el estatuto del cooperante (2006), y se aprobó un nuevo estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional (2000, aunque creada en 1988), después Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante, AECID) (2007); se estableció la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (2000), y se reformó el Consejo de Cooperación para el Desarrollo (2001). El sistema de la cooperación española se completó con la creación de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas en 1998, y la Fundación Carolina en el año 2000, que se analizarán más adelante.

Este recuento muestra que la cooperación española cuenta con un marco legal y un sistema institucional asentado, estando plenamente integrada en los marcos multilateral, de la Unión Europea, e iberoamericano, y en la propia acción exterior de España. Asimismo, es un marco plenamente integrado en el CAD de la OCDE en cuyos debates en este ámbito la cooperación española participa activamente y cuyas normas y recomendaciones incorpora. Con más de veinte años en vigor y sin

apenas reformas, la Ley 23/1998, de 7 de julio, ha sido su piedra angular. Su éxito y permanencia se deben a su carácter marco; al apoyo social y el consenso con el que se aprobó en el Congreso y el Senado, y la definición de la cooperación para el desarrollo, dentro de la acción exterior, como una política pública abierta a la participación de las entidades sociales y el sector privado.

3. Marco normativo: la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global y su desarrollo reglamentario

3.1 La Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global

Esta ley promueve una reforma profunda y amplia de la cooperación española para el desarrollo sostenible, conforme con los principios de buena regulación, de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, y transparencia, inspirada en los valores de solidaridad de la sociedad española; de responsabilidad de España en tanto que actor en el ámbito internacional y de cooperación ante los grandes desafíos que afronta el mundo. Esta ley impulsa un nuevo paradigma de la cooperación al desarrollo sostenible en su doble vertiente de política pública y elemento integral, central y definitorio de la acción exterior del Estado a partir de una visión transformadora. En este contexto, la renovada cooperación española promoverá la sostenibilidad en todas sus dimensiones, fomentando la inclusión y la participación, la igualdad y la equidad, la transparencia y la responsabilidad, de forma que nadie quede atrás, considerando todos los factores de discriminación y su intersección.

En el balance de la cooperación para el desarrollo española hay activos que deben ser preservados y potenciados en cuanto a capacidades, experiencia, conocimiento, presencia y alianzas, y aspectos que mejorar, incluido un mayor apoyo financiero, una apuesta por un mayor sentido de «sistema» que propicie la concertación y colaboración de actores, instituciones e instrumentos y mejoras en el marco regulatorio en línea con una mayor desburocratización y dotación de recursos técnicos y humanos. De ahí la necesidad de su reforma y fortalecimiento y, en particular, la adopción de una nueva ley que actualice sus principios, objetivos, objeto, instrumentos y marco institucional, y le permita responder mejor a los cambios en la agenda del desarrollo sostenible global.

La Ley cuenta con una serie de novedades:

- Otorgar rango legal al compromiso adquirido por España en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea (UE), de destinar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta (RNB) a Ayuda oficial al Desarrollo (AOD) en 2030.
- Concebir la cooperación al desarrollo como una política pública que contribuya eficazmente a la consecución de las metas globales de desarrollo tal y como se formulan en la Agenda 2030, avanzando hacia el compromiso de optimizar la coherencia de políticas para el desarrollo.

- Fortalecer el sistema de Cooperación Española con la SECI y el MAEC como unidades centrales de la política, y la AECID como la columna vertebral de la misma.
- Reforzar los órganos de gobernanza del sistema de la Cooperación Española a través de la creación del Consejo Superior de Cooperación y la Conferencia Sectorial asegurando la colaboración y coordinación de los diversos niveles de la administración.
- Reconocer el insustituible papel de la cooperación descentralizada, tanto de CC.AA. como de los Entes Locales y de la sociedad civil, como elementos estructurales de la Cooperación Española avanzando hacia una “cooperación de todos”.
- Avanzar hacia una cooperación al desarrollo feminista.

Esta reforma tiene una clara vocación de futuro pues comienza con la aprobación de la Ley pero continúa con la elaboración de la normativa de desarrollo y la aprobación del nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2024-2027. La disposición final tercera de la Ley establece que se habilita al Gobierno, en el ámbito de sus competencias, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en la misma. En el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, dictará cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la misma, en particular lo relativo a: los artículos 14 a 22 sobre el Fondo Español para el Desarrollo Sostenible, F.C.P.J. (FEDES, F.C.P.J.); la composición, organización y funciones de los órganos de coordinación y consulta del artículo 27; el estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; el estatuto de las personas cooperantes al que se refiere el artículo 43.2; y la normativa de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo. Durante el año 2024 se aprobaron los siguientes RDs:

- ✓ Plan Director de la Cooperación Española 2024-2027 (Consejo de Ministros 23 de julio de 2024)
- ✓ Real Decreto 708/2024, de 23 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de las personas cooperantes.
- ✓ Real Decreto 1246/2024, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal «Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo».
- En la misma línea se desarrollará reglamentariamente un nuevo modelo de subvenciones en materia de cooperación al desarrollo sostenible (futuro RD de subvenciones).
- la Ley crea el Fondo Español de Desarrollo Sostenibles, FEDES, que sustituirá al FONPRODE, para modernizar y fortalecer la cooperación financiera y los demás instrumentos de financiación para el desarrollo sostenible (futuro RD del FEDES).
- Nuevos órganos de gobernanza: Conferencia Sectorial, Consejo Superior y Comisión Interministerial.

Con todo ello, esta ley se estructura en cinco capítulos:

3.1.1 Capítulo I: La política española de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global

Resumen: incluye en su sección 1.^a la política española de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global encontrándose en el artículo I el objeto, definición y ámbito de aplicación de la ley. En la sección 2.^a se recogen los principios, objetivos y prioridades. En este capítulo se reafirma la visión solidaria de la cooperación española, como principio transversal y elemento distintivo de la acción exterior de España, que de esa manera se alinea con las metas globales de lucha contra la pobreza y las desigualdades y de desarrollo sostenible. Junto a sus dimensiones sociales y económicas, contempla la dimensión ambiental, en particular en materia de clima y biodiversidad, así como los objetivos de paz, justicia e instituciones sólidas. El compromiso de la ley con la transición ecológica justa y la justicia climática es también expresión del principio de solidaridad con las generaciones futuras. También se afirman los derechos humanos, la promoción de la paz, la ciudadanía global y la igualdad de género, con una cooperación para el desarrollo que, como el conjunto de la política exterior, tiene una orientación feminista.

Junto a la cooperación entre Estados, se abordan también cuestiones globales que trascienden el carácter internacional de la cooperación y se sitúan en una perspectiva más amplia de valores cosmopolitas y de ciudadanía global. Se recoge, en particular, el mandato de alcanzar, en el plazo acordado por la UE, el 0,7 % de la RNB como Ayuda Oficial al Desarrollo para contar con las capacidades y recursos necesarios para responder a los compromisos multilaterales. Además de la AOD, se contemplan los instrumentos y recursos incluidos en la métrica del Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (en lo sucesivo, AOTDS), y alentar la movilización de recursos adicionales conforme a la Agenda de Acción de Addis Abeba.

Finalmente, se recogen en un artículo específico las prioridades geográficas y temáticas, que serán establecidas periódicamente en los sucesivos Planes Directores y otros instrumentos de planificación.

Sección 1^a: objeto, definición y ámbito de aplicación:

- **Objeto (art I):** la Ley tiene como objeto la regulación del régimen jurídico de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global.
- **Concepto (art I):** se entiende por política de cooperación para el desarrollo sostenible aquella que define los principios, objetivos, prioridades, instrumentos y recursos que España despliega, como política pública, a través de su acción exterior para contribuir, de manera coherente y en todas sus dimensiones, a las metas globales de desarrollo sostenible establecidas por las Naciones Unidas, en la actualidad la Agenda 2030, la Agenda de Financiación del Desarrollo Sostenible, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, el Acuerdo de París en el ámbito climático, la Unión Europea y otras instancias multilaterales, y la estrategia española de desarrollo sostenible en su dimensión exterior.
 - La política española de cooperación para el desarrollo sostenible comprende, por ello, tanto los recursos computables como Ayuda Oficial al Desarrollo,

como otras formas de apoyo y financiación contempladas en el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible, cuantificados con arreglo a las métricas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE), así como los mecanismos que aseguran la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.

- **Ámbito de aplicación (art 1):** se aplica al conjunto de actividades que se traducen en transferencias de recursos públicos, materiales y humanos, que la Administración General del Estado, por sí o en colaboración con entidades privadas, destina a dichos fines directamente o a través de organizaciones multilaterales
- **Compromiso 0.7%:** en cumplimiento de los compromisos multilaterales y de los acuerdos adoptados en el seno de la Unión Europea, España destinará, al menos, el 0,7 % de la renta nacional bruta a la AOD, conforme a los criterios contables acordados en el seno de la OCDE, en el horizonte del año 2030, con objetivos intermedios fijados a través de los Planes Directores de la Cooperación Española.

Sección 2ª: Principios, objetivos y prioridades

- **Principios:** la política española de cooperación para el desarrollo sostenible se inspira en los valores superiores de la Constitución Española, comparte los principios y valores sobre los que se asienta la Unión Europea y orientan su política exterior, así como los principios de la Carta de Naciones Unidas y el Derecho Internacional. Asimismo, contribuye a la protección y promoción de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los principales tratados internacionales sobre derechos humanos y expresa también la solidaridad del pueblo español con las personas y naciones más desfavorecidas.

Se reafirma la visión solidaria de la cooperación española, como principio transversal y elemento distintivo de la acción exterior de España, que de esa manera se alinea con las metas globales de lucha contra la pobreza y las desigualdades y de desarrollo sostenible. El artículo 2 incluye una lista exhaustiva de principios básicos que afirma la cooperación española y que serán alcanzados a través de una serie de principios de actuación regulados en el apartado 3 del artículo 2. Entre dichos principios destacan:

- La solidaridad.
- La universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y la no discriminación.
- La igualdad de género, promovida desde un enfoque feminista, como un elemento imprescindible, transversal y distintivo de la cooperación española para reducir las desigualdades entre mujeres y hombres.
- La democracia.
- Coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (art 3): principio y elemento fundamental de la contribución de España a la consecución de las metas globales de desarrollo.

- **Prioridades geográficas y temáticas (art 5):**

- Prioridades geográficas: orientadas a las regiones y países que serán objeto preferente de la cooperación española.
- Prioridades temáticas: dirigidas a determinados ámbitos y sectores de actuación preferente, de acuerdo con los objetivos establecidos en el artículo 4.

La definición de estas prioridades geográficas y temáticas, (en los sucesivos Planes Directores) prestará especial atención a la cooperación con los países menos avanzados, pero también contemplará aquellos países de desarrollo en transición. Se otorgará atención preferente a las áreas que integran la vecindad geográfica y cultural en el norte de África, Oriente Próximo y África subsahariana, en particular a los países de África Occidental y Sahel, y de habla española y portuguesa, así como a los países de América Latina y el Caribe y en el marco iberoamericano. Así mismo, se construirán alianzas con los países con mayores desigualdades, y con los países de asociación y de cooperación con mayor grado de intereses y valores compartidos en el ámbito del desarrollo sostenible.

3.1.2 Capítulo II: Planificación, instrumentos, y modalidades de la cooperación española para el desarrollo sostenible

Sección 1ª Planificación, Seguimiento y Evaluación de la cooperación española para el desarrollo sostenible:

Se establece un sistema de cooperación basado en el conocimiento, con mejor fundamentación doctrinal y técnica de las estrategias, las políticas, y los diálogos con países socios y con otros actores, internos y externos, a través de alianzas y redes de conocimiento y práctica.

- **Planificación (art 6):** la planificación estratégica se articula a través de los siguientes instrumentos: el Plan Director de la política de cooperación para el desarrollo sostenible; los Marcos de Asociación y Alianzas País para el desarrollo sostenible; los Marcos de Asociación Estratégica Multilateral; las Estrategias temáticas y regionales para el desarrollo sostenible; y las Comunicaciones Anuales.

- I. **Plan Director:** documentos cuatrienales que deben definir, para cada periodo y en lo concerniente a la AGE, las modalidades e instrumentos de cooperación, así como sus prioridades y estrategias geográficas y temáticas, y un presupuesto plurianual indicativo.

El Plan Director será elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, oído el Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. El procedimiento incorporará trámites de consulta y audiencia pública que posibiliten la más amplia participación ciudadana. Previo debate y dictamen en el Congreso de los Diputados y en el Senado, el Plan

Director será aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

2. **Marcos de Asociación y Alianzas País:** acuerdos internacionales, de naturaleza administrativa, que establecen el marco institucional estratégico de cooperación y diálogo de políticas para el desarrollo sostenible de España con los países socios. Serán elaborados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
 3. **Marcos de Asociación Estratégica Multilateral:** una vez elaborada la estrategia específica de política multilateral para el desarrollo a la que se refiere el artículo 6.8, podrán acordarse Marcos de Asociación Estratégica Multilateral con aquellos organismos internacionales financieros y no financieros identificados como prioritarios. Estos Marcos serán elaborados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, en colaboración con otros departamentos ministeriales competentes.
 4. **Estrategias temáticas y regionales:** para la concreción de políticas de desarrollo sostenible en regiones geográficas y en ámbitos temáticos horizontales que considere de especial relevancia. Serán elaborados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
- **Evaluación (art 8):** el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, será la responsable de la evaluación de la política de cooperación para el desarrollo sostenible de la Administración General del Estado y organismos dependientes en su conjunto, y de los programas y proyectos financiados con fondos de la Administración General del Estado.

A través del RD 1184/2024, de 28 de noviembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MAEC, se ha creado la Oficina de Evaluación de la cooperación española como unidad adscrita a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional quien pondrá a su disposición medios personales, técnicos y presupuestarios para el cumplimiento de su función. Esta oficina definirá y llevará a cabo el plan de evaluación de la cooperación española desarrollada por la Administración General del Estado y organismos dependientes y en coherencia con el Plan de Evaluaciones Estratégicas cuatrienal del Gobierno y el Plan bienal de Evaluación del Departamento, y definirá la metodología de la evaluación en coordinación con la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas.

Las comunidades autónomas y resto de actores de la cooperación descentralizada tienen sus propios sistemas de evaluación de sus políticas de cooperación, por lo que no estarán sujetas a la evaluación regulada en esta Ley.

Sección 2ª Instrumentos y modalidades:

La cooperación española combina la utilización de diferentes instrumentos y modalidades para responder los compromisos de España con la Agenda de Financiación para el Desarrollo:

- Ayuda programática a los países socios.
- Proyectos y programas
- Cooperación técnica
- Cooperación multilateral (contribuciones obligatorias, voluntarias, reembolsables y no reembolsables)
- Cooperación financiera para el desarrollo sostenible
- Participación en los instrumentos de la Unión Europea
- Alivio de deuda
- Cooperación triangular
- Alianzas estratégicas de múltiples actores
- Generación y transferencia de conocimiento
- Cooperación cultural
- Cooperación bilateral

Sección 3ª Acciones públicas complementarias de la cooperación para el desarrollo sostenible:

Esta sección recoge las acciones públicas complementarias de la cooperación para el desarrollo sostenible. Se reconoce la importancia de la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global y el fomento de la participación, la justicia global y la solidaridad.

La Educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global comprende las acciones de educación, sensibilización y comunicación a través de los medios de comunicación y la educación formal, desde la etapa infantil hasta la universitaria, en la no formal y en la informal, de acuerdo con la legislación aplicable en la materia. Su objetivo es promover en la sociedad española la información, el conocimiento crítico y la comprensión de las dimensiones globales del desarrollo sostenible y la solidaridad de acuerdo con los principios contemplados en la Ley.

