

---

# MANUAL DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

---



María José Moral Rincón  
con la colaboración de Orencio Vázquez y Fernando Pampillón

---

# MANUAL DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

---

María José Moral Rincón  
con la colaboración de Orencio Vázquez y Fernando Pampillón

Funcas

**PATRONATO**

ISIDRO FAINÉ CASAS  
JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN  
FERNANDO CONLLEDO LANTERO  
MANUEL AZUAGA MORENO  
CARLOS EGEA KRAUEL  
MIGUEL ÁNGEL ESCOTET ÁLVAREZ  
AMADO FRANCO LAHOZ  
PEDRO ANTONIO MERINO GARCÍA  
ANTONIO PULIDO GUTIÉRREZ  
VICTORIO VALLE SÁNCHEZ  
GREGORIO VILLALABEITIA GALARRAGA

**DIRECTOR GENERAL**

CARLOS OCAÑA PÉREZ DE TUDELA

Impreso en España  
Edita: Funcas  
Caballero de Gracia, 28, 28013- Madrid  
© Funcas

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

ISBN: 978-84-17609-63-4  
Depósito legal: M-25562-2022  
Maquetación: Funcas  
Imprime: Cecabank

*A mi familia*



# Índice

## MANUAL DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

<b>PRÓLOGO</b>	<b>11</b>
Victorio Valle	
<b>CAPÍTULO I. EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. RETOS PENDIENTES</b>	<b>19</b>
María José Moral	
1. Orientación general	19
2. Transformaciones fundamentales de la economía española	20
2.1. Cambio de la estructura sectorial	21
2.2. Mayor grado de apertura exterior	23
2.3. Transformaciones socioeconómicas	25
3. Ciclos de la economía española en los últimos 50 años	26
3.1. Un poco de historia: último cuarto del siglo XX	27
3.2. La consolidación como una potencia desarrollada, 1996-2007	28
3.3. La crudeza impuesta por la Gran Recesión, 2008-2013	34
3.4. Vuelta a la senda de expansión, 2014-2019	35
3.5. La pandemia colapsa la economía, 2020-2021	36
4. Contribución al crecimiento: el PIB y sus componentes	37
5. La evolución de los precios	41
6. Ideas básicas	45
Glosario de términos	47
Anexo	48
Bibliografía	49

## **CAPÍTULO II. EL SECTOR EXTERIOR Y LAS RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA** 51

María José Moral

1. Orientación general	51
2. Convergencia con la Unión Europea	52
3. Registro de las operaciones internacionales en la balanza de pagos	56
4. La balanza básica	57
4.1. La balanza comercial	58
4.2. La balanza de servicios	60
4.3. La balanza de rentas primarias	62
4.4. La balanza de renta secundaria	63
4.5. La balanza de capital	64
5. La cuenta financiera	64
6. La posición de inversión internacional (PII)	65
7. Análisis del comercio exterior	67
8. Ideas básicas	74
Glosario de términos	75
Bibliografía	76

## **CAPÍTULO III. POBLACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA** 77

María José Moral

1. Orientación general	77
2. Población	78
2.1. Distribución por edad	79
2.2. Distribución por nivel educativo alcanzado	83
2.3. Inmigración	85
3. Distribución territorial de la renta	88
4. Indicadores de bienestar social y desigualdad	92
4.1. Índice de Gini	92
4.2. Índice de Desarrollo Humano (IDH)	93
5. Ideas básicas	94

Glosario de términos	96
Bibliografía	97
<b>CAPÍTULO IV. INVERSIÓN EN CAPITAL TANGIBLE E INTANGIBLE</b>	<b>99</b>
María José Moral	
1. Orientación general	99
2. La acumulación de capital en España	100
2.1. Evolución	101
2.2. Distribución por tipo de activo	103
3. La dotación de capital en las comunidades autónomas	105
4. Comparación con la Unión Europea	108
5. Perspectivas futuras	110
6. Ideas básicas	111
Glosario de términos	112
Bibliografía	113
<b>CAPÍTULO V. INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA</b>	<b>115</b>
María José Moral	
1. Orientación general	115
2. Inversión, desarrollo e innovación (I+D+i). Conceptos básicos	116
3. El esfuerzo en I+D	117
4. El sistema de ciencia, tecnología e innovación	122
4.1. Las administraciones públicas y la política de innovación	123
4.2. Las empresas y la inversión en innovación	124
4.3. El sistema público de I+D	127
4.4. Las organizaciones de soporte a la innovación	127
4.5. El entorno	127
5. Ideas básicas	128
Glosario de términos	129
Bibliografía	130



## **CAPÍTULO VI. EL SECTOR PRIMARIO Y ENERGÉTICO** **131**

María José Moral

1. Orientación general	131
2. El sector primario	132
2.1. Principales macromagnitudes	132
2.2. Distribución territorial	135
2.3. Especialización productiva y comercio exterior	136
2.4. El sector primario en Europa	138
3. El sector energético	140
3.1. Producción y consumo: el problema de la dependencia	140
3.2. Política sectorial: retos pendientes	144
4. Ideas básicas	146
Glosario de términos	147
Bibliografía	148

## **CAPÍTULO VII. INDUSTRIA Y CONSTRUCCIÓN** **149**

María José Moral

1. Orientación general	149
2. La industrialización en la segunda mitad del siglo XX	150
2.1. Antecedentes históricos	150
2.2. La adhesión de España a la CEE	152
3. De la desindustrialización a la recuperación	153
3.1. Desindustrialización (1995-2007)	153
3.2. La Gran Recesión (2008–2013)	155
3.3. El potencial de la industria (2014–2019)	155
3.4. Efectos de la pandemia (2020–2021)	156
4. La competitividad en las manufacturas	157
5. El entorno y la política industrial	161
6. El sector de la construcción	163
7. Ideas básicas	165

Glosario de términos	166
Bibliografía	167
<b>CAPÍTULO VIII. EL SECTOR DE SERVICIOS</b>	<b>169</b>
María José Moral	
1. Orientación general	169
2. El sector de servicios	170
2.1. Actividades de servicios	170
2.2. Principales macromagnitudes	173
2.3. Hacia la liberalización de los servicios	176
3. El turismo en España	177
3.1. Caracterización del sector turístico español	177
3.2. Estructura de la demanda y la oferta	179
3.3. Hacia un cambio de modelo en el sector turístico español	183
4. Ideas básicas	184
Glosario de términos	185
Bibliografía	186
<b>CAPÍTULO IX. EL MERCADO DE TRABAJO</b>	<b>187</b>
María José Moral	
1. Orientación general	187
2. La población activa	188
3. Características del empleo	191
4. El problema del desempleo	195
5. Las reformas del mercado de trabajo	199
5.1. Las reformas y el sistema de contratación y despido	200
5.2. Las reformas y la negociación colectiva	203
6. Ideas básicas	205
Glosario de términos	206
Bibliografía	207

<b>CAPÍTULO X. EL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL</b>	<b>209</b>
Orencio Vázquez y Fernando Pampillón	
1. Orientación general	209
2. Sistema financiero y flujos financieros	210
2.1. Objeto del sistema financiero	210
2.2. Balance y flujos financieros de la economía española	211
3. La estructura institucional del sistema financiero español	218
3.1. Los órganos políticos	218
3.2. Los órganos ejecutivos	218
3.3. Las instituciones financieras del SFE	219
4. Ideas básicas	232
Glosario de términos	235
Bibliografía	237
<b>CAPÍTULO XI. EL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>239</b>
María José Moral	
1. Orientación general	239
2. El sector público en la economía	240
2.1. La intervención del sector público	240
2.2. Delimitación del sector público	241
3. El gasto público	243
3.1. Comparación con la Unión Europea	243
3.2. Distribución económica y funcional	245
4. Los ingresos públicos	247
4.1. Comparación con la Unión Europea	247
4.2. Distribución funcional	249
5. El déficit y la deuda pública	251
6. Ideas básicas	253
Glosario de términos	254
Bibliografía	255

## Prólogo

**E**n junio de 2015, ya tuve la satisfacción de prologar el libro de *Economía Española* que escribieron María José Moral y Fernando Pampillón. En ese prólogo, que se añade a continuación, expuse las características de esa obra y sus virtudes. En síntesis, recalaba la utilidad de disponer de una revisión completa rigurosa, aunque de lectura no excesivamente compleja, sobre Economía Española que independientemente de su utilidad inmediata como material básico para la docencia, tiene a mi juicio un claro atractivo para los interesados en una información detallada sobre la economía española desde una perspectiva sectorial e institucional.

En 2022, aparece este *Manual de Economía Española* en el que ratifico todas esas apreciaciones y, al mismo tiempo, me satisface comprobar que se ha asumido el esfuerzo de actualizar la obra conservando su estructura y orientación didáctica. Un reto que constituye una exigencia para evitar el prematuro envejecimiento de todo texto sobre la realidad social.

La economía de cualquier país, y España no es una excepción, es una realidad dinámica. Va evolucionando más rápidamente en unos aspectos que en otros y, por tanto, requiere actualización periódica en su descripción y análisis. Por ello, se incorporan los efectos de los cambios acontecidos en este periodo en la economía española. Y, en ese sentido, detecto modificaciones en tres dimensiones que serán en lo que ahora me centre, ya que el comentario de la estructura de la obra anterior sigue totalmente vigente, por lo que también se añade.

En primer lugar, en 2014, la situación económica de base era la de una economía en recuperación tras la grave crisis que asoló a las economías occidentales entre la segunda mitad de 2008 y 2014. En esta ocasión la etapa de referencia abarca un segmento de recuperación que tiene lugar entre 2014 y 2019, si bien en los dos últimos años se aprecia una cierta desaceleración de la actividad con un segmento de crisis profunda debido a los efectos de la pandemia por el COVID-19 que produjeron una

intensa recesión de la que la economía española aún no se ha recuperado plenamente. Además, cuando parecía que el sistema económico podría haber acentuado la recuperación ha venido a coincidir con la cruenta campaña bélica entre Rusia y Ucrania, generando unos problemas de abastecimiento sobre todo de productos energéticos. Los efectos finales de este nuevo reto aún no los conocemos, pero ya se están dejando sentir en la inflación, cuyos últimos datos y previsiones apuntan a niveles que ya parecían olvidados y que condicionará de forma intensa las políticas fiscal y monetaria en un panorama global de recesión.

Una segunda modificación importante es la relativa a la corrección de erratas y a la nueva redacción de algunos pasajes del libro. El periodo de utilización docente como texto de base en la Universidad ha permitido ir recopilando las sugerencias y peticiones aclaratorias de los alumnos que son, en definitiva, los destinatarios fundamentales del texto. En este sentido, la mejora en diferentes capítulos otorga un sello de veteranía.

En un orden distinto, la tercera dimensión que marca la diferencia es que la práctica totalidad de la autoría corresponde a la profesora del Departamento de Economía Aplicada de la UNED, María José Moral, que con su habitual capacidad ha abordado minuciosamente la tarea de evaluación de la realidad económica más reciente. Además, se ha incorporado la colaboración del profesor Orencio Vázquez que se hace cargo, junto con Fernando Pampillón, del capítulo X dedicado al sistema financiero español.

Concluyo esta “puesta al día” del prólogo dando, de nuevo, la bienvenida a este *Manual de Economía Española* y destacando que no es –como a la antigua usanza– una edición “corregida y aumentada” sino una versión completamente actualizada que plantea las nuevas características de la situación de la economía española, aunque eso sí con el mismo ánimo y objetivo de prestar un servicio útil a los estudiosos de la economía española. Sospecho –y deseo– que el reto de revisión periódica de esta obra adquiere aún mayor vigencia a la vista del difícil panorama que nos espera según todas las previsiones e indicios de los que hoy disponemos.

Victorio Valle

Madrid, septiembre de 2022

## ¿Economía Española? Sí, por favor

Este libro, relativamente pequeño en número de páginas pero denso en contenido que el lector tiene en sus manos, es una obra singular y de indudable utilidad. Hay, al menos, tres aspectos clave en los que esa singularidad se manifiesta: no es un “manual” de Economía Española en sentido estricto, sino una selección intencionada de un conjunto de temas que responden a un objetivo didáctico determinado tanto en su contenido como en la forma de abordar su estudio; tampoco es, pese a su nombre, un volumen puramente descriptivo de la realidad económica española ya que contiene aplicaciones analíticas valiosas y algunas incursiones en el mundo de la Política Económica; y tampoco es un libro introductorio a la economía de nuestro país puesto que, pese a no ser especialmente complejo en su planteamiento, no es para principiantes ni para personas que carezcan de cierta formación económica previa. Esencialmente es un texto que analiza con precisión la evolución reciente de la economía española tratando de extraer de ese análisis sugerencias y explicaciones útiles.

En los últimos cuarenta años, España ha experimentado un periodo de crecimiento y evolución sorprendentes. Pese a la severa crisis sufrida entre 2008 y 2013, el PIB por habitante en términos reales se ha multiplicado por 1,75 y estamos ¡por fin! plenamente integrados en la Unión Europea y en la Eurozona. ¿Cuáles han sido las claves de esta transformación?

Con ese interrogante como punto de referencia, la obra se adentra en las cuestiones centrales de la economía española aportando, junto a la posición de sus autores, una revisión actualizada de los resultados de la literatura disponible sobre cada tema.

La elaboración de un libro de economía referido, como es este caso, a un país determinado, tiene el problema de que tácitamente incorpora un compromiso de los autores de que procederán periódicamente a la actualización de datos y contenidos para salvar su envejecimiento prematuro.

En España ha ocurrido en años recientes que la salida de economistas a universidades extranjeras, especialmente anglosajonas, ha permitido un avance notable en el nivel y la calidad de los profesionales pero que no han podido seguir con continuidad los temas propios de nuestro proceso económico, de sus orígenes y

cambios, así como de sus consecuencias más importantes. No resulta extraño que personalidades destacadas del mundo económico, cuando con motivo de algún premio, galardón o una simple comparecencia pública, son entrevistadas por los medios de comunicación hagan declaraciones muy elementales y genéricas que evidencian simplemente su alejamiento del conocimiento de esa realidad, sacrificada a la mayor belleza formal y más gratificante científicamente de las proposiciones universales del Análisis Económico moderno.

Por eso, que alguien se ocupe de integrar los trabajos de los expertos en los diferentes campos de la economía de nuestro país es de agradecer porque nutre de información a unos y genera una tendencia bien fundamentada hacia el debate público de los problemas nacionales. Un debate que en general en nuestro país presenta una extremada pobreza cuando no el más absoluto desinterés.

Un libro sobre la economía de un país debe ser analítico y documentado pero, sobre todo, tiene que ser sugerente para estimular el debate y el afloramiento de ideas que puedan contribuir a mejorar el funcionamiento económico que en definitiva redundarán en un mayor bienestar de los seres humanos que a fin de cuentas, es lo que mueve a la mayoría, sino a la totalidad, de los profesionales de la Ciencia Económica.

Como se ha dicho con razón: «el autor (autores) escriben en realidad la mitad del libro. De la otra mitad debe ocuparse el lector».

Por otra parte, en el comportamiento actual de los economistas está pasando algo parecido a lo que tanto hemos criticado todos a la Medicina y a sus profesionales: que el avance científico está llevando a un proceso de especialización brutal que conduce a cada uno a un área determinada, y a una ignorancia amplia de otros aspectos que no sean los que directamente se cultivan por cada profesional. Por eso, obras como esta que son rigurosas y bien fundamentadas permiten a todo el que esté interesado, ponerse al día en el conocimiento de campos distintos del propio, sin necesidad de un difícil y duro proceso de recopilación de artículos y trabajos dispersos que obligan a un gran esfuerzo y consumen un tiempo del que no se dispone.

El libro avanza en el estudio sistemático de sus contenidos. Yo creo que toda obra que se precie —y no solo las novelas— tienen un argumento y, en mi opinión, no es una excepción, identificando los siete hitos siguientes:

- Primero: desde el inicio de la democracia, la economía española ha experimentado un crecimiento más intenso que el de los países de nuestro entorno

y alcanza altos niveles de PIB por habitante en menor periodo de tiempo que nuestros socios de la Unión Europea. Estudiar ese proceso y entenderlo bien es una pieza clave para predecir el futuro económico de nuestro país.

- Segundo: el crecimiento es, como en todas partes, cíclico, pero España parece sobre-reaccionar. Crece más que la media cuando las cosas van bien y, como la Gran Recesión muestra, acusa también las caídas con mayor intensidad. Hay por tanto rigideces y malformaciones que reclaman reformas de cirugía estructural.
- Tercero: desde la óptica de la demanda, un crecimiento sano hace recomendable la convivencia equilibrada del impulso de la demanda interna y de la demanda neta exterior.

La evolución positiva de las exportaciones aparte de ser un estímulo para el desarrollo económico, es necesaria para romper el cuello de botella que el déficit exterior siempre ha impuesto a nuestro crecimiento económico. Eso obliga a analizar la naturaleza y comportamiento del comercio exterior y trata de explicar los factores que los condicionan.

Un hecho especialmente importante es la elevada elasticidad que vincula a las importaciones con las exportaciones que determina el avance de las primeras cuando la economía anima su evolución creciente restando capacidad impulsora a las exportaciones aunque, como ocurre actualmente, estas mantengan elevadas tasas de crecimiento.

- Cuarto: el crecimiento económico exige una dotación adecuada de factores productivos, en cantidad y calidad. Por ello un elemento obligado de análisis es la población, sus características demográficas –envejecimiento, y asentamiento territorial– los movimientos migratorios y sus características económicas lo que conduce de forma obligada a reflexionar sobre la alta tasa de paro de la economía española y la estructura del mercado de trabajo tal como este ha quedado tras el intenso proceso de reforma al que ha estado sometido en los últimos años.

Igual interés suscita el proceso de capitalización de la economía española, la naturaleza productiva o no del mismo y la peculiaridad española de la inversión, tal vez excesiva históricamente, en el sector de la construcción.

Complementariamente, el necesario aumento de la productividad que debe impulsar el proceso de crecimiento económico requiere preguntarse por la evolución de la I+D+i en España y por las razones de su escasez relativa que, junto con el bajo nivel comparativo de capital humano están marcando un



reducido, incluso negativo, crecimiento de la productividad global de los factores, tan preciso para el desarrollo económico a largo plazo.

- Quinto: el crecimiento se concreta en determinados sectores y actividades en las que España tiene ventaja comparativa. Analizar la estructura de los sectores productivos, de sus potencialidades y limitaciones, es un paso obligado en el estudio de la evolución económica.
- Sexto: una economía en crecimiento necesita un sistema financiero adecuado para evitar tensiones. Precisamente el sistema financiero ha estado en el ojo del huracán de la Gran Recesión que ha azotado a la economía entre 2008 y 2013. La intensa y dura transformación del sistema, su creciente preocupación por la solvencia de las entidades, incluso en escenarios francamente adversos, y la nueva orientación de la supervisión recientemente asumida por el Banco Central Europeo, es sin duda un elemento clave para entender la evolución económica de los últimos años, y proyectar hacia el futuro su comportamiento.
- Séptimo. Un factor institucional que no puede faltar en cualquier estudio serio de la economía española es el sector público. Su importancia reside en tres hechos. Su elevada dimensión cuantitativa, su interdependencia con la economía privada y su peculiar estructura derivada del triple esquema constitucional de los niveles de gobierno: estatal, autonómico y local.

Un sector público que, por otra parte, presenta un alto nivel de endeudamiento y una defraudación crónica en el sistema impositivo que imposibilita el ejercicio de una política presupuestaria activa.

Este argumento de fondo sucintamente expuesto en los puntos anteriores, es el que los autores desarrollan en los once capítulos que componen esta obra. Hay que añadir que pese a la posibilidad y conveniencias de que este libro sea utilizado por profesionales y curiosos de la economía de nuestro país, primordialmente tiene una orientación didáctica hacia los alumnos de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UNED, para los que cada tema recoge algunos aditamentos de gran interés docente: Un apartado inicial en que se explica el propósito de cada capítulo, una selección bibliográfica, un resumen de las ideas principales y un glosario de términos.

En suma, estamos ante un trabajo bien realizado que hay que agradecer a sus autores.

La celebrada novelista Louse M. ALCOTT afirmaba que un buen libro es el que se abre con expectación y se cierra con provecho. Si esto es así, *Manual de Economía Española* es, en mi opinión, un libro excelente. Espero que el lector amigo que ha abierto esta obra con el propósito de completar su lectura, esté de acuerdo conmigo y que mis palabras introductorias no le hayan hecho desistir de su empeño. ¡Merece la pena!

Victorio Valle

Madrid, junio de 2015



## CAPÍTULO I

### El desarrollo de la economía española. Retos pendientes

María José Moral

#### 1. ORIENTACIÓN GENERAL

A finales del siglo XX, la economía española experimentó un intenso desarrollo que la situó entre las economías más prósperas, produciéndose este proceso en un tiempo reducido en comparación con otros países cercanos. La crisis iniciada en 2008, denominada la Gran Recesión, impuso cambios estructurales en los mercados y también en el comportamiento de los agentes que sentaron las bases para una nueva etapa de crecimiento. En 2020 comenzó la pandemia por el COVID-19 que colapsó las economías. Se paralizó la actividad no esencial y el comercio internacional, poniendo fin a la expansión iniciada en 2014. Los efectos económicos negativos tardarán todavía algún tiempo en superarse, pero es cierto que debido a que la causa fue sanitaria (no económica) y a que se han implementado importantes medidas de recuperación, la vuelta a los niveles económicos prepandemia están siendo más rápidos de lo que lo fueron en la anterior crisis financiera de 2008.

Este capítulo realiza un breve repaso histórico de cómo se ha llegado a una economía desarrollada y plenamente integrada en la Unión Europea (UE). Así, se describen las transformaciones económicas y sociales vividas en las últimas décadas, que posteriormente se irán desgranando a lo largo de los siguientes capítulos. Seguidamente, se examinan los ciclos económicos que ha atravesado la economía española mediante el comportamiento de las variables macroeconómicas fundamentales: el PIB y el empleo.

En los siguientes capítulos se analizará con más detalle el desempeño de cada uno de los factores de crecimiento identificados en los ciclos económicos, así como la evolución de los sectores productivos e institucionales de la economía española.

## PREGUNTAS GENERALES

*Durante el desarrollo económico español, ¿qué transformaciones se produjeron?*

*¿Cómo es la estructura productiva de la economía española en el siglo XXI?*

*¿Cómo ha influido la Gran Recesión en la estructura del PIB español?*

*¿Convergió el PIB per cápita español al europeo en la crisis de 2008?*

## 2. TRANSFORMACIONES FUNDAMENTALES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Durante el último tercio del siglo XX, fueron muchos los factores que contribuyeron a que se entrara definitivamente en un proceso de desarrollo profundo de la economía española. En Fuentes Quintana (1988) se identifican tres pilares claves que contribuyeron a financiar la rápida transformación desde una economía basada en la agricultura hacia una economía desarrollada con un sector servicios preponderante, donde las relaciones internacionales son fundamentales y el Estado de bienestar está consolidado. En primer lugar, existía la necesidad de abandonar el modelo autárquico que no permitía alcanzar la eficiencia económica y que generaba escasez de materias primas y bienes de capital. En segundo lugar, la proximidad a los países más desarrollados de Europa hacían muy atractivos los acuerdos de colaboración que estaban firmando, como el Tratado de Roma (1957) suscrito por Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo y que constituyó la base de la Comunidad Económica Europea (CEE). Por último, se contó con nuevas posibilidades de financiación procedentes de los ingresos por turismo, la inversión extranjera y las remesas de los emigrantes españoles<sup>1</sup>.

En 1960 la economía española presentaba rasgos característicos de una economía subdesarrollada en la medida en que presenta una alta participación de la agricultura en el PIB y el empleo, y un grado de apertura exterior muy bajo. Entre 1960 y 1974 se producen los cambios cuantitativos más relevantes que permiten alcanzar tasas de crecimiento del PIB muy elevadas (del 7 % de media anual en términos reales) que facilitaron una intensa convergencia hacia los países más ricos de Europa y un aumento en la apertura al exterior sin precedentes. Por ello, este período se ha denominado la *época dorada* de la economía española.

<sup>1</sup> En 1960, se estima que había cerca de 1,3 millones de españoles emigrantes en Latinoamérica, fundamentalmente, en Argentina y Venezuela. Sin embargo, desde la década de los sesenta, únicamente se mantiene un flujo relevante de emigrantes hacia Venezuela. A comienzos de la década de los setenta había cerca de 2,5 millones de españoles emigrantes, mayoritariamente en Alemania y Francia.

Además, esta transformación se produjo en un lapso de tiempo muy reducido, por lo que no se corrigieron debilidades importantes que han lastrado algunos resultados hasta la actualidad. Entre las flaquezas que han persistido en la economía española cabe señalar: el desequilibrio en la balanza comercial, la elevada intensidad energética, la debilidad para crear empleo de calidad o la heterogénea distribución de la actividad económica en el territorio nacional.

## 2.1. Cambio de la estructura sectorial

El motor del intenso crecimiento de la renta per cápita fue la reestructuración de las actividades productivas con una continua reducción del peso del sector primario tanto en el PIB como en el empleo. Esto liberó recursos primero hacia la industria –que en los años 60 lideró el crecimiento económico–, y más tarde, hacia el sector servicios. El cambio estructural se produjo en la distribución de la generación de riqueza y del empleo, siendo este fenómeno continuo en el tiempo y llegando incluso hasta la actualidad.

De la Fuente y Freire (2000) analizan estos cambios entre 1964 y 1993 y concluyen que: i) el sector agrícola disminuyó más de dos tercios su peso relativo en el empleo, ii) la industria y la construcción aumentaron su participación en el empleo total hasta 1977, pero después disminuyó y al final del período prácticamente no habían cambiado su posición, y iii) el sector servicios casi duplicó su aportación. La figura 1.1 muestra la estructura sectorial en términos de ocupados en puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo<sup>2</sup>. Dado que se mide en términos relativos no aporta información sobre el cambio en el volumen total de empleo (en el cuadro 1.3 se muestran estas cifras). Para apreciar más claramente la magnitud de los cambios en los sectores con menos participación, en el segundo panel no se representa el sector servicios y se amplía la escala del gráfico.

La figura 1.1 permite comprobar que el sector primario continuó su tendencia decreciente hasta 2008, pero desde entonces mantiene su aportación al empleo total de la economía. La participación del sector industrial se mantuvo hasta finales del siglo XX, cuando comenzó a disminuir. Así, en 2013 los ocupados en la industria habían caído un 30 % respecto al año 2000. Desde 2014 ha estabilizado su situación y se mantiene en torno al 12 % de los ocupados (véase el cuadro 1.3).

El sector de la construcción experimentó una espectacular subida en el empleo total hasta 2007, pero con la crisis la caída en el empleo fue tan dura que perdió lo ganado durante la burbuja inmobiliaria y en 2014 registró su participación más baja (un 6 %). Desde entonces se está recuperando lentamente y en 2021 representa el

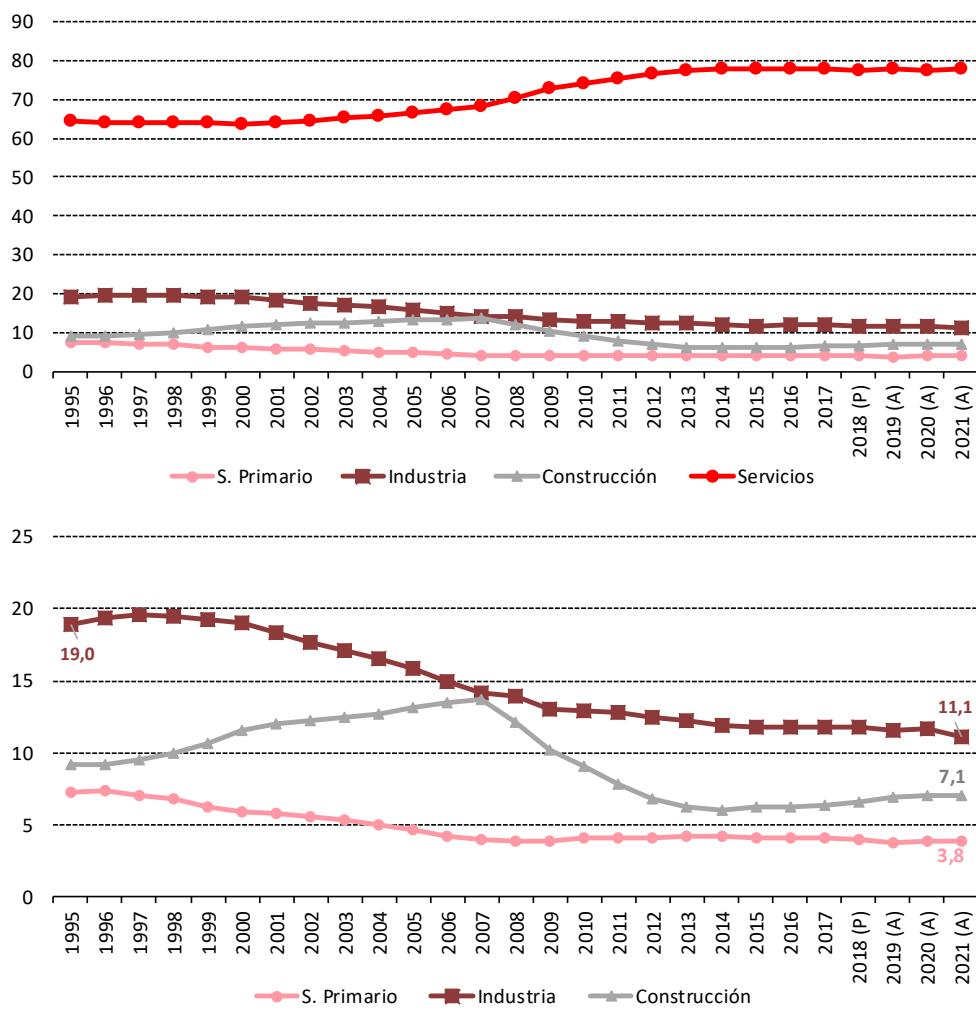
<sup>2</sup> Existen otras medidas para contabilizar el empleo, pero esta es más homogénea cuando se comparan sectores con jornadas efectivas muy diferentes.

7,1 % de los ocupados. Por último, el sector de servicios mantuvo su participación hasta el 2001, y desde entonces ha ido aumentando lenta pero paulatinamente su presencia en el total de empleos. En 2021 el 78 % de los ocupados (equivalentes a tiempo completo) corresponden al sector servicios.

FIGURA 1.1

**ESTRUCTURA SECTORIAL EN ESPAÑA SEGÚN EL EMPLEO TOTAL\***

(EN PORCENTAJE, 1995-2021)



Nota: \* En porcentaje sobre el total de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.

Fuentes: Contabilidad Nacional de España y Contabilidad Regional de España para el año 2021 (INE, febrero 2022).

## 2.2. Mayor grado de apertura exterior

Cabe señalar como una transformación abrumadora de la economía española el aumento de su grado de apertura que, en 2021, se sitúa en el 67,7 % (se calcula como el cociente de la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios entre el PIB). En el año 2020, debido a las restricciones impuestas por la pandemia, este indicador bajó hasta el 59,8 %, pero como se ha comprobado en 2021 ha vuelto a su senda habitual.

Ya a comienzos de los años 60 se solicitó formalmente colaborar con la Comunidad Económica Europea (CEE), pues en lo económico se tenía como punto de referencia a Europa. En el arranque de la democracia se solicitó la plena incorporación con el consenso de la mayoría de las fuerzas políticas y la sociedad española, pero no fue hasta junio de 1985 cuando se firmó el Acta de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas que, junto con Portugal, pasó a ser miembro de pleno derecho el 1 de enero de 1986.

### RECUADRO 1

#### ANTECEDENTES DE LA UNIÓN MONETARIA EUROPEA

El Informe Delors (aprobado en la cumbre de Madrid en junio de 1989) establecía que la transición a la Unión Económica y Monetaria se produciría en tres etapas. En la primera fase se afianzaría la cooperación entre los bancos centrales; en la segunda, se preveía la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y una paulatina transferencia del diseño de la política monetaria a esta institución; y, en la tercera fase, se fijarían las paridades entre las monedas nacionales partícipes. En 1992, el Tratado de la Unión Europea (conocido como el Tratado de Maastrich) concretó las propuestas del Informe Delors, aunque con algún cambio ya que proponía que en la segunda etapa no se transfiriera el diseño de la política monetaria y se optó por aumentar la coordinación entre los bancos centrales dentro del Instituto Monetario Europeo (IME). En dicho tratado se estableció el calendario para cada una de las tres etapas de creación de la UEM y los criterios de convergencia. A continuación, se resumen.

#### ETAPAS DE FORMACIÓN DE LA UEM

- *Primera etapa (inicio 1-7-1990):*
  - Liberalización de la circulación de capitales en los países de la Comunidad.
  - Entrada en vigor del Mercado Único Europeo.
  - Independencia de los bancos centrales (BC).
  - Prohibición de que los BC financien a sus gobiernos de forma privilegiada.



## RECUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

### ANTECEDENTES DE LA UNIÓN MONETARIA EUROPEA

- Iniciación de los planes de convergencia, en especial, para la estabilidad de precios y las finanzas públicas.
- No modificación de la composición del ECU.
- *Segunda etapa (inicio 1-1-1994):*
  - Creación del Instituto Monetario Europeo (IME).
  - Coordinación de las políticas monetarias de los países comunitarios.
  - Cumplimiento de las condiciones de convergencia.
  - Antes del 31-12-1996 se debía decidir si una mayoría de países cumplía las condiciones de convergencia. En caso afirmativo, el Consejo Europeo elegiría la fecha de comienzo de la tercera fase (nunca más tarde del 1-1-1999).
- *Tercera fase (inicio fijado por la Comisión Europea, no posterior al 1-1-1999):*
  - Creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).
  - Liquidación del IME.
  - Establecimiento de un sistema de tipos de cambio fijo entre el euro y las monedas de los países integrantes de la UEM. Implantación del euro como moneda legal.

### CRITERIOS DE CONVERGENCIA

Algunos criterios se referían al mejor comportamiento observado por un mínimo de tres países, aunque se daba la oportunidad de valorar otras variables secundarias.

- *Estabilidad en precios.* La tasa media de inflación durante el año anterior al momento del examen no debería exceder de 1,5 puntos porcentuales de la tasa de inflación media de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en este criterio.
- *Finanzas públicas.* El déficit público no debía sobrepasar el 3 % del PIB (a menos que se hubiera reducido sensiblemente la proporción sobre el PIB y se hubiera llegado a un porcentaje próximo al 3 %; o bien, que este se sobrepasara de forma excepcional y temporal). Un segundo criterio era que la deuda pública no debería superar el 60 % del PIB.
- *Estabilidad en el tipo de cambio.* Al menos durante los dos años anteriores al examen, no se debería haber devaluado la moneda.
- *Tipos de interés a largo plazo.* Durante el año antes del examen, el tipo de interés nominal no debía exceder el mínimo, más dos puntos porcentuales, de los tres países con tasas de inflación más bajas.

El carácter europeísta de la sociedad española era evidente, aunque no cabe duda que desde la integración en la CEE se ha ido afianzando. España ha mostrado en numerosas ocasiones su capacidad de esfuerzo y aptitud para participar en todos los procesos relevantes de construcción de una Unión Europea fuerte. Uno de los pasos más importantes se dio con el cumplimiento en 1998 de los acuerdos del Tratado de Maastricht (1992) que situaron a España en el grupo de países que pasaban de pleno derecho a integrar la Unión Económica y Monetaria (UEM) que dio lugar a la creación del euro como moneda única. El euro se puso en circulación (física) el 1 de enero de 2002, aunque ya había emprendido su andadura como dinero no efectivo el 1 de enero de 1999 con 11 Estados miembros (Bélgica, Alemania, Irlanda, España, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo, Austria, Portugal y Finlandia). A estos 11 países se han sumado los siguientes: Grecia (2001), Eslovenia(2007), Chipre y Malta (2008), Eslovaquia (2009), Estonia (2011), Letonia (2014) y Lituania (2015)<sup>3</sup>. En el recuadro 1 se comenta brevemente el proceso de formación de la UEM, así como los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht que se exigían (y exigen) para participar en la UEM.

### 2.3. Transformaciones socioeconómicas

Las fuertes transformaciones económicas del siglo pasado tuvieron su reflejo en la sociedad española, siendo especialmente relevantes la incorporación de la mujer al mercado laboral y el impulso del Estado de bienestar.

El aumento de la participación femenina en el mercado laboral se ha alargado hasta la actualidad y todavía quedan posibilidades de expansión. Aunque quizás el cambio más importante (por su novedad e intensidad) se produjo en la década de los 60 cuando se incorporaron a la población activa algo más de un millón de mujeres<sup>4</sup>.

Los avances del Estado de bienestar se apoyaron en el fuerte aumento del PIB per cápita y abarcaron todos los ámbitos de protección social. Inicialmente, la expansión del gasto público vino motivada por el incremento del gasto en servicios sociales como la educación y la sanidad, pero también en protección social directa a través de la generalización de las pensiones y la amplitud en la cobertura de las prestaciones por desempleo. El aumento del gasto público también se debió a la actuación en los mercados, ya que a finales de los setenta y comienzos de los ochenta la recesión económica requirió de importantes subvenciones e incentivos a determinadas actividades productivas. La dependencia es un pilar que se ha

<sup>3</sup> Dinamarca, aunque cumplía los criterios, decidió acogerse a la cláusula de exclusión voluntaria y mantener su moneda nacional.

<sup>4</sup> En Cebrian y Moreno (2008) se realiza una exposición detallada sobre la evolución de la participación de la mujer en el mercado de trabajo español durante la segunda mitad del siglo XX.

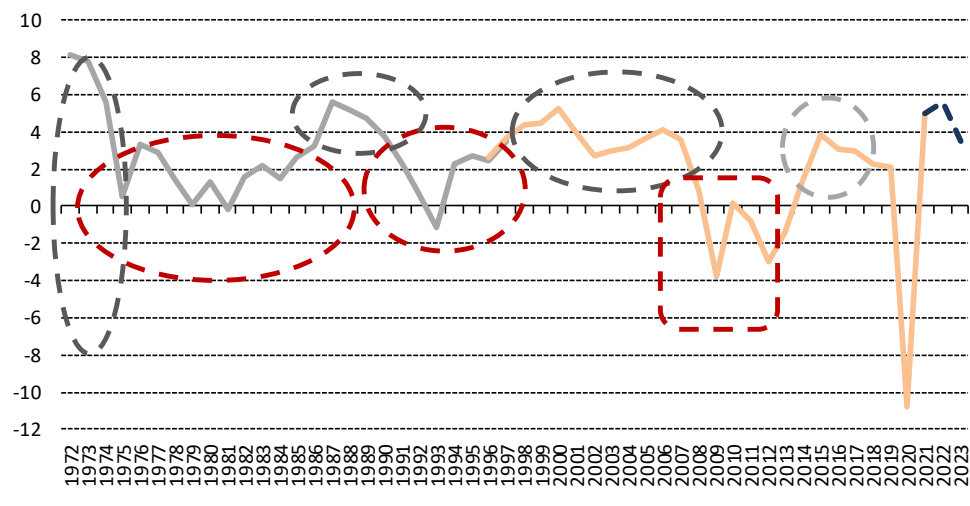
incluido a partir de 2007, aunque su aplicación está siendo claramente insuficiente dada la falta de financiación al coincidir su implantación con el inicio de la crisis y no se resolvió adecuadamente durante la expansión. Sin embargo, con la pandemia se han puesto a disposición un volumen de recursos ingentes, gran parte de los cuales proceden de los fondos de recuperación que ha creado la Comisión Europea denominados *Next Generation*.

### 3. CICLOS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN LOS ÚLTIMOS 50 AÑOS

En esta sección se analizan las distintas etapas por las que ha pasado la economía española en los últimos 50 años desde el punto de vista de los ciclos económicos. La figura 1.2 muestra la tasa de crecimiento del PIB real español desde 1972 hasta 2023 (siendo 2022 y 2023 previsiones). Las formas geométricas punteadas indican las etapas de expansión y recesión de la economía española mostrando claramente el comportamiento cíclico. Además, como se irá analizando a lo largo del libro, el ciclo económico español es muy similar al europeo, pero con una mayor amplitud, es decir, se crece más en las etapas expansivas y en las etapas recesivas se retrocede con más intensidad.

FIGURA 1.2

TASA DE VARIACIÓN DEL PIB REAL ESPAÑOL, 1971-2023\*



Nota: \* Los cambios de color en la serie implican un cambio en la base. Desde 1971 a 1995 es una serie homogénea base 1986. Desde 1995 la serie es homogénea con Rev. Estadística 2019. Las previsiones para 2022 y 2023 son de Funcas. Las figuras punteadas de colores marcan los ciclos económicos.

Fuentes: Contabilidad Nacional de España y Contabilidad Regional Trimestral de España para 2021 (INE) y Previsiones de la Economía Española (Funcas, febrero-2022).

### 3.1. Un poco de historia: último cuarto del siglo XX

#### *Las crisis energéticas de los setenta*

Entre 1975-1984 se asiste a un largo período de crisis económica generalizada en los países desarrollados. Su origen es internacional como consecuencia de la subida del precio del petróleo en 1973 (a partir del control de la OPEP, Organización de Países Exportadores de Petróleo), lo que se conoce como la primera crisis energética. En España esta crisis se inició más tarde, pero fue más intensa debido a una conjunción de factores internos de distinta índole<sup>5</sup>. Por una parte, los factores políticos por la transición política a la democracia, y por otra, los factores económicos por la obsolescencia de la estructura productiva y la permanencia de un marco institucional desfasado que entorpecía la actividad económica. Todo esto explica que cuando llegó la segunda crisis energética en 1979, en España todavía no se habían adoptado reformas económicas, por lo que los efectos negativos fueron bastante más acusados que en los países en los que sí se ejecutaron estas medidas. En cualquier caso, se debe señalar el esfuerzo realizado por todos los agentes económicos y sociales. El hito más importante de este esfuerzo fue la firma, en 1977, de los Pactos de la Moncloa donde sindicatos, empresas y gobierno se comprometían a realizar ajustes para controlar la subida de precios (durante la Transición se alcanzó el 17 % de inflación), el déficit público y el déficit exterior.

Este escenario de recesión y de estancamiento provocó un retroceso sustancial respecto a la mayoría de los países de nuestro entorno, con la consiguiente pérdida de convergencia real. A partir de 1984 se comenzaron a implementar reformas importantes que situaron a la economía española en condiciones para poder crecer.

#### *Adhesión de España a la CEE*

En 1985 se firmó el Acta de Adhesión del Reino de España a la CEE que se haría efectiva el 1 de enero de 1986. Los cinco años siguientes supusieron un cambio de tendencia con un crecimiento en el PIB. Además de las buenas expectativas que generó el ingreso en la CEE, el factor interno que contribuyó al cambio de tendencia fue la aplicación de reformas económicas. Pero también hubo factores externos que ayudaron a este cambio de tendencia como la menor presión de los costes energéticos (disminuyó el precio del petróleo) y la depreciación del dólar (moneda en la que se firmaban las transacciones internacionales). Al ser ya la economía española una economía desarrollada los crecimientos no eran tan elevados como en décadas precedentes.

<sup>5</sup> Rojo (2002) realiza una excelente revisión de la economía española en este período.

En esta etapa también se dinamizó el mercado laboral (los contratos temporales se legalizaron en la reforma laboral de 1984); así como la formación bruta de capital fijo por el incremento de inversiones extranjeras directas y la preparación de los eventos internacionales de 1992 (Olimpiadas en Barcelona, Expo de Sevilla y el Quinto Centenario).

### *Primera recesión económica en el seno de la UE*

Las políticas fiscales expansivas ejecutadas en los años previos, basadas en incrementos del gasto público para financiar la reconversión industrial y otras medidas sociales no se compensaron con los ingresos y dieron lugar a un incremento del déficit público (véase Borrell, 1988), cuya financiación causó un aumento de los tipos de interés y con ello, un efecto expulsión sobre la inversión privada. Esto, unido a la finalización de las grandes obras de infraestructuras diseñadas para los eventos de 1992 (AVE Madrid-Sevilla, autopistas,...), paralizó el crecimiento económico. A todo ello, hubo que añadir una reducción de las inversiones extranjeras directas como consecuencia de la crisis económica internacional de 1993.

Durante esta reducida fase recesiva del ciclo, los efectos sobre el PIB y el empleo fueron muy nocivos y los peores desde hacía décadas: el PIB real cayó un 1 % en 1993, y en 1994 se alcanzó una tasa de paro media en torno al 22 %, mientras la juvenil llegó al 50 %. Pero esta situación crítica solamente se mantuvo unos trimestres debido a que pronto se volvió a políticas presupuestarias de control del déficit público y la devaluación de la peseta en 1993 potenció las exportaciones y, con ellas, la contribución de la demanda externa al crecimiento económico. En cualquier caso, y como ocurre sistemáticamente en la economía española durante los períodos de crisis, se perdió convergencia con Europa.

### **3.2. La consolidación como una potencia desarrollada, 1996-2007**

El cumplimiento de las condiciones de convergencia para el ingreso en la Unión Monetaria (véase el recuadro 1) se consiguió gracias a la reducción de los tipos de interés y a la contención de la tasa de inflación. Se inició un fuerte crecimiento económico que ha resultado ser la etapa expansiva más larga de la historia reciente y que situó a la economía española como una de las más dinámicas de la Unión Europea<sup>6</sup>.

El cuadro 1.1 presenta el PIB (total y per cápita) y la población desde 1995 a 2021 (los datos proceden de la *Contabilidad Nacional de España, CNE*, con base

<sup>6</sup> En Malo de Molina (2005) se presenta un análisis detallado de esta etapa expansiva.

2015 y siguiendo la Revisión Estadística de 2019). Es fácil comprobar que entre 1995 y 2007 se produjo un fuerte crecimiento en el PIB real con una tasa de crecimiento media anual del 3,7 %. Si comparamos con la tasa de crecimiento del PIB nominal (7,3 %) nos indica que el deflactor medio del PIB fue aproximadamente de un 3,6 % anual.

También se observa otro fenómeno muy relevante, y a veces olvidado, que consiste en un intenso crecimiento de la población. Entre 1995 y 2007, la población creció en España un 14,8 %, siendo este aumento mayor incluso al registrado en las décadas de los 60 y los 70 del siglo XX cuando se registró un incremento del 11 % y 11,1 %, respectivamente. Además de una mayor esperanza de vida, la llegada de inmigrantes contribuyó a explicar esta tendencia positiva. En cualquier

CUADRO 1.1

## EL PIB Y LA POBLACIÓN EN ESPAÑA, 1995-2021

<b>A. Evolución</b>				
<b>Año</b>	<b>PIB nominal (Millones de euros)</b>	<b>Población (Miles)</b>	<b>PIB per cápita (Euros)</b>	<b>PIB real (Ind. vol.)</b>
1995	460.588	39.718,9	11.596	66,5
2000	647.851	40.554,4	15.975	81,2
2005	927.357	43.662,6	21.239	95,5
2007	1.075.539	45.236,0	23.776	103,0
2008	1.109.541	45.983,2	24.129	103,9
2009	1.069.323	46.367,6	23.062	100,0
2010	1.072.709	46.562,5	23.038	100,1
2011	1.063.763	46.736,3	22.761	99,3
2012	1.031.099	46.766,4	22.048	96,4
2013	1.020.348	46.593,2	21.899	95,0
2014	1.032.158	46.455,1	22.218	96,3
2015	1.077.590	46.410,1	23.219	100,0
2016	1.113.840	46.449,9	23.979	103,0
2017	1.161.867	46.532,9	24.969	106,1
2018	1.203.259	46.728,8	25.750	108,5
2019 (P)	1.244.375	47.105,4	26.417	110,8
2020 (A)	1.121.948	47.353,7	23.693	98,8
2021 (A)	1.202.994	47.326,7	25.419	103,7

## CUADRO 1.1 (CONTINUACIÓN)

## EL PIB Y LA POBLACIÓN EN ESPAÑA, 1995-2021

<b>B. Tasas de variación (en porcentaje)</b>				
<b>Año</b>	<b>PIB, pm</b>	<b>Población</b>	<b>PIB per cápita</b>	<b>PIB real</b>
2007	7,1	2,0	5,1	3,6
2008	3,2	1,7	1,5	0,9
2009	-3,6	0,8	-4,4	-3,8
2010	0,3	0,4	-0,1	0,2
2011	-0,8	0,4	-1,2	-0,8
2012	-3,1	0,1	-3,1	-3,0
2013	-1,0	-0,4	-0,7	-1,4
2014	1,2	-0,3	1,5	1,4
2015	4,4	-0,1	4,5	3,8
2016	3,4	0,1	3,3	3,0
2017	4,3	0,2	4,1	3,0
2018	3,6	0,4	3,1	2,3
2019 (P)	3,4	0,8	2,6	2,1
2020 (A)	-9,8	0,5	-10,3	-10,8
2021 (A)	7,2	-0,1	7,3	5,0
<b>Media</b>				
1995-2007	7,3	1,1	6,2	3,7
2008-2013	-1,7	0,3	-1,9	-1,8
2014-2019	3,8	0,3	3,5	2,8
2019-2021	-1,7	0,2	-1,9	-3,3

Notas: CNE (Rev. Est. 2019, base 2015). P=Previsión, A=Avance. Población a 1 de julio.

Fuentes: Contabilidad Nacional de España y Contabilidad Regional Trimestral de España y Censos de Población (INE, febrero 2022).

caso, se trata de un período en el que la economía española creció a un ritmo medio elevado y permitió que el PIB per cápita (nominal) se duplicara pasando de 11.596 euros por habitante en 1995 a 23.776 euros por habitante en 2007.

El cuadro 1.2 presenta la estructura productiva que define a la actividad económica española entre 1995 y 2021. Se muestra la aportación porcentual que cada actividad realiza al PIB nominal (descontados los impuestos netos sobre los productos). Como ya se explicó en el apartado 2.1, el proceso de desagrarización llegó

## CUADRO 1.2

## ESTRUCTURA DEL PIB POR SECTORES PRODUCTIVOS, 1995-2021

(A PRECIOS DE MERCADO)

Año	S. Primario	Industria	Construcción	Servicios	Imp. N.	TOTAL
1995	3,9	19,8	8,6	60,4	7,4	100
2000	3,7	18,8	9,2	59,2	9,1	100
2005	2,8	16,5	10,7	59,8	10,2	100
2007	2,5	15,8	10,5	61,3	9,9	100
2008	2,4	15,9	10,4	63,5	7,8	100
2009	2,3	14,8	10,1	66,5	6,3	100
2010	2,4	15,0	8,2	66,3	8,1	100
2011	2,4	15,2	6,9	67,7	7,9	100
2012	2,4	15,0	6,1	68,5	8,0	100
2013	2,6	15,0	5,3	68,5	8,6	100
2014	2,5	14,9	5,2	68,4	8,9	100
2015	2,7	14,8	5,2	68,0	9,2	100
2016	2,8	14,7	5,3	67,9	9,3	100
2017	2,8	14,7	5,3	67,8	9,4	100
2018	2,8	14,5	5,4	67,9	9,5	100
2019 (P)	2,6	14,5	5,7	67,9	9,3	100
2020 (A)	3,1	14,7	5,7	67,8	8,7	100
2021 (A)	2,7	15,4	5,2	67,2	9,5	100

Notas: P=Previsión; A=Avance. El sector primario incluye agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. La industria incluye manufacturas, energía, industrias extractivas y gestión de residuos.

Fuentes: Contabilidad Nacional de España y Contabilidad Regional Trimestral de España para 2021, Rev. Estadística de 2019 (INE, febrero 2022).

hasta el inicio de la Gran Recesión. En el año 1995, el sector primario representaba el 3,9 % del PIB frente a un 2,5 % en 2007. En esta etapa expansiva el sector secundario (manufacturas y energía) también mostró una tendencia decreciente en su aportación a la riqueza nacional desde el inicio del siglo XXI, que se ha denominado desindustrialización puesto que incluso en la etapa expansiva redujo su aportación al PIB. Por el contrario, el sector de la construcción exhibió un avance sin precedentes reflejo de la burbuja inmobiliaria. Finalmente, el sector servicios continuó aumentando su aportación a la riqueza nacional, si bien de forma muy lenta en este período expansivo.