Sección 4ª La acción humanitaria:

La sección 4ª (art 13) reconoce la especificidad de la acción humanitaria y su marco normativo diferenciado en el Derecho Internacional; sus necesidades de gestión, acordes a situaciones de emergencia, la importancia de un enfoque de nexo entre la promoción de dicha acción humanitaria, y la paz y el desarrollo, y la necesidad de reforzar la coordinación con otros actores y de dotarla de las adecuadas capacidades y recursos, estableciendo que al menos el 10 % de la AOD española se destinará a ese fin (art 13.4). Si bien se asegura un marco de programación diferenciado y autónomo, también se orienta esta modalidad de asistencia a objetivos de resiliencia y fortalecimiento de capacidades que contribuyan a la prevención, mitigación, respuesta y recuperación temprana. La Ley también

reafirma la importancia de la cooperación cultural y de la acción cultural exterior para el desarrollo sostenible, a cargo de la AECID.

Sección 5ª La cooperación financiera para el desarrollo sostenible:

El objeto de la cooperación financiera para el desarrollo sostenible es responder a los retos de la financiación global del desarrollo conforme a los acuerdos y metas establecidos en Naciones Unidas, en otros marcos multilaterales y en la Unión Europea (art 14). La cooperación financiera para el desarrollo sostenible se guiará por los mismos objetivos y principios enunciados en el capítulo I y por el principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, así como por los objetivos y prioridades establecidos en los instrumentos de planificación de la cooperación española, en particular el Plan Director.

Esta sección recoge la creación del Fondo Español de Desarrollo Sostenible (FEDES) como instrumento de cooperación financiera sin personalidad jurídica propia, con nuevos instrumentos y procedimientos decisorios y de gestión más ágiles, y directrices que mejoren su impacto y aseguren su plena coherencia con las metas del desarrollo sostenible. Esa reforma del marco regulatorio, la gobernanza e instrumentos de la cooperación financiera para el desarrollo sostenible pretende asegurar un enfoque más estratégico y su plena integración en la cooperación con los países socios, los organismos multilaterales financieros, y la Unión Europea; su capacidad de apalancar recursos a través de la financiación combinada; de tener una mejor articulación con el diálogo de políticas y la cooperación técnica; y de asegurar una adecuada valoración de riesgos y costes. Para ello se establecen los principios generales que han de gobernar la cooperación financiera española. En este contexto el fondo facilitará, entre otros, el cumplimiento de los compromisos asumidos por España en el ámbito de cambio climático. Igualmente, en esta sección se destinan varios artículos a la regulación de las modalidades de financiación, los países destinatarios, la gestión del FEDES, que se atribuye a la AECID, y el control parlamentario.

4. Órganos competentes en la formulación de la política: las Cortes Generales, el Gobierno y los órganos de coordinación y consulta

El capítulo III compuesto por tres secciones, está dedicado a los órganos competentes en la formulación de la política de cooperación para el desarrollo sostenible, entre los cuales se cuentan el Congreso de los Diputados y el Senado (sección 1.ª), el Gobierno (sección 2.ª), y los órganos de coordinación y consulta (sección 3.ª), en concreto el Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global; la Comisión Interministerial de la Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, como instancia de coordinación de la Administración General del Estado y la Conferencia Sectorial para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, que refuerza la participación y coordinación con las comunidades autónomas y entes locales, de forma que los mandatos de la ley abarquen el conjunto de actuaciones y recursos de la acción exterior de España en favor del desarrollo sostenible.

De esta forma, la ley define con precisión el sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible, que actúa bajo la dirección del Gobierno a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Ese sistema comprende las actuaciones en materia de desarrollo sostenible de ese ministerio y sus órganos dependientes, de manera directa. También comprende los marcos de gobernanza con los que se asegura una actuación coordinada del conjunto de la Administración General del Estado y el sector público estatal, y la colaboración y coordinación con las comunidades autónomas, en el marco de sus respectivas competencias, y con los entes locales, y otros actores públicos, privados y de la economía social.

El objeto de esta estructura es fortalecer el diseño institucional y la gobernanza, procurando una estructura más integrada y una actuación más coordinada, eficaz y transparente, abierta y participativa, y capaz de rendir cuentas, conforme a los principios de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. El reforzamiento de la dirección política del sistema debe asegurar especialmente que, en aplicación del principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, los objetivos de desarrollo sostenible promuevan, informen y orienten la acción exterior de otros ministerios y entes de la administración; que mejore la coordinación y la complementariedad con otras administraciones, y que se aliente la movilización de recursos adicionales a la AOD.

4.1. El Congreso de los Diputados y el Senado (art 23):

Las Cortes Generales establecerán, en la forma y modo que se determine y a propuesta e iniciativa del Gobierno, las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible. A tal efecto, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales, con anterioridad a su aprobación, la propuesta del Plan Director para su debate y dictamen.

Las Cortes Generales conocerán anualmente, en la forma y modo que se determine y a propuesta e iniciativa del Gobierno, la política española de cooperación para el desarrollo sostenible, y la debatirán de acuerdo con lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras.

Las Comisiones Parlamentarias de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible serán informadas por el Gobierno del nivel de ejecución y grado de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones comprendidos en el Plan Director, y recibirán cuenta de la evaluación de la cooperación, así como de los resultados del ejercicio precedente.

4.2. El Gobierno (art 24):

- El Gobierno define y dirige la política española de cooperación para el desarrollo sostenible.
- A propuesta de la persona titular del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, el Gobierno aprueba el Plan Director.

- Art 25: el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en el marco de la superior dirección del Gobierno y de la persona titular de la Presidencia del Gobierno, es responsable de la planificación, dirección, ejecución y evaluación de la política de cooperación para el desarrollo sostenible desarrollada por la Administración General del Estado y entidades públicas dependientes y de la coordinación de todas las actuaciones de los demás departamentos ministeriales.
- Art 25: La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional es el órgano superior del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación directamente responsable de la planificación y la ejecución de la acción del Gobierno en el ámbito de la política de cooperación para el desarrollo sostenible, y ejerce la dirección política de la cooperación para el desarrollo sostenible de la Administración General del Estado y organismos dependientes
- Art 26: los otros departamentos ministeriales y organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes de la AGE que realicen, en el ámbito de sus competencias, programas, proyectos y acciones en materia de cooperación para el desarrollo sostenible actuarán con observancia de los principios de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, y de unidad de acción del Estado en el exterior. Sus actividades deberán responder a las líneas de actuación marcadas por el Plan Director y los demás instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación tanto en España como en los países socios, y en los organismos multilaterales.

Sección 3ª Órganos de coordinación y consulta:

Según el artículo 27, los órganos de coordinación y consulta de la cooperación española para el desarrollo sostenible son:

- El Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.
- La Comisión Interministerial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.
- La Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

Su composición, organización y funciones se establecerán por las correspondientes normas de desarrollo reglamentario.

- El Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (art 28): órgano del Gobierno para la coordinación general de todas las entidades del sistema español de cooperación al desarrollo dentro de la Administración General del Estado que ejecutan programas, proyectos y acciones de cooperación para el desarrollo sostenible. Además, asegura la participación, deliberación y consulta con otros actores del sistema de la cooperación española.

El Consejo Superior tiene las siguientes funciones:

- a) Establecer directrices y fijar criterios que faciliten la coordinación, la coherencia y la complementariedad de las actividades que realicen en materia de cooperación para el desarrollo sostenible los departamentos ministeriales y organismos públicos y

entidades de Derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, tanto en España como en los países socios, en la Unión Europea y en los organismos multilaterales, a través de las acciones realizadas conjuntamente con estos, y en las posiciones adoptadas por la representación española en sus órganos de gobierno, en particular en los bancos multilaterales de desarrollo a los que España aporta capital.

b) Informar y someter a la aprobación del Gobierno la propuesta de Plan Director; conocer e informar los Marcos de Asociación y Alianzas País para el desarrollo sostenible, los Marcos de Asociación Estratégica Multilateral y las Estrategias temáticas para el desarrollo sostenible, y, emitir recomendaciones para la mejora para todos ellos.

c) Conocer los avances y obstáculos para la aplicación del principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, y emitir recomendaciones para la mejora del conjunto de las políticas que desde la Administración General del Estado y otros actores de la cooperación española puedan afectar a los países en desarrollo y al desarrollo sostenible.

d) Informar los anteproyectos de ley y cualesquiera otras disposiciones generales de la Administración General del Estado que regulen materias concernientes a la cooperación para el desarrollo sostenible.

e) Generar los documentos y análisis sobre aspectos de la cooperación para el desarrollo sostenible que el Consejo considere de utilidad o que le puedan ser requeridos en el ejercicio de las funciones que tiene asignadas.

f) Informar sobre los asuntos concernientes a su ámbito de competencias que el Gobierno someta a su consideración.

En el Consejo Superior participarán los agentes sociales, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y de derechos humanos, una representación de la cooperación descentralizada, las universidades, y otras instituciones y organismos de carácter privado y de la sociedad civil, el sector público empresarial y de la economía social, así como personas expertas independientes. Estará presidido por la persona titular del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

- La Comisión Interministerial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (art 29): órgano de coordinación estratégica de los departamentos ministeriales que desempeñen actuaciones de cooperación para el desarrollo sostenible. Se encargará de poner en común las actuaciones de cada ministerio en materia de cooperación para el desarrollo sostenible a los efectos de asegurar una actuación coordinada, coherente y eficaz con los principios y objetivos establecidos en la Ley. Bajo la presidencia de la persona titular de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, estará integrada por representantes de los ministerios concernidos con rango de Secretaría de Estado o Subsecretaría.

- La Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (art 30): órgano de participación, diálogo, coordinación, concertación y colaboración en materia de cooperación para el desarrollo sostenible de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las comunidades autónomas, y de las ciudades con Estatuto de Autonomía. Tiene por finalidad contribuir a una actuación más eficaz, coherente, coordinada y complementaria de las distintas Administraciones públicas que ejecuten programas, proyectos y acciones en materia de cooperación para el desarrollo sostenible.

La Conferencia Sectorial tendrá las siguientes funciones:

- a) Ser informada sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas.
- b) Asegurar la participación de las comunidades autónomas y los entes locales en la elaboración del Plan Director, así como en la definición de sus prioridades.
- c) De acuerdo con los principios de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, incorporar la contribución de las comunidades autónomas y los entes locales a la elaboración de las Comunicaciones anuales de Cooperación, a los Marcos de Asociación y Alianzas País para el desarrollo sostenible; a los Marcos de Asociación Estratégica Multilateral; y las Estrategias Temáticas para el Desarrollo Sostenible, en favor de una mayor colaboración, coordinación, complementariedad y coherencia.
- d) Intercambiar información sobre las actuaciones programadas por las distintas Administraciones públicas, en ejercicio de sus competencias, y que puedan afectar a las otras Administraciones. A tal efecto, se establecerán mecanismos de intercambio de información, especialmente de contenido estadístico, de cara a las previsiones del esfuerzo de AOD y de otros flujos y de su reporte estadístico
- e) Promover, desde el respeto a las competencias de cada una de ellas en estas materias, la coherencia y el examen de los ámbitos de mejora de los procedimientos de financiación, gestión, seguimiento y evaluación de las actuaciones realizadas por las Administraciones públicas con organizaciones no gubernamentales de desarrollo, con otros actores de la cooperación española y, en su caso, con los países socios, en aras de una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.

Forman parte de la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global la persona titular del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, que la preside, y los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las comunidades autónomas y de las ciudades con Estatuto de Autonomía, competentes en materia de cooperación para el desarrollo sostenible global.

5. Órganos competentes en la ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible: la administración general del Estado y órganos dependientes, con especial referencia a la Fundación Carolina y a la FIIAPP, la cooperación descentralizada, y otras entidades

El capítulo IV tiene por objeto regular los órganos competentes en la ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible, a lo largo de tres secciones. La 1.^a se refiere a la Administración General del Estado y organismos dependientes, incluyendo la AECID, las Oficinas de cooperación española dependientes de esta, y otras instituciones ejecutoras, como la FIIAPP, especializada en cooperación técnica entre Administraciones públicas y en materia de gobierno, y la Fundación Carolina, en el ámbito de la educación superior, ciencia y tecnología, mejorando su integración en el sistema español de cooperación para el desarrollo. Finalmente, se alude también a otros ministerios que puedan estar implicados en la política de cooperación.

Esta reforma contempla, de manera especial, a la AECID como piedra angular del sistema, a través de la aprobación de un nuevo estatuto (aprobado en diciembre 2024) para reforzar sus capacidades de coordinación, análisis, interlocución, programación, y diseño y diálogo de políticas, y respuesta humanitaria. Este organismo contará con autonomía de gestión y flexibilidad presupuestaria para que sea más ágil y efectivo, y se orientará a la gestión por objetivos y resultados a través de un nuevo estatuto, con un nuevo organigrama funcional que le permita una mejor integración de sus funciones de fomento, programación, coordinación operativa, gestión y ejecución, y de los servicios comunes o de apoyo al resto de los actores de la cooperación española.

A su vez, la sección 2.^a se refiere a la cooperación descentralizada de las comunidades autónomas y entes locales, reconociendo sus capacidades, aporte y valor diferencial como expresión plural y solidaria, y como vía de participación en el sistema de la cooperación española de sus administraciones y sociedades.

La sección 3.^a se refiere a otras entidades, que suponen un aporte fundamental al sistema, incluyendo a las ONGD y la sociedad civil, así como el sector privado, agentes sociales y económicos, universidades y centros de estudio e investigación.

Sección 1.^a Administración General del Estado y Organismos dependientes

- **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo** (art 31): agencia estatal adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, responsable del fomento, programación, coordinación operativa, gestión y ejecución de las políticas públicas de la cooperación española para el desarrollo sostenible, acción humanitaria y educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, que cuenta con autonomía operativa y de gestión en el ejercicio de sus funciones.

- La AECID participa activamente en la planificación estratégica de la cooperación española, en la definición de sus prioridades y en la elaboración de los instrumentos, bajo la dirección política de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
- La AECID, en el marco del Plan Director, ejerce la coordinación operativa de la cooperación realizada por el sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible a nivel de sede, regional y de país, en aras de la eficacia, complementariedad y coherencia.
- La AECID promueve la generación de alianzas entre actores de cooperación. Para ello podrá establecer acuerdos operativos y marcos de actuación con el resto de entidades ejecutoras, actores de la cooperación descentralizada, ONGD, universidades, centros de investigación, y sector privado.
- **Las Oficinas de la Cooperación Española (OCE)** (art 32): unidades adscritas orgánicamente a las Embajadas y Representaciones Permanentes bajo la dirección superior de su Jefatura de Misión y la dependencia funcional de la AECID. Aseguran la coordinación y, en su caso, la ejecución y seguimiento de las acciones del sistema de la cooperación española en los países socios, al través del establecimiento de equipos-país que integren a dichos actores, incluyendo a los propios de la cooperación descentralizada.

En determinados países socios, la cooperación española cuenta con Centros de Formación y con Centros Culturales gestionados por la AECID. Los Centros de Formación están especializados en acciones de capacitación y formación, de generación, intercambio y difusión de conocimiento y prácticas para el desarrollo sostenible orientados al fortalecimiento de las capacidades nacionales. Los Centros Culturales desarrollan acciones de cooperación cultural y acción cultural para el desarrollo sostenible en el marco de las competencias de la AECID sobre estas materias.

- **Otras instituciones ejecutoras** (art 33):
 - La FIIAPP es una fundación del sector público estatal especializada en la promoción y gestión de la participación de las Administraciones públicas y sus organismos en programas y proyectos de cooperación española y europea, orientando estas actuaciones hacia resultados de desarrollo sostenible.