Otro aspecto relevante que determina la estructura económica de un país es la distribución del empleo entre las diferentes actividades económicas. A este respecto, el cuadro 1.3 muestra información sobre el número de empleos tota-



les equivalentes a tiempo completo (asalariados y no asalariados) desde 1995 a 2021. Es patente el intenso incremento de la población ocupada durante el período expansivo, ya que se pasó de 13,3 millones de empleos en 1995 a 19,6 millones en 2007. Esto supuso que, en media, se crearon unos 520.000 empleos (equivalentes a tiempo completo) al año entre 1995-2007.

En términos de la población ocupada, se constata la reducción de la importancia de la agricultura, ya que su peso relativo pasó del 7,3 % en 1995 al 4,0 % en 2007, bajando incluso en términos absolutos (de 966,4 a 783,0 mil empleos). La industria hasta el año 2000 estuvo aumentando el número de ocupados en términos absolutos, aunque dado el ritmo de ensanchamiento del mercado laboral únicamente mantuvo su nivel relativo (en torno al 19 %). Sin embargo, a partir de ese momento comenzaron a disminuir los empleos en términos absolutos, provocando una caída en términos relativos hasta el 14,1 % del total de ocupados en 2007. La construcción fue el sector que con más intensidad creó empleo en esta fase, ya que pasó de 1,22 millones de ocupados en 1995 a 2,7 millones en 2007 (acercándose incluso a

### CUADRO 1.3

#### EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA, 1995-2021

Año	A. Miles de empleos				
	S. Primario	Industria	Construc.	Servicios	TOTAL
1995	966,4	2.521,0	1.224,2	8.588,6	13.300,2
2000	942,1	3.026,8	1.846,6	10.126,0	15.941,5
2005	852,9	2.895,9	2.402,0	12.174,2	18.325,0
2007	783,0	2.765,0	2.680,9	13.316,4	19.545,3
2008	751,9	2.719,5	2.368,5	13.701,8	19.541,7
2009	716,9	2.388,3	1.860,1	13.344,4	18.309,7
2010	722,6	2.303,4	1.604,8	13.164,8	17.795,6
2011	699,6	2.207,3	1.362,4	13.033,2	17.302,5
2012	671,9	2.042,9	1.122,3	12.605,0	16.442,1
2013	661,9	1.937,8	983,6	12.309,4	15.892,7
2014	667,3	1.903,9	962,9	12.513,7	16.047,8
2015	675,9	1.946,0	1.033,2	12.900,7	16.555,8
2016	703,7	2.011,7	1.056,1	13.245,6	17.017,1
2017	724,7	2.064,8	1.117,5	13.604,0	17.511,0
2018 (P)	719,6	2.104,3	1.184,2	13.889,0	17.897,1
2019 (A)	695,2	2.128,1	1.276,2	14.261,5	18.361,0
2020 (A)	664,0	1.983,0	1.184,9	13.141,1	16.973,0
2021 (A)	691,8	2.018,3	1.279,6	14.127,7	18.117,4

## CUADRO 1.3 (CONTINUACIÓN)

## EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA, 1995-2021

B. Porcentaje sobre el total anual					
Año	S. Primario	Industria	Construc.	Servicios	TOTAL
1995	7,3	19,0	9,2	64,6	100
2000	5,9	19,0	11,6	63,5	100
2005	4,7	15,8	13,1	66,4	100
2007	4,0	14,1	13,7	68,1	100
2008	3,8	13,9	12,1	70,1	100
2009	3,9	13,0	10,2	72,9	100
2010	4,1	12,9	9,0	74,0	100
2011	4,0	12,8	7,9	75,3	100
2012	4,1	12,4	6,8	76,7	100
2013	4,2	12,2	6,2	77,5	100
2014	4,2	11,9	6,0	78,0	100
2015	4,1	11,8	6,2	77,9	100
2016	4,1	11,8	6,2	77,8	100
2017	4,1	11,8	6,4	77,7	100
2018 (P)	4,0	11,8	6,6	77,6	100
2019 (A)	3,8	11,6	7,0	77,7	100
2020 (A)	3,9	11,7	7,0	77,4	100
2021 (A)	3,8	11,1	7,1	78,0	100

Notas: P=Previsión, A=Avance. El sector primario incluye agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. C) La industria incluye manufacturas, energía, industrias extractivas y gestión de residuos.

Fuentes: Contabilidad Nacional de España y Contabilidad Regional Trimestral de España para 2021, Rev. Estadística de 2019 (INE, febrero 2022).

la industria). Por último, el sector servicios también aumentó significativamente su población ocupada ganando cuota en el conjunto de empleos del país hasta alcanzar el 68,1 % del total.

Igualmente, es interesante analizar la expansión de la economía española respecto a la registrada en los países de nuestro entorno. Para ello, se estudia la evolución de la *convergencia (real)* de España con estos países en base al PIB per cápita. La figura 1.3 muestra el índice de convergencia real de los países de nuestro entorno tomando como base 100 el valor del PIB per cápita (en paridad de poder de compra, PPC) de la UE-27.

Durante la larga fase expansiva entre 1995 y 2007 España redujo la distancia con los países de la UE-27. Un aspecto crucial, a tener en cuenta cuando se habla

de convergencia respecto a la Unión Europea, es distinguir si se compara con la UE-27<sup>7</sup>, o bien con la UE-15 (que no incluye los Estados miembros que se incorporaron en 2004 y con posterioridad, pero sí al Reino Unido). En efecto, en 2007, el PIB per cápita español era superior a la media de la UE-27, pero inferior a la media de la UE-15.

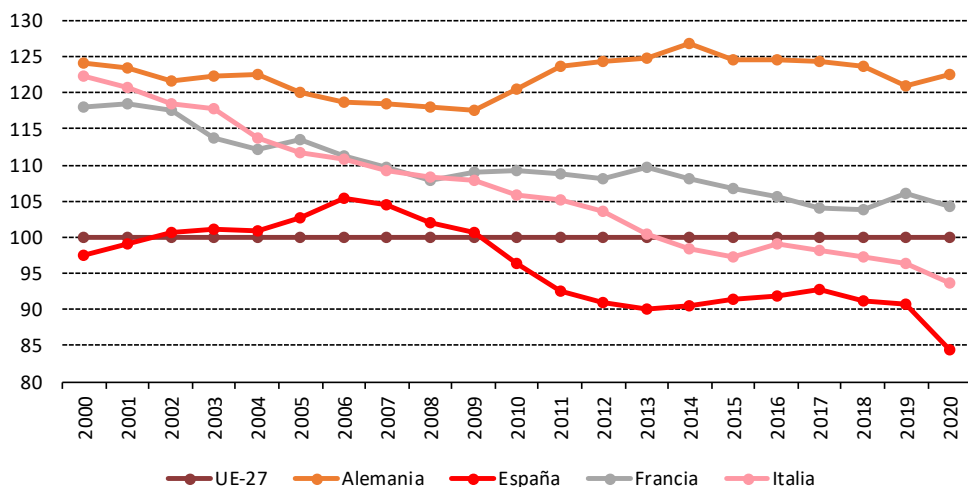
### 3.3. La crudeza impuesta por la Gran Recesión, 2008-2013

Como de todos es conocido, desde 2008 la economía española entra en una profunda crisis cuyos efectos se aprecian claramente en los cuadros 1.1 y 1.3. Incluso en términos nominales, el PIB per cápita disminuye entre 2008 y 2013. El retroceso más fuerte se dio en 2009, con una caída del 3,8 % en el PIB real. Además, a diferencia de lo que había ocurrido en el período expansivo anterior, el menor crecimiento de la población a partir de 2009 contribuyó a que la reducción en el PIB per cápita no fuera tan alta.

FIGURA 1.3

#### CONVERGENCIA REAL DE LAS ECONOMÍAS EUROPEAS, 2000-2020

(PIB PER CÁPITA EN PARIDAD DE PODER DE COMPRA)



Nota: El nivel 100 en cada año corresponde con el PIB per cápita en ppc de la UE-27.

Fuente: Eurostat, febrero-2022.

<sup>7</sup> Con la definición de los países que permanecen en 2020, es decir, sin incluir a Reino Unido.

La crisis económica provocó cambios significativos en la estructura productiva de la economía española, siendo especialmente significativo el desplome de la construcción. La industria manufacturera fue un sector muy dañado en la primera parte de la recesión con una intensificación del ritmo al que perdía peso tanto en el PIB como en el empleo, pero al final de la crisis este mal resultado se amortiguó algo. De los 3.649,0 mil empleos (equivalentes a tiempo completo) que se destruyeron, en términos netos, entre 2008 y 2013: 1.384,9 mil fueron en la construcción y 781,7 mil en industria.

En términos de convergencia (véase la figura 1.3), la crisis supuso un retroceso muy fuerte de la economía española respecto al resto de los países de la UE-27. Si comparamos con lo ocurrido en Alemania, Francia e Italia, solo este último presentó unos resultados tan negativos. Así en 2013, el PIB per cápita español era un 10 % más bajo que el de la UE-27, cuando en 2006 el PIB per cápita español en ppc era un 5 % superior a la media de estos países<sup>8</sup>.

En cuanto a la entrada en la Gran Recesión varias son las hipótesis que se han apuntado sobre sus causas, desde aquellas que proceden exclusivamente de las economías internacionales hasta aquellas que únicamente se encuentran en el funcionamiento de la economía española. Evidentemente, como en casi todo, las causas se hallan tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales (véase Estrada, Jimeno y Malo de Molina, 2009): se produjo un problema en los mercados financieros internacionales que se trasladó al nacional, pero hubo que unir la persistencia de importantes desequilibrios en la economía española (como en el mercado exterior y el de trabajo, así como el fuerte endeudamiento del sector privado) y el fin de la burbuja inmobiliaria que había arrastrado al sector de la edificación residencial y a otros sectores vinculados directamente (proveedores). Además, desde la segunda mitad de 2011, España se enfrentó a una crisis de deuda soberana sin precedentes (a mediados de 2012 se superaron los 500 puntos básicos de diferencial con el bono alemán). En enero de 2014, la prima de riesgo de España frente a Alemania ya había vuelto a los niveles de finales de 2010 (en torno a los 200 puntos básicos). En cualquier caso, es evidente que esto supuso un sobrecoste para la financiación de la deuda pública española en los mercados internacionales.

### 3.4. Vuelta a la senda de expansión, 2014-2019

La dureza de la recesión de 2008 hizo necesaria la aplicación de importantes reformas estructurales para corregir los desequilibrios existentes, si bien queda-

<sup>8</sup> Si la comparación se hiciera con respecto a la zona del euro o a la UE-15 se obtendría una divergencia mayor. Además, el PIB per cápita español no ha superado el de estas dos zonas geográficas.

ron reformas por abordar. En cualquier caso, la reactivación de la demanda interna tomó el protagonismo en esta nueva senda de expansión. Los resultados económicos de 2014 mostraron un cambio de tendencia que permitieron hablar de una recuperación económica.

El crecimiento real fue muy intenso entre 2015 y 2017 (por encima del 3 %). Sin embargo, en 2018 se suavizó este ritmo al crecer la economía al 2,3 % y en 2019 al 2,1 %.

Evidentemente estos buenos resultados se trasladaron al mercado de trabajo con un crecimiento en el número de ocupados que alcanzó los 18,4 millones (medido en puestos de trabajo a tiempo completo), bajando la tasa de desempleo al 13,8 % en el cuarto trimestre de 2019 (según la *Encuesta de Población Activa, EPA*). Pero no se puede obviar que todavía no se había alcanzado el número de ocupados (en empleo total equivalente) de 2008 cuando se alcanzaron los 19,5 millones de personas (véase el cuadro 1.3).

En esta etapa expansiva cabe destacar el buen comportamiento de la industria cuya participación en el PIB se mantuvo, parando por tanto el proceso de desindustrialización y volviendo a crear empleo en términos netos. En 2013 solo había 983,6 mil puestos de trabajo (equivalentes a tiempo completo); mientras que en 2019 ascendían a 1.276,2 mil puestos de trabajo.

### 3.5. La pandemia colapsa la economía, 2020-2021

Aunque a finales de 2019 las economías occidentales mostraban claros indicios de ralentización del crecimiento, en enero de 2020 el inicio de los confinamientos en China por un nuevo virus empezaban a paralizar las cadenas de montaje por falta de suministros. Pero, en Europa, no fue hasta marzo cuando el COVID-19 obligó a adoptar medidas drásticas de confinamiento nunca vividas en tiempos de paz. Esta paralización de la economía ha tenido efectos nocivos a todos los niveles de sobra conocidos. En este libro nos centramos en evaluar los impactos más relevantes en la actividad económica y en el mercado de trabajo. Evidentemente la paralización de la economía en el segundo trimestre de 2020 provocó el retroceso más importante en el PIB real español (y el del resto de las economías europeas) en tiempos de paz: un 10,8 %. Lo que sí es cierto es que, dadas las causas de la crisis y los ingentes recursos que se han puesto a disposición de los agentes, los efectos sobre el empleo, por ejemplo, no han sido tan dramáticos y la recuperación está siendo rápida; cerrando el año 2021 con un crecimiento del 5,0 % (si bien algo más bajo de lo esperado debido a que seguían aumentando los contagios con las nuevas variantes del virus).

En el resto de variables económicas también se perciben signos de recuperación. Por ejemplo, mientras que la tasa de apertura cayó en 2020, en 2021 prácticamente se ha vuelto a retomar la senda previa con un 67,7 % de apertura. En cuanto al número de ocupados también ha subido significativamente en 2021 y, medido en empleos equivalentes a tiempo completo, se han alcanzado los 18.117 mil ocupados (frente a los 18.361 mil ocupados de 2019).

A lo largo de los capítulos se irá profundizando en los efectos particulares que la pandemia ha tenido en cada sector económico y cómo está siendo la recuperación. En este sentido, se abordarán los retos que ya existían previos a la pandemia y que este colapso no ha hecho sino agrandarlos. Así, por ejemplo, en el capítulo dedicado al mercado de trabajo se describirá cómo está reaccionando el mercado laboral a las nuevas condiciones y los efectos de la aplicación de los ERTE (expedientes de regulación temporal de empleo).

Por otra parte, las ayudas que se han implementado para hacer frente a los efectos de la pandemia han provocado que la deuda pública alcance el 120 % del PIB y, dentro de un período razonable se debe controlar a la baja. Esto se abordará en el capítulo dedicado al sector público. Otros temas interesantes que deben abordarse son, por ejemplo, la transición energética de combustibles fósiles a otros limpios o la sanidad y la atención a la dependencia. Por último, el confinamiento ha adelantado la digitalización de muchos aspectos de la actividad económica y social del país, por lo que es preciso tener presente que esto está cambiando la educación, las relaciones de trabajo, de distribución, etcétera.

#### **4. CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO: EL PIB Y SUS COMPONENTES**

En las secciones anteriores se han identificado los ciclos económicos desde una perspectiva de la oferta del PIB, es decir, se han evaluado los cambios en la estructura productiva. En esta sección, sin embargo, se examina la estructura de las componentes del PIB desde el lado de la demanda, es decir, por el gasto de cada uno de los agentes de la economía: hogares, sector público, empresas y sector exterior.

El objeto es analizar los cambios en la estructura de la demanda y su composición (véase el recuadro 2). Para ello, se distingue entre la *demanda interna*, que incluye el consumo final (privado y público) y la inversión frente a la *demanda externa* que corresponde con el saldo neto de exportaciones e importaciones de bienes y servicios.

La figura 1.4 muestra la tasa de variación del PIB real y la tasa de variación tanto de la demanda interna como la demanda externa, desde 1996 hasta 2021. En primer lugar, se comprueba que durante la etapa expansiva (hasta 2007) fue la demanda interna la que propició el crecimiento sostenido del PIB, con un cre-

## RECUADRO 2

### CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB DE SUS COMPONENTES DE DEMANDA

Desde el lado del gasto (demanda) el PIB es igual a la suma de las siguientes componentes:

$$PIB = C + I + G + X - M$$

- “C” es el consumo final privado (hogares e instituciones sin fines de lucro, ISFLSH).
- “I” representa la formación bruta de capital fijo más la variación en existencias.
- “G” muestra el consumo final de todas las administraciones públicas.
- “X” son las exportaciones de bienes y servicios.
- “M” incluye las importaciones de bienes y servicios.

El crecimiento del PIB se calcula como:

$$\Delta PIB = \frac{PIB_t - PIB_{t-1}}{PIB_{t-1}}$$

Esta tasa de crecimiento se descompone en las tasas de crecimiento de cada uno de los factores de la siguiente manera:

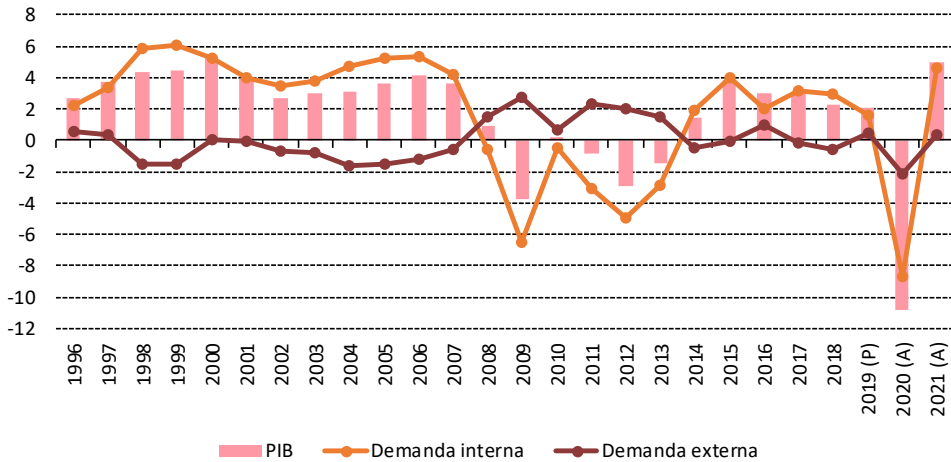
$$\Delta PIB = \frac{C_t - C_{t-1}}{C_{t-1}} \frac{C_{t-1}}{PIB_{t-1}} + \frac{I_t - I_{t-1}}{I_{t-1}} \frac{I_{t-1}}{PIB_{t-1}} + \frac{G_t - G_{t-1}}{G_{t-1}} \frac{G_{t-1}}{PIB_{t-1}} + \frac{X_t - X_{t-1}}{X_{t-1}} \frac{X_{t-1}}{PIB_{t-1}} - \frac{M_t - M_{t-1}}{M_{t-1}} \frac{M_{t-1}}{PIB_{t-1}}$$

Nótese que la tasa de crecimiento de cada una de las componentes está ponderando por la participación de dicha componente en el PIB del período inicial.

cimiento real medio en este período del 4,5 %, frente a una tasa de crecimiento real media de la demanda externa ligeramente negativa del 0,7 %. Sin embargo, este comportamiento cambia completamente durante la Gran Recesión siendo la demanda externa la componente que aporta cierto crecimiento al PIB, aunque no suficiente para compensar las fuertes caídas en la demanda interna (en 2009 y 2012 registra retrocesos entorno al 6 % y al 4,5 %, respectivamente). Por ello el PIB real español registra tasas negativas bastante elevadas (como se muestra en el cuadro 1.1). De 2014 a 2019, por el contrario, la etapa expansiva se ha apoyado en la demanda interna. De hecho, en 2018 la situación más complicada en los mercados internacionales ha tenido su reflejo en la demanda externa. En 2020,

FIGURA 1.4

**PIB, DEMANDA INTERNA Y DEMANDA EXTERIOR (PRECIOS CTES.)**  
**(1996-2021, TASAS DE VARIACIÓN ANUALES PONDERADAS)**



*Nota:* Las tasas de variación se calculan siguiendo las expresiones explicadas en el recuadro 2.

*Fuentes:* Contabilidad Nacional de España y Contabilidad Regional Trimestral de España (INE, febrero 2022).

con la pandemia, se comprueba que es la demanda interna la que se derrumba porque la demanda externa muestra una caída menor (del 2,2 %). Sin embargo, como se evidenciará más tarde, este menor impacto es debido a que tanto las exportaciones como las importaciones cayeron y la demanda externa recoge el resultado neto.

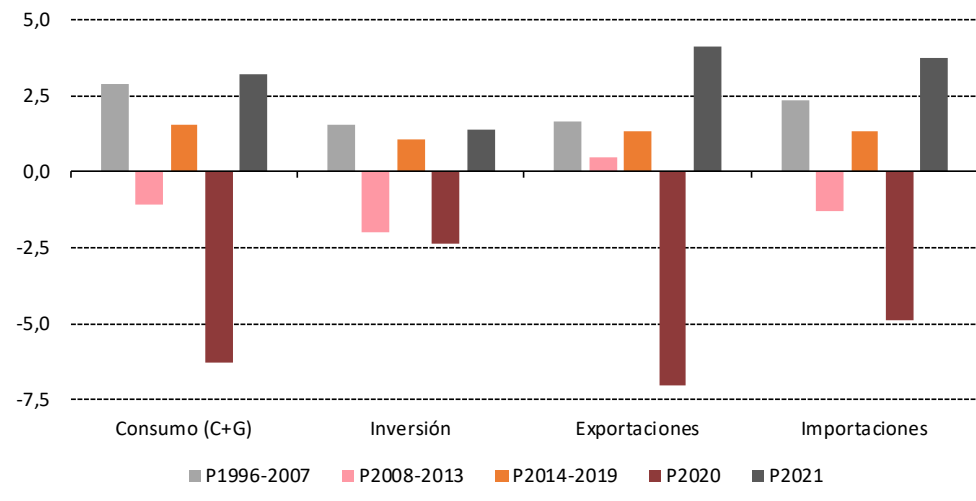
Un examen más a fondo de cada una de las magnitudes que componen la demanda interna y la demanda externa muestra cómo intervienen en el crecimiento cada uno de los agentes de la economía a través de su demanda (aplicando la expresión que aparece en el recuadro 2). La figura 1.5 resume la aportación de cada una de las componentes de demanda que definen el PIB mediante la media de las tasas de variación en tres períodos: 1996-2007, 2008-2013 y 2014-2019; así como los datos anuales de 2020 y 2021.

En el período 1996-2007, fue el consumo final (privado y público) la partida que más aportó al PIB con crecimientos superiores al 2,5 %. Las importaciones (que entran en el PIB restando) también crecieron muy intensamente, de manera que el saldo neto de la demanda externa no contribuyó al crecimiento del PIB (véase la figura 1.4).



FIGURA 1.5

**APORTACIÓN DE LAS COMPONENTES DE DEMANDA AL PIB REAL**  
(MEDIA EN EL PERÍODO DE LAS TASAS DE VARIACIÓN ANUALES, EN PORCENTAJE)



Fuentes: Contabilidad Nacional de España y Contabilidad Regional Trimestral de España (INE, febrero 2022).

Durante la recesión (2008-2013) las pautas cambian drásticamente. Se desploma la inversión (cae un 2 % de media) y también el consumo privado, como se está representando el consumo final no se distingue entre consumo privado y consumo público, pero en los momentos de crisis el consumo público tiende a estabilizar la economía y por tanto, tiende a mostrar tasas ligeramente positivas. En la demanda exterior las exportaciones muestran un comportamiento positivo que unido a la caída de las importaciones genera un saldo positivo. Sin embargo, este saldo positivo no fue suficiente para evitar que el PIB cayera más de un 1 % de media.

De 2014 a 2019, el PIB español creció a un ritmo medio anual del 2,7 % (superior a la media de la UE-15) apoyándose en la demanda interna. Dado que el crecimiento de exportaciones e importaciones fue muy similar, en términos netos, hizo que la demanda externa prácticamente no contribuyera al crecimiento del PIB. Por último, para analizar el efecto de la pandemia se ha separado lo ocurrido en 2020 y 2021. En 2020, todas las variables retroceden excepto el gasto de las administraciones públicas, pero el incremento del gasto que realiza el Estado no es suficiente para compensar la intensa caída en el consumo privado (en conjunto el gasto público y privado cae un 6,3 %). Además, se observa claramente por qué la demanda externa cae poco, ya que tanto las exportaciones como las importaciones descienden.

A lo largo de los siguientes capítulos se irán analizando con detalle estos movimientos identificados aquí de forma agregada y resumida, pero conveniente para tener una idea general de la marcha de la economía española en las últimas dos décadas.

## 5. LA EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS

La evolución de los precios se puede medir mediante el índice de precios al consumo (IPC) o el deflactor del PIB. En el primer caso, se toma una cesta de bienes y servicios representativos del consumo de los habitantes del país y se pondera su participación en el índice en función de su consumo. En el segundo caso, se obtiene la evolución de los precios a partir de la comparación entre el PIB en términos nominales y reales; por tanto, se toman en consideración todos los bienes producidos en el país (luego no se incluyen productos importados) y, además, con las ponderaciones exactas de su producción. El indicador más utilizado es el IPC puesto que al tener menos productos, es más fácil de calcular y ofrece una frecuencia mensual, frente a una frecuencia trimestral (y muy tardía en datos definitivos) en el deflactor del PIB. Además del IPC, se calcula el IPCA (IPC armonizado) que ofrece una medición homogénea para los Estados miembros de la UE siendo la evolución de ambos índices muy similar. De hecho, desde el 2018, el Banco de España ha adoptado el IPCA como variable de referencia para medir la inflación en España.