Creada en 1998 bajo el nombre Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, con la finalidad de trabajar en la cooperación técnica con las Administraciones Públicas con terceros países fundamentalmente en Iberoamérica. En el año 2000 se fusionó con la Fundación Instituto Iberoamericano de Administración Pública (creada en 1997) dando lugar a la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administraciones y Políticas Públicas (FIIAPP).

La Fundación desarrollará actividades relacionadas con la creación, promoción o consolidación de las instituciones públicas en el ámbito de la Gobernabilidad Democrática, Reforma del Estado y Modernización de las Administraciones Públicas y cualesquiera otras que le fueren encomendadas en el campo de la cooperación internacional. Su labor se orientará de modo particular hacia la formación de dirigentes políticos y sociales y directivos públicos, la investigación, la consultoría y asistencia técnica para el desarrollo de las Administraciones públicas e impulso de la gobernabilidad democrática y fortalecimiento institucional.

El Patronato es el órgano de gobierno, representación y administración de la Fundación que ejecutará las funciones que le corresponden, con sujeción a lo dispuesto en los presentes Estatutos y en el Ordenamiento Jurídico. Desde enero de 2024, el ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, asume la Presidencia de la FIIAPP. Como consecuencia de estos cambios, en adelante será el titular de dicho Ministerio quien desempeñará este cargo y no la Vicepresidencia Primera del Gobierno, como ocurría hasta el momento.

De esta manera, se actualiza la gobernanza de la Fundación con el objetivo de dar más peso a su contribución a la acción exterior española. Además, se reconoce su papel de facilitador de la cooperación internacional de las administraciones públicas españolas y su contribución a la Agenda 2030.

La FIIAPP ejecuta actualmente 118 proyectos de cooperación institucional en 114 países, con una media de ejecución de 70 millones de euros anuales. Su equipo humano está formado por 300 personas, que movilizan a más de 620 profesionales de 180 instituciones del sector público.

- La Fundación Carolina, creada en el año 2000, es la entidad especializada en cooperación en educación superior y generación de conocimiento experto de la cooperación española en el ámbito iberoamericano, con aquellos países con especiales vínculos históricos y culturales con España y en otros que puedan establecerse.

Desde sus inicios, el núcleo de las actividades de la FC se localizó en el ámbito de la formación de estudiantes y profesores/as iberoamericanos/as, impulsando sus estudios a través de becas de posgrado y doctorado, y de ayudas a la investigación, que cubren todas las áreas de conocimiento. El foco en América Latina justifica que el diseño de las convocatorias anuales atienda a sus necesidades educativas, al tiempo que fortalece la internacionalización de las universidades y centros de investigación españoles. Igualmente, como entidad público-privada, la institución incorpora las sugerencias de sus empresas patronas, en convergencia con las prioridades de la cooperación y acción exterior del país.

Preside el Patronato el Rey y entre los vocales se encuentran representantes de distintos Ministerios –como el Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional– y de varias empresas del IBEX-35. La financiación de la Fundación Carolina tiene un carácter público privado. Cuenta con una subvención nominativa anual procedente de los

fondos de la AECID (Presupuestos Generales del Estado), además de la contribución que realizan las empresas del sector privado que integran su patronato.

Sección 2.ª La cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada es el conjunto de programas, proyectos y acciones en materia de cooperación para el desarrollo sostenible que se realiza desde las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias, y la que desarrollan los entes locales y forales (ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares). Se trata de una de las señas de identidad y fortalezas de la cooperación al desarrollo sostenible española y expresión solidaria de sus respectivas sociedades que supone una importante contribución a un sistema de cooperación más democrático y a la buena gobernanza desde la complementariedad y la corresponsabilidad, y del papel de estas Administraciones en el sistema español de cooperación para el desarrollo.

La Ley establece que se impulsará el diálogo y la colaboración con los actores de la cooperación descentralizada en torno a los principios, objetivos y prioridades establecidos en la Ley, para promover una cooperación más coordinada y eficaz y la participación de la cooperación descentralizada en la planificación e implementación de la cooperación española.

La acción de las comunidades autónomas en la cooperación para el desarrollo sostenible se desarrollará según sus respectivos Estatutos de Autonomía, leyes autonómicas y líneas generales establecidas por sus asambleas legislativas o parlamentos.

- **Las Comunidades Autónomas (art 36):** la Ley reconoce el importante papel de las comunidades autónomas en el sistema de la cooperación española para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, a partir de su singularidad y de la complementariedad y diversidad de sus políticas respecto de las que lleva a cabo la Administración General del Estado y otros actores de la cooperación española. Esta cooperación se ejerce con autonomía presupuestaria y en el marco de sus competencias, y se realiza de manera directa, desde las propias administraciones autonómicas, así como de otras entidades. La Ley establece que las comunidades autónomas podrán participar en programas de cooperación delegada de la Unión Europea en los términos que establezca la legislación comunitaria y de modo consensuado con el Estado.
- **Los entes locales (art 37):** la Ley reconoce el importante papel de la cooperación de las entidades locales en el sistema de la cooperación española para el desarrollo sostenible y la solidaridad global a partir de su trayectoria y capacidad de generar alianzas, movilizar a los actores y las capacidades económicas y sociales y el conocimiento experto, así como el de las propias administraciones locales, en las áreas en las que gozan de competencias y capacidades, y promover la participación social y la democracia en el ámbito local. En este sentido, destaca la labor de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Sección 3ª Otras entidades

- **Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo** (art 38): entidades de Derecho privado, legalmente constituidas y sin fin de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios Estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación para el desarrollo sostenible y la acción humanitaria.
- **Organizaciones de la Sociedad Civil** (art 38): entidades no gubernamentales sin fines de lucro, constituidas legalmente, que estimulan la participación ciudadana y operan bajo los principios del artículo 2 desde una perspectiva de justicia global. Las OSC pueden incluir desde organizaciones comunitarias de base, ONGs, redes y plataformas especializadas entre otras, y realizan actividades especializadas conforme a los objetivos del artículo 4, y de forma especial en el ámbito de la promoción de los derechos humanos y de las mujeres, el medio ambiente, la justicia social, la democracia y la paz.

Se trata de actores fundamentales del sistema de cooperación y expresión de la sociedad civil organizada en relación con la cooperación al desarrollo sostenible, para la ejecución de acciones de cooperación para el desarrollo sostenible, la promoción de la coherencia de políticas, el fortalecimiento del espacio cívico y democrático y la defensa de los derechos humanos, en la respuesta a las crisis humanitarias y el fomento de la participación social y la solidaridad y la ciudadanía global.

La Ley establece que el Estado fomentará las actividades de las ONGD y otros agentes sociales a través de la posible concesión, dentro del ámbito de sus competencias, de ayudas y subvenciones y el establecimiento de convenios estables y otras formas de alianzas, con las ONGD y otros agentes sociales y de la sociedad civil. Además, en el ámbito de la AGE, se definirá un marco de relación estable con la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España en nombre de la sociedad civil organizada que impulse las capacidades y contribución de las ONGD a los objetivos de la cooperación y promueva la simplificación de las cargas burocráticas. Asimismo, se establecerán alianzas entre la AECID y las ONGD con el objetivo de procurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible en los países socios. Estas alianzas podrán también ser articuladas localmente para actuaciones conjuntas entre las Oficinas de la cooperación española y las ONGD que trabajen en ese ámbito concreto

- **Sector privado empresarial y economía social** (art 39): se fomentarán los partenariados y las alianzas público-privadas entre los órganos ejecutores de la cooperación española contemplados en la ley y el sector privado empresarial y las entidades de la economía social, para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible en los países socios de la cooperación y la difusión de buenas prácticas españolas en materia de sostenibilidad. Entre los ámbitos de estas alianzas se incluirán la mejora de las cadenas de valor, el suministro de bienes y servicios, la asistencia técnica (incluida la realizada por empresas consultoras), la cooperación financiera, la inversión de impacto, la investigación y la innovación para el desarrollo sostenible, la defensa del medio ambiente y los derechos

humanos y laborales, y el fomento de la participación social en la cooperación al desarrollo sostenible, sin perjuicio de otros ámbitos de actuación.

- **Los sindicatos** (art 40): se fomentarán los partenariados y las alianzas entre los órganos ejecutores de la cooperación española contemplados en la ley y los sindicatos más representativos, para promover sociedades abiertas, equitativas y democráticas en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los países socios de la cooperación. Entre los ámbitos de actuación de estas alianzas se incluirá la promoción y defensa de los derechos laborales y sindicales, el trabajo decente, el fortalecimiento de los sindicatos en los países en desarrollo, y el fomento del diálogo, la concertación social y la participación democrática de las personas trabajadoras.
- **Universidades y centros de estudios e investigación** (art 41): se establecerán mecanismos de colaboración estable con y entre universidades y centros de investigación especializados en los estudios sobre el desarrollo sostenible y la cooperación en educación superior con países socios de la cooperación española, así como se fomentará la generación y transferencia de conocimiento experto para el desarrollo sostenible mediante la generación de redes de cooperación de universidades, programas de investigación con participación de los países socios, asistencia técnica y participación de especialistas en las tareas de cooperación para el desarrollo sostenible.

6. Personas al servicio de la cooperación al desarrollo

El capítulo V regula en su sección 1.ª el personal al servicio de la Administración General del Estado y del sector público institucional, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible, y, en particular, el régimen jurídico del personal de la AECID, con el objetivo prioritario de asegurar la retención y atracción de talento capacitación, especialización y promoción de los recursos humanos. En su sección 2.ª recoge una mejor previsión normativa dedicando sendos artículos al personal cooperante y voluntario en el exterior, que se reflejarán en un nuevo Estatuto de las Personas Cooperantes que desarrolle esta ley.

Sección 1ª Personal al servicio de la Administración General del Estado y del sector público institucional en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible

- **Régimen jurídico del personal de la AECID** (art 43): el personal al servicio de la AECID, tanto en territorio español como en el exterior, está integrado por personal funcionario y personal laboral. El personal funcionario se rige por la normativa reguladora de la función pública correspondiente, con las especialidades previstas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y las que, conforme a ella, se establezcan en su estatuto. El personal laboral se rige por el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, y el resto de la normativa laboral. Las condiciones laborales del personal laboral de la AECID se sujetarán al régimen que establezca su convenio colectivo propio.

El personal que preste sus servicios en la AECID verá reconocido su derecho a la promoción dentro de una carrera profesional evaluable, en el marco del Estatuto del Empleado Público. La política de recursos humanos de la AECID estará orientada a la atracción, retención, capacitación, especialización y promoción de personal, que tendrá derecho a una carrera profesional, en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, con oportunidades de movilidad entre territorio español y exterior.

Sección 2ª Personas cooperantes y voluntariado

- **Personas cooperantes** (art 44): son personas cooperantes las personas físicas, profesionales de la cooperación, que tengan una relación jurídica o de prestación de servicios, laboral o administrativa, por cuenta de organizaciones internacionales o de instituciones u organismos públicos o privados españoles sin ánimo de lucro o de empresas consultoras que trabajen en última instancia para entidades sin ánimo de lucro, para realizar actividades de acción humanitaria o de cooperación para el desarrollo sostenible. Se consideran personas cooperantes a los y las profesionales que trabajen tanto para el sector privado (ONGD, Fundaciones, Asociaciones, empresas consultoras, etcétera) como para el sector público (estatal, autonómico o local).

La Ley establece que, el nuevo Estatuto de las Personas Cooperantes fijará, entre otros aspectos, sus derechos y obligaciones, formación, oportunidades de carrera profesional, homologación de los servicios que prestan, modalidades de previsión social, acceso al sistema sanitario, apoyo en el terreno, y régimen de incompatibilidades. Se impulsará la participación de personas con discapacidad. Dicho Estatuto fue aprobado por RD 708/2024, de 23 de julio.

- **Voluntariado** (art 45): ley ampara a la persona voluntaria al servicio de la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo en el exterior, y a las organizaciones que las encuadren, para la prestación de servicios conforme a lo dispuesto en este artículo. Se establecen dos modalidades de voluntariado para la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo:
 - El voluntariado de corta duración, con una prestación que se extenderá hasta un máximo de seis meses.
 - El voluntariado de larga duración, en el que la persona voluntaria desarrolla su actividad por periodos semestrales prorrogables, hasta un máximo de tres años.

La Administración General del Estado, a través de las Misiones y Representaciones de España en los países en los que actúe la cooperación española, y de las Oficinas de la cooperación española, velará por todas las personas que trabajen en la cooperación de España, se trate de profesionales o de personal voluntario, entendiéndose como tales a todas aquellas personas que se hayan inscrito, en su calidad de cooperantes, o personas voluntarias en el Registro de Matrícula Consular del Consulado General o Sección Consular de la Embajada de España en países

prioritarios de la cooperación española o en otros países donde desarrollen un programa de acción humanitaria o de cooperación al desarrollo sostenible, que ostenten la ciudadanía española y habiten en la respectiva demarcación consular, sean residentes habituales o se encuentren allí en calidad de transeúntes.

Este deber de cuidado incluye obligaciones de información, protección y asistencia consular y, en su caso, la adopción de recomendaciones y otras medidas de apoyo que contribuyan a la seguridad en el terreno de dicho personal, en particular para el personal que actúa en la acción humanitaria.

7. BIBLIOGRAFÍA

Documentos de Naciones Unidas

- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
- Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Edición Especial 2023
- Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024

Documentos de la OCDE

- Perfil de España en el portal del CAD de la OCDE
- Exámenes de Pares del CAD de la OCDE; Mónica Colomer. Agosto 2023

Normativa española

- Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global
- Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo
- Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo
- Real Decreto 1412/2005, de 25 de noviembre, por el que se regula la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional
- Plan Director de la Cooperación Española 2024-2027 (Consejo de Ministros 23 de julio de 2024)
- Real Decreto 708/2024, de 23 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de las personas cooperantes.
- Real Decreto 1246/2024, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal «Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo».

Portales de instituciones de la Cooperación Española

- Portal de la Cooperación Española
- Portal de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)
- Portal de la Fundación Carolina

GRUPO TERCERO
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Tema 43.

El Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global 2024-2027. Enfoques transversales, prioridades sectoriales, geográficas y multilaterales. La planificación bilateral, multilateral, y la planificación en el marco de la UE. Seguimiento, rendición de cuentas y evaluación.

Sumario: 1. Introducción. 2. El Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global 2024-2027. 3. Enfoques transversales, prioridades sectoriales, geográficas y multilaterales. 3.1.1. Enfoque de derechos humanos. 3.1.2. Enfoque feminista y de género. 3.1.3. Enfoque de lucha contra la pobreza y las desigualdades. 3.1.4. Enfoque de justicia climática y sostenibilidad medioambiental. 3.1.5. Enfoque de diversidad cultural. 3.1.6. Enfoque de construcción de paz. 3.2. Prioridades sectoriales. 3.2.1. Transición Social. 3.2.2. Transición ecológica. 3.2.3. Transición económica. 3.3. Prioridades geográficas. 3.3.1. Regiones y países prioritarios para la Cooperación Española. 3.4. Prioridades multilaterales. 4. La planificación bilateral, multilateral, y la planificación en el marco de la UE. 4.1. Planificación bilateral. 4.2. Planificación multilateral. 4.3. Planificación en el marco de la UE. 5. Seguimiento, rendición de cuentas y evaluación. 5.1. Seguimiento y rendición de cuentas. 5.2. Evaluación.