CUADRO 1.4

### PONDERACIONES DE LOS GRUPOS DE PRODUCTOS EN EL IPC ESPAÑOL

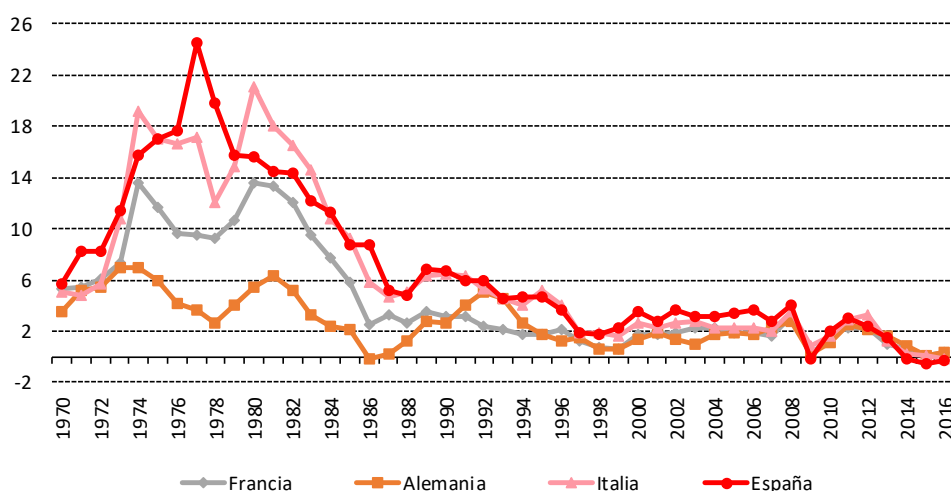
	B1992	B2001	B2011	B2016	B2022
Índice general	100	100	100	100	100
Alimentos y bebidas no alcohólicas	26,78	21,86	18,16	19,77	22,6
Bebidas alcohólicas y tabaco	2,58	3,22	2,87	3,02	3,1
Vestido y calzado	11,48	9,93	8,59	9,73	6,0
Vivienda	10,28	11,03	11,7	13,3	14,2
Menaje	6,43	6,36	6,84	5,9	5,8
Medicina	2,47	2,81	3,21	4,0	4,4
Transporte	13,58	15,58	14,74	14,67	13,0
Comunicaciones	1,44	2,57	3,98	3,6	3,6
Ocio y cultura	6,79	6,73	7,64	8,52	6,4
Enseñanza	1,29	1,74	1,38	1,7	1,6
Hoteles, cafés y restaurantes	10,96	11,27	11,52	12,12	13,0
Otros bienes y servicios	5,91	6,91	9,37	6,75	6,3

Fuente: INE, febrero 2022.

Las ponderaciones que se asignan a los grupos de productos son reflejo del patrón de consumo de los hogares. El diseño del IPC trata de acercarse lo más posible a este patrón de consumo, para lo cual se utiliza la información que ofrece la *Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)*. Los cambios en la ponderación de cada grupo de productos nos da idea de cómo ha cambiado el gasto de los hogares. Para adaptar la composición de la cesta de productos y que sea totalmente representativa se van incorporando productos nuevos y eliminando otros que ya no se compran. Por ejemplo, en la modificación de la base 2011 se incluyeron productos tecnológicos como las tabletas y se eliminó el CD grabable. Otro ejemplo reciente es que en la actualización de la ponderación del 31 de enero de 2022, se han incluido las mascarillas higiénicas. En el cuadro 1.4 se muestran las ponderaciones utilizadas en el IPC con base 1992, 2001, 2011, 2016 y 2022.

La figura 1.6 presenta la evolución de la tasa de inflación en Alemania, Francia, Italia y España (medida por el IPC) entre 1970 y 2016. Es fácil comprobar la intensa escalada de precios que se produjo en la década de los 70 en España pero también en Italia y Francia. Esta subida en los precios se debió fundamentalmente al incremento del precio del petróleo y la consiguiente crisis energética a raíz de 1973 (y posteriormente en 1979). A comienzos de los ochenta comienza a controlarse la subida de precios en todos los países y en caso de España e Italia se sitúa la tasa de

FIGURA 1.6  
INFLACIÓN EN ESPAÑA, FRANCIA, ALEMANIA E ITALIA  
(1970-2016, EN PORCENTAJE)



Fuentes: OCDE (1970-1995) y Eurostat (1996-2016), febrero-2017.

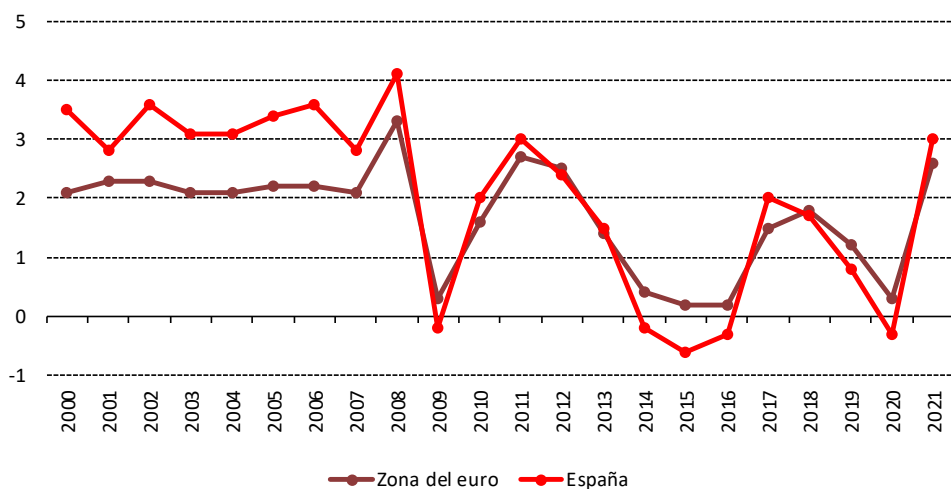
inflación media anual en torno al 5 %. A partir de 1995 todos los países de la futura zona del euro tenían el imperativo de ajustar sus tasas de inflación y aquí se observa claramente cómo estos cuatro países ajustan significativamente su inflación. Aunque España mantenía de partida tasas de inflación más elevadas, sí cumplió con el criterio de convergencia de estabilidad de precios (véase el recuadro 1).

La evolución de los precios influye en la posición competitiva de un país. En el caso de España la región de referencia sobre la que comparar la evolución de precios es la zona del euro, ya que se comparte la moneda única y la política monetaria. Por tanto, no se tiene la posibilidad de devaluar la moneda para recuperar competitividad perdida por la subida interna de los precios. Pero, además, Europa es el principal mercado donde se exportan los productos españoles.

En España tradicionalmente los precios han crecido más que en la zona del euro (véase la figura 1.7). A partir del esfuerzo realizado hasta 1999 de contención de precios para cumplir el requisito del Tratado de Maastricht, la tasa de inflación española se situó entre el 3 y 3,5 % y se distanció de la tasa media de la zona del euro alrededor de un punto porcentual. En el inicio de la crisis económica todavía

FIGURA 1.7.

**EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INFLACIÓN EN ESPAÑA Y LA ZONA DEL EURO**  
(2000-2021, EN PORCENTAJE SOBRE EL IPCA)



*Nota:* La zona del euro (AE, Euro Area, en sus siglas en inglés) incluye en cada año aquellos países que tienen el euro como moneda nacional, es decir: EA11-2000, EA12-2006, EA13-2007, EA15-2008, EA16-2010, EA17-2013, EA18-2014, EA19-2015).

*Fuente:* Eurostat, febrero-2022.

los precios presentaban cierta inercia, pero en 2009 se hundieron y mostraron una tasa media anual negativa (situación no conocida en la historia reciente) y que se ha vuelto a repetir entre 2014 y 2016. El riesgo que genera la deflación es de contención de la demanda puesto que cuando se espera que los precios, en media y de forma generalizada, sigan cayendo se retrasan el consumo y la inversión. En el caso español, la tasa negativa de inflación no tuvo estas consecuencias puesto que el consumo privado y la inversión crecieron durante estos dos años (véase la figura 1.5). La explicación de esta paradoja se centra en que gran parte de la caída de los precios se debió al abaratamiento del petróleo y esto supuso una reducción en los costes empresariales y lo trasladaron a precios. Por ello, la subida del precio del petróleo contribuyó a que en 2017 y 2018 los precios crecieran.

En 2020, la caída en la demanda mantuvo los precios estables, pero en 2021 la conjunción de dos factores ha presionado al alza los precios hasta niveles no vistos desde comienzos de los noventa (véase la figura 1.6). Por una parte, existe un problema importante de suministros que está impidiendo en algunos sectores que la oferta cubra la demanda y, por otra parte, están subiendo los precios de la energía, no solo el precio del petróleo sino también el del gas natural y puesto que este último se emplea para definir el precio de la electricidad, pues también ha subido enormemente el precio de esta. Como consecuencia, las partidas que más están subiendo los precios son las de vivienda (que incluye la electricidad) y el transporte.

En la teoría económica se encuentran distintas explicaciones sobre la existencia de un diferencial de inflación entre regiones. En Raymond, Matas y Vivas (2007) se muestra un análisis pormenorizado del diferencial de inflación en España respecto a la Unión Europea y los factores que explican el diferencial se clasifican en tres tipos. En primer lugar, los factores estructurales que se apoyan en la hipótesis de Balassa-Samuelson según la cual la convergencia entre países lleva aparejada la convergencia en el nivel de precios de manera que aquél país que parta de precios más bajos presentará un período de mayores tasas de inflación; es decir, se observará un diferencial de precios que debería tender a desaparecer. En segundo lugar, los factores cíclicos en el sentido que pueden afectar en distinto grado a las economías y además, pueden existir condiciones de los mercados que asuman de forma distinta la presencia de *shocks* temporales. Así, por ejemplo, en España durante la implantación del euro y los posteriores años de expansión económica existía una presión muy elevada de la demanda interna (mucho más intensa que en otras economías europeas) que provocaba que los precios crecieran más rápido. Por último, existe evidencia de cierta persistencia en la inflación, en especial en aquellos países que tienen cláusulas de salvaguardia de los salarios.

## 6. IDEAS BÁSICAS

La economía española ha experimentado un profundo crecimiento que la ha situado entre las economías más prósperas del mundo. Entre las transformaciones cabe destacar:

- El paso a una economía desarrollada donde el sector servicios lidera la aportación del PIB.
- El acceso a la Unión Europea en 1986 permitió mostrar una elevada capacidad para participar en procesos relevantes de integración. En 1998 pasó a formar parte de la Unión Económica y Monetaria (UEM), cuya expresión más axiomática fue la creación del euro como moneda única.
- Desde el punto de vista social, ha sido clave la incorporación de la mujer al mercado laboral y el impulso del Estado de bienestar.

La economía española sigue una fluctuación cíclica muy similar a la europea, si bien con mayor amplitud. A continuación, se resumen los hitos más importantes desde mediados de los años setenta:

- Fase recesiva (1975-1984) que en España por coincidir con problemas económicos y políticos-sociales es más dura y extensa en el tiempo.
- Fase expansiva (1985-1990): los ajustes internos, las buenas expectativas por la incorporación a la CEE y la menor presión de los costes energéticos ayudaron al crecimiento.
- Fase recesiva (1990-1995) muy intensa con caída en el PIB real y un aumento en la tasa de paro que se situó por encima del 20 %.
- Fase expansiva (1996-2007) muy extensa, con convergencia del PIB per cápita a la media europea (incluso con un crecimiento sustancial de la población).
- Fase recesiva (2008-2013) con cambios en la estructura productiva (se desploma la construcción) y una tasa de paro que llega a superar el 25 %.
- Fase de recuperación y expansión (2014-2019): inicio del crecimiento económico siendo fuerte entre 2015 y 2017, pero más lento a partir de 2018.
- Efectos de la pandemia (2020-2021): fuerte retroceso del PIB del 10,8 % en 2020 y del empleo que se tardará en recuperar.

La crisis económica actual ha puesto de manifiesto que persisten retos pendientes en numerosos campos de la economía. Serán necesarios varios años para poner en orden todos los sectores y, en especial, conseguir que la tasa de paro baje de dos dígitos. De hecho, tras años de crecimiento todavía en el cuarto trimestre de 2019 la tasa de paro era del 13,8 %. Además, en 2021 se ha vuelto a comprobar cómo la dependencia energética del país lo hace vulnerable a la subida de los precios de la energía que están afectando a las empresas pero cada vez más a los hogares puesto que la electricidad se obtiene en gran parte utilizando gas natural.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Brexit.** Proceso por el cual el Reino Unido dejó de ser Estado miembro de la UE y pasó a tener la consideración de tercer país el 1 de febrero de 2020, cuando comenzó el Acuerdo de Retirada por el que se regulaba la salida hasta el 31 de diciembre de 2020. Desde el 1 de enero de 2021, la relación entre el Reino Unido y la Unión Europea se basa en el “Acuerdo de Comercio y Cooperación”.

**Euro.** Es la moneda única que comparten actualmente 19 Estados miembros de la Unión Europea, que forman la zona del euro. La introducción del euro en 1999 fue un importante paso hacia la integración europea. Dos países, Dinamarca y el Reino Unido optaron por la cláusula de “exclusión voluntaria” contemplada en el Tratado, que les exime de participar en la zona del euro, mientras que el resto (muchos de los nuevos Estados miembros más Suecia) van adoptando la moneda única a medida que van cumpliendo los requisitos precisos. Las fechas de introducción del euro en los Estados miembros son: 1999 (Bélgica, Alemania, Irlanda, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia); 2001 (Grecia); 1-1-2002 (introducción de los billetes y monedas en euros); 2007 (Eslovenia); 2008 (Chipre y Malta); 2009 (Eslovaquia); 2011 (Estonia); 2014 (Letonia) y 2015 (Lituania).

**Paridad de poder adquisitivo (versión relativa).** Tiene en cuenta que el tipo de cambio entre dos monedas se ajusta hasta reflejar las variaciones de la inflación entre ambos países. Además, considera una cesta de productos equivalente para realizar la comparación. Se utiliza para hacer comparaciones internacionales de agregados macroeconómicos (PIB,...).

**Producto interior bruto a precios de mercado (PIBpm).** Valor, a precios de mercado luego en términos nominales, de todos los bienes y servicios finales producidos en un territorio durante un período determinado de tiempo, generalmente un año o trimestre.

**Producto interior bruto (pm) per cápita.** Se calcula como el cociente del PIBpm de un determinado territorio entre la población de dicho territorio.

**Deflactor implícito de precios del PIB.** Mide la variación de precios de todos los componentes del PIB.

**Crecimiento económico en términos reales.** Tasa de crecimiento del PIB en términos reales.

**Convergencia real de la economía española.** Proceso de acercamiento entre el índice del PIB real per cápita de España respecto a una región de referencia, teniendo en cuenta la paridad del poder de compra en ambas regiones.



## ANEXO

A lo largo del curso se comentan y explican datos estadísticos que definen la situación de la economía española procedentes, fundamentalmente, del Instituto Nacional de Estadística (INE) y disponibles en: <http://www.ine.es>. También es interesante la base de datos de Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat>) para realizar comparaciones con otros Estados miembros de la UE. Además, existen otros organismos que ofrecen información económica de interés y que se irán detallando en las figuras y cuadros utilizados.

Por último, en este libro se emplean métodos y herramientas de economía aplicada que es conveniente tener claro cómo se calculan. Solo así, se podrá entender el significado de la información económica que transmiten las estadísticas, si bien su estudio queda fuera del objetivo de este libro. Existe numerosa bibliografía donde se explican con detalle estos instrumentos de análisis económico que permiten un análisis descriptivo de la economía. Sin que sirva para excluir el resto, se recomienda el libro coordinado por los profesores José Carlos Fariñas y Diego Rodríguez (Fariñas y Rodríguez, 2013).

## Bibliografía

BORRELL, J. (1988). “Evolución y tendencias del gasto público”. *Papeles de Economía Española*, 37, pp. 174–183. Disponible en: <https://www.funcas.es/publicaciones/revistas/papeles-de-economia/>

CEBRIAN, I. y MORENO, G. (2008). “La situación de las mujeres en el mercado de trabajo español. Desajustes y retos”. *Economía Industrial*, 367, pp. 121–137. Disponible en: <https://www.mincotur.gob.es/es-es/Publicaciones/Paginas/IndexRevistaIndustrial.aspx>

ESTRADA, A., JIMENO, F. J. y MALO DE MOLINA, J. L. (2009). “La economía española en la UEM: los diez primeros años”. *Documento Ocasional*, 0901. Banco de España. Disponible en: <https://www.bde.es/bde/es/>

FARIÑAS, J. C. y RODRÍGUEZ, D. (2013). *Métodos de Economía Aplicada*. Editorial Delta.

DE LA FUENTE, A. y FREIRE, M. J. (2000). “Estructura sectorial y convergencia regional”. *Revista de Economía Aplicada*, 23, pp. 189–205. Disponible en: <http://revecap.com>

FUENTES QUINTANA, E. (1988). “Tres decenios de la economía española en perspectiva”. En: J. L. GARCÍA DELGADO (ed.), *España Economía* (pp. 1-78).

MALO DE MOLINA, J. L. (2005). “Una larga fase de expansión de la economía española”. *Documento Ocasional*, 0505. Banco de España. Disponible en: <https://www.bde.es/bde/es/>

RAYMOND, J., MATAS, A. y VIVAS, H. (2007). *El Diferencial de Inflación en Europa: Datos Básicos y Revisión de la Literatura*. Centre d’ Economía Industrial.

ROJO, A. (2002). “La economía española en la democracia (1976-2000)”. En: E. HERNÁNDEZ, F. LLOPIS y M. COMÍN (eds), *Historia Económica de España. Siglos X-XX*. Crítica.



## CAPÍTULO II

### El sector exterior y las relaciones con la Unión Europea

María José Moral

#### 1. ORIENTACIÓN GENERAL

La globalización ha producido cambios significativos en las relaciones internacionales que se pueden resumir en un proceso generalizado de apertura, un menor proteccionismo y una mayor libertad de movimientos de capitales. En Europa se asistió a la consolidación del Mercado Común cuya mayor expresión fue la creación de la Unión Económica y Monetaria con una moneda común, el euro. En este tiempo la economía española se ha convertido en una de las economías desarrolladas más abiertas del mundo con un incremento de las relaciones con el exterior sin precedentes. Este capítulo se dedica a estudiar este proceso.

En primer lugar, se examina la convergencia de la economía española en relación con los países de su entorno desde 1970. Para ello, se emplea el indicador sigma-convergencia.

La segunda parte del capítulo se centra en los flujos monetarios derivados de las relaciones internacionales. Primero se realiza una breve discusión sobre la influencia de la globalización en el registro de las operaciones económicas y financieras internacionales en la balanza de pagos (BP). Se continúa con el estudio de la balanza básica y la balanza financiera, para cerrar este análisis de los flujos de ingresos y pagos internacionales con la posición de inversión internacional (PII). Por último, se estudia la estructura del comercio exterior desde el punto de vista de las ventajas comparativas y la especialización de las exportaciones, así como la concentración geográfica de las operaciones comerciales.

#### PREGUNTAS GENERALES

*¿Cómo se mide la convergencia entre países?*

*¿Qué balanzas se incluyen en la balanza por cuenta corriente?*

*¿Cómo ha evolucionado el saldo de la balanza de rentas primarias?*

*¿En qué se diferencia la PII de la BP?*

*¿Qué partidas recoge la cuenta financiera?*

...

### PREGUNTAS GENERALES *(continuación)*

*¿Cómo es la especialización de las exportaciones españolas?*

*¿De dónde proceden las importaciones españolas?*

## 2. CONVERGENCIA CON LA UNIÓN EUROPEA

En el capítulo primero se ha analizado la evolución de la economía española y se ha puesto de manifiesto que el PIB per cápita ha crecido en las últimas décadas (a pesar del retroceso experimentado entre 2009 y 2013, y más recientemente en 2020). También se ha constatado que la economía española converge hacia la media de la Unión Europea en las fases expansivas (crece más deprisa que la media europea), pero diverge en las etapas recesivas (contrae su actividad económica con más intensidad que la media europea).

En esta sección se profundiza en el estudio de la convergencia entre países, con particular atención a la convergencia de España respecto de los países más prósperos de su entorno (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido). La figura 2.1 representa la evolución del PIB per cápita real desde 1970 hasta 2021<sup>1</sup>. En el panel A se ofrece una visión global de la posición de España, puesto que se representa la evolución para España, Alemania, Estados Unidos, Japón, Corea y China. En el panel B se concentra la atención en la comparación con Francia, Alemania, Italia y Reino Unido. Nótese que disminuye la escala y, por tanto, el nivel medio del PIB per cápita.

La figura 2.1 pone de manifiesto el intenso avance que experimentó el PIB per cápita español hasta 2007 (a excepción de un ligero retroceso en 1993). No obstante, otros países (como Alemania y Estados Unidos) también han mostrado una tendencia creciente intensa. En esta figura también se representa Corea para percibir el intenso avance de la riqueza de este país que, desde 2011, registra un PIB per cápita superior al español.

En este análisis de largo plazo, se observa claramente la magnitud del retroceso vivido durante la Gran Recesión en todos estos países, ya que se pierde una década de desarrollo. En el caso español, en 2007 el PIB per cápita era de 36.897 dólares (medido a precios constantes de 2015) y no se volvió a alcanzar este nivel hasta

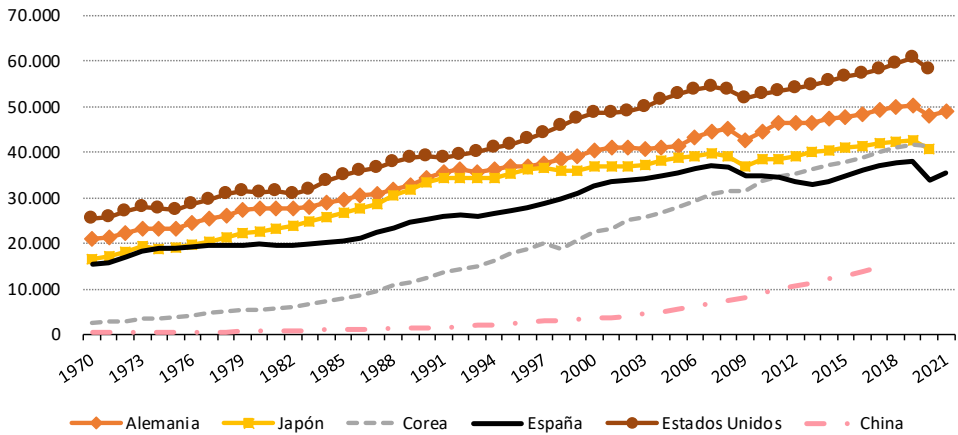
<sup>1</sup> Datos procedentes de la OCDE medidos en dólares estadounidenses constantes (base 2015) en paridad de poder de compra. Para el año 2021 únicamente están disponibles los datos de España y Alemania.

FIGURA 2.1

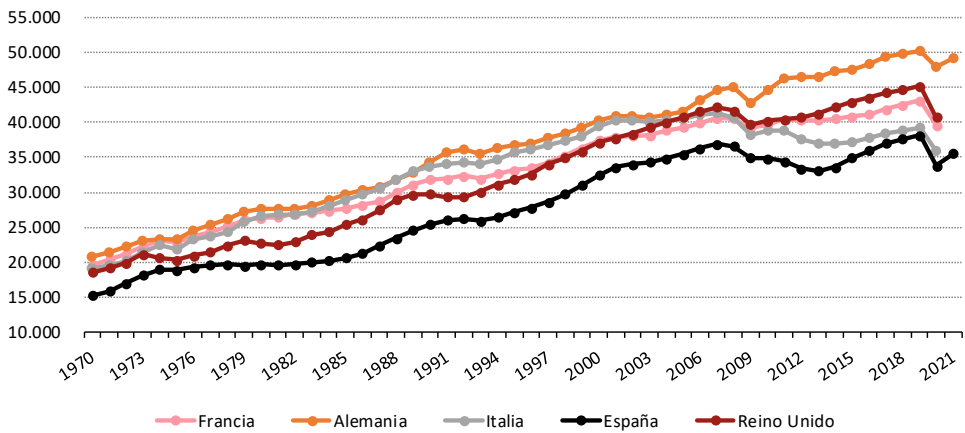
**EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE PAÍSES DESARROLLADOS, 1970-2021**

(DÓLARES ESTADOUNIDENSES EN BASE 2015, PARIDAD DE PODER DE COMPRA)

**A. PAÍSES EUROPEOS Y NO EUROPEOS**



**B. PAÍSES EUROPEOS**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (febrero 2022).

2017 (con 36.960 dólares). A esto hay que unir el desplome que ha supuesto la pandemia y, aunque se ha vuelto rápido a una senda de crecimiento, en 2001, el PIB per cápita es de 35.513 dólares (nivel inferior al registrado en 2007). De hecho, el panel A muestra que ha existido una disminución en todos los países de los que se dispone información, pero menos intensa que en España.

En el panel B de la figura 2.1, la percepción se matiza, ya que solo Alemania registra una caída más pequeña (4,6 %). Francia ha disminuido su PIB pc un 8,1 %, Italia un 8,5 % y Reino Unido un 9,8 %; mientras que en España la caída ha sido del 11,3 %. El peor resultado de España se explica porque es una economía que depende en mayor proporción del turismo y, en el caso del Reino Unido se debe a que ha coincidido con la definitiva salida de la UE (Brexit).

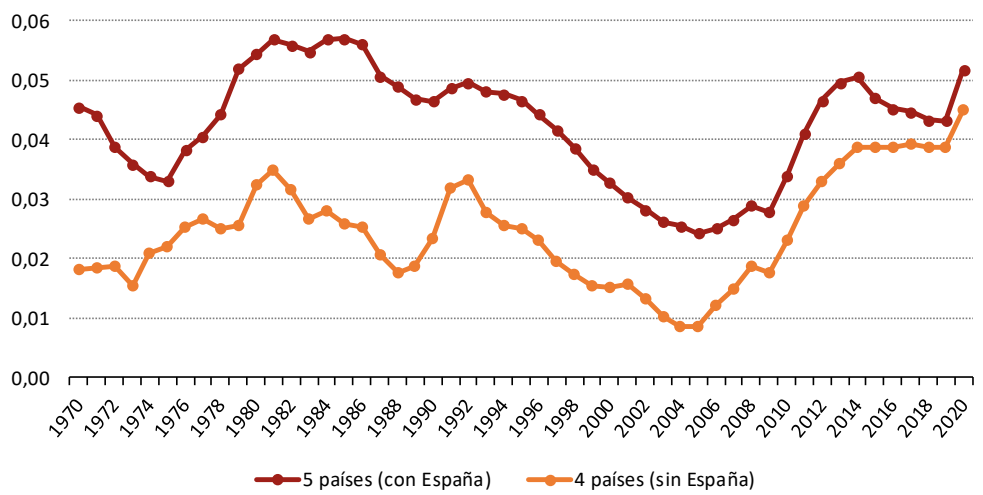
Aun siendo interesante esta exposición, quedarse solo en la mera descripción de la evolución del PIB per cápita real es limitado para explicar qué ha ocurrido con la convergencia. Es preciso recurrir a un indicador de convergencia que mida la evolución de la convergencia independientemente de que se esté en una fase expansiva o recesiva, ya que son fenómenos que no tienen porqué ir unidos. La sigma convergencia ( $\sigma$ -convergencia) analiza el cambio temporal en el proceso de convergencia mediante la dispersión de la variable de referencia (PIB per cápita real) en cada momento del tiempo, tal y como muestra la siguiente ecuación:

$$\sigma = \sqrt{\frac{1}{N} \sum (Lny_i - \mu)^2} \quad [1]$$

donde  $N$  es el número de países,  $y_i$  es el PIB per cápita real del país  $i$ -ésimo, y  $\mu$  es la media de  $Lny_i$ . La interpretación de este indicador es que existe una mejora en convergencia cuando disminuye.