I. INTRODUCCIÓN

El fundamento de la política de cooperación para el desarrollo sostenible de España se encuentra en la Constitución Española de 1978, cuyo preámbulo proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación, entre todos los pueblos de la Tierra, así como en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que define la política de cooperación para el desarrollo como competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros. Con ello, la cooperación para el desarrollo se configura como política de Estado, basada en una concepción abierta y solidaria de la ciudadanía y de la sociedad internacional para responder colectivamente a los retos globales.

Según la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, se entiende por política de cooperación para el desarrollo sostenible aquella que define los principios, objetivos, prioridades, instrumentos y recursos que España despliega, como política pública, a través de su acción exterior para contribuir, de manera coherente y en todas sus dimensiones, a las metas globales de desarrollo sostenible establecidas por las Naciones Unidas, en la actualidad la Agenda 2030, la Agenda de Financiación del Desarrollo Sostenible, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, el Acuerdo de París en el ámbito climático, la Unión Europea y otras instancias multilaterales, y la estrategia española de desarrollo sostenible en su dimensión exterior.

El actual sistema de Cooperación Española se encuentra inmerso en un proceso de reforma, iniciado con la aprobación de la Ley 1/2023 y que culminará con la aprobación de su desarrollo reglamentario. A lo largo del año 2024 se aprobaron los primeros instrumentos de este desarrollo legislativo: Real Decreto 708/2024, de 23 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de las personas cooperantes; Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; y el Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global 2024-2027.

2. EL PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA SOLIDARIDAD GLOBAL 2024-2027

El Plan Director establece la política de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, a través del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible en el marco de las respectivas competencias de cada administración. Abarca un periodo máximo de cuatro años, y está orientado a alcanzar el máximo impacto y resultados de desarrollo, incorporando la contribución del conjunto de políticas públicas y de su colaboración con otras entidades, a las metas internacionales de desarrollo sostenible.

Para cada periodo, el Plan Director define, en lo concerniente a la Administración General del Estado, las modalidades e instrumentos de cooperación, así como sus prioridades y estrategias geográficas y temáticas, y un presupuesto plurianual indicativo.

La figura del Plan Director se regula en la Sección 1ª del Capítulo II de la Ley 1/2023. El artículo 6.4 establece que el Plan Director será elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, oído el Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, incorporando trámites de consulta y audiencia pública que posibiliten la más amplia participación ciudadana. Previo debate y dictamen en el Congreso de los Diputados y en el Senado, el Plan Director será aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. El actual Plan Director 2024-2027 fue aprobado en Consejo de Ministros el pasado 23 de julio de 2024.

- I Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004
- II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008
- III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012
- IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016
- V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021
- VI Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global 2024-2027

El nuevo Plan Director ha sido aprobado en un momento de grandes desafíos y oportunidades, tanto por la reestructuración que está experimentando el sistema internacional de cooperación como por el proceso de transformación del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible, resultado de la aprobación de la Ley 1/2023. El nuevo Plan Director es también una guía para la implementación y desarrollo de esta reforma del sistema. Esto se logra con la mejora de los instrumentos y modalidades de

cooperación y con el apoyo y consolidación de los actores del sistema mediante reformas normativas previstas en la propia Ley, que se desarrollarán durante el periodo de vigencia del Plan Director.

El Plan Director define los objetivos y actuaciones de la Cooperación Española para los próximos cuatro años, promoviendo un abordaje de la triple transición social, económica y ecológica para disminuir o erradicar brechas de desigualdad, incluyendo los desafíos y oportunidades de digitalización en todos los ámbitos. Para lograr dicho objetivo, el Plan Director apuesta por la justicia social, ambiental y climática; por una cohesión social basada en la inclusión, el respeto a la diversidad y la no discriminación; por la articulación de nuevos contratos sociales que tengan en cuenta a las generaciones futuras y que promuevan instituciones democráticas que rindan cuentas ante la ciudadanía, que garanticen la participación política y el acceso a la justicia, y que protejan los derechos humanos, garantizando el acceso igualitario a los servicios públicos.

Para ello, las actuaciones de la cooperación española se guiarán por una serie de principios transversales como son la cooperación feminista, el compromiso con los derechos humanos, la justicia social, ambiental y climática, la lucha contra la pobreza y las desigualdades, el reconocimiento de la diversidad y la erradicación de todas las formas de violencia y discriminación, desde una perspectiva interseccional. Además de estos principios horizontales o transversales, que permearán toda la acción de la Cooperación Española, el Plan Director prioriza ámbitos de trabajo estratégicos y en los que la cooperación española cuenta con una trayectoria consolidada y un claro valor añadido como son la construcción de la paz y la gobernanza democrática, la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas, la salud, los derechos humanos al agua y el saneamiento, la educación y la formación profesional, la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre, la lucha contra el cambio climático y contra la pérdida de biodiversidad, o el crecimiento económico inclusivo y sostenible, sin olvidar en ningún momento el papel fundamental de la cultura como motor de desarrollo sostenible.

El Plan Director esboza distintos instrumentos que la cooperación española tiene a su disposición para cumplir con los objetivos y los principios anteriormente analizados; desde la acción humanitaria y la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global a las distintas modalidades de la cooperación para el desarrollo sostenible: una cooperación financiera renovada, canalizada a través del nuevo FEDES; una cooperación multilateral más ambiciosa; una cooperación bilateral y multilateral, una cooperación regional y una cooperación triangular reforzadas; una gestión de la cooperación delegada más estratégica; una cooperación técnica que movilice alianzas multiactor y apoye el despliegue de capacidades institucionales en los países socios; y una ayuda programática y mecanismos de financiación de proyectos y programas con administraciones públicas, entidades de la sociedad civil (española y local), organizaciones de pueblos indígenas, etc., más ágiles y adaptadas en función del contexto, para lograr un mayor impacto.

Por último, es necesario destacar la apuesta del Plan Director por la localización de los ODS y por el enfoque de desarrollo en transición, desde una visión del desarrollo sostenible que vaya más allá de la medición macroeconómica de la renta y teniendo en cuenta adecuadamente las brechas de desigualdad, las debilidades y desafíos

institucionales, la dimensión medioambiental y las vulnerabilidades frente al cambio climático.

Con todo, el actual Plan Director se divide en once apartados:

1. El Plan Director de la Cooperación Española: un sistema renovado para hacer frente a la triple transición global.
2. Dimensión y contexto de la Cooperación Española: objetivos y principios.
3. La Cooperación Española en el marco de la triple transición: enfoques y prioridades.
4. Planificación.
5. Instrumentos y modalidades destacados.
6. Acción humanitaria.
7. Educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global.
8. Alianzas y personas para una prosperidad compartida.
9. Seguimiento y rendición de cuentas.
10. Evaluación.
11. Gestión del conocimiento.

3. ENFOQUES TRANSVERSALES, PRIORIDADES SECTORIALES, GEOGRÁFICAS Y MULTILATERALES

El actual Plan Director establece una serie de enfoques transversales que deben permear todas las actuaciones de la cooperación española.

3.1.1. Enfoque de derechos humanos

El enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo sostenible se basa, desde el punto de vista normativo, en el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operacional, se orienta a la promoción y protección de dichos derechos, universales, inalienables, imprescriptibles, indivisibles e interdependientes. Su propósito es corregir las prácticas discriminatorias y las brechas de acceso equitativo a servicios públicos y a los espacios de decisión que obstaculizan el progreso en desarrollo sostenible.

La Cooperación Española trabajará para reforzar la capacidad de los países socios, de la sociedad civil y los actores económicos, y de los organismos multilaterales y regionales para poner en práctica este enfoque y apoyar medidas que mejoren la integración, la cohesión social, el acceso a derechos en condiciones de igualdad y no discriminación, y para garantizar el acceso a servicios de calidad de todas las personas, de acuerdo con el II Plan Nacional de Derechos Humanos (2023-2027) de España y con el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia.

3.1.2. Enfoque feminista y de género

El Plan Director establece que las políticas españolas de desarrollo sostenible y de acción humanitaria serán explícitamente feministas, en línea con la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global y con los principios recogidos en la Guía de Política Exterior Feminista. Para ello, se aplicará un enfoque transformador que, partiendo del aprendizaje adquirido desde hace 25 años en la aplicación de la doble

estrategia (transversal y específica) de la Plataforma de Beijing (1995) y la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994), busca incrementar y acelerar los esfuerzos para ir a la raíz y causas de las desigualdades estructurales entre mujeres y hombres, tomando en consideración las interseccionalidades con las desigualdades raciales, étnicas y culturales, por motivos de discapacidad, edad, orientación sexual, y otras.

Este enfoque feminista se debe materializar en avances en el refuerzo de la transversalización de género a todos los niveles: desde la planificación y programación, a la gestión del conocimiento y la evaluación, incorporando asimismo acciones específicas para el empoderamiento de mujeres y niñas en todos los ámbitos de actuación que enmarca el Plan Director, garantizando el apoyo a las políticas de igualdad de los países y las organizaciones socias que así lo requieran, promoviendo y reforzando de esta manera las alianzas y el trabajo con las organizaciones locales de mujeres y entidades feministas.

En el horizonte de este Plan Director, será objetivo de la Cooperación Española que al menos el 60% de las acciones (y en crecimiento progresivo hacia el 85% que propone la UE) de las nuevas intervenciones de los actores del sistema de la Cooperación Española incorporen resultados de desarrollo con un impacto positivo claro para la igualdad y la equidad de género. Además, se elaborará dentro del primer año de vigencia del Plan Director una Estrategia de Cooperación Feminista de la Cooperación Española.

3.1.3. Enfoque de lucha contra la pobreza y las desigualdades

El objetivo de este nuevo enfoque será que todas las intervenciones de la Cooperación Española integren la perspectiva de la lucha contra las desigualdades, promoviendo sociedades inclusivas y sostenibles, y reforzando el objetivo de acabar con la pobreza infantil y la transmisión generacional de la pobreza.

La Cooperación Española desarrollará herramientas para transversalizar de manera efectiva este principio horizontal, y apoyará a los países socios en el fortalecimiento de sus capacidades internas para elaborar sistemas estadísticos fiables que faciliten el seguimiento de la pobreza, el bienestar y las desigualdades más allá de los niveles de renta y de indicadores económicos, y para garantizar, mediante los mecanismos oportunos, la accesibilidad a los mismos de la población local, promoviendo la rendición de cuentas de gobiernos y de otros actores relevantes frente a las demandas y necesidades de la sociedad civil.

Se trata de un enfoque coherente con los principios rectores de nuestro marco normativo nacional, europeo (Consenso Europeo de Desarrollo) e internacional (Agenda 2030), y más concretamente con los ODS 1 y 10, así como con las diferentes recomendaciones del CAD.

3.1.4. Enfoque de justicia climática y sostenibilidad medioambiental

Las políticas de cooperación para el desarrollo sostenible y de acción humanitaria apostarán por la justicia climática y la sostenibilidad ambiental, incluida la protección y defensa de la biodiversidad, como una seña de identidad, en línea con la Ley 1/2023 y con los compromisos adquiridos por España en los foros internacionales, en línea con la Agenda 2030, que establece varios objetivos específicos para los desafíos ambientales —cambio climático, degradación de la vida submarina y de los ecosistemas terrestres, etc.—, y hasta veinticuatro metas ambientales en diversos ODS, que abordan, entre otros, el reciclaje, la contaminación, la habitabilidad y las energías limpias.

Este enfoque debe materializarse en el apoyo a las políticas ambientales y de cambio climático y a las instituciones de los países socios, considerando los aportes ecofeministas y de sostenibilidad de la vida y las políticas de cuidados, y promoviendo alianzas con entidades locales, organizaciones defensoras de la tierra y del medio ambiente, con especial atención a organizaciones indígenas y afrodescendientes y personas defensoras de los derechos humanos en el ámbito medioambiental, y reforzando su integración sistemática en la cooperación internacional.

Además, el Plan Director establece que se actualizarán la Estrategia de Sostenibilidad y Medio Ambiente de la Cooperación Española y las guías de la AECID para la transversalización del medio ambiente y el cambio climático, y para incorporar el medioambiente en la acción y las emergencias humanitarias.

3.1.5. Enfoque de diversidad cultural

Los sucesivos Planes Directores y la Estrategia de Cultura y Desarrollo han venido destacando el reconocimiento y la protección de la diversidad cultural como una de las prioridades transversales en todos los ámbitos de actuación, con el objetivo de que esta pueda expresarse y manifestarse de forma abierta y libre.

El actual Plan Director establece que la diversidad cultural en la Cooperación Española debe ser trabajada como enfoque transversal en todos sus programas, desde los procesos de planificación a todas las fases de formulación, ejecución y evaluación, incorporando plenamente la importancia del entendimiento intercultural en nuestras sociedades, además de reconocer la naturaleza de la cultura como bien público global imprescindible para un futuro sostenible, tal y como reconoce la UNESCO.

Además, durante el periodo de vigencia del presente Plan Director se elaborará una nueva Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española.

3.1.6. Enfoque de construcción de paz

Enfoque dirigido a prevenir conflictos, promover la resolución pacífica de los mismos e impulsar la cultura y construcción de paz. En muchos países socios y contextos donde trabaja la cooperación y la acción humanitaria española, este enfoque adopta además una visión de triple nexo humanitaria-desarrollo-paz. Dicho enfoque implica reforzar la coordinación, complementariedad y coherencia entre la acción humanitaria, las políticas de desarrollo sostenible y la construcción de la paz, respetando los principios de actuación y el valor añadido de cada ámbito.

Este enfoque se desarrollará en contextos frágiles donde convivan la acción humanitaria con la cooperación para el desarrollo sostenible. En estos casos, ambos tipos de intervenciones se desarrollarán atendiendo al enfoque denexo.

3.2. Prioridades sectoriales

El Plan Director 2024-2027 define tres prioridades sectoriales distintas basadas en el concepto anteriormente analizado de “triple transición”. La triple transición busca articular una visión de conjunto que integre el desarrollo sostenible en tres dimensiones clave, vinculadas entre sí e interdependientes, a partir de las cuales se pueden identificar prioridades sectoriales: transición social, transición ecológica y transición económica.

Para cada prioridad sectorial se definen líneas de acción vinculadas a distintas metas de los ODS, que podrán ser adaptadas al contexto cambiante de los países y a las necesidades específicas que puedan requerirse.

3.2.1. Transición Social

La transición social implica reconocer que los desafíos globales, como el cambio climático, la pobreza y las desigualdades, requieren respuestas conjuntas y acciones coordinadas que prioricen el bienestar de la población, garantizando la igualdad de género y los derechos humanos, incluidos los derechos civiles y políticos, el derecho a la salud, a la educación y a la cultura, entre otros.

Las líneas de acción propuestas en torno a la transición social, están articuladas en torno a los siguientes bloques de actuación:

- (i) gobernabilidad democrática (ODS 16): apoyar la participación ciudadana y la promoción y salvaguardia del espacio cívico; promover y fortalecer sistemas de gobernanza incluyentes y representativos que gestionen servicios públicos de calidad y transparentes, fomentando la cohesión social; fortalecer las capacidades institucionales en materia de igualdad, acceso a la justicia y la promoción y protección de los derechos humanos; proteger a las personas defensoras de los derechos humanos, etc.
- (ii) salud global y sistemas sanitarios (ODS 3): fortalecer los Sistemas y Servicios Nacionales de Salud; reforzar los sistemas de salud en preparación y respuesta a emergencias sanitarias; reforzar el acceso a los derechos y la salud sexual y reproductiva; apoyar la investigación, el desarrollo y el acceso a vacunas y medicamentos esenciales y de forma accesible, contribuyendo a la cobertura sanitaria universal.
- (iii) seguridad alimentaria y lucha contra el hambre (ODS 2): luchar contra la desnutrición crónica y asegurar el acceso a la alimentación y garantizar la seguridad alimentaria; fortalecimiento de capacidades para la elaboración de políticas públicas que apoyen el derecho humano a la alimentación y de estrategias nacionales de seguridad alimentaria.