FIGURA 2.2

**$\sigma$ -CONVERGENCIA EN PIB PER CÁPITA REAL**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (febrero 2022).

La figura 2.2 muestra la  $\sigma$ -convergencia del PIB per cápita real para los cinco países representados en el panel B de la figura 2.1 frente a estos países sin incluir España. En primer lugar, hay que señalar que la dispersión de los cinco países es más elevada que la de los cuatro países, por tanto, España está introduciendo una mayor divergencia en el grupo. Si bien como la evolución no es paralela indica que existen ganancias/pérdidas de convergencia explicadas por el resto de países y no solo por España. Es muy significativa la reducción del coeficiente sigma hasta 1975 cuando se incluye España como consecuencia del fuerte proceso de convergencia que existió en nuestro país. De hecho, en los cuatro países europeos comenzaron a empeorar su convergencia antes (en 1973), pero en 1981 ya comenzaron a mejorarla. Sin embargo, cuando se tiene en cuenta España el coeficiente sigma siguió estancado hasta 1986. La crisis de los noventa fue más dura en el Reino Unido e Italia, lo que explica que aumentara más intensamente el coeficiente sigma para los cuatro países que para el grupo de los cinco. Desde entonces, los dos grupos mejoran en convergencia. Es importante señalar que, incluso antes del inicio de la Gran Recesión, cuando las economías estaban todavía creciendo, aumentó la divergencia. Esto pone de manifiesto la relevancia de utilizar este indicador  $\sigma$ -convergencia que no se ve influenciado por el crecimiento medio del PIB per cápita.

Durante la Gran Recesión se pierde convergencia en los dos grupos de países porque no solo España sufre un retroceso importante, también Italia. Durante la expansión entre 2014 y 2019 no cambia la posición relativa de la riqueza de Alemania, Reino Unido, Francia e Italia (su coeficiente sigma se mantiene), pero el PIB per cápita español crece más deprisa que en estos países, dando lugar a que el coeficiente sigma del grupo de los cinco muestra una mayor convergencia. Como ya se había puesto de manifiesto en la figura 2.1, durante la pandemia Alemania ha soportado mejor los efectos negativos por lo que ha aumentado la divergencia en ambos grupos.

La teoría más básica sobre convergencia ante una *Unión Económica* plantea que las economías menos desarrolladas crecerán más rápidamente que las economías más desarrolladas. Sin embargo, la evidencia empírica en la Unión Europea y en España muestra que los países (regiones) más ricos no paran de crecer y están mejor preparados ante la recesión. En consecuencia, ha sido imposible mantener una tendencia estable de convergencia en los períodos de recesión. En cualquier caso, a pesar de la dificultad de obtener buenos resultados de convergencia en las etapas recesivas, no se deben olvidar los logros conseguidos por la economía española en el seno de la UE.



### 3. REGISTRO DE LAS OPERACIONES INTERNACIONALES EN LA BALANZA DE PAGOS

En 1944, tras los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Bretton Woods (Estados Unidos), cuarenta y cuatro países subscribieron los convenios constitutivos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. En 1947, se puso en funcionamiento el FMI con los objetivos de supervisión de las políticas económicas y aportación de asistencia financiera a los países. Para ello, se hizo necesario desarrollar y unificar un marco normativo para guiar la contabilidad de las operaciones económicas internacionales. Así, en 1948, apareció la primera edición del *Manual de la Balanza de Pagos (BP)* que establecía las pautas para la construcción de las estadísticas de la BP. Desde entonces se han sucedido modificaciones y revisiones en aras de adecuar el marco normativo de dichas estadísticas a las transacciones y posiciones económicas que toman los agentes de diferentes países en los distintos mercados internacionales.

Las cuentas internacionales de un país se siguen definiendo como la representación de las relaciones económicas entre los residentes y los no residentes (resto del mundo), y están compuestas por la balanza de pagos y por la posición de inversión internacional. Desde la primera edición del *Manual de la BP*, se han publicado nuevas ediciones en 1950, 1961, 1977, 1993 (revisada en 2004), y en 2008 la sexta edición del *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional*<sup>2</sup>. La revisión MBP6 se implantó de forma coordinada en toda la UE en 2014 con los datos relativos a 2013. Por tanto, desde octubre de 2014, el Banco de España aplica el MBP6 y, además, utiliza un nuevo sistema de fuentes primarias de información (BdE, 2021).

Durante los sesenta años que separan la primera de la sexta edición se han sucedido numerosos cambios en las relaciones económicas internacionales. Entre los más profundos se encuentran:

- Una intensificación de la *apertura comercial a nivel global*. La Organización Mundial del Comercio (OMC) se ocupa de ofrecer el marco institucional y de discusión en el que se mueve el comercio internacional, con el objetivo de fomentar la libertad de comercio entre los países miembros. El ámbito de actuación más conocido de la OMC son las Conferencias Ministeriales (suelen ser bianuales) en las que están representados todos los países miembros

---

<sup>2</sup> En FMI (2009) se explican los problemas que se han tratado, como por ejemplo: i) el concepto de residencia y los flujos de remesas de emigrantes; ii) la creciente complejidad para registrar las operaciones financieras y medir los instrumentos financieros (derivados, titulizaciones, etc.); y iii) la reorganización de la deuda o el valor de los préstamos.

de la OMC y se buscan alcanzar acuerdos comerciales multilaterales. A pesar de los avances, todavía quedan muchos por cerrar.

- Un desarrollo sin precedentes de las *tecnologías de información y comunicación (TIC)* que han revolucionado la forma en que se ejecutan y formalizan las transacciones económicas tanto comerciales (en especial, aquellas referidas al intercambio de servicios) como financieras.
- Una intensa *liberalización de los movimientos de capital* dentro de los países de la OCDE. Sin duda, este fenómeno, junto al anterior, ha contribuido al crecimiento abrumador de los flujos de capital transfronterizos, que han superado con creces los flujos generados con las transacciones de bienes y servicios.
- La existencia de procesos de *integración comercial y económica*. La Unión Europea (UE) es la integración más relevante para España, pero existen otros ejemplos como el Mercosur, la Unión Aduanera Centro Americana, etc.

En el caso de España, formar parte de la UE condiciona el registro de las operaciones económicas comerciales, debido a la existencia de un Mercado Único. Además, la pertenencia a la zona del euro añade una dificultad adicional, ya que los contratos negociados en euros únicamente se pueden registrar a partir de una estimación. El ejemplo más obvio se encuentra en el turismo, ya que si un residente español va a otro país de la zona del euro por turismo y gasta renta, al no existir ningún control del cambio de divisa, ese gasto debe estimarse para computar los pagos por turismo.

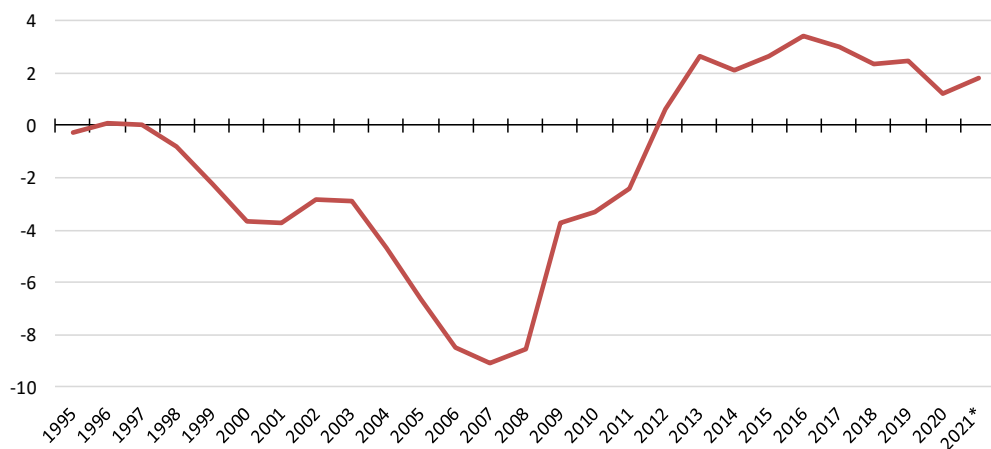
La *balanza de pagos* es un estado estadístico (en realidad, una identidad contable) que recoge las transacciones económicas entre residentes y no residentes en un período determinado de tiempo. Las transacciones se registran contablemente en relación con los residentes, es decir, un ingreso (signo positivo) implica una entrada de dinero para el residente (por ejemplo, las exportaciones); mientras que un pago (signo negativo) supone una salida de dinero (por ejemplo, las importaciones). Las subbalanzas que componen la balanza de pagos son la balanza básica y la balanza financiera.

#### **4. LA BALANZA BÁSICA**

El saldo de la balanza básica determina si la economía muestra *capacidad de financiación* o *necesidad de financiación* según sea positivo o negativo, respectivamente. España, desde 1998, mostró una necesidad de financiación creciente que

FIGURA 2.3

CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN, 1995-2021



Nota: En 2021 no se ha incluido el saldo de diciembre.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España (febrero 2022).

superó el 8 % del PIB en 2007. La Gran Recesión cambió esa tendencia y, actualmente, presenta una capacidad de financiación que ronda el 2 % del PIB (véase la figura 2.3). Para entender por qué se producen estos cambios se analizan por separado las distintas subbalanzas de la *balanza básica*: la *balanza por cuenta corriente* que registra las operaciones corrientes y la *balanza de capital* que contabiliza las operaciones de capital.

Dentro de la balanza por cuenta corriente se distinguen, a su vez, cuatro subbalanzas: comercial, servicios, rentas primarias y rentas secundarias. En las dos primeras, el criterio para incluir las operaciones se basa en que se trate de un bien o servicio procedente de una actividad productiva. Mientras que las dos últimas recogen pagos e ingresos generados por otras actividades.

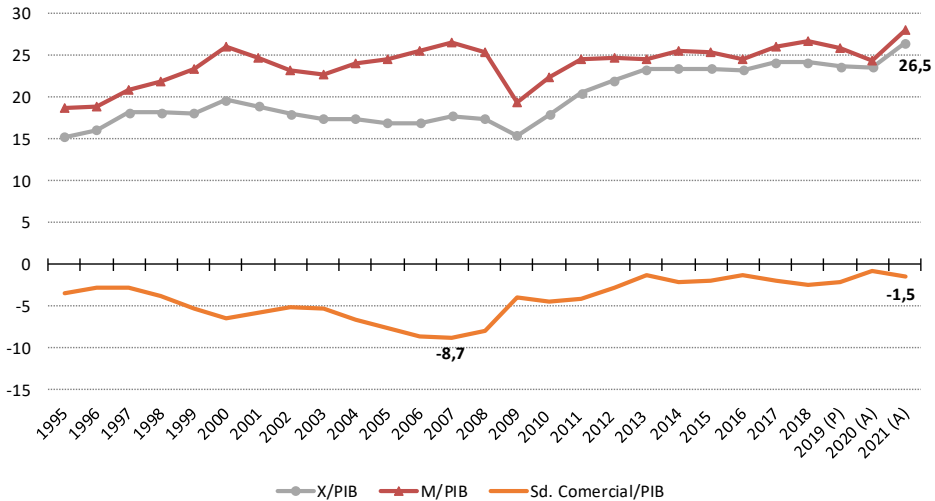
#### 4.1. La balanza comercial

La balanza comercial registra las transacciones de mercancías realizadas entre residentes y no residentes en un período dado, es decir, las exportaciones y las importaciones de bienes. En España se utiliza como fuente de información las estadísticas de comercio exterior elaboradas por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) en su departamento de aduanas. La contabilización de las ope-

FIGURA 2.4

**BALANZA COMERCIAL EN ESPAÑA, 1995-2021**

(EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB, EN PRECIOS CORRIENTES)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CNE (INE), febrero 2022.

raciones se realiza siguiendo el principio del devengo, es decir, en el momento de ejecutarse la transacción comercial<sup>3</sup>.

La figura 2.4 muestra que el comercio exterior de España se caracteriza por la prevalencia del déficit comercial, es decir, la diferencia negativa entre el valor monetario de las exportaciones y las importaciones de bienes. Es importante recordar aquí que las cifras de Contabilidad Nacional sobre exportaciones e importaciones incluyen bienes y servicios, por lo que la demanda externa no coincide con el saldo comercial. De hecho, en 2012 la demanda externa presenta un signo positivo (superávit) situación que no se daba desde 1997, mientras que persiste el déficit comercial. En 2007 el déficit comercial (en términos relativos al PIB) sobrepasó el 8 % del PIB uno de los más elevados de los países desarrollados<sup>4</sup>. La tendencia de desequilibrio comercial alcista durante el período 1995-2007 se explica tanto por la evolución de las exportaciones como de las importaciones.

Por parte de las exportaciones, se asistió a un crecimiento muy lento en términos absolutos que, unido a la escasa presencia de productos de alta tecnología (con

<sup>3</sup> Los productos que se exportan para su procesamiento o reparación y se importan después no se contabilizan.

<sup>4</sup> En Jiménez-Martín y Moral (2008) se analiza el problema de la sostenibilidad de elevados desequilibrios globales (déficit comerciales).

mayores precios y mejores posibilidades de crecimiento), provocó una reducción en su participación porcentual sobre el PIB desde el año 2000 al 2009. Desde entonces las exportaciones de mercancías mostraron un mayor protagonismo en la tendencia decreciente del déficit, al crecer por encima del PIB. Este buen comportamiento de las exportaciones de manufacturas es consecuencia del esfuerzo de las empresas españolas por posicionarse en mercados más lejanos y compensar la debilidad de la demanda tanto interna como de la Unión Europea<sup>5</sup>. De hecho, hasta 2018, las exportaciones estuvieron aumentando su cuota en el comercio internacional. Durante la pandemia, las exportaciones se redujeron con la misma intensidad que el PIB, ya que el peso relativo se mantuvo. De todas formas, antes incluso de la pandemia el comercio mundial estaba mostrando signos de debilidad por una mayor incertidumbre provocada por la escalada de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, así como por el Brexit. En 2021, el comercio mundial se está recuperando y el español también, ya que el incremento de las exportaciones y las importaciones de bienes está siendo más intenso que el PIB (véase la figura 2.4).

Por parte de las importaciones, a finales del siglo XX fue la subida de los precios del petróleo lo que condicionó notablemente su ascenso relativo, ya que España presenta una intensa dependencia energética y una elevada propensión marginal a importar. Precisamente, la elevada propensión marginal a importar es lo que explicó que se redujera el déficit comercial de forma drástica en 2009, ya que la reducción de la renta disponible española provocó una caída en el peso relativo de las importaciones de seis puntos porcentuales (teniendo en cuenta que el PIB también se redujo). Más tarde, cuando se estabilizó la renta, las importaciones volvieron a niveles cercanos al 25 % del PIB. Desde entonces, la evolución del precio del petróleo ha sido crucial. Así, el repunte del peso relativo de las importaciones entre 2017 y 2018 se explica por el encarecimiento del petróleo (un 20 % en estos años) y la apreciación del dólar. A partir de 2018, el precio del petróleo comenzó a bajar y sobre todo en 2020, situándolo en niveles de 2016, lo que explica que las importaciones se redujeran más que el PIB.

#### 4.2. La balanza de servicios

Entre los servicios que se registran en esta balanza predomina la participación del turismo (viajes)<sup>6</sup>, que sistemáticamente presenta superávit (véase la figura 2.5).

---

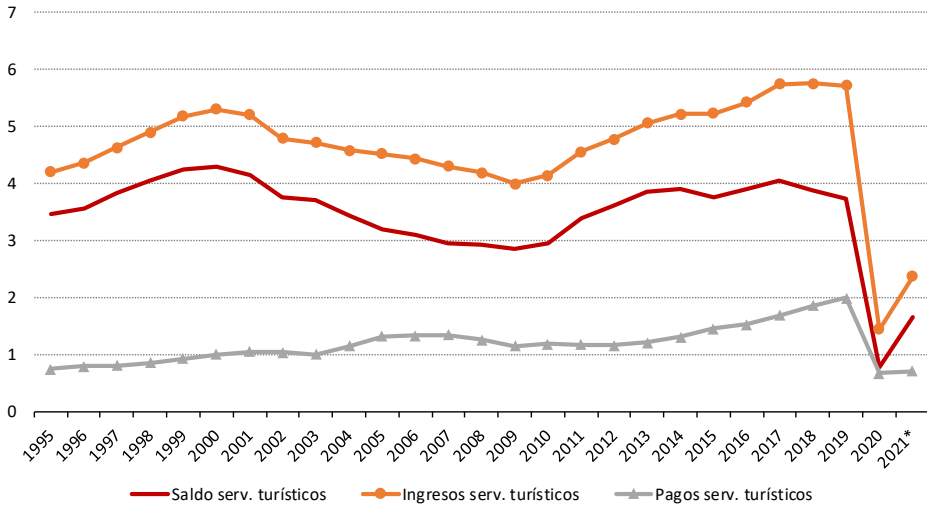
<sup>5</sup> En el artículo de Myro y Álvarez (2018) se analiza en detalle esta cuestión.

<sup>6</sup> El MBP6 imputa el valor del alquiler a los propietarios no residentes de inmuebles en España cuando los ocupan temporalmente. Aunque en el cómputo de la capacidad/necesidad de financiación el efecto es neutro porque al mismo tiempo se registra un apunte contable de signo contrario en la balanza de renta primarias debido a una renta de inversión.

FIGURA 2.5

**BALANZA DE SERVICIOS TURÍSTICOS EN ESPAÑA, 1995-2021**

(EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB, EN PRECIOS CORRIENTES)



Nota: En 2021 no se incluye el saldo de diciembre.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de España, febrero 2022.

Sin embargo, a comienzos del siglo XXI, el turismo presentó un estancamiento que se tradujo en una reducción del peso de los ingresos. A partir de 2010, cambió la tendencia gracias a las mejores condiciones internacionales. Sin embargo, a pesar del fuerte incremento en los ingresos por el turismo internacional no se ha llegado a alcanzar el superávit (sobre PIB) de finales del siglo XX. La razón que explica esto es que cada vez salen más españoles al extranjero de turismo con lo que los pagos por turismo están creciendo más rápidamente que el PIB y, en 2019, representó el 2 % del PIB<sup>7</sup>.

El superávit por turismo, durante bastante tiempo, fue capaz de compensar el elevado déficit comercial español, pero a comienzos del siglo XXI esta situación fue mermando, tanto por el intenso crecimiento del déficit comercial como por la disminución del superávit de turismo. La reducción del déficit comercial durante la Gran Recesión permitió que la tasa de cobertura del turismo respecto del déficit comercial creciera y desde 2012 compensa con creces dicho déficit, por lo que se genera capacidad de financiación en la economía española.

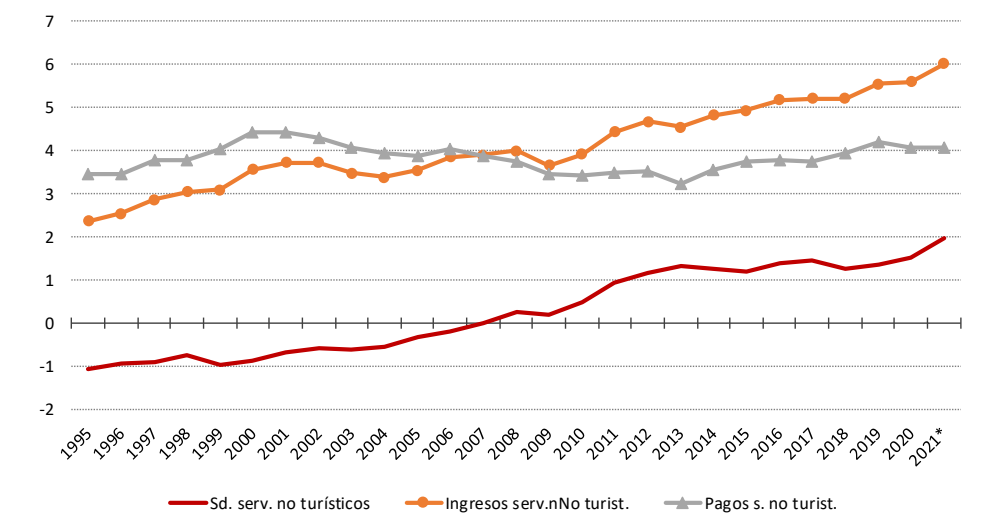
<sup>7</sup> En Moral (2017) se analiza el avance de los ingresos por turismo desde 2010 y en Garín y Moral (2011) se pone de manifiesto la capacidad de aumento de los pagos por turismo en España.

Existen “otros servicios” no turísticos que se incluyen en la balanza de servicios que engloban actividades relacionadas con el transporte, los servicios de la tecnología de información, de seguros, financieros y otros servicios empresariales, el cargo por franquicias o los pagos por el uso de derechos de patentes. Es importante señalar que, en la actualidad, estos servicios generan flujos de ingresos similares a los generados por el turismo, pero como el flujo de pagos también es elevado, su saldo es de menor magnitud que el del turismo. El crecimiento estable que se observa en los ingresos por servicios no turísticos está íntimamente asociado con el avance de las exportaciones, pues requieren servicios de asistencia técnica, de seguros, etc. Durante la pandemia el superávit de la balanza de servicios no turísticos ha

FIGURA 2.6

**BALANZA DE SERVICIOS NO TURÍSTICOS EN ESPAÑA, 1995-2021**

(EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB, EN PRECIOS CORRIENTES)



Nota: En 2021 no se incluye el saldo de diciembre.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de España, febrero 2022.

superado al superávit de la balanza de servicios turísticos (tal y como se comprueba comparando las figuras 2.5 y 2.6). Por tanto, el saldo de la balanza de servicios que tradicionalmente dependía del saldo en la balanza de turismo está mejorando también por el saldo de los servicios no turísticos.

**4.3. La balanza de rentas primarias**

En esta balanza, deben registrarse los pagos e ingresos primarios derivados de actividades relacionadas con el factor trabajo y con las inversiones financieras.

En las rentas del trabajo se incluyen todos los flujos monetarios generados por el trabajo “temporal” de trabajadores transfronterizos, temporeros y estacionales. Un aspecto relevante que se ha observado en esta componente es el fuerte crecimiento de los ingresos desde 2011 a consecuencia de la remuneración temporal de trabajadores españoles en el extranjero. La cuestión es que, incluso después de años de expansión económica, en 2017 este flujo elevado se mantenía y no había retrocedido a los niveles previos a la recesión de 2008.

En las rentas de la inversión se incluyen las rentas devengadas por la propiedad de activos financieros sobre el exterior de una entidad residente y, viceversa, es decir, las derivadas de los pasivos financieros emitidos por los residentes españoles y que han sido comprados por el resto del mundo. En concreto, estas rentas proceden de rendimientos (dividendos, intereses, ...) generados por inversiones extranjeras directas (IED), por inversiones de cartera y por otras inversiones. Es la componente más relevante en esta balanza. Los pagos son cuantiosos debido a que España ha sido un país que ha recibido mucha IED, pero también es importante notar que, en los últimos años, España se ha convertido en una economía que invierte en el exterior, por lo que cada vez está obteniendo mayores ingresos en esta partida.

Por todo ello, el saldo de la balanza de rentas había sido tradicionalmente deficitario y con tendencia creciente. Pero con la crisis financiera de 2008, los pagos y los ingresos por las inversiones disminuyeron considerablemente como consecuencia de los malos resultados de las empresas en España y también de las españolas en el resto del mundo. La recuperación a partir de 2014, aunque ha aumentado ambos flujos, todavía no ha alcanzado los niveles de 2007. Además, como se mencionaba anteriormente fueron tomando más protagonismo los ingresos, de manera que el saldo deficitario se redujo y, en la actualidad, esta balanza presenta superávit.

#### 4.4. La balanza de renta secundaria

Esta balanza incluye las remesas de trabajadores, es decir, transferencias personales entre trabajadores inmigrantes residentes en España hacia sus familias (pagos) y las transferencias recibidas de trabajadores españoles residiendo en el extranjero. También hay que tener en cuenta, por ejemplo, las retribuciones al personal que presta servicios en el exterior de forma no temporal. Por último, se incluyen las transferencias de la Unión Europea al sector privado a través de los fondos del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y las transferencias de la UE al sector público español procedentes del Fondo Social Europeo (FSE) destinado a actuaciones de ayuda al empleo y a la formación profesional.



Dado el importante aumento de la población inmigrante residente en España, los pagos por remesas de trabajadores son más relevantes que los ingresos procedentes de fondos de la UE, por lo que esta balanza presenta déficit en el siglo XXI.

#### 4.5. La balanza de capital

La balanza de capital en términos de volumen de flujos es poco relevante, puesto que solamente incluye las transferencias de capital y los flujos motivados por la adquisición de activos inmateriales y activos financieros no producidos (tierras, pero también patentes, marcas, etc.).

Dentro de las transferencias de capital, las partidas más importantes proceden de la UE y se canalizan a través de dos fondos estructurales: el FEDER<sup>8</sup> (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Regional).