- (iv) educación equitativa, inclusiva y de calidad y formación a lo largo de la vida (ODS 4): acceso a una educación equitativa, inclusiva y de calidad; apoyo a la construcción de políticas educativas basada en la adquisición de competencias no solo en la escuela sino a lo largo de la vida; formación técnica, profesional y superior a través de becas a estudiantes; acceso a una educación inclusiva técnica y profesional que permita el acceso al empleo y trabajo decente; promover una educación inclusiva, universitaria de calidad y favorecer el intercambio de conocimiento entre universidades; educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global.
- (v) igualdad de género y empoderamiento de todas las mujeres y niñas y adolescentes (ODS 5): luchar contra todas las formas de violencia de género y desarrollar marcos legislativos para garantizar los derechos de mujeres, niñas y adolescentes; promover los derechos civiles y políticos de las mujeres y su participación real y efectiva; fomentar y proteger los derechos sexuales y reproductivos de todas las mujeres, niñas y adolescentes y luchar contra las prácticas nocivas; avanzar en el logro de sociedades, políticas y economía de los cuidados, y fomentar los derechos económicos y laborales de las mujeres, para un desarrollo sostenible.
- (vi) cultura y desarrollo sostenible (ODS 11): apoyar la protección, rehabilitación y recuperación del patrimonio histórico y cultural.

3.2.2. Transición ecológica

Ante las consecuencias socioeconómicas que por un lado tiene la degradación del medioambiente -perceptibles en el agua, el suelo, los océanos, la pérdida de biodiversidad terrestre y marina, la contaminación y el cambio climático- y, por otro lado, las oportunidades de crear prosperidad económica y empleos de calidad mejorando el entorno, el Plan Director, en línea con el Pacto Verde de la Unión Europea, promueve una transición ecológica justa. Y es que es necesario abordar esta transición desde una perspectiva de justicia y equidad. Esta transición implica desafiar los modelos de desarrollo insostenibles y promover prácticas respetuosas con el medio ambiente, la preservación de la biodiversidad y la valoración de los conocimientos indígenas y locales. Asimismo, busca asegurar la participación activa y significativa de las mujeres, pueblos indígenas y las comunidades de afrodescendientes en la toma de decisiones y en la construcción de modelos de desarrollo sostenibles compatibles con la conservación de los recursos naturales y la preservación de la biodiversidad, fomentando la igualdad de género y la justicia socioambiental.

El Plan Director establece además que, para reforzar y actualizar el trabajo y el enfoque hacia una transición ecológica, se elaborará durante el periodo de vigencia del Plan Director una nueva Estrategia de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Cooperación Española.

Las líneas de acción abarcan diferentes sectores productivos y se articulan en torno a:

- (i) la lucha contra el cambio climático, tanto en el ámbito de la mitigación como de la adaptación climática (ODS 13): gestión y construcción de resiliencia y apoyo a

los esfuerzos de adaptación frente a riesgos climáticos; apoyar a los países socios en la elaboración de políticas y estrategias de lucha contra el cambio climático con incidencia en la mitigación; poner en práctica los compromisos internacionales adquiridos en la lucha contra el cambio climático.

- (ii) el acceso a energías limpias (ODS 7): promover el uso de energía de fuentes renovables y mejorar la eficiencia energética; investigación, desarrollo tecnológico y capacitación en sistemas energéticos sostenibles.
- (iii) la protección y promoción de la biodiversidad (ODS 14 y 15): promover la protección de la biodiversidad en las políticas de los países socios, y apoyar actuaciones para la gestión sostenible e inclusiva de los ecosistemas; apoyo a la creación, ampliación y gestión de espacios terrestre y marinos naturales protegidos; promover la restauración de ecosistemas degradados, terrestres y marinos.
- (iv) los derechos humanos al agua y al saneamiento (ODS 6): acceso universal y equitativo a servicios de agua potable y de calidad con enfoque de derechos; fomentar sistemas de servicios básicos de saneamiento y equipos de higiene; apoyar la gobernanza inclusiva del agua y la gestión integral de los recursos hídricos de manera sostenible; uso eficiente de los recursos hídricos, conservación de los ecosistemas acuáticos y prevención de riesgos asociados.

3.2.3. Transición económica

Para impulsar la transición económica, se requiere tender hacia modelos de producción más sostenibles que conserven los ecosistemas y pongan en valor los recursos naturales del territorio, teniendo en cuenta las desigualdades existentes.

El Plan Director establece que es necesario promover iniciativas económicas que favorezcan el desarrollo sostenible y la conservación de los recursos naturales mejorando las condiciones económicas y de vida de la población, y garantizando condiciones de trabajo decente, valorando y reconociendo el trabajo no remunerado como es el trabajo doméstico y de cuidados.

Las líneas de acción se agrupan en torno a los siguientes ODS:

- (i) desarrollo rural territorial y sistemas agroalimentarios sostenibles (ODS 2, 11 y 14): apoyar y fomentar sistemas de producción agropecuarios sostenibles y resilientes al cambio climático; apoyar y fomentar sistemas de pesca sostenibles; apoyar políticas que fomenten el desarrollo rural territorial inclusivo promoviendo la participación activa de las comunidades y la sociedad civil en la toma de decisiones.
- (ii) desarrollo económico inclusivo y sostenible (ODS 8, 9, 12): apoyar y promover la protección efectiva de los derechos laborales para lograr empleo digno y de calidad, generando entornos de trabajo seguros, e inclusivos; apoyar el desarrollo de actividades económicas sostenibles; impulsar servicios e infraestructuras sostenibles que promuevan el desarrollo económico y social; impulsar políticas y planes turísticos como generador de empleo decente e inclusivo que redunden los beneficios en las comunidades.

- (iii) digitalización para el desarrollo sostenible (ODS 4, 9, 16): promover la conectividad, los servicios y las capacidades digitales en los países socios; asegurar la protección de los derechos y la privacidad digitales mediante marcos legales y regulatorios en los países socios.

3.3. Prioridades geográficas

El artículo 5.3 de la Ley 1/2023 establece unas prioridades geográficas y apunta con especial atención a la posición preferente del Norte de África, Oriente Próximo y África Subsahariana (en particular los países de África Occidental y Sahel y los de habla española y portuguesa), así como a los países de América Latina y el Caribe y en el marco iberoamericano. Las regiones geográficas señaladas son aquellas en las que históricamente la Cooperación Española ha tenido mayor incidencia con un mayor bagaje de experiencia y alianzas estables y duraderas, y puede ofrecer un mayor valor añadido en cooperación para el desarrollo sostenible.

Las perspectivas establecidas en el Plan Director, se articulan en torno a la noción de desarrollo en transición, que considera los procesos de desarrollo como procesos complejos, graduales e ininterrumpidos que no terminan cuando los países alcanzan un determinado nivel de renta, sino que permanecen como desafío hasta que los logros son sostenibles, por lo que las mediciones basadas en las rentas son insuficientes para evaluar las realidades de los países. España se convierte con la Ley 1/2023 (y el vigente Plan Director es el primero en llevarlo a la práctica) en uno de los países donantes del CAD que define prioridades de cooperación para el desarrollo sostenible con países “graduados”, en el entendido que la cooperación no puede quedar determinada únicamente por un único indicador.

El Plan Director define las prioridades geográficas de la Cooperación Española en tres niveles: regiones prioritarias, países prioritarios, y otros países de interés. Los enfoques transversales y las prioridades sectoriales anteriormente analizadas, se implementarán en cada país prioritario y país de interés, pero también mediante enfoques regionales que deberán adaptarse al contexto y necesidades específicas de los países.

En cuanto a la acción humanitaria, se establecerán estrategias de contexto que, alineadas con las principales organizaciones humanitarias, se realizarán con carácter bianual y responderán a un análisis de necesidades humanitarias y a un enfoque de vulnerabilidad. Igualmente, teniendo en cuenta el carácter impredecible de las emergencias (de cualquier tipo), sin perjuicio de las prioridades geográficas marcadas en el Plan Director y en las estrategias humanitarias de la Cooperación Española, podrán llevarse a cabo intervenciones de acción humanitaria en otros contextos geográficos si así lo requieren las necesidades humanitarias identificadas.

3.3.1. Regiones y países prioritarios para la Cooperación Española

Son regiones prioritarias para la Cooperación Española: América Latina y el Caribe; el Norte de África y Oriente Próximo; los países de África Occidental y Sahel y los países africanos de habla portuguesa y española.

El Plan Director establece que se cooperará de forma prioritaria con:

América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

África Subsahariana: Cabo Verde, Senegal, Níger, Mali, Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique.

Norte de África y Oriente Próximo: Marruecos, Mauritania, población saharauí refugiada, Túnez, Egipto, Jordania, Palestina y Líbano.

Asia: Filipinas

Así pues, se incluye África Occidental y el Sahel como una de las regiones prioritarias, mientras se continúa priorizando también el trabajo con los países socios del norte de África, Oriente Medio y el África subsahariana, así como con los países de América Latina y el Caribe, todos ellos espacios con los que España comparte fuertes vínculos y retos. Además, el Plan Director establece que, para mantener y reforzar la especialización geográfica de la Cooperación Española y canalizar los posibles incrementos de recursos presupuestarios para un mayor impacto en los países socios, en vez de favorecer una extensión geográfica que disperse la acción, los instrumentos de cooperación atenderán a los países y regiones anteriormente mencionadas. Sin embargo, además de en los países prioritarios (donde la intervención será especialmente intensa), la Cooperación Española podrá trabajar en y con otros países no prioritarios pero que pertenezcan a las regiones prioritarias especificadas en el Plan Director. Ello se realizará preferentemente mediante un enfoque regional y, tras una revisión pormenorizada caso por caso, y definiendo claramente las modalidades e instrumentos de cooperación que se utilizarán y el modo de dar cobertura al seguimiento de las actuaciones que se quieran llevar a cabo, privilegiando el trabajo a través de canales multilaterales o a través de la colaboración con organismos regionales, mediante la cooperación financiera o convocatorias de ONGD. Esta nueva aproximación será de especial relevancia en el Sahel y África Occidental, donde la Cooperación Española debe responder a dinámicas regionales que van más allá de los países prioritarios.

Por otra parte, además de las regiones y países prioritarios señaladas, se podrán identificar otros países de interés donde la Cooperación Española pueda trabajar de manera puntual, en particular para promover bienes públicos globales o responder a crisis (no humanitarias) o desafíos de desarrollo que se puedan plantear. Por ello y, en su caso, en coordinación con la Unión Europea, la Cooperación Española podrá actuar en países no prioritarios o que no pertenezcan a regiones prioritarias en las situaciones definidas en el Plan Director:

- En el ámbito de la cooperación financiera realizada por el FONPRODE/FEDES, que, aunque atenderá a los países prioritarios en primer lugar, podrá financiar intervenciones en otros países de las regiones prioritarias e incluso en otros países en desarrollo no priorizados, en este último caso cuando se trate de la financiación de bienes públicos globales (como la lucha contra el cambio climático o la salud global).

- En aquellos países receptores de AOD no previstos en categorías anteriores, en las que ante una emergencia o situación de crisis sobrevenida coexisten diferentes vías de cooperación desde el enfoque de nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la construcción de la paz. Una vez abordada la fase de emergencia humanitaria y, en su caso, de rehabilitación temprana, se podrá cooperar de manera más estable mediante actuaciones de apoyo a procesos de recuperación y reconstrucción que ahonden en aquellas necesidades y retos abordados desde la cooperación para el desarrollo y la construcción de la paz. En el momento de elaboración del Plan Director, son países de interés especial Ucrania (donde la Cooperación Española mantiene un firme compromiso en materia de acción humanitaria, así como en apoyo a la recuperación, resiliencia y reconstrucción del país) y Afganistán.
- Aquellos países de las regiones mencionadas en las prioridades geográficas anteriores (además de la Vecindad Este de la UE y los Balcanes Occidentales) en las que las Administraciones Públicas españolas promuevan proyectos de cooperación técnica pública en los sectores definidos por el Plan Director como objetivos de desarrollo sostenible.

3.4. Prioridades multilaterales

En el ámbito de las prioridades multilaterales, el Plan Director establece la necesidad de trabajar en torno a las contribuciones al presupuesto general y contribuciones a programas y proyectos estratégicos a nivel global, regional y local, de cara al refuerzo del multilateralismo en el seno del trabajo de España con las Naciones Unidas. Además, se establece la necesidad de trabajar con otros actores de cooperación multilateral especializados, incluyendo también a los organismos internacionales humanitarios de NNUU y del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. El trabajo en torno a estas organizaciones priorizadas se realizará en torno a diferentes ejes de actuación:

- Fortalecimiento del sistema multilateral.
- Reducción de las brechas de género.
- Promoción y protección de los derechos de la infancia, adolescencia y juventud.
- Promoción y protección de los derechos de las personas LGTBI.
- Refuerzo de la arquitectura de salud global.
- Apoyo a las mejoras en las instituciones democráticas.
- La lucha contra la pérdida de biodiversidad y la adaptación y mitigación del cambio climático.
- La preservación y promoción de sistemas alimentarios sostenibles.
- Apoyo al diseño de políticas económicas, fiscales, sociales y de gestión de servicios públicos tendentes crear sociedades incluyentes y que reduzcan las desigualdades.
- Promover el enfoque de alianzas entre actores para el logro de la Agenda 2030 (ODS 17).

4. LA PLANIFICACIÓN BILATERAL, MULTILATERAL, Y LA PLANIFICACIÓN EN EL MARCO DE LA UE

4.1. Planificación bilateral

Con los países prioritarios se definirán estrategias diferenciadas que den un marco de trabajo conjunto con los socios, elaborándose para cada país prioritario un documento de planificación para la actuación de la Cooperación Española según los criterios establecidos. Estas estrategias pueden ser de tres tipos:

- **Marcos de Asociación para el Desarrollo Sostenible:** se trata de los instrumentos tradicionales de planificación estratégica bilateral de la Cooperación Española. Permiten alinearse con los objetivos de desarrollo de los países socios y avanzar en el cumplimiento de los ODS concentrándose en aquellos sectores donde la Cooperación Española tiene un mayor valor añadido.
- **Alianzas para el Desarrollo Sostenible** (sustituyen a los antiguos Acuerdos de Cooperación Avanzada): estrategias acordadas con el país socio e instrumentadas en acuerdos bilaterales, basadas en una visión de desarrollo en transición y centradas en la cooperación en sectores o ámbitos de desarrollo identificados como catalizadores para la consecución o protección de bienes públicos globales y regionales y para el impulso de políticas públicas inclusivas e innovadoras.

Los Marcos de Asociación y las Alianzas establecerán el marco estratégico de cooperación y diálogo de políticas para el desarrollo sostenible de España con los países socios, reflejando las prioridades acordadas con el país socio y sus instituciones. Estas herramientas de planificación bilateral con los países socios se regirán por los principios de eficacia y coherencia de políticas en favor del desarrollo sostenible y de protección y garantía de los derechos humanos.

- **Estrategias de Cooperación:** se trata de un nuevo instrumento que permite establecer Estrategias de Cooperación para países donde no sea posible o pertinente desarrollar y establecer Marcos de Asociación o Alianzas negociadas con las autoridades correspondientes. En estos casos, la Cooperación Española diseñará estas Estrategias conforme a una nueva metodología que se desarrollará durante la vigencia del Plan Director y que, en cualquier caso, incluirá un proceso de consulta y diálogo con la sociedad civil. Las Estrategias tendrán una naturaleza transitoria hasta que se den las condiciones para establecer un Marco de Asociación o Alianza.

4.2. Planificación multilateral

En el ámbito de la planificación multilateral, el Plan Director establece que la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional deberá elaborar junto al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, una nueva Estrategia de Política Multilateral para el Desarrollo Sostenible. Esta estrategia deberá incluir las prioridades, directrices y principios para dar coherencia y previsibilidad al entramado de alianzas y contribuciones con diferentes actores durante los próximos años. Asimismo, determinará nuestras asociaciones estratégicas en base a objetivos concretos, y con las Agencias, Fondos y Programas de Naciones Unidas o entidades y organismos multilaterales con mayor valor añadido en cada ámbito.

Además de la futura Estrategia de Política Multilateral, el Plan Director establece que también se elaborarán Marcos de Asociación Estratégicos (MAE) con los organismos e instituciones multilaterales financieros y no financieros identificados como prioritarios, actualizando los existentes con aquellas Agencias y Programas de Naciones Unidas socios tradicionales de la Cooperación Española (PNUD, UNICEF, ONU Mujeres y FNUAP) e incorporando aquellos que, por su relevancia y dedicación de fondos, requieran de un marco especial de colaboración. Los MAE incluirán la misión, visión y principios compartidos; las líneas de trabajo conjunto definidas como prioritarias, así como la rendición de cuentas sobre resultados y una comunicación pública efectiva.

4.3. Planificación en el marco de la UE

En el ámbito de la planificación de la Cooperación Española en el marco de la UE, el Plan Director establece que se trabajará por un mayor y mejor alineamiento entre el enfoque Equipo Europa (Team Europe) y la programación e implementación. El enfoque Equipo Europa nació en 2020 a raíz de la respuesta conjunta adoptada por la Comisión Europea frente a la pandemia provocada por la COVID-19 y está basado en el trabajo conjunto entre instituciones europeas, Estados miembros y sus agencias implementadoras e instituciones financieras de desarrollo. La visión Equipo Europa busca definir sinergias en los intereses estratégicos de sus miembros de modo que se optimicen los recursos aportados para conseguir un impacto sostenible en un país o región.

5. SEGUIMIENTO, RENDICIÓN DE CUENTAS Y EVALUACIÓN

5.1. Seguimiento y rendición de cuentas

El proceso de seguimiento y rendición de cuentas se considera como un principio de actuación de la Cooperación Española que consolida la confianza en las instituciones y la apropiación de los procesos de desarrollo y de los procesos de participación.

Según el artículo 7.1 de la Ley 1/2023: “la cooperación española establecerá un sistema de seguimiento de las acciones de la Administración General del Estado y entidades dependientes de la misma en el ámbito de la cooperación con el fin de asegurar una adecuada gestión del ciclo de las actuaciones y de sus resultados. Estas acciones deberán incorporarse al sistema de seguimiento a través de sus respectivas entidades gestoras o ejecutoras, delimitándose las responsabilidades concretas por parte de cada agente y los medios previstos para atender dichas responsabilidades.” Además, el artículo 7.2 manifiesta que este mecanismo de seguimiento se introducirá en todos los documentos de planificación de la cooperación española, mencionando expresamente el Plan Director.

Partiendo de lo anterior, el apartado noveno del Plan Director está dedicado al Seguimiento y Rendición de Cuentas. Pero para poder llevar a cabo este mandato, es necesario reforzar las capacidades de las instituciones públicas para rendir cuentas a la ciudadanía de manera abierta y transparente:

- Fortalecimiento de la plataforma Info@ODS2023 para facilitar el acceso a datos y la rendición de cuentas: Durante los primeros meses de aplicación del Plan Director se

renovará la plataforma info@OD, poniéndose en funcionamiento la nueva InfoODS 2030. Esta nueva herramienta aumentará la capacidad de divulgación, participación y transparencia de los datos de AOD y aportará una necesaria flexibilidad, agilidad y autonomía a la hora de diseñar nuevos campos, cuestionarios y preguntas para su cómputo.

- Elaboración del Marco de Indicadores de Rendición de Cuentas (IRC): existe ya un listado de 35 IRC de la Cooperación Española y una metodología inicial para su cálculo y reporte. Esta nueva forma de rendición de cuentas, más allá del cómputo de la AOD al que no sustituye, sino que complementa, aporta transparencia y mejora la comunicación hacia grupos de interés clave de la Cooperación Española. Durante la vigencia del Plan Director, se trabajará en mejorar el reporte del TOSSD ampliando el número de actores implicados y la recogida de una mayor información a través de esta métrica.
- El Plan Director establecerá también un Marco de Resultados de Gestión durante el primer año de vigencia del mismo, con el fin de medir los cambios que la Cooperación Española debe realizar en su gestión y sus procesos.

5.2. Evaluación

La evaluación ha sido uno de los pilares fundamentales del sistema de la Cooperación Española históricamente, incluida ya en la anterior Ley de 1998, sin limitarse a servir de herramienta de rendición de cuentas, sino apoyándose como fuente indispensable de aprendizaje y generación de conocimiento.

La Cooperación Española toma como referencia la definición de evaluación del desarrollo consensuada en el seno del CAD de la OCDE y adopta como referente los trabajos de la Red de Evaluación del CAD.

“La evaluación es un proceso sistemático y planificado de recogida de información con el objetivo de analizar, interpretar y valorar de manera crítica y objetiva una intervención, política o estrategia de cooperación para el desarrollo, incluyendo su diseño, su puesta en práctica, su estructura de gestión y sus resultados”.

En el contexto del impulso de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, la evaluación de la Cooperación Española se articula en ella mediante la Ley 1/2023, en su artículo 8, que establece como responsable de la evaluación de la política de cooperación para el desarrollo sostenible de la AGE al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. El artículo 8.5 establece la creación de la Oficina de Evaluación de la Cooperación Española (OECE) que definirá y llevará a cabo el plan de evaluación de la cooperación española desarrollada por la AGE y organismos dependientes y definirá la metodología de la evaluación en coordinación con la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas. Esta OECE sustituye, según el RD 1184/2024, de 28 de noviembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a la anterior División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento y pasa a depender directamente del titular de la Secretaría de Estado.

El Plan Director establece una serie de actuaciones que la nueva OECE deberá abordar con el fin de conseguir una política de evaluación más influyente que incida en mayor medida en la mejora continua de la Cooperación Española, entre las que se encuentran:

- Fomentar la toma de decisiones basada en la evidencia.
- Reforzar la cultura de evaluación del sistema de la Cooperación Española mediante la mejora integral de las competencias en evaluación de sus actores, incidiendo en el fortalecimiento de capacidades de evaluación y coordinando en mayor medida con actores en la evaluación de políticas públicas.
- Reforzar la comunicación y el uso de los resultados de las evaluaciones.
- Reforzar la planificación de evaluaciones y rendición de cuentas para que las evaluaciones sean las más estratégicas para el sistema de cooperación.

Por último, el Plan Director establece unos principios básicos que deberán regir la evaluación del mismo: aprendizaje, oportunidad, credibilidad, utilidad y flexibilidad, eficiencia, independencia, imparcialidad, transparencia y participación.

GRUPO TERCERO
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Tema 44

La AECID: evolución, organización y funciones. Las Oficinas de Cooperación Española. Modalidades, instrumentos y programas de cooperación. La cooperación financiera y el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento. La gestión de la cooperación delegada de la UE. La cooperación cultural para el desarrollo. La acción humanitaria española.

En 2015 se trazó el camino de un nuevo modelo de desarrollo y del papel de la cooperación en él con la aprobación de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a alcanzar en 2030 y de la Agenda de Acción de Addis Abeba para la Financiación para el Desarrollo, que tuvieron su correlato humanitario con el Gran Pacto para la Acción Humanitaria firmado en 2016.

Esta agenda de las Naciones Unidas que busca poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo, establece un compromiso de la comunidad internacional reafirmados por el reciente Pacto para el Futuro, aprobado por resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 22 de septiembre de 2024.

Por su parte, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de las personas más pobres y vulnerables, buscando no dejar a nadie atrás. Así, los países han adoptado medidas para integrar la Agenda 2030 en sus planes nacionales de desarrollo y alinear las normativas e instituciones que los respaldan. Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer pues los datos ponen de manifiesto que el ritmo de avance actual no permitirá alcanzar los ODS antes de la fecha marcada.

La pobreza, el hambre y las enfermedades siguen concentrándose en las personas y países más pobres y vulnerables. Según el Índice de Pobreza Multidimensional, en el mundo hay 1.100 millones de personas que viven en la pobreza extrema, de las cuales el 40% vive en países en situación de guerra, fragilidad y/o con escasa paz.

A esta constante, también se han sumado en los últimos años considerables transformaciones²³⁰ de nuestro mundo que han hecho necesario replantear el modelo de desarrollo, como así se ha llevado a cabo con la Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, con el Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global 2024-2027 y con el nuevo Estatuto de la Agencia Estatal “Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo” (a través del RD 1246/2024).

²³⁰ Un periodo de crisis simultáneas y superpuestas en el que a la grave crisis sanitaria, socioeconómica y humanitaria desencadenada por la pandemia de la COVID-19 se suman la crisis climática y el deterioro del medio ambiente, el rápido avance tecnológico y su extremada capacidad disruptiva, el aumento de los flujos migratorios y las transiciones demográficas en diversos países, el impacto dispar de la globalización, que amplifica las distintas brechas de desigualdad entre países, y en el seno de las mismas, las crecientes tensiones geopolíticas, la persistencia de muchos conflictos y el surgimiento de otros nuevos.

Así, en este mundo más global e interconectado, pero también más inestable, con mayores riesgos compartidos y más necesitado de la acción colectiva, el desarrollo sostenible se configura como un reto que concierne a todos los países y que debe abordarse desde la cooperación y la solidaridad, siendo la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) la piedra angular del sistema de la Cooperación Española.

I. La AECID: evolución, organización y funciones

1.1. Evolución

Los orígenes de la AECID se remontan a la segunda mitad de la década de 1980, cuando se sentaron las bases de la arquitectura institucional de la Cooperación Española. En 1988 se creó la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) con la fusión del Instituto de Cooperación Iberoamericana y el Instituto Hispano-Árabe de Cultura, a los que se sumó la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial.

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo reconoció a la AECI como órgano ejecutivo de la política española de cooperación para el desarrollo. La AECI mantuvo su régimen jurídico como organismo autónomo, aunque se produjo su reestructuración en el año 2000 para adaptarla a las previsiones de la Ley, dejando atrás una estructura orgánica basada únicamente en criterios geográficos. Por el Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, se aprobó el Estatuto de la AECID por el que su objeto pasó a estar orientado al pleno ejercicio del derecho humano al desarrollo, quedando reflejado en su denominación.

La recientemente aprobada Ley 1/2023 define a la AECID como:

- Responsable del “fomento, programación, coordinación operativa, gestión y ejecución de las políticas públicas” de la Cooperación Española, sin perjuicio de las competencias de la cooperación descentralizada, de otros departamentos ministeriales y otros organismos especializados.
- Agencia de cooperación para el desarrollo sostenible, agencia humanitaria y actor en el ámbito de la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, identificando así los tres ámbitos de política pública incluidos en la misión y mandato de la Agencia.
- Coordinador operativo del sistema, apoyo al resto de actores del sistema y generador de alianzas con otros actores nacionales e internacionales, tales como Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), cooperación descentralizada, universidades, centros de investigación y sector privado.

Esto queda recogido y desarrollado por el RD 1246/2024 que aprueba el nuevo Estatuto de la AECID. Así, la AECID es una agencia estatal, siguiendo lo dispuesto en la Ley 40/2015, adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, y dotada de personalidad jurídica pública, patrimonio y tesorería propios, y autonomía en su gestión, con facultad para ejercer potestades administrativas. Su sede única está en Madrid y su estructura en el exterior está integrada por las Oficinas de Cooperación Española (OCE), que dependen funcionalmente de la AECID.

La AOD gestionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación ha pasado de 378 MEUR en 2019 a 855 MEUR en 2023 y el presupuesto de la AECID se ha duplicado desde entonces (708M€ en 2023). Esto ha permitido construir una política de desarrollo cada vez más ambiciosa, además de aumentar la capacidad de reacción frente a las sucesivas crisis internacionales.

1.2. Organización

El capítulo IV del Estatuto de la AECID (artículos 9 a 32) recoge la organización y estructura orgánica de la Agencia, con referencia a las funciones de su:

- Presidencia, órgano de gobierno, ostentada por la persona titular de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, como centro político del sistema de la Cooperación Española.
 - o De esta dependerá el Consejo Asesor, integrado por personas de reconocida experiencia y conocimientos en materia de desarrollo, así como representantes del Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, que servirá para alimentar la reflexión estratégica de la Agencia con influencias externas.
- Consejo Rector, órgano de gobierno colegiado, integrado por la Presidencia, la Vicepresidencia que corresponde a la persona titular de la Dirección de la AECID, Vocalías con representantes de varios Ministerios²³¹ y de las organizaciones sindicales más representativas de la Administración General del Estado, y la Secretaría que corresponde a la persona titular de la Secretaría General de la AECID quien asistirá a las reuniones con voz pero sin voto. El Pleno del Consejo Rector se reunirá con una periodicidad al menos trimestral.
 - o En el seno del mismo, se establece una Comisión Permanente que permitirá un funcionamiento más ágil en la resolución de los asuntos cotidianos de la AECID.
- Dirección, como máximo órgano ejecutivo, responsable de la dirección y gestión ordinaria de la AECID. Tendrá la consideración de alto cargo, con rango de Subsecretaría.

El recientemente aprobado Estatuto establece una nueva estructura administrativa pensando en que responda a las necesidades de la cooperación del presente y del futuro. Así, se potencia y refuerza la gestión de instrumentos priorizados por la Ley 1/2023 como la acción humanitaria (donde la anterior Oficina se refuerza para convertirse en dirección) o la cooperación financiera (con la elevación de rango del actual departamento del Fondo para la Promoción el Desarrollo -FONPRODE- a una nueva dirección de cooperación financiera que opere también como gerencia general del nuevo Fondo Español para el Desarrollo Sostenible -FEDES-). Así, la Agencia contará, bajo la dependencia jerárquica de la Dirección, con los siguientes órganos:

- I. La Dirección de Cooperación Sectorial, Europea y Multilateral.²³²

²³¹ 6 del Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación, 2 del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, 1 del Ministerio de Hacienda, 1 del Ministerio para Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

²³² De la que a su vez dependen: la Subdirección de Cooperación Europea y Multilateral; la Subdirección de Cooperación Feminista, Desarrollo Económico y Humano y Gobernanza; y la Subdirección de Transición Ecológica, Agua y Lucha contra el Hambre y Oficina del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.

2. La Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe.²³³
3. La Dirección de Cooperación con África, Mundo Árabe y Asia.²³⁴
4. La Dirección de Alianzas para el Desarrollo Sostenible e Innovación.²³⁵
5. La Dirección de Relaciones Culturales y Científicas.²³⁶
6. La Dirección de Acción Humanitaria.²³⁷
7. La Dirección de Cooperación Financiera y Gerencia General del Fondo Español para el Desarrollo Sostenible.²³⁸
8. La Secretaría General.²³⁹
9. El Gabinete Técnico de la Dirección de la AECID.
10. La Subdirección de Estrategia, Seguimiento y Calidad, que depende directamente de la Dirección.