La balanza por capital presenta superávit, aunque desde 2003 se ha reducido considerablemente debido a la disminución de fondos procedentes de la UE. De los fondos de recuperación de la pandemia europeos (*Next Generations EU*), España recibirá aproximadamente 140.000 millones de euros, de los cuales 60.000 millones serán transferencias no reembolsables que cuando se computen harán aumentar el superávit.

### 5. LA CUENTA FINANCIERA

Esta cuenta recoge los flujos monetarios asociados a las operaciones financieras realizadas en el año correspondiente entre un país y el resto del mundo o, dicho de otra forma, registra los flujos de financiación necesarios para cuadrar el resultado de todas las operaciones contabilizadas en la balanza por cuenta corriente y de capital que se sintetizan en la capacidad o necesidad de financiación. El MBP6 equipara la presentación de información de la cuenta financiera con la exposición de información en la Posición de Inversión Internacional (PII), luego se muestran activos-pasivos y un signo positivo en el neto de una cuenta financiera significa que salen fondos de España al exterior.

En la cuenta financiera se distinguen las siguientes rúbricas:

- *Inversiones exteriores directas (IED)*, aquellas dirigidas a mantener una permanencia en el capital de las empresas, buscando obtener una rentabilidad

---

<sup>8</sup> En Escribá y Murgui (2018) se examina el impacto de este fondo en las regiones españolas.

duradera y un grado de influencia significativo en su gobernanza. Se consideran inversiones directas las que suponen la propiedad de un 10 % o más del capital de una empresa. A finales del siglo XX, España era tradicionalmente un país receptor neto, pero pasó a ser inversor neto en el resto del mundo hasta el año 2007<sup>9</sup>. Con la recesión se produjeron vaivenes, aunque se mantiene la condición de país con IED netas positivas<sup>10</sup>.

- *Inversiones en cartera*, las demás inversiones que se materializan en activos negociables, es decir, susceptibles de ser comprados y vendidos en mercados financieros, como acciones y participaciones en fondos de inversión, bonos y obligaciones, e instrumentos del mercado monetario, sin afán de permanencia o control de la empresa. Esta partida genera los flujos monetarios más elevados.
- *Otras inversiones*, recoge todas aquellas inversiones que no se incluyen en las anteriores partidas, como préstamos, depósitos, ...
- *Instrumentos financieros derivados*, incluye aquellos activos derivados cuyo precio se fija en función del precio de mercado de un activo subyacente.
- *Banco de España*, recoge las variaciones en las reservas, su posición respecto al Eurosistema y el resto de activos y pasivos exteriores de nuestro banco central.

Fundamentalmente la cuenta financiera actúa como contrapartida de la balanza básica puesto que incluye la posición del Banco de España, pero la medición de sus movimientos procede de otras fuentes y además debido a que se pertenece a la Unión Económica y Monetaria muchos de los flujos tanto monetarios como financieros se tienen que estimar, de manera que puede haber diferencias entre el saldo de una y otra balanza. Esa diferencia se corresponde con la partida de “errores y omisiones”.

## 6. LA POSICIÓN DE INVERSIÓN INTERNACIONAL (PII)

La PII recoge, en un momento dado, el valor de los activos financieros, de los residentes que constituyen derechos sobre los no residentes (también los lingotes de oro mantenidos en calidad de activos de reserva) y los pasivos de los residentes del país frente al resto del mundo. La diferencia entre los activos y pasivos es la

<sup>9</sup> En Álvarez, Myro y Vega (2016) se analiza este proceso entre 1998 y 2007.

<sup>10</sup> En Carril-Cacia y Paniagua (2018) se explican los efectos que las crisis financieras tienen sobre la IED.

posición neta en la PII y representa un activo neto, o un pasivo neto, frente al resto del mundo, positiva (prestamista) o negativa (prestatario), respectivamente.

Es conveniente comprender la diferencia entre fondos, o *stocks*, y operaciones, o flujos, conceptos fundamentales en Economía. Un fondo es una magnitud estática y, por tanto, se refiere a un determinado momento del tiempo (una persona tiene un día y a una hora 25 euros en su bolsillo). Un flujo o corriente es una magnitud dinámica que necesita que se explicita el período de tiempo transcurrido (una persona ha ganado 1.000 euros, ¿en cuánto tiempo? en un mes, medio mes, ...).

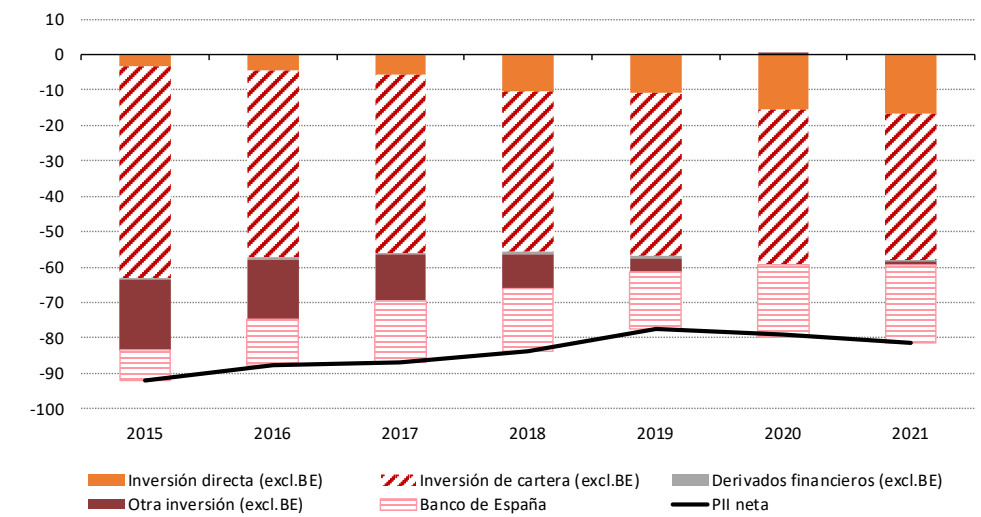
La PII muestra el valor del *stock* en un momento determinado –es, por tanto, una magnitud fondo–, mientras que la BP recoge las operaciones realizadas en un período de tiempo, generalmente un año –en consecuencia, es una magnitud flujo–. En términos contables, la PII sería similar al balance de una empresa, referido únicamente a las partidas financieras (saldos de deudores, clientes, acreedores, proveedores, ...) mientras que la BP guarda similitud con las cuentas que recogen movimientos de clientes, proveedores, etcétera.

Por tanto, la variación de la PII de un año a otro se explica por las transacciones de activos y pasivos financieros realizadas durante el año que están recogidas en la

FIGURA 2.7

**POSICIÓN DE INVERSIÓN INTERNACIONAL, 2015-2021**

(EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB)



Nota: Medias calculadas sobre los valores trimestrales. En 2021 solo se incluyen los tres primeros trimestres.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de España, febrero 2022.

balanza financiera de la BP, y también por las variaciones en la valoración de dichos activos y pasivos en el período por cambios en las cotizaciones, los precios o los tipos de cambio. Nótese que estas variaciones de valores no están recogidas en la cuenta financiera de la BP.

La PII española en las últimas dos décadas ha sido negativa. La figura 2.7 muestra las componentes de la PII de 2015 a 2021. En términos absolutos, se comprueba que disminuyó hasta 2019, situándose en el 77 %. Con la pandemia esta tendencia se ha contenido. La posición neta (activos–pasivos) de las IED es pequeña en comparación con las inversiones de cartera. Por último, hay que señalar que se produjo un incremento en la partida del Banco de España de activos netos frente al Eurosistema como consecuencia de la aplicación de la política monetaria flexible del BCE aplicada con medidas no convencionales de liquidez para hacer frente a la crisis de deuda soberana y a las restricciones de liquidez. Con ello, aumentó la deuda del Banco de España respecto al Eurosistema<sup>11</sup>. Además, con la llegada de los fondos del *Next Generation EU* se ha intensificado (y seguirá creciendo) esta partida.

## 7. ANÁLISIS DEL COMERCIO EXTERIOR

La globalización de las economías ha sido la consecuencia natural de los procesos de liberalización del comercio, así como de la integración económica entre grandes zonas geográficas del mundo que ha promovido la movilidad de los factores productivos (trabajo y capital). La economía española no ha sido ajena a este proceso y ha mostrado una intensa apertura al exterior tanto en términos de exportaciones como de importaciones. Sin duda, la apertura de la economía ha sido uno de los cambios estructurales que más ha contribuido al progreso económico del país. El grado de apertura se intensificó a partir de la entrada en la CEE, cuando se fueron reduciendo los aranceles, hasta desaparecer para los productos procedentes de la UE y adoptarse el arancel común frente a los procedentes de países terceros (en 1992, año en que acabó el período transitorio).

En la figura 2.8 se comprueba que el crecimiento del grado de apertura a finales del siglo XX fue intensa, pero paró al comienzo del siglo XXI debido a que, en 2001, con los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos y el estallido de la burbuja de las empresas “punto.com” el comercio internacional se estancó. Desde ese momento, el grado de apertura de la economía española se ralentiza y tarda en aumentar. Nótese que la distancia entre la tasa de apertura de la economía total, es decir, incluyendo bienes y servicios frente a la tasa de apertura comercial (incluye solo los bienes) se mantiene muy estable porque el impacto de los servicios no varía

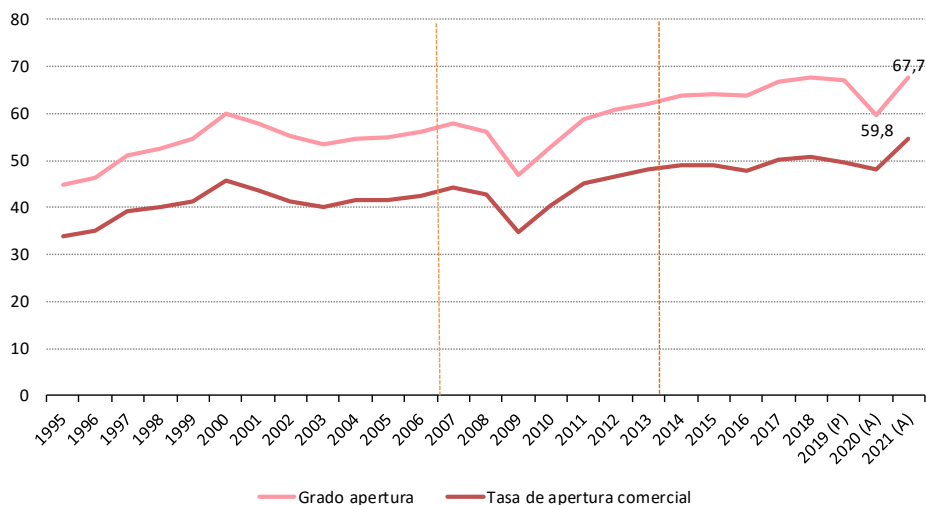
<sup>11</sup> En Praet, Cour Thimann y Heider (2014) se analiza en detalle la política seguida por el BCE durante la recesión (2007-2014).

significativamente en este período. En 2009, con la crisis financiera, se produjo el derrumbamiento del grado de apertura comercial que se trasladó al grado de apertura. A partir de ese momento, cambia la tendencia por el mejor comportamiento de los ingresos por turismo (véase la figura 2.5), con lo que se llega al 2018 y 2019 con una tasa del 67,6 % y 67,0 %, respectivamente. En 2020 por la pandemia, la apertura de la economía española retrocede enormemente sobre todo por el efecto en los servicios (fundamentalmente turismo). Dicho en otras palabras, el grado de apertura comercial no cae tanto durante la pandemia (recuérdese que estas medidas están en términos relativos al PIB y en ese año cayó un 10,8 %, luego las exportaciones

FIGURA 2.8

**GRADO DE APERTURA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 1995-2021**

(RATIO DE EXPORTACIONES MÁS IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS RESPECTO AL PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de CNE, febrero 2022.

e importaciones también cayeron). Además, es importante tener presente que la tasa de apertura comercial ya había retrocedido en el año 2019 indicando cierta ralentización del comercio exterior español (esto también ocurrió en el resto de países desarrollados).

A continuación, se ofrece una breve descripción de la teoría del comercio internacional<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> En la Parte I del libro de Krugman, Obstfeld y Melitz (2012) se encuentra una excelente exposición de la teoría del comercio internacional.

La teoría clásica (ricardiana) del comercio internacional plantea que el comercio exterior surge por la existencia de ventajas comparativas en la producción de los bienes en los que se especializa y exporta. Es importante advertir que dichas ventajas comparativas, en este contexto tan simplificado, resultan de la conjunción de dos elementos: la productividad y los salarios (ya que solo se considera al trabajo como factor de producción). Una versión más amplia de este enfoque, el modelo de Heckscher–Ohlin, introduce en el análisis de la ventaja comparativa la existencia de distinta dotación de recursos y de tecnología. Pero su conclusión fundamental continúa siendo que cada país exportará aquellos productos en los que tenga una ventaja comparativa. Sin embargo, la evidencia empírica en la UE muestra un patrón de comercio exterior caracterizado por un elevado comercio intraindustrial. La debilidad de este modelo teórico para explicar esta evidencia radica en que asume diferentes dotaciones de recursos, competencia perfecta y no movilidad de factores entre países; mientras que en la UE existe movilidad de factores, una dotación de recursos bastante similar y falta de competencia.

La nueva teoría del comercio internacional aporta las claves para explicar el creciente comercio intraindustrial en las economías desarrolladas. Esta teoría pone el énfasis en la transcendencia de la falta de condiciones de competencia perfecta consecuencia de los rendimientos crecientes a escala y la diferenciación de producto. Por ello, es crucial conocer cómo es el comercio intraindustrial o la especialización en unos y otros productos.

El comercio intraindustrial ha ido creciendo paulatinamente con el grado de apertura de la economía, según muestra el indicador de comercio intraindustrial por sectores<sup>13</sup>. El comercio exterior español presenta un carácter mayoritariamente intraindustrial, siendo los bienes de equipo, el sector del automóvil y los productos químicos los sectores que presentan un índice mayor (0,93 %, 0,92 % y 0,91 %, respectivamente, de media entre 2015 y 2021). Precisamente, estos sectores se caracterizan por llevar incorporada una tecnología elevada y una mayor diferenciación de producto que hace que las economías de escala sean más intensas y cada país se esté “especializando” en un determinado tipo de productos. En el otro extremo está el sector que aglutina “otras mercancías” con un índice de comercio intraindustrial medio de 0,4 % y los productos energéticos (con un 0,6 %).

<sup>13</sup> Un indicador habitual para medir el comercio intraindustrial para el sector  $i$ -ésimo es el de Grubel y Lloyd que se calcula como  $r_i = 1 - \frac{|X_i - M_i|}{X_i + M_i}$ ; donde  $X$  y  $M$  representan, respectivamente, las exportaciones y las importaciones. La interpretación del indicador es clara: cuanto más próximo a 1 esté mayor es el comercio intraindustrial respecto del total; mientras que valores próximos a cero indican que el comercio intraindustrial tiene poca importancia respecto del total.

Dada la premisa de que el comercio intra-industrial es elevado, es también interesante considerar la idea subyacente de las ventajas comparativas para estudiar la especialización comercial del país. El *índice de ventaja comparativa revelada (IVCR)* que se calcula como:  $IVCR = 100 * \frac{X-M}{X+M}$  en cada sector y momento del tiempo, es adecuado para analizar la competitividad de los sectores. Nótese que un signo positivo indica que existe superávit, mientras que un signo negativo se corresponde con déficit.

El cuadro 2.1 recoge los IVCR (medios) para diferentes sectores en cuatro períodos distintos: 1995–2007, 2008–2013, 2014–2019 y 2020–2021. En primer lugar, se aprecia que los productos que presentan superávit son Alimentos (que incluye también bebidas y tabaco), semifacturas no químicas (papel, productos cerámicos...), automóviles y otras mercancías. En segundo lugar, se comprueba que el comercio exterior en España ha continuado con un cambio de estructura en su especialización<sup>14</sup> consistente en la disminución de la ventaja comparativa en manufacturas tradicionales (textil, calzado o muebles) y el afianzamiento de las ventajas com-

CUADRO 2.1

**ÍNDICES DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA, IVCR, 1995-2021**  
(PROMEDIO EN EL PERÍODO)

	1995-2007	2008-2013	2014-2019	2020-2021
Alimentos	2,9	6,8	13,9	19,5
P. energéticos	-64,5	-61,0	-40,7	-37,0
Materias primas	-43,3	-31,9	-22,2	-18,1
Semiman. no químicas	-1,7	12,7	14,6	15,3
Productos químicos	-21,8	-12,9	-8,9	-9,3
Bienes de equipo	-21,8	-7,8	-5,5	-9,1
Sector automóvil	1,1	9,3	6,8	11,7
B. consumo duradero	-6,9	-27,6	-29,0	-28,7
Manuf. de consumo	-13,7	-19,3	-14,3	-13,6
Otras mercancías	29,9	70,2	63,0	50,6
TOTAL	-14,6	-10,8	-4,7	-3,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio, febrero 2022.

<sup>14</sup> En Martín (1997) se examina con detalle esta cuestión para el período 1986-1995.

parativas en actividades de tecnología media como los bienes de equipo. Evidentemente, el cambio de estructura en las exportaciones es reflejo del cambio de estructura observado en las manufacturas españolas. La excepción a esta tendencia la protagoniza el sector de la alimentación que está aumentando su ventaja comparativa y que, además, cada vez está incorporando productos elaborados con mayor valor añadido.

Los cuadros 2.2 y 2.3 complementan la información sobre la especialización del comercio exterior representando el peso relativo de cada sector en el total de las exportaciones e importaciones, respectivamente. Cabe destacar el buen comportamiento de las exportaciones de los productos químicos que, aunque siguen exhibiendo un déficit comercial, tanto su IVCR como sus exportaciones han mejorado significativamente. Además, gran parte de este buen resultado se debe a los medicamentos que son una actividad de tecnología alta. En el extremo contrario, se encuentra la evolución seguida por las exportaciones de automóviles que debido a que la producción española está sesgada hacia modelos pequeños su valor no crece tan rápido. Por contra, en las importaciones se observa un incremento de su valor en el sector de automoción en las etapas expansivas, ya que se importan coches más grandes. Otra cuestión importante que va a surgir en los próximos años es que el *mix* de productos de las empresas fabricantes en España no es intensivo en modelos híbridos o eléctricos y esto puede añadir un problema adicional al comercio exterior español de este sector.

## CUADRO 2.2

### COMERCIO EXTERIOR POR SECTORES, EXPORTACIONES, 1995-2021 (EN PORCENTAJES, PROMEDIO EN EL PERÍODO)

	1995-2007	2008-2013	2014-2019	2020-2021
Alimentos	14,6	15,0	16,4	18,8
P. energéticos	3,2	6,2	6,7	5,6
Materias primas	1,9	2,4	2,4	2,5
Semiman. no químicas	11,5	11,8	10,4	10,7
Productos químicos	11,0	14,2	14,2	16,2
Bienes de equipo	21,4	20,3	20,2	19,2
Sector automóvil	21,1	15,6	16,0	13,9
B. consumo duradero	3,5	1,9	1,6	1,7
Manuf. de consumo	10,0	8,6	9,8	9,6
Otras mercancías	1,7	4,0	2,3	1,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio, febrero 2022.



## CUADRO 2.3

**COMERCIO EXTERIOR POR SECTORES, IMPORTACIONES, 1995-2021**  
(EN PORCENTAJES, PROMEDIO EN EL PERÍODO)

	1995-2007	2008-2013	2014-2019	2020-2021
Alimentos	10,4	10,5	11,3	11,9
P. energéticos	10,8	20,4	14,6	11,5
Materias primas	3,6	3,7	3,4	3,4
Semiman. no químicas	8,9	7,3	7,0	7,4
Productos químicos	12,6	14,9	15,5	18,3
Bienes de equipo	24,9	19,2	20,6	21,7
Sector automóvil	15,4	10,4	12,7	10,4
B. consumo duradero	3,0	2,7	2,6	2,9
Manuf. de consumo	9,8	10,3	11,9	11,9
Otras mercancías	0,7	0,5	0,4	0,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio, febrero 2022.

Por último, se examina la distribución por zonas geográficas de las exportaciones e importaciones españolas (véanse los cuadros 2.4 y 2.5). Es indiscutible lo relevante que es la Unión Europea para el comercio exterior español, tanto para las

## CUADRO 2.4

**DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR ZONAS GEOGRÁFICAS, 1995-2021**  
(EN PORCENTAJES, PROMEDIO EN EL PERÍODO)

	1995-2007	2008-2013	2014-2019	2020-2021
EUROPA	78,1	73,3	71,2	73,3
Unión Europea	64,7	59,9	58,3	61,1
AMÉRICA	10,5	9,9	10,8	10,0
América del Norte	4,8	4,2	5,1	5,4
América Latina	5,3	5,5	5,5	4,5
ASIA	6,2	7,7	9,3	9,3
China	0,7	1,5	2,0	3,0
Oriente Medio	2,1	2,7	3,1	2,5
ÁFRICA	3,8	6,0	6,5	5,9
OCEANÍA	0,5	0,8	0,7	0,6

Nota: Hasta sumar el 100 por cien de las exportaciones faltarían aquellas exportaciones que no está determinado su destino.

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio, febrero 2022.

## CUADRO 2.5

**DISTRIBUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES POR ZONAS GEOGRÁFICAS, 1995-2021**  
(EN PORCENTAJES, PROMEDIO EN EL PERÍODO)

	1995-2007	2008-2013	2014-2019	2020-2021
EUROPA	69,6	60,6	60,8	60,8
Unión Europea	58,0	49,5	51,0	51,0
AMÉRICA	9,6	11,0	10,6	10,7
América del Norte	5,2	4,5	4,9	5,6
América Latina	4,0	6,0	5,5	4,9
ASIA	13,9	18,5	19,7	20,8
China	3,5	7,2	8,5	10,3
Oriente Medio	2,6	4,5	2,9	2,0
ÁFRICA	6,6	9,6	8,6	7,5
OCEANÍA	0,4	0,4	0,3	0,3

*Nota:* Hasta sumar el 100 por cien de las importaciones faltarían aquellas que no está determinado su procedencia.

*Fuente:* Secretaría de Estado de Comercio, febrero 2022.

exportaciones como para las importaciones (aunque en menor medida debido a la importación de productos energéticos). No obstante con la recesión financiera de 2008 se redujo su importancia, ya que las empresas españolas buscaron otros mercados alternativos a la UE con más posibilidades de crecimiento. Por ello, durante esos años aumentó el peso de las exportaciones hacia América, África y Asia, al tiempo que disminuyó la relevancia de las ventas a la Unión Europea. Las exportaciones a China siguen creciendo y en el bienio 2020-2021 suponen el 3,0 % del total de exportaciones españolas. En estos años de pandemia también han aumentado las exportaciones “más cercanas” a la Unión Europea.

En cuanto a las importaciones se observa nítidamente el efecto de la dependencia energética de la economía española a través de la cuantía que representan las compras a los países de Oriente Medio y África (por las importaciones de gas a Argelia y petróleo a Nigeria), aunque este peso relativo también está determinado por el precio del petróleo como se comprueba en la caída tan notoria del peso de Oriente Medio entre 2020 y 2021. Por último, es preciso detenerse en comentar las importaciones de Asia. Como es de esperar, dada la evolución del comercio mundial, está creciendo el peso de productos procedentes de China (que, en 2021, representa el 10 % de las importaciones). Pero no hay que olvidar las importaciones procedentes de India y Bangladesh (productos textiles) o de Japón y Corea (productos de tecnología media-alta) que explican que las importaciones de este continente represente el 21 % de las importaciones españolas en los años 2020 y 2021.

## 8. IDEAS BÁSICAS

Desde que apareció en 1948 la primera edición del *Manual de la Balanza de Pagos (BP)*, con las pautas para la construcción de las estadísticas de la BP, se han sucedido modificaciones y revisiones. Desde octubre de 2014 en España se está empleando el sexto manual (MBP6).

La balanza de pagos es una identidad contable que muestra las transacciones económicas entre residentes y no residentes en un período determinado de tiempo. Se descompone en tres subbalanzas: la balanza por cuenta corriente, la balanza de capital y la balanza financiera. Las dos primeras configuran la balanza básica.

En la balanza por cuenta corriente se distinguen, a su vez, cuatro subbalanzas: la comercial, de servicios, de rentas primarias y de rentas secundarias. En las dos primeras, el criterio que prima para incluir las operaciones se basa en que se trate de un bien o servicio procedente de una actividad productiva, en contraste con las dos últimas donde se recogen pagos e ingresos (bien sean primarios o secundarios) generados por otras actividades.

La balanza de capital incluye las transferencias de capital y los flujos motivados por la adquisición de activos inmateriales y materiales no producidos (tierras, pero también patentes, marcas, etc.).

La cuenta financiera recoge las operaciones financieras realizadas en el año correspondiente entre un país y el resto del mundo. A su vez, dentro de esta balanza se distinguen: inversiones directas, inversiones de cartera, otras inversiones y activos derivados. Dado que no coinciden exactamente los saldos de la balanza financiera y la balanza básica surge una partida de errores y omisiones.

La Posición de Inversión Internacional (PII) recoge, en un momento dado, el valor de los activos financieros, de los residentes que constituyen derechos sobre no residentes (o lingotes de oro mantenidos en calidad de activos de reserva) y los pasivos de los residentes del país frente al resto del mundo.

El comercio exterior de bienes en España es predominantemente intraindustrial. Durante las últimas décadas ha crecido enormemente y se ha caracterizado por un déficit comercial que, sin embargo, con el transcurso de la recesión financiera de 2008, se redujo significativamente por la contención de las importaciones y sobre todo por el buen comportamiento de las exportaciones. De hecho, la exportación de productos como alimentos o productos químicos han visto mejorar su índice de ventaja comparativa revelada. La UE sigue siendo la región fundamental para las transacciones comerciales, pero otros mercados más lejanos están ganando peso.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la nación.** Revela el préstamo que una economía efectúa al resto del mundo o el que requiere del resto del mundo, respectivamente. Se calcula como la suma del saldo de la cuenta corriente más el saldo de la cuenta de capital.

**Cuenta de operaciones financieras.** Recoge los flujos o corrientes de financiación realizadas en un período de tiempo, generalmente un año o trimestre.