1.3. Fines y funciones

En el capítulo I de su Estatuto (artículo 2), se señala que la cooperación realizada por la AECID busca promover el progreso y desarrollo de un mundo más justo, sostenible y próspero y tiene los siguientes fines:

- a) Contribuir a la construcción de sociedades y economías que pongan a las personas en el centro, mediante la reducción de las desigualdades y la lucha contra la pobreza y todo tipo de discriminación, el impulso de la igualdad de género desde un enfoque de cooperación feminista e interseccional, y la promoción del respeto y defensa de los derechos humanos y la diversidad cultural.
- b) Apoyar y promover la preservación del planeta mediante el apoyo a los países socios en la lucha contra las grandes crisis globales medioambientales, incluida la del cambio climático, así como una transición ecológica justa que no deje a nadie atrás.
- c) Generar oportunidades para un mundo más próspero, impulsando la construcción de economías incluyentes y que generen empleo digno, el acceso igualitario a los medios de vida y a los servicios sanitarios, educativos y culturales, y la promoción de la cultura a través del impulso de la acción y la cooperación cultural para el desarrollo sostenible.
- d) Construir y promover la paz, la justicia y la solidaridad global a través del fortalecimiento de los sistemas democráticos y el estado de derecho, la libertad y la seguridad humanas; y la sensibilización y educación para el desarrollo y la ciudadanía global, así como mediante una acción humanitaria basada en los

²³³ De la que a su vez dependen: la Subdirección de Cooperación con México, Centroamérica y el Caribe; la Subdirección de Cooperación con América del Sur; y la Subdirección de Cooperación Iberoamericana y Programas Horizontales.

²³⁴ De la que a su vez dependen: la Subdirección de Cooperación con África Subsahariana; y la Subdirección de Cooperación con el Mundo Árabe y Asia.

²³⁵ De la que a su vez dependen: la Subdirección de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo y Sociedad Civil; la Subdirección de Alianzas, Innovación y Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global.

²³⁶ De la que a su vez dependen: la Subdirección de Relaciones Culturales y Científicas y Promoción Cultural; la Subdirección de Cooperación y Acción Cultural para el Desarrollo Sostenible; y la Subdirección de Becas, Lectorados y Movilidad Internacional.

²³⁷ De la que a su vez dependen: la Subdirección de Contextos Humanitarios y Diplomacia Humanitaria; y la Subdirección de Emergencias Humanitarias.

²³⁸ De la que a su vez dependen: la Subdirección de Asociaciones Estratégicas y Créditos de Estado; y la Subdirección de Operaciones de Sector Privado.

²³⁹ De la que a su vez dependen: la Subdirección de Recursos Humanos, Conciliación y Servicios Generales; la Subdirección de Gestión Económica, Financiera y Presupuestaria; la Subdirección de Tecnología y Transformación Digital; y la Subdirección de Control de Procedimientos y Gestión de Riesgos.

principios humanitarios establecidos internacionalmente y una visión integrada de las dimensiones humanitaria, de desarrollo y de construcción de la paz.

- e) Trabajar en alianza, construyendo, manteniendo y fomentando las alianzas multiactor y multinivel con el resto de los actores que contribuyen al desarrollo sostenible a escala global y con los países socios.
- f) Constituir una organización flexible y dinámica que proporcione una respuesta adaptada a las necesidades de sus socios, comprometida con el aprendizaje y la innovación y el fomento del desarrollo profesional de su personal.

En su capítulo II (artículo 5) se recogen las funciones que ejerce la AECID para alcanzar sus fines ejerce, sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios y organismos públicos en dichas materias y, en su caso, en estrecha coordinación con ellos. Cabe destacar:

1. Dirigir, diseñar, coordinar y ejecutar intervenciones de cooperación para el desarrollo sostenible en el ámbito bilateral, europeo y multilateral.
2. Participar activamente en la planificación estratégica de la Cooperación Española, en la definición de sus prioridades y en la elaboración de los instrumentos de planificación operativa de la misma.
3. Ejercer la coordinación operativa de la actuación realizada por el sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible a nivel de sede, regional y de país, en aras de la eficacia, la complementariedad, la coherencia y la calidad de las actuaciones del conjunto de la Cooperación Española.
4. Promover la generación de alianzas para contribuir al desarrollo sostenible de los países socios de la Cooperación Española con otros actores del sistema, ya sean públicos o privados, de la Administración del Estado o de las Comunidades autónomas y entidades locales, ONGDs o instituciones académicas o científicas.
5. Ejercer el liderazgo en los ámbitos de la acción humanitaria y de la educación para el desarrollo sostenible, así como impulsar la cooperación financiera y multilateral.

2. Las Oficinas de Cooperación Española.

La presencia de la AECID se completa con su estructura en el exterior: las Oficinas de la Cooperación Española en el exterior (OCE-CG²⁴⁰), incluidos los Centros de Formación y los Centros Culturales de la Cooperación Española en tanto que OCE de carácter especializado. Estas son unidades adscritas orgánicamente a las Embajadas y Representaciones Permanentes bajo la dirección superior de su Jefatura de Misión y la dependencia funcional de la AECID (artículo 32 de la Ley 1/2023).

2.1. OCE-CG

Las 32 (16 en América Latina, 13 en África, 2 en Oriente Medio y 1 en Asia) OCE-CG²⁴¹ aseguran la coordinación y, en su caso, la ejecución y seguimiento de las acciones del sistema de la Cooperación Española en los países socios. Además, ostenta la representación de la AECID en su relación con las autoridades del país

²⁴⁰ Dirigidas por un Coordinador General de la Cooperación Española.

²⁴¹ Argelia, Bolivia, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Etiopía, Filipinas, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Haití, Honduras, Jordania, Malí, Marruecos, Mauritania, México, Mozambique, Nicaragua, Níger, Nigeria, Palestina, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Senegal, Túnez y la Oficina Regional para el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) con sede en Uruguay y que a su vez incluye el Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo.

o región y con las instituciones contrapartes de las actividades de cooperación de la Agencia, así como la representación del sistema de la Cooperación Española ante las delegaciones de la Unión Europea, otros organismos multilaterales con presencia en el país socio y otros donantes.

En ausencia de OCE-CG en un determinado país, la AECID podrá destacar personal en misiones diplomáticas vinculadas a una OCE-CG de otro país o a la sede central. En estos casos, la persona destacada ostentará las funciones de Encargado/a de Asuntos de Cooperación.

2.2. Centros Culturales

La Red de Centros Culturales de la AECID está constituida por 17 centros (15 en América Latina y 2 en África -Guinea Ecuatorial-)²⁴².

Estos desarrollarán acciones de cooperación cultural y acción cultural para el desarrollo sostenible en el marco de las competencias de la AECID sobre estas materias. Además, los Centros Culturales participarán en el conjunto de la acción cultural de España en el exterior y, en concreto, en las actividades de promoción de la cultura española en el exterior.

2.3. Centros de Formación

La AECID dispone de 4 Centros de Formación (Bolivia, Colombia, Guatemala y Uruguay). Estos son unidades especializadas en acciones de generación, intercambio y difusión de conocimiento e innovación para el desarrollo sostenible orientados al fortalecimiento de las capacidades nacionales y regionales.

3. Modalidades, instrumentos y programas de cooperación

La AECID podrá desarrollar las funciones mencionadas a través de las modalidades e instrumentos de cooperación mencionados en el artículo 10 de la Ley 1/2023 y, particularmente, en aquellos recogidos en el Plan Director de la Cooperación Española. El mencionado artículo 10 de la Ley 1/2023 concreta algunos de los instrumentos y modalidades que la Cooperación Española utilizará:

1. Ayuda programática a los países socios: apoyo al país socio bien mediante apoyos presupuestarios generales y sectoriales; bien mediante la participación en fondos comunes, o bien mediante programas y proyectos integrados que apoyan los propios del país socio.
2. Cooperación técnica: conjunto de actividades dirigidas:
 - a. Al fortalecimiento de capacidades institucionales y de recursos humanos del país socio y de los actores de desarrollo, públicos, privados y de iniciativa social.
 - b. Al apoyo de la gestión integral del ciclo de proyectos y programas de cooperación y otras operaciones de cooperación financiera reembolsable. Podrá incluir actividades de formación y capacitación técnica, becas de estudio, acompañamiento y transferencia de conocimiento y tecnología, entre otras modalidades.
3. Cooperación bilateral: actividades realizadas por las Administraciones públicas españolas con el país receptor, bien a través de los gobiernos socios y otros

²⁴² Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guinea Ecuatorial –Bata–, Guinea Ecuatorial –Malabo–, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

actores públicos o privados locales (bilateral directa) o a través de organismos internacionales (multilateral).

4. Cooperación multilateral: se refiere a los fondos ejecutados a través de organismos internacionales, que incluyen:
 - a. Contribuciones obligatorias, que deberán ser establecidas mediante los tratados internacionales y acuerdos de España con el organismo correspondiente.
 - b. Contribuciones voluntarias a recursos regulares o programas temáticos, que puedan ir destinadas a apoyar la ejecución de las estrategias de los organismos y, por tanto, la consecución de sus objetivos.
 - c. Contribuciones reembolsables y no reembolsables a fondos globales y a fondos fiduciarios específicos, u otros mecanismos.
 - d. Contribuciones voluntarias asignadas a un objetivo, país o región específica coincidente con las prioridades del Plan Director.
5. Alivio de deuda: incluirá cualquier acción acordada con los países socios que mejore los términos de devolución de los créditos, mediante su cancelación, reestructuración, o a través de acuerdos de canje que permitan reasignar los pagos para la devolución de los créditos a la financiación de los objetivos globales de desarrollo sostenible.
6. Cooperación triangular: la cooperación española también apoyará acciones de cooperación de un país socio con otro país en desarrollo o varios de ellos, aportando recursos técnicos, financieros, materiales y de otra índole, asumiendo los principios de horizontalidad, beneficio mutuo y mutua responsabilidad, aprendizaje mutuo y gestión del conocimiento, gestión compartida orientada a resultados de desarrollo, eficacia y eficiencia propios de esta modalidad de cooperación.
7. Alianzas estratégicas de múltiples actores: con el fin de desarrollar de manera eficaz y flexible los objetivos de la política de cooperación y la asociación entre varios actores o entidades, y de diferentes niveles de gobierno, en particular en lo referido a la provisión de bienes públicos globales y regionales.
8. Generación y transferencia de conocimiento: la cooperación española llevará a cabo y apoyará acciones de formación e investigación, desarrollo e innovación para el desarrollo sostenible global, de manera directa y en colaboración con centros de investigación y universidades, fomentando la aproximación multidisciplinar de los estudios del desarrollo. Estas actividades incluirán becas de estudios y movilidad académica para estudiantes y personal investigador.
9. Proyectos y programas: Por un lado, los proyectos se definen como actividades que tienen un objetivo definido, una zona geográfica delimitada, con unos recursos y plazos de ejecución predeterminados y para un grupo determinado de destinatarios finales, con el fin de solucionar problemas específicos o mejorar una situación concreta. Son el instrumento más común en la cooperación. Idealmente se concibe y ejecuta en el marco de un programa.
 Por su parte, los programas son un conjunto integral de acciones y actividades diseñadas para alcanzar determinados resultados de desarrollo en un marco temporal determinado. Estos podrán enmarcarse en un ámbito regional o temático determinados o estar dirigidos a colectivos específicos.
 La AECID cuenta con programas emblemáticos como:
 - Programa Masar Al'an: El Programa Masar ("camino" en árabe) nació con el objetivo de acompañar a los procesos de gobernanza democrática en Magreb y Oriente Medio, y ha contado con la colaboración de Casa Árabe

y Casa Mediterráneo. Tras una década de funcionamiento se ha reformulado en el Programa Masar al'an priorizando tres áreas de intervención: creación de empleo; transición ecológica, medio ambiente y agua; e igualdad de género.

- Programa democracia: nace como reflexión conjunta al respecto del deterioro de la democracia como sistema político a nivel global, teniendo en cuenta tanto la percepción de la democracia por la ciudadanía, como el desempeño de las instituciones democráticas. El programa, que tiene como ámbito de aplicación la región de América Latina y el Caribe, centra sus intervenciones en tres líneas fundamentales: diálogos, voces y derechos.
- Programa indígenas: el pasado año 2023 cumplió 25 años de trayectoria, tiene como objetivos fundamentales la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas, el apoyo al fortalecimiento de las organizaciones de los pueblos indígenas en todos los niveles y de las instituciones públicas competentes, a la mejora de los instrumentos y medios de vida, de acceso y ejercicio de derechos y de leyes y normas que garanticen estos derechos. Trabaja en la práctica totalidad de los países de Iberoamérica (salvo Uruguay, República Dominicana y Cuba).
- Programa afrodescendientes: se basa en los valores de la interculturalidad, la justicia social, la igualdad efectiva, el reconocimiento y la visibilidad de las personas afrodescendientes en América Latina y el Caribe.
- Interconecta: transferencia, intercambio y gestión de conocimiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Programa Protec: tiene como objetivo afrontar los desafíos del cambio climático y revertir la pérdida de biodiversidad para abordar problemas de desarrollo acuciantes, reflejados en la Agenda 2030, impulsando la transición hacia un modelo de desarrollo más respetuoso con el medioambiente que mejore las condiciones de las personas más pobres a través de enfoques ambientales novedosos que supongan una transición hacia modelos más sostenibles de producción y que mejoren su calidad de vida y/o generan vías de desarrollo económico inclusivo y sostenible. En 2024 contó con iniciativas en países como Etiopía, Marruecos, Bolivia, Colombia.
- Programa Ellas+: se crea para promover el avance en la consecución de la meta 5.5 de la Agenda 2030: Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

Otros instrumentos recogidos en este artículo 10 de la Ley 1/2023 son la cooperación financiera, la cooperación delegada y la cooperación cultural.

4. La Cooperación financiera y el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento

4.1 Cooperación financiera

En cuanto a la cooperación financiera para el desarrollo sostenible, esta perseguirá el desarrollo humano y económico de los países socios, en el marco de las metas globales de desarrollo sostenible, por medio de inversiones o transferencias de

recursos económicos de naturaleza reembolsable y no reembolsable, siendo su objeto responder a los retos de financiación global del desarrollo.

Este instrumento podrá tener diferentes modalidades como préstamos, créditos, líneas de crédito, operaciones de capital, operaciones de garantía u operaciones mixtas, así como donaciones para cooperación técnica diálogo de políticas, bonificación de intereses y contribuciones a fondos fiduciarios de organismos internacionales en el marco de la cooperación multilateral.

Así, la cooperación financiera se constituye como el gran vector de crecimiento de la Cooperación Española y la Ley 1/2023 recoge la reforma de su marco regulatorio, gobernanza e instrumentos. Así, prevé la creación del Fondo Español de Desarrollo Sostenible (FEDES), en sustitución del vigente Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), como instrumento de cooperación financiera sin personalidad jurídica propia, con nuevos instrumentos y procedimientos decisorios y de gestión más ágiles, y directrices que mejoren su impacto y aseguren su plena coherencia con las metas del desarrollo sostenible.

Cabe retrotraerse a los años 70 para encontrar los orígenes de estos Fondos pues el actual FONPRODE es uno de los fondos sucesores del FAD²⁴³ regulado en la Ley 36/2010, de 22 de octubre, y en el Real Decreto 597/2015, de 3 de julio, por el que se aprueba su Reglamento.

- Tiene como finalidad la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos.
- Actúa en los sectores y países prioritarios de la Cooperación Española²⁴⁴.
- Puede desarrollar, por Ley, operaciones de carácter no reembolsable y de carácter reembolsable, tanto de deuda como de capital, con carácter desligado, incluidas operaciones en régimen de cofinanciación con otras entidades.²⁴⁵
- Las principales operaciones de carácter reembolsable que financia son créditos a Estados con garantía soberana, operaciones en el sector de las microfinanzas y préstamos o participaciones en fondos de inversión.