**Índice de comercio intraindustrial (de Grubel y Lloyd).** Se calcula como  $I_i = 1 - \frac{|X_i - M_i|}{X_i + M_i}$ ; donde  $i$  es el sector de actividad,  $X$  y  $M$  representan, respectivamente, las exportaciones y las importaciones. Se debe interpretar que cuanto más próximo a 1, mayor es el comercio intraindustrial respecto del total; mientras que valores próximos a cero indican que el comercio intraindustrial presenta poca importancia respecto del total.

**Índice de ventaja comparativa revelada (IVCR).** Se calcula como:  $IV\ CR = 100 \frac{X_i - M_i}{X_i + M_i}$  en cada sector  $i$ -ésimo y momento del tiempo. El signo positivo indica que existe superávit (negativo déficit).

**Posición de inversión internacional (PII).** Muestra el valor, en un momento dado, de los activos financieros de los residentes que constituyen derechos sobre activos de no residentes (o lingotes de oro mantenidos en calidad de activos de reserva) y los pasivos de los residentes del país frente al resto del mundo. La diferencia entre los activos y pasivos es la posición neta en la PII y representa un activo neto, o un pasivo neto, frente al resto del mundo.

**Tasa de cobertura.** Es la proporción del valor de las importaciones de un país que pueden pagarse con el de las exportaciones en un período de tiempo.

**Grado de apertura.** Es la proporción que representa la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios sobre el PIB de un país.

## Bibliografía

ÁLVAREZ, M.E., MYRO, R. y VEGA, J. (2016). “La inversión de las empresas españolas en el exterior: ¿se reinicia la gran ola expansiva?” *Papeles de Economía Española*, 150, pp. 2–19. Disponible en: <https://www.funcas.es/articulos/la-inversion-de-las-empresas-espanolas-en-el-exterior-se-reinicia-la-gran-ola-expansiva/>

BDE (2021). *Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional de España: Nota metodológica, noviembre*. Banco de España. Disponible en: [www.bde.es](http://www.bde.es)

CARRIL–CACIA, F. y PANIAGUA, J. (2018). “Crisis financieras e inversión extranjera: Un análisis de fusiones y adquisiciones”. *Papeles de Economía Española*, 158, pp. 186-202. Disponible en: <https://www.funcas.es/articulos/crisis-financieras-e-inversion-extranjera-un-analisis-de-fusiones-y-adquisiciones/>

ESCRIBÁ, J. y MURGUI, M. J. (2018). “El Fondo FEDER (2014-2020) en las Regiones Españolas”. *Investigaciones Regionales, Journal of Regional Research*, 41, pp. 229–261.

FMI (2009). *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional*. FMI. 6ª edición. Disponible en: [www.imf.org](http://www.imf.org)

GARÍN, T. y MORAL, M. J. (2011). “Comportamiento turístico de los residentes en España: un análisis de la participación”. *Papeles de Economía Española*, 128, pp. 122-139. Disponible en: <https://www.funcas.es/articulos/comportamiento-turistico-de-los-residentes-en-espana-un-analisis-de-la-participacion/>

JIMÉNEZ-MARTÍN, J. A. y MORAL, M. J. (2008). “Los mercados financieros y los desequilibrios globales: sostenibilidad y ajuste”. *Papeles de Economía Española*, 116, pp. 19–34. Disponible en: [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_PEE/116art03.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/116art03.pdf)

KRUGMAN, P. R., OBSTFELD, M. y MELITZ, M. J. (2012). *Economía Internacional*. Pearson. 9ª edición.

MARTÍN, C. (1997). *España en la Nueva Europa*. Madrid: Alianza Editorial.

MORAL, M. J. (2017). “El turismo en España: cada día más”. *Cuadernos de Información Económica*, 258, pp. 51–61. Disponible en: [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_CIE/258art05.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_CIE/258art05.pdf)

MYRO, R. y ÁLVAREZ, M. E. (2018). “Diversificación de mercados y crecimiento de la exportación”. *Papeles de Economía Española*, 158, pp. 90-101. Disponible en: <https://www.funcas.es/articulos/diversificacion-de-mercados-y-crecimiento-de-la-exportacion/>

PRAET, P., COUR THIMANN, P. y HEIDER, F. (2014). “Garantizar la transmisión de las señales de política monetaria del BCE desde 2007 hasta 2013”. *Papeles de Economía Española*, 140, pp. 2–18. Disponible en: <https://www.funcas.es/articulos/garantizar-la-transmision-de-las-senales-de-politica-una-revision-de-la-politica-monetaria-del-bce-desde-2007-hasta-2013/>

## CAPÍTULO III

### Población y distribución de la renta

María José Moral

#### 1. ORIENTACIÓN GENERAL

Con este capítulo se inicia el bloque dedicado al estudio de los factores de producción de la economía española. En concreto, se aborda el estudio de la población y la distribución de la renta.

El estudio de la población es crucial para entender la actividad económica porque representa la dotación y la calidad de capital humano y también porque influye indirectamente a través de las necesidades que genera en el Estado de bienestar. Por todo ello, se revisa su evolución y su distribución territorial, por edades (con especial atención al envejecimiento) y por nivel educativo. Este bloque se complementa con el análisis de la inmigración dada la relevancia social y económica que tiene este fenómeno en la última década.

La segunda parte del capítulo se dedica al estudio de la distribución de la renta en España, constatando la extraordinaria y persistente dispersión entre las comunidades autónomas. La pandemia por el COVID-19 ha provocado una reestructuración en el *ranking* de las regiones según el PIB per cápita debido a que el impacto negativo más fuerte se ha dado en el turismo y, hasta ahora, este sector había sido muy resiliente en las recesiones pasadas.

Se cierra este capítulo con un repaso a diferentes indicadores que miden el bienestar económico y social del país como el índice de Gini y el Indicador de Desarrollo Humano. Estos indicadores ofrecen un panorama similar si bien es cierto que incorporan cuestiones a tener en cuenta en los estudios económicos.

### PREGUNTAS GENERALES

*¿Cómo se distribuye la población en el territorio español?*

*¿Cómo influye el envejecimiento de la población en la economía?*

*¿Cómo influyó la crisis económica de 2008 a 2013 en la inmigración?*

*¿Cómo es la distribución de la renta entre comunidades autónomas?*

*¿Cómo se mide la desigualdad de la renta?*

*¿Que ventajas presenta IDH respecto del PIB per cápita?*

## 2. POBLACIÓN

La población en España, al igual que ha ocurrido en otros países de su entorno, ha crecido enormemente durante el siglo XX y el siglo XXI, pasando de 18,6 millones de habitantes en 1900 a 47,3 millones en 2021. Por tanto, la densidad de población en el país ha crecido significativamente, desde los 37 hab/km<sup>2</sup> en 1900 a los 94 hab/km<sup>2</sup> en 2021 (Díaz-Lanchas *et al.*, 2022).

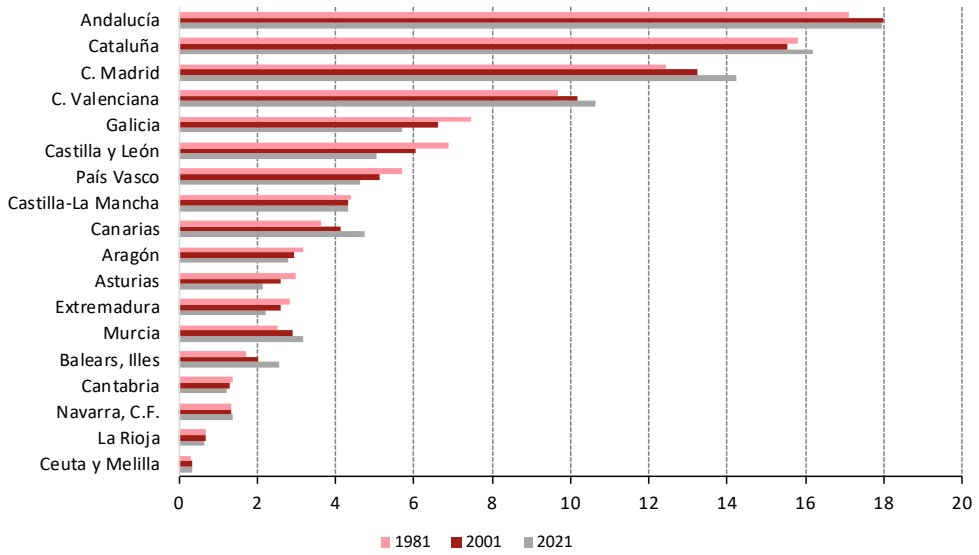
Este crecimiento ha perpetuado una distribución territorial muy dispar y los movimientos migratorios han contribuido a que la densidad de población haya aumentado su dispersión. En la segunda mitad del siglo XX fueron los movimientos internos de población y la emigración de españoles hacia el exterior lo que contribuyó a ensanchar estas diferencias, puesto que era la población más joven la que emigraba con la consiguiente caída de la natalidad y despoblación en las zonas rurales. En el siglo XXI, sin embargo, es la entrada de inmigrantes en las grandes urbes la que está contribuyendo al aumento de la dispersión. Con todo la disparidad territorial en la densidad es incontestable, ya que la provincia de Madrid presenta una densidad, en 2021, de 839 habitantes por km<sup>2</sup> frente a Soria y Teruel que tienen una densidad inferior a 9, y que son el ejemplo palpable de la despoblación de las zonas rurales<sup>1</sup>.

La figura 3.1 muestra el peso relativo de cada comunidad autónoma en el conjunto del país para los años 1981, 2001 y 2021. Algunas regiones están perdiendo peso de forma continuada, incluso desde la década de los 60 como, por ejemplo, Aragón, Asturias, Extremadura, Castilla y León o Galicia. Por el contrario, las receptoras netas que mantienen una tendencia creciente, también desde los años 60, son Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid. Cataluña y País Vasco fueron receptoras netas de una parte importante de las migraciones internas desde el campo a la ciudad hasta los años 70, pero después muestran una paralización de este proceso. En particular, el País Vasco, incluso, está perdiendo peso relativo en el conjunto del país

<sup>1</sup> Sobre la cuestión de la despoblación y las posibles políticas a aplicar para combatir los efectos negativos es muy interesante el trabajo de Díaz-Lanchas *et al.* (2022).

FIGURA 3.1

**POBLACIÓN ESPAÑOLA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS**  
(EN PORCENTAJE SOBRE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA DE CADA PERÍODO)



Nota: Datos de población a 1 de enero.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (enero 2022).

desde entonces. En Andalucía y Murcia se observa una tendencia contraria, puesto que fueron regiones desde donde emigraron muchos jóvenes hasta los años 70, pero en las últimas décadas han aumentado su peso relativo en la población total, en parte, por los inmigrantes (si bien, Andalucía en 2021 muestra un ligero retroceso en el conjunto del país). Por último, cabe mencionar el patrón seguido por Castilla-La Mancha que mantiene su peso relativo porque zonas de Toledo y Guadalajara están atrayendo población desde Madrid en busca de vivienda más barata.

### 2.1. Distribución por edad

La estructura demográfica de la población residente en España por edades sigue mostrando cambios en la actualidad. En la figura 3.2 se representa la pirámide de la población residente estimada a 1 de enero de 2018 y 2002, respectivamente. Durante este período se aprecian dos fenómenos que están íntimamente relacionados: la caída en la tasa de natalidad y el envejecimiento de la población.

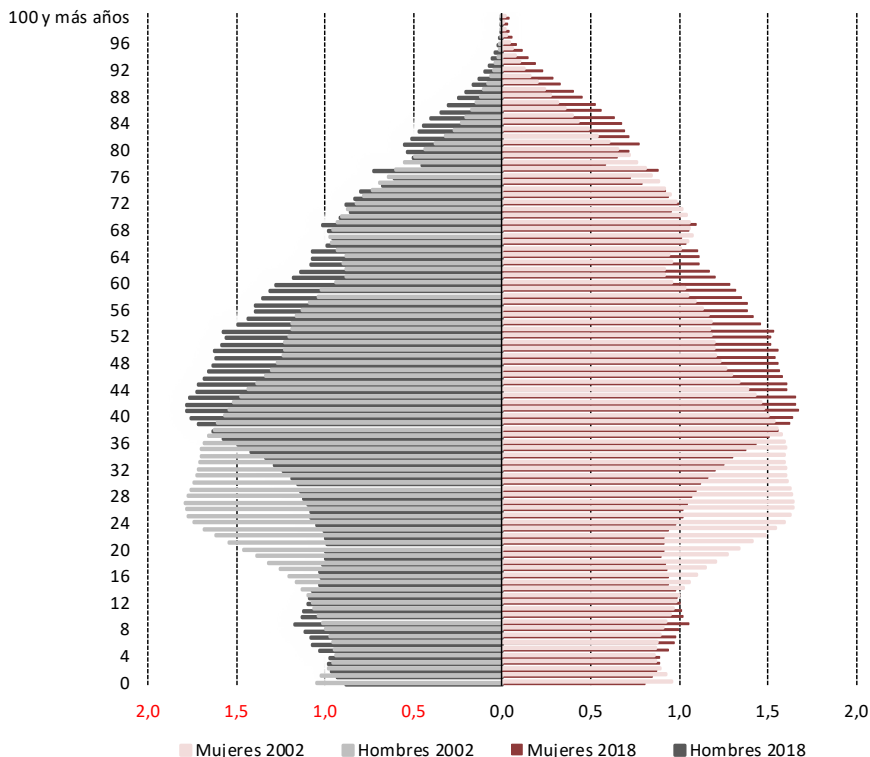
La tasa de natalidad, desde 1975 cuando se dio por finalizado el denominado *baby boom*, comenzó su tendencia decreciente (se pasó de 18,7 nacidos por cada



FIGURA 3.2

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN RESIDENTE EN ESPAÑA, 2002-2018

(EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL)



Nota: Datos de población a 1 de enero.

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del INE (febrero 2022).

mil habitantes al mínimo histórico de 9,2 nacidos por cada mil habitantes en 1998). Este cambio en la tendencia se observa en los datos correspondientes a 2002 con el retroceso en el peso de las cohortes de edades inferiores a los 26 años; mientras que en los datos de 2018 esto ocurre en la cohorte de 43 años. Además, la pirámide para 2018 refleja que en el inicio del siglo XXI las tasas de natalidad aumentaron (se ensancha la pirámide) como consecuencia, fundamentalmente, del crecimiento de la población inmigrante. No obstante, esta propensión ascendente llegó a su máximo en 2008 con 11,4 nacidos por mil habitantes, coincidiendo con el momento de máximo peso relativo de la población inmigrante (véase apartado 2.3). Por ello, en la pirámide para 2018 se aprecia la caída del peso relativo de las cohortes de menos de 9 años, y este efecto continúa, pues en 2020 la tasa de natalidad ha sido de 7,2 nacidos por mil habitantes.

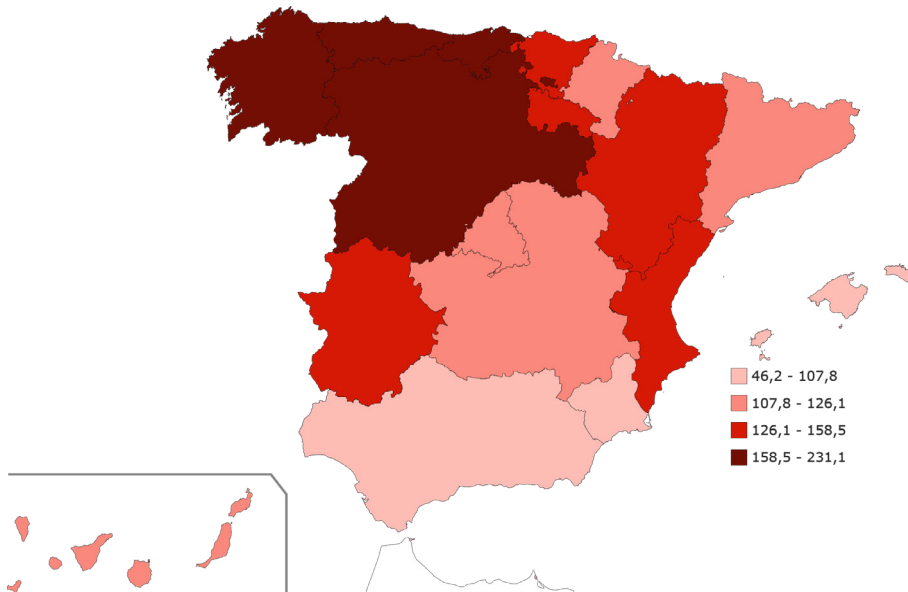
El índice de envejecimiento, que mide la ratio entre la población con 65 años o más respecto a la población menor de 16 años (en tantos por cien), muestra claramente cómo ha envejecido la población residente en España. En 1981, ninguna comunidad autónoma superaba el 60 %, siendo la media nacional del 40,8 %, es decir, había cuatro personas con 65 años o más por cada diez personas con menos de 16 años. Sin embargo, en 2001, 12 regiones ya tenían un índice superior a 100.

En el mapa 3.1 se muestra la distribución de las comunidades autónomas en función del índice de envejecimiento en 2021. En la actualidad, solo Melilla, Ceuta y Murcia presentan índices menores de 100, seguidos de Andalucía (107,8). En el otro extremo se sitúan el Principado de Asturias, Galicia y Castilla y León con una relación de dos personas con más de 64 años por cada persona con menos de 16 años, ya que sus índices de envejecimiento son, respectivamente, 204,5; 207,3 y 231,1.

El envejecimiento de la población es importante tenerlo en cuenta en la medida que determina la capacidad de gestión y financiación del sistema de protección

### MAPA 3.1

#### ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA, 2021



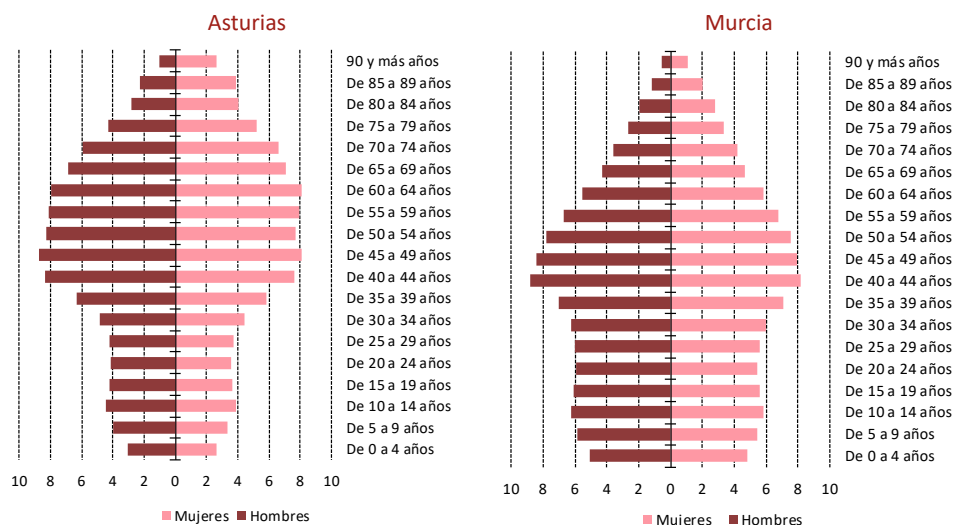
*Nota:* Datos de población a 1 de enero.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos del INE (febrero 2022).

social. La vía fundamental a través de la cual el envejecimiento influye en la actividad económica es el gasto en pensiones, pero también los gastos relacionados con la dependencia, ya que la mayor parte de la población dependiente se encuentra en edades avanzadas. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha realizado un Modelo de proyección del gasto en pensiones en España y ofrece una plataforma interactiva muy interesante que permite simular el gasto en pensiones en función de distintos escenarios (edad efectiva de jubilación, evolución de la población, período de cómputo de vida laboral,...)<sup>2</sup>.

La figura 3.2 también permite visualizar el envejecimiento progresivo de la población a través del ensanchamiento de la pirámide por la parte superior, siendo este fenómeno más intenso en el caso de las mujeres. Pero para entender cómo es la pirámide de población de las comunidades en función del índice de envejecimiento, la figura 3.3 muestra la pirámide en Asturias y Murcia, es decir, una región muy envejecida frente a otra mucho más joven. Es evidente que en Asturias la pirámide es más ancha en la parte superior, mientras que en Murcia es más ancha por la parte inferior.

FIGURA 3.3  
**PIRÁMIDE DE POBLACIÓN EN ASTURIAS Y MURCIA, 2021**  
 (EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL)



Nota: Población a 1 de enero de 2021.

Fuente: INE (febrero 2022).

<sup>2</sup> Disponible en: [www.airef.es/es/gasto-en-pensiones/](http://www.airef.es/es/gasto-en-pensiones/)

## 2.2. Distribución por nivel educativo alcanzado

El capital humano de un país se mide no solo por el número de personas, sino también por el nivel educativo de la población (que aproxima el nivel de cualificación). La evidencia muestra una correlación positiva entre la cualificación media de la población y los resultados económicos del país. Por tanto, estudiar la distribución por nivel educativo es interesante para conocer cómo es el factor de producción del trabajo.

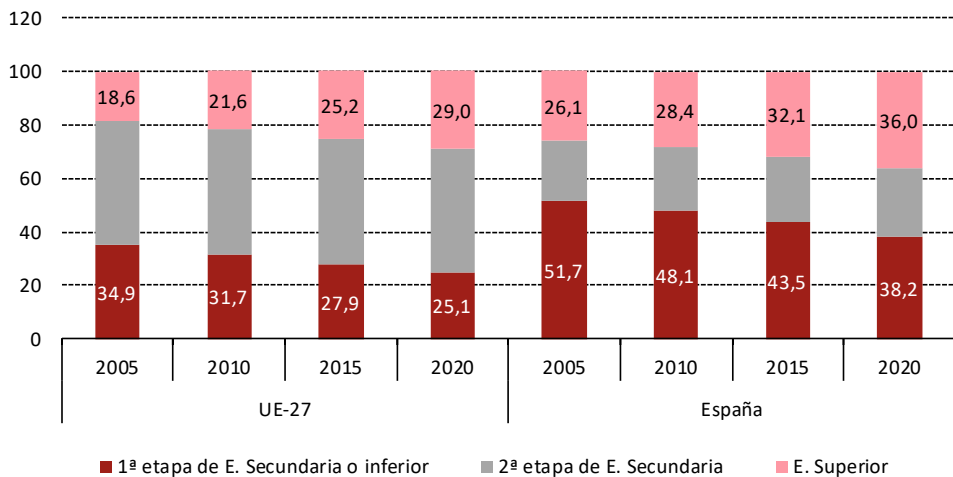
La figura 3.4 muestra la distribución de la población de 15 a 64 años según el nivel de estudios alcanzado en España y la UE-27, en los años 2005, 2010, 2015 y 2020. Es evidente el diferente patrón entre ambas zonas. En España existe un porcentaje muy elevado de población en los extremos, es decir, con pocos estudios (hasta primera etapa de educación secundaria) y con estudios superiores. En 2005 la mitad de la población tenía estudios muy básicos (hasta primera etapa de secundaria o menos) cuando en la UE-27 era solo el 35 % de la población. En condiciones normales, la población cada vez alcanza mayores niveles de educación, por ello ese grupo está disminuyendo en ambas zonas, con lo que el diferente patrón se mantiene. Además, la población con estudios superiores está aumentando más rápido en la UE-27.

Si bien a pesar de estas tendencias, en España solo una de cada cuatro personas entre 15 y 64 años tiene estudios de segunda etapa de secundaria o formación pro-

FIGURA 3.4

### POBLACIÓN POR NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO, ESPAÑA VS. UE-27

(POBLACIÓN ENTRE 15 Y 64 AÑOS, EN PORCENTAJES SOBRE EL TOTAL DE CADA AÑO)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (enero 2022).

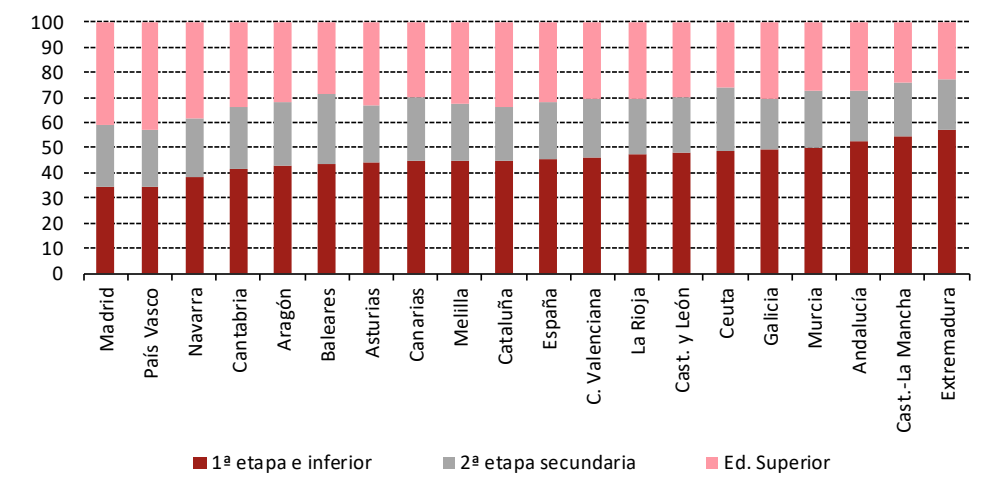
fesional. En consecuencia, la estrategia para mejorar la capacitación de la población debe basarse en aumentar el colectivo con estudios de secundaria. Es fundamental, subsanar la debilidad tradicional de nuestro sistema educativo respecto a los estudios de formación profesional. Es bueno que haya más graduados universitarios, sí; pero es más acuciante que la población joven no se quede solo con estudios primarios. Además, se deben implementar mecanismos de formación continua para que los no tan jóvenes también se muevan del primer grupo al segundo. Más aun cuando la digitalización de la sociedad y la economía es imparable.