²⁴³ El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) se creó en 1976 con el doble objetivo de apoyar la exportación de bienes y servicios españoles y favorecer el desarrollo de los países beneficiarios, aunque con el paso del tiempo fue ampliando sus funciones. El Gobierno decidió modificar en 2010 el marco normativo para crear un instrumento adecuado a cada uno de sus objetivos, poniendo fin a la ayuda ligada, cada vez más criticada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo o el CAD de la OCDE. La ayuda al desarrollo quedó en manos del actual MAUC; la internacionalización de la empresa en manos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; y las contribuciones obligatorias a las instituciones financieras internacionales en manos del Ministerio de Asuntos Económicos y para la Transformación Digital.

²⁴⁴ Los países con riesgo de insostenibilidad de su deuda no pueden recibir créditos de Estado a Estado, los países considerados menos adelantados por las Naciones Unidas no pueden recibir créditos de Estado a Estado para la financiación de servicios sociales básicos y los países que hubieran alcanzado el punto de culminación en el marco de la Iniciativa de alivio de la deuda para los Países Pobres Muy Endeudados podrán excepcionalmente ser beneficiarios de operaciones cuando así lo autorice el Consejo de Ministros, a propuesta del MAUC y previo análisis de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

²⁴⁵ Los Presupuestos Generales del Estado prorrogados no permiten autorizar operaciones de carácter no reembolsable, salvo los gastos de gestión del fondo o asociados a operaciones ya formalizadas.

4.2. El FCAS

El otro fondo gestionado por la AECID fundamental para la Cooperación Española es el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento. Este ha beneficiado de manera directa a más de 4,4 millones de personas, sin contar con el efecto multiplicador del acceso al agua y el saneamiento en la salud, el medioambiente y la lucha contra el cambio climático, el crecimiento económico y la igualdad de género. En el contexto actual, este sector juega un papel clave en la transición social, verde y económica (según la OCDE cada dólar invertido en el sector tiene una rentabilidad coste beneficio de 7 dólares), propiciando la reducción de las desigualdades.

El FCAS es un instrumento de cooperación al desarrollo creado por la disposición adicional sexagésima primera de la Ley 51/2007, de 26 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008. Se regula en el Real Decreto 1460/2009, de 28 de septiembre, sobre organización y funcionamiento del FCAS.

Tiene como objetivo contribuir a hacer efectivo el derecho humano al agua y reducir el porcentaje de personas sin acceso a agua potable y saneamiento. Para ello, financia proyectos de agua y saneamiento en 18 países de América Latina y el Caribe priorizados por la Cooperación Española, a través de la concesión de ayudas no reembolsables y préstamos no ligados.²⁴⁶ Puede financiar proyectos en la modalidad bilateral –ejecutados por la AECID– o multilateral –gestionados con el Banco Interamericano de Desarrollo–, siempre en régimen de cofinanciación con los países socios.

5. La gestión de la cooperación delegada de la UE

La Unión Europea es el mayor donante del mundo en materia de cooperación al desarrollo. Los amplios y diversos desafíos que presenta la realidad internacional y la Agenda de Desarrollo Sostenible asumida por la comunidad internacional y, por tanto, por la UE y sus Estados Miembros, hace necesaria una ejecución coordinada, eficaz y de impacto, que genere los resultados de desarrollo acordados. Es por ello que, además de ser parte en el diseño y planificación de la política de cooperación de la UE, la participación en la ejecución de esta política constituye un instrumento integral de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible.

La cooperación delegada supone la encomienda por parte de la UE a una entidad pública española de la responsabilidad de la ejecución presupuestaria y el diálogo con las entidades beneficiarias, asumiendo un papel comparable al de la Comisión Europea en la implementación de dichos programas y proyectos.

De esta forma, se puede entender como una modalidad de ayuda por la que una o varias agencias (donante silencioso) encomiendan a otra (donante líder) la realización de la totalidad o parte de las actividades que involucra la ayuda. Se pretende: mejorar la coordinación entre donantes; aprovechar, con la división del trabajo, las ventajas comparativas de los donantes en un determinado país;

²⁴⁶ Los Presupuestos Generales del Estado prorrogados solo permiten autorizar operaciones de carácter reembolsable con dos excepciones: a) gastos de gestión del fondo; y b) operaciones que se financien con los reintegros de programas bilaterales que no hayan podido llevarse a cabo y excedentes de programas ya finalizados, siempre que se realicen en el mismo ejercicio en que se produzca el reintegro.

promover una distribución eficaz de los recursos; y fomentar la utilización común de sistemas de contabilidad, seguimiento y evaluación.

La cooperación delegada se articula con la firma de acuerdos entre la UE y las entidades acreditadas, que en España son, desde 2011, la AECID y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y, desde 2016, COFIDES.

España es el tercer país gestor de Fondos Delegados de Cooperación de la UE, siendo la AECID un socio clave en la ejecución de programas financiados con dichos fondos. Desde el año 2010, la AECID ha gestionado más de 585M€ de cooperación delegada de la UE en casi 100 programas (98 en 2024), tanto en América Latina y el Caribe como en África y Asia. En 2023 se firmaron 7 acuerdos de cooperación delegada por un total de 20,2M€: 4 en América Latina, y 3 en África y Asia.

La acreditación en el pilar financiero (2016) ha permitido a la AECID presentar propuestas de *blending* con las que se consigue el apalancamiento de fondos para proyectos de cooperación en infraestructuras, energías renovables, transporte, PYMES y servicios sociales básicos –en línea con los planes de desarrollo de los gobiernos de los países socios–, a través de las Facilidades Financieras de la UE, principalmente la Facilidad de Inversión de América Latina (LAIF, por sus siglas en inglés).

Asimismo, cabe traer a colación el nuevo enfoque de la UE en materia de cooperación:

- Equipo Europa: El objetivo de hacer equipo en la UE frente a la pobreza y las crisis humanitarias en el mundo desembocó en abril de 2020 en el lanzamiento del Team Europe, un enfoque de trabajo que busca definir sinergias en los intereses estratégicos de instituciones europeas, Estados miembros y sus agencias implementadoras e instituciones financieras de desarrollo. Todo ello con el objetivo de optimizar los recursos aportados para conseguir un impacto sostenible en un país o región.

Las Team Europe Initiatives (TEI) son la concreción de este enfoque, guiadas por las prioridades políticas de la UE, cuyo objetivo es apoyar un cambio transformador en los países socios proporcionando resultados concretos.

AECID cree firmemente en este enfoque, participando, con una aportación de más de 1.900M€, en 58 de las 168 TEI definidas en todo el mundo, y con la certeza de que permitirán una mejor coordinación, además de aumentar la cooperación birregional y visibilizar los desafíos comunes, donde la UE puede tener un impacto transformador real.

- Global Gateway: Nueva estrategia europea para impulsar vínculos inteligentes, limpios y seguros en los sectores de digitalización, clima y energía, transporte, salud, educación e investigación. Entre 2021 y 2027, se prevé que las instituciones de la UE y los Estados miembros de la UE conjuntamente movilicen hasta 300.000M€ de inversiones en estos cinco ámbitos prioritarios.

6. La cooperación cultural para el desarrollo

La cultura se considera un factor esencial para el desarrollo desde la década de 1990, cuando la visión cuantitativa pasó a complementarse con otra cualitativa, incluyéndose el factor cultural. Ello explica que la AECID, además de promover y

desarrollar las relaciones culturales y científicas con otros países –función que no se limita a los países en desarrollo–, tenga entre sus fines impulsar el papel de la cultura y el conocimiento en el desarrollo, prestando especial atención al fomento del respeto a la diversidad cultural.

La Cooperación española entiende la cultura como una herramienta de desarrollo que abre espacios de derechos y libertades desde una perspectiva incluyente, accesible, segura e innovadora. En este sentido y desde sus inicios ha tenido entre sus prioridades el respeto a la diversidad cultural y la conservación del patrimonio cultural como elementos clave de memoria y la identidad. **La Estrategia de Cultura y Desarrollo de 2007** recogió estas líneas a las que se sumaron las de capacitación y formación del sector cultural, la dimensión política y económica de la cultura, la complementariedad con la educación, las relaciones entre comunicación y cultura y el acompañamiento en los procesos de reconocimiento de los Derechos Culturales.

De esta forma, la Cooperación Española ha sido pionera en este ámbito. La Ley 1/2023 incluye entre los objetivos de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible: “Promover el diálogo, la cooperación cultural y la acción cultural para el desarrollo sostenible, impulsando las expresiones culturales en toda su diversidad, así como la dimensión cultural del desarrollo y su función generadora de riqueza, empleo digno, participación y cohesión social. Se impulsará también la protección y promoción de la libertad creativa, el reconocimiento de todas las personas a participar libremente en la vida cultural; la conservación del patrimonio cultural, el acceso igualitario a equipamientos y servicios culturales de todos los sectores de la población, y el impulso a las industrias culturales y creativas, todo ello garantizando la accesibilidad universal”. Esto queda reiterado por el vigente Plan Director 2024-2027.

Por lo tanto, la cooperación cultural comprende las actividades de:

- Promoción y difusión de las expresiones culturales, en toda su diversidad.
- Generación de bienes y servicios culturales y de ampliación del acceso a los mismos para toda la población.
- Conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, material e inmaterial.
- Intercambio cultural, entre España y los países socios.
- Fomento de la dimensión cultural del desarrollo, tanto por su valor intrínseco, como su papel como actividad de generación de riqueza y cohesión social y territorial, y elemento transversal de la cooperación para el desarrollo sostenible.

Las políticas de cooperación cultural para el desarrollo se articulan a través de varios instrumentos, entre los que destacan:

- a) Programa ACERCA de capacitación para el desarrollo en el sector cultural, que gestiona con la colaboración de la FIIAPP y de instituciones públicas españolas, entidades privadas y organizaciones de la sociedad civil.
- b) Programa Patrimonio para el Desarrollo, que tiene como objetivo apoyar e impulsar intervenciones de puesta en valor y de gestión sostenible del patrimonio cultural para contribuir al desarrollo de las comunidades.
- c) Programa de Becas y Lectorados, una parte de las cuales se destina a países beneficiarios de AOD.
- d) Planes y programación anual de las OCE (en especial, Centros Culturales).

7. La acción humanitaria española

La acción humanitaria es el conjunto de acciones orientadas a proteger y salvar vidas, prevenir y aliviar el sufrimiento humano, atender las necesidades básicas e inmediatas, y proteger los derechos y la dignidad de las personas afectadas por crisis de origen físico-natural o climático o provocadas por la acción humana, sean momentáneas o prolongadas en el tiempo, y de aquellas que padecen las consecuencias de la violencia generalizada y los conflictos armados, incluyendo los desplazamientos forzados de población, con un enfoque de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de capacidades.

La acción humanitaria debe seguir los principios del derecho internacional humanitario (independencia, humanidad, neutralidad, imparcialidad) y el marco jurídico internacional.

Incluye acciones de prevención y preparación ante desastres, respuesta a emergencias, atención a crisis complejas, crónicas y recurrentes, la recuperación temprana y la protección de las personas en situación de especial vulnerabilidad, así como la acción exterior del Estado orientada a fortalecer las normas y la acción humanitaria internacional.

Desde finales de la década de los años 1980, la acción humanitaria española se centró en el envío urgente y no discriminado de material de socorro (incluida ayuda alimentaria) en respuesta a las emergencias causadas por conflictos y, especialmente, desastres naturales. Con el tiempo se evolucionó hacia una acción humanitaria de mayor alcance, que incluye acciones de preparación de riesgos ante desastres, acciones de rehabilitación temprana, atención a crisis olvidadas y coordinación con otros actores internacionales.

El cambio de paradigma se consolidó con la aprobación de la primera Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española y la creación de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) en 2007. Ello, unido al incremento de los fondos dedicados a acción humanitaria, situó a España como un referente internacional.

En 2019 se adoptó la nueva Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española (2019-2026), tras un amplio proceso de consultas con el sector. Con un enfoque multilateral y europeísta, recoge los aspectos clave de la Agenda para la Humanidad emanada de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 (resiliencia y nexo humanitario-desarrollo, flexibilidad en la financiación, localización o transferencias en efectivo) y asume compromisos ambiciosos en materia de género o diplomacia humanitaria. Además, recoge el compromiso de destinar el 10% de la AOD a ayuda humanitaria que también ha quedado reflejado como objetivo en la Ley 1/2023.

Esta Estrategia se ha visto complementada en 2023 por la adopción de la primera Estrategia de Diplomacia Humanitaria en España, con una vigencia de 4 años.

En la actualidad, la OAH cuenta con 7 contextos priorizados: Palestina, Ucrania, Afganistán, crisis regional siria, campamentos saharauis, Sahel, y América Latina y el Caribe. Asimismo, a nivel sectorial, prioriza la seguridad alimentaria, el enfoque de género, la educación en zonas en conflicto y el medio ambiente.

La AECID, a través de la OAH, asume el liderazgo de la acción humanitaria española, tanto en contextos afectados por crisis humanitarias como en los foros

humanitarios internacionales y regionales, así como la coordinación de los diferentes actores implicados, nacionales (entre ellas las Comunidades Autónomas, con las que tiene un convenio para la actuación conjunta y coordinada en materia de acción humanitaria) e internacionales. La respuesta, en función de los agentes que intervienen, puede ser:

- a) Respuesta directa, por parte de la OAH o las OCE. La OAH dispone de una base logística de material humanitario en Torrejón de Ardoz y material preposicionado en un depósito de las Naciones Unidas en Panamá. Asimismo, financia la base logística del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Las Palmas de Gran Canaria.
- La OAH ha constituido también el *Spanish Technical Aid Response Team (START)*, un equipo de profesionales del sistema público de salud listo para desplegarse en cualquier lugar y en cualquier momento. Se enmarca en la Iniciativa EMT (“Emergency Medical Teams”) de la Organización Mundial de la Salud para estandarizar y mejorar la calidad de la respuesta en emergencias por parte de equipos médicos internacionales. Fue clasificado por la OMS en 2018 (y reclasificado en 2023) y está asimismo registrado como parte del Mecanismo de Protección Civil de la UE, coordinado desde la DG ECHO de la Comisión Europea.
- En abril de 2019 se desplegó por primera vez en Mozambique, en respuesta al ciclón Idai. Posteriormente, ha sido desplegado en Guinea Ecuatorial en 2021 tras una explosión en Bata, en Turquía en 2023 tras los terremotos y en Panamá en 2024 para dar cobertura sanitaria a la población local y migrante en la región del Darién.
- b) Respuesta indirecta, mediante la activación de los convenios de emergencia con ONGD o las subvenciones a los principales actores humanitarios internacionales.

A modo de conclusión, cabe afirmar que en España la cooperación para el desarrollo sostenible es una política pública asentada y un elemento integral, central y definitorio de la Acción Exterior del Estado y de la política exterior española, que se desarrolla conforme a los principios rectores definidos en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

Cuenta con sus propios objetivos, alineados con la política de cooperación para el desarrollo de la UE, iberoamericana y de los principales organismos multilaterales, a cuyo diseño e implementación España también contribuye activamente, como expresión de los valores, identidad y responsabilidad de nuestro país en el plano internacional.

La reciente reforma de la Cooperación Española es el reflejo de un contexto actual que ha obligado a la cooperación española a dotarse de nuevas herramientas y capacidades para abordar un sistema internacional más complejo, con más actores y con un conjunto de instrumentos más amplio y sofisticado. Así, puede afirmarse que el marco de la cooperación para el desarrollo tradicional está confluyendo con otras áreas, tales como la inversión y las finanzas sostenibles y la provisión de bienes públicos globales, la acción climática, la salud global o la gestión del fenómeno migratorio. La agenda de desarrollo se amplía y precisa movilizar nuevas fuentes de financiación y recursos que solo pueden ser proporcionados por un abanico de actores más amplio.