La figura 3.5 representa la distribución entre las tres categorías de estudios terminados para todas las comunidades autónomas en el primer trimestre de 2021. Las regiones se han ordenado en función del peso de la población que tiene solo estudios de secundaria de primera etapa o inferior. El primer resultado que se evidencia es la dispersión de la distribución: mientras que algunas regiones solo tienen el 35 % de su población con estudios de secundaria de primera etapa o inferior, en otras esta cifra llega al 57 %. No obstante, cabe señalar que este análisis se refiere a la población residente y no a la región de nacimiento. Este matiz es relevante puesto que es habitual que universitarios de estas últimas comunidades emigren a grandes ciudades de otras regiones cuya actividad económica ofrece más puestos de trabajo acordes con su cualificación. Es decir, se han implantado universidades

FIGURA 3.5

**POBLACIÓN POR NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO POR CC. AA.**

(POBLACIÓN CON 16 O MÁS AÑOS, PORCENTAJES, 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE), febrero 2022.

prácticamente en todas las provincias, pero no existe una estructura productiva capaz de absorber esa mano de obra cualificada.

Si se pretenden desarrollar modelos de actividad económica basados en empleos de calidad es preciso que la población tenga una cualificación mínima capaz de cubrir esos puestos de trabajo. Por tanto, es una cuestión doble: debe existir la oferta de empleo cualificado y debe existir población cualificada que demande dichos empleos. Conjugar estas dos variables al mismo tiempo no es fácil, pero se debe intentar para evitar que se perpetúen las diferencias, pues es claro que existe una relación positiva entre nivel educativo de la población residente y los resultados económicos de la zona de residencia.

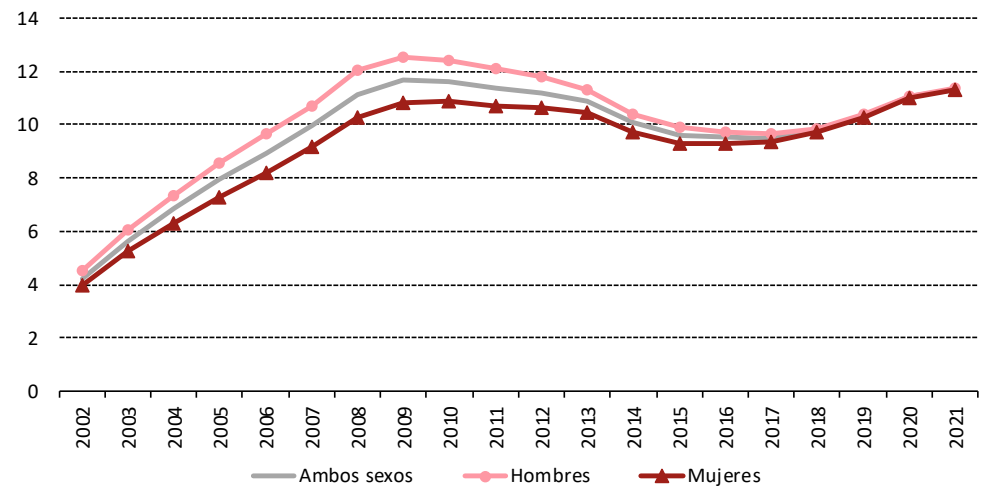
### 2.3. Inmigración

La inmigración se ha convertido en uno de los cambios estructurales socioeconómicos más relevantes en el siglo XXI. De acuerdo con las cifras del INE, en enero de 2021 vivían en España 5,4 millones de inmigrantes lo que asciende al 11,3 % de la población total. Adicionalmente, existe un 5,25 % de la población total que posee nacionalidad española, pero no ha nacido en España. Por todo ello, España es uno de los países de la Unión Europea con mayor porcentaje de población inmigrante (solo Irlanda, Malta, Chipre y Luxemburgo presentan una tasa superior). Pensemos que, en 2019, en la Unión Europea había seis inmigrantes por cada mil habitantes. Además, el avance de este fenómeno ha sido muy rápido en España ya que al inicio de siglo el peso relativo sobre la población era muy bajo (en el año 2000 era del 2,3 %).

El fuerte crecimiento de población inmigrante durante la primera década del siglo XXI estuvo potenciado por una intensa demanda de mano de obra en sectores como la construcción, el empleo en el hogar o la atención a menores y dependientes, puestos de trabajo más duros que requieren poca cualificación y están peor pagados. Desde el año 2010 se truncó esa tendencia creciente (siendo más acusada en los hombres por estar más relacionados con el sector de la construcción). Sin duda, este cambio de comportamiento se explica por el desincentivo que provoca la dificultad de encontrar trabajo durante la crisis económica. Esto frenó la llegada de nuevos inmigrantes. Además, llevó a muchos inmigrantes a regresar a sus países de origen, especialmente si todavía no habían reagrupado a sus familias. Desde 2018, se observa una recuperación en el peso de la población inmigrante dentro del total (véase la figura 3.6), pero que se ha estancado en 2021.

El país de procedencia con mayor número de inmigrantes es Marruecos (en 2021, constituyen el 14,4 % de los inmigrantes), siguen los rumanos (12,2 %) y los ingleses (5,8 %). Con la Gran Recesión, en estas nacionalidades no se ha detectado

FIGURA 3.6  
POBLACIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA POR SEXOS, 2002-2021  
(EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE CADA GRUPO)



Nota: Datos de población a 1 de enero.

Fuente: INE (enero 2022).

un efecto significativo de retorno a sus países, pero las nacionalidades de América del Sur sí han disminuido su presencia (con excepción de los inmigrantes procedentes de Venezuela).

El análisis de la inmigración en España se cierra con un examen de las regiones de destino. El cuadro 3.1 presenta la distribución de la población inmigrante sobre la población total de cada comunidad autónoma en el año 2021, 2008 y 2002. Además de comprobar el incremento de la inmigración, ya comentado, se observa que persiste una notable dispersión entre las regiones. En el año 2002, Baleares destacaba con un 8,7 % de población inmigrante sobre el total (en su mayoría eran alemanes). Seguía en intensidad Madrid, Canarias y el arco del mediterráneo. En 2021, en media para el conjunto del país, se ha alcanzado la cifra de 2008. Baleares sigue liderando el *ranking* con el 22,4 % de población inmigrante; a distancia se sitúan Canarias, Cataluña, Murcia y Comunidad Valenciana. Entre las comunidades con menor peso de población inmigrante están Extremadura, Galicia y Asturias con tasas de inmigración inferiores al 5 % de su población.

La apertura de nuestras fronteras a la inmigración, desde un punto de vista social, presenta una serie de implicaciones que pueden resumirse en:

- El aumento de la natalidad.
- La contribución a la Seguridad Social; aunque inferior de lo que habría que esperar en relación a su número. Esto sugiere que muchos inmigrantes trabajan en la economía sumergida.
- Cubren puestos de trabajo vacantes que no desean ocupar los españoles. La prosperidad económica de inicios del siglo XXI generó una fuerte demanda de mano de obra en sectores como la construcción, el empleo en el hogar o la atención a menores y dependientes. Con la recuperación económica de 2014 estos dos últimos tipos de sectores están recuperado su actividad más intensamente que la construcción, lo que explica que se haya equiparado la presencia de mujeres y hombres inmigrantes (véase la figura 3.6).

## CUADRO 3.1

## POBLACIÓN INMIGRANTE

(EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE POBLACIÓN)

	2021	2008	2002
Total nacional	11,3	11,1	4,2
Andalucía	8,6	7,3	2,8
Aragón	12,7	11,7	3,6
Asturias, Principado de	4,7	3,6	1,3
Baleares, Illes	22,4	20,0	8,7
Canarias	16,3	13,0	6,3
Cantabria	6,3	5,6	1,8
Castilla y León	6,5	6,0	1,7
Castilla-La Mancha	9,7	9,9	2,6
Cataluña	14,7	15,0	5,4
Comunitat Valenciana	14,7	15,9	5,8
Extremadura	3,5	3,1	1,2
Galicia	4,5	3,4	1,4
Madrid, Comunidad de	13,0	15,5	7,3
Murcia, Región de	14,3	15,8	6,3
Navarra, C. F.	10,2	10,2	4,7
País Vasco	6,6	5,8	1,6
Rioja, La	12,4	13,9	5,1
Ceuta	5,0	4,5	4,6
Melilla	10,2	10,5	10,3

Nota: Datos de población a 1 de enero de cada año.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón (INE), febrero de 2022.



### 3. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RENTA

Los resultados del crecimiento económico no siempre se distribuyen de manera homogénea entre las regiones, los individuos o los propietarios de los factores de producción. Es más, existe alguna evidencia de incrementos en las divergencias con el crecimiento económico. En esta sección se estudia la desigualdad territorial de la renta en España.

El PIB per cápita de la región más rica casi duplica al de la región más pobre: en 2020, el PIB per cápita de Canarias fue de 17.448 euros frente a los 32.048 euros de la Comunidad de Madrid. Pero este fenómeno no es exclusivo de España; países como Alemania, Reino Unido o Italia presentan incluso una mayor desigualdad territorial. Lo más preocupante es la falta de convergencia, que se ve agudizada por el mantenimiento de tasas de desempleo más elevadas en las regiones más pobres.

Aunque no se ha producido una clara convergencia regional, es preciso señalar que las regiones pobres no han sido ajenas ni al fuerte crecimiento económico ni a la consolidación del Estado de bienestar, ya que han avanzado en la convergencia en términos de renta disponible que es, en definitiva, la variable económica que los ciudadanos perciben para determinar su capacidad de gasto real. Es decir, las prestaciones personales (transferencias), así como el sistema impositivo (impuestos directos) contribuyen notablemente a corregir los desequilibrios del PIB respecto a la renta disponible. El Estado de bienestar actúa, *per se*, como elemento corrector de las desigualdades regionales, especialmente mediante las prestaciones por desempleo y las pensiones. En el recuadro 1 se muestra la relación que existe en

#### RECUADRO 1

#### RELACIÓN ENTRE EL PIB Y LA RENTA DISPONIBLE PER CÁPITA

$$\begin{aligned}
 \text{PIB pm (gasto/demanda)} &= \text{Consumo privado (familias e ISFLSH)} \\
 &+ \text{Consumo público} \\
 &+ \text{Formación bruta de capital (FBCF + } \Delta \text{Existencias)} \\
 &+ \text{Exportaciones de bienes y servicios} \\
 &- \text{Importaciones de bienes y servicios} \\
 &\dots\dots\dots \\
 &+ \text{Rentas primarias netas procedentes del resto del mundo} \\
 &= \text{Producto nacional bruto a precios de mercado (PNBpm)} \\
 &- \text{Depreciación} \\
 &= \text{Renta nacional disponible neta a pm (RNNpm)} \\
 &- \text{Transferencias corrientes netas del resto del mundo} \\
 &- \text{Renta nacional disponible neta a pm} \\
 &/ \text{Población} \\
 &= \text{Renta nacional neta disponible per cápita a pm}
 \end{aligned}$$

Contabilidad Nacional entre el PIB a precios de mercado y la renta nacional disponible (neta a precios de mercado).

La efectividad de las transferencias personales es, a veces, escasa en la corrección de los desequilibrios estructurales que, en último término, son los responsables de las desigualdades. De ahí que exista una sólida base teórica para justificar las ayudas públicas regionales. Con ellas no se trataría de corregir injusticias, sino de proporcionar las infraestructuras, el capital humano y la tecnología necesarias para que las regiones pobres crezcan por encima de la media, mejorando la convergencia.

España como miembro de la Unión Europea recibe ayudas que se canalizan a través de varios fondos estructurales, como el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), FSE (Fondo Social Europeo), FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria) y FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural); y el Fondo de Cohesión cuyo objetivo es favorecer la cohesión social y económica entre los Estados miembros. Además, para hacer frente a los efectos de la pandemia, en julio de 2020, el Consejo Europeo acordó un instrumento excepcional de recuperación temporal conocido como *Next Generation EU* (Próxima Generación UE) que aportará fondos mediante créditos reembolsables y también con transferencias no reembolsables. Parte de estos fondos de recuperación también se tramitarán a través del FEADER.

Los cuadros 3.2 y 3.3 aportan información sobre el PIB per cápita y la renta disponible per cápita, respectivamente, por comunidades autónomas. El análisis individual y comparado de estos cuadros permiten extraer importantes conclusiones respecto a la convergencia regional en España, así como de los efectos de la crisis financiera iniciada en 2008 y de la pandemia.

En primer lugar, se observa que las divergencias regionales en el PIB per cápita son mayores que en la renta disponible. Esto es así porque la primera magnitud no incluye ningún efecto redistributivo, ni de política fiscal ni de transferencias públicas (ya sean nacionales o de la Unión Europea). En este sentido, es muy interesante comprobar cuántos puntos porcentuales pierden las regiones más ricas respecto a la media nacional al pasar del PIB per cápita a la renta disponible per cápita. La disminución respecto de la media nacional en la renta disponible aporta información de la contribución aproximada de esta región a la cohesión territorial del país<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sobre la cuestión de la financiación autonómica en España, véase el número 143 de *Papeles de Economía Española* (Funcas, 2015), donde se discute en profundidad sobre la coexistencia del régimen común versus el régimen foral (de País Vasco y Navarra) y la problemática de la cohesión que requiere de una nueva ley de financiación autonómica.

## CUADRO 3.2

## PIB PER CÁPITA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(ÍNDICE ESPAÑA=100)

CC. AA.	2000	2008	2013	2019 (P)	2020 (A)
Andalucía	74,2	76,7	74,1	73,9	74,9
Aragón	104,6	109,0	109,8	108,9	111,9
Asturias, Principado de	84,0	92,0	89,1	88,0	89,3
Baleares, Illes	125,8	108,1	106,4	108,0	93,1
Canarias	97,8	87,2	84,5	81,0	73,6
Cantabria	93,5	94,6	92,1	92,2	93,3
Castilla y León	90,6	92,2	93,8	94,3	97,8
Castilla-La Mancha	77,9	80,7	79,2	78,9	81,7
Cataluña	121,7	116,7	117,8	118,1	117,4
Comunitat Valenciana	95,3	89,8	86,7	87,4	87,8
Extremadura	63,5	69,3	70,9	73,1	77,2
Galicia	77,6	87,6	89,4	90,3	92,4
Madrid, Comunidad de	133,8	132,7	137,6	136,5	135,3
Murcia, Región de	83,7	84,2	83,0	81,8	83,7
Navarra, Comunidad Foral de	127,2	123,4	123,6	121,2	123,7
País Vasco	122,6	127,7	129,6	128,5	128,3
Rioja, La	111,8	107,3	108,7	106,5	108,5
Ceuta	89,7	85,5	83,9	79,3	82,6
Melilla	88,4	80,5	75,9	72,8	75,5
Total nacional	100	100	100	100,0	100,0
PIB pc (pm, en euros)	15.975	24.129	21.899	26.417	23.693
Dispersión (max-min)	70,3	63,4	66,7	63,7	61,6

Fuente: Contabilidad Regional de España (CRE), INE (enero 2022).

En segundo lugar, se confirma que en la recesión de 2008 no existió convergencia regional en el PIB-pc. Con la pandemia, sin embargo, se ha producido un cremiento del sector primario y se ha derrumbado el sector turístico lo que ha tenido su traslación en el *ranking* del PIB-pc y la convergencia. Así, Extremadura y Andalucía han mejorado su posición respecto de la media, luego su caída en 2020 ha sido inferior a la registrada en el conjunto del país. Por el contrario, Baleares y Canarias se han alejado de la media, es decir, sus caídas en la riqueza han sido mucho más intensas que en el conjunto del país. En este sentido, aunque no están disponibles los datos de la renta disponible de los hogares en 2020, cabe esperar que estas pérdidas de riqueza no sean tan acusadas puesto que se han dotado de instrumentos para hacer frente a la caída de la actividad como, por ejemplo, los ERTE.

## CUADRO 3.3

## RENTA DISPONIBLE BRUTA DE LOS HOGARES (PER CÁPITA)

(ÍNDICE ESPAÑA=100)

CC. AA.	2000	2008	2013	2019 (P)
Andalucía	79,0	80,2	79,1	79,8
Aragón	107,1	107,9	108,2	106,7
Asturias, Principado de	93,0	104,0	102,9	102,5
Baleares, Illes	124,7	106,8	102,5	104,2
Canarias	96,6	86,4	84,8	83,2
Cantabria	98,8	102,9	98,3	100,0
Castilla y León	96,4	99,1	99,0	100,2
Castilla-La Mancha	83,9	83,1	83,6	84,2
Cataluña	114,8	113,7	114,8	113,1
Comunitat Valenciana	97,4	91,0	88,9	89,6
Extremadura	73,5	76,4	77,4	78,5
Galicia	85,4	92,8	92,5	94,3
Madrid, Comunidad de	121,3	120,6	125,2	124,9
Murcia, Región de	84,0	83,0	82,6	82,8
Navarra, Comunidad Foral de	124,8	123,8	122,4	115,7
País Vasco	122,1	131,6	131,0	129,1
Rioja, La	113,7	104,2	103,4	103,6
Ceuta	91,7	93,4	86,7	86,7
Melilla	92,3	87,8	77,4	77,9
Total nacional	100,0	100,0	100,0	100,0
RDB hogares pc (en euros)	10.330	14.765	13.801	16.233
Dispersión (Máx - Mín)	51,3	55,2	53,6	51,2

Fuente: Contabilidad Regional de España (CRE), INE (enero 2022).

Es evidente que al tratarse de variables per cápita influye en el resultado tanto la actividad económica como también la evolución de la población. En este sentido, aquellas regiones que han mostrado un importante crecimiento de la población en las últimas décadas (véase la figura 3.1) han tenido que aumentar más, en proporción, su PIB para mantener su posición en el *ranking*, de lo contrario, habrán empeorado su posición relativa. Este es el caso de Baleares, Canarias, la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid que han aumentado su población significativamente. En estas regiones, si nos fijamos en lo ocurrido entre el año 2000 y el 2019 para no tener en cuenta los efectos de la pandemia, solo la Comunidad de Madrid ha mantenido e incluso aumentado el diferencial positivo respecto de la media nacional. Por el contrario, otras comunidades como Asturias

o Galicia, que han visto disminuir su población, han tenido más sencillo aumentar su posición relativa respecto de la media.

## 4. INDICADORES DE BIENESTAR SOCIAL Y DESIGUALDAD

### 4.1. Índice de Gini

En los estudios de distribución de la renta el indicador básico empleado para examinar la desigualdad de rentas es el índice de Gini. Este indicador asocia a cada distribución de renta un número real que refleja sintéticamente su nivel de desigualdad y permite cuantificar lo alejada que se encuentra una distribución de rentas de la distribución perfectamente igualitaria. Esta medida de desigualdad se construye como el cociente entre la media aritmética de las diferencias absolutas entre los  $n^2$  pares de rentas individuales de toda la distribución y el doble de la renta media de la población, por lo que su expresión analítica es:

$$G(x) = \frac{\frac{1}{n^2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |X_i - X_j|}{2\mu_x} \quad [1]$$

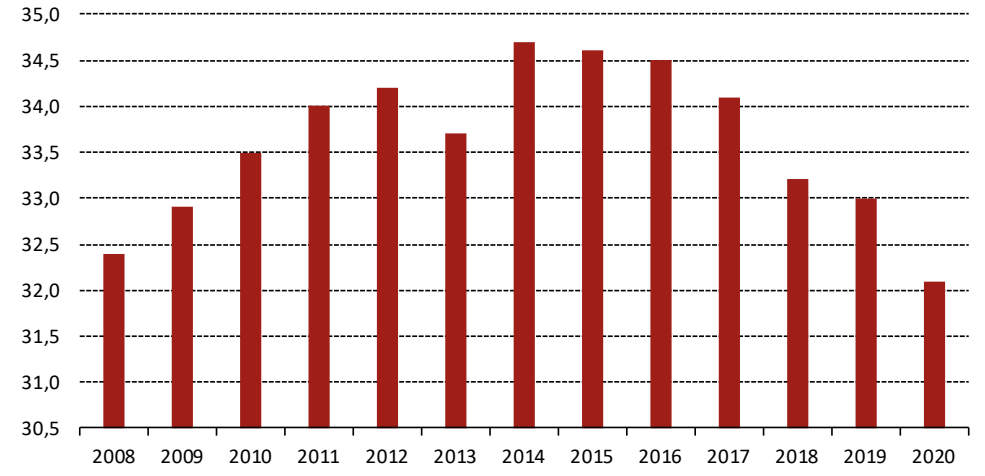
Donde  $X_i$  y  $X_j$  son los valores de rentas de dos individuos de la población y  $n$  es el total de individuos que la conforman. El índice toma valores entre cero y uno cuando consideramos únicamente rentas no negativas y permite una interpretación muy intuitiva de la desigualdad: el valor uno refleja la máxima desigualdad posible y cero la mínima. Por tanto, un aumento en el índice de Gini se debe interpretar como un aumento de la desigualdad.

La figura 3.7 muestra la evolución del índice de Gini para España entre 2008 y 2020. Como puede comprobarse se produjo un incremento medio de la desigualdad muy intenso entre 2008 y 2012 (con una tasa anual de crecimiento del 1,4 %). A pesar de lo preocupante que resulta el crecimiento del índice de Gini en España cabe ser relativamente optimistas en la medida en que parece haberse contenido esta tendencia con la recuperación económica. Cuando se analizan los datos por comunidades autónomas también se observa que aumentó la dispersión entre regiones, es decir, aquellas comunidades con mayor desigualdad antes de la recesión incrementaron más rápidamente los niveles de desigualdad en la renta de sus habitantes durante la recesión de 2008<sup>4</sup>. Con la pandemia el índice de Gini ha disminuido, a pesar de la fortísima disminución que se produjo en el PIB y el PIB per cápita. Esto es un indicador más de las ventajas que han tenido la aplicación de medidas correctoras como, por ejemplo, los ERTE.

<sup>4</sup> La Fundación Foessa en su informe de 2016 analiza la desigualdad de la renta entre comunidades autónomas (Foessa, 2016).

FIGURA 3.7

## EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI EN ESPAÑA (2008-2020)



Fuente: ECV, INE (febrero 2022).

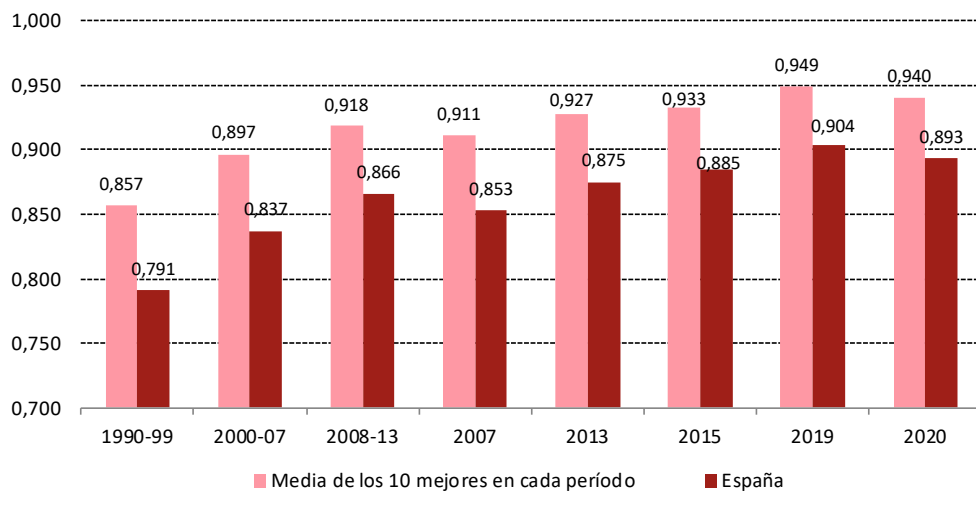
#### 4.2. Índice de Desarrollo Humano (IDH)

La riqueza per cápita de un país medida bien con el PIB o con la renta disponible es el indicador económico más ampliamente utilizado para evaluar el nivel de vida de la población. Si bien existe un amplio consenso en que es limitado a la hora de mostrar la capacidad y la calidad de vida de los habitantes de un país. En este sentido, ya en la década de los noventa las Naciones Unidas comenzaron a publicar los primeros informes sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que incorporaba variables relacionadas con la salud, la educación y el bienestar material. Con el tiempo se han realizado modificaciones en las variables que se utilizan para cuantificar cada uno de estos vectores pero la filosofía sigue siendo la misma: asociar el desarrollo humano con variables que van más allá de lo puramente monetario. De hecho, el *ranking* de países cambia cuando se utiliza el IDH o el PIB per cápita.

El IDH publicado por las Naciones Unidas (véase [www.un.org](http://www.un.org)) permite evaluar la posición de España. En la figura 3.8 se representa la evolución del IDH español respecto al valor medio de los diez países mejor posicionados en este índice, desde 1990 hasta 2020. El IDH de España a principios del siglo XXI redujo distancias respecto de los mejores países, pero en los últimos años de expansión aunque mejora lo hace prácticamente al mismo ritmo que los diez mejores con lo que la distancia prácticamente se mantiene constante. En 2020, el IDH ha bajado ligeramente res-

FIGURA 3.8

EVOLUCIÓN DEL IDH ESPAÑOL (1990-2020)



Fuente: Naciones Unidas (febrero 2022).

pecto de 2019 tanto en España como el promedio de los diez mejores países por lo que sigue manteniendo la distancia constante.

Esta evolución del IDH y lo comentado en el capítulo primero sobre la evolución del PIB per cápita español en relación a los países ricos de nuestro entorno nos permite inferir que, en España, los factores educativos y de edad han compensado la negativa evolución de la variable monetaria (PIB) durante las dos últimas recesiones, la financiera y la originada por la pandemia.

## 5. IDEAS BÁSICAS

La población en España ha crecido enormemente, alcanzando los 47,3 millones de habitantes en 2021. Entre las características más relevantes de la población española están:

- Distribución heterogénea entre regiones y con grandes diferencias en la densidad de población y en el nivel educativo alcanzado.
- Envejecimiento progresivo (consecuencia, entre otras razones, de la baja tasa de natalidad media). Esto dificulta la capacidad de gestión y de financiación del sistema de protección social.

- Fuerte crecimiento de la población inmigrante (más del 11 % de la población es inmigrante). El país de dónde más inmigrantes proceden es Marruecos, seguido de Rumanía y Reino Unido.

Respecto a la distribución de la renta tanto desde el punto de vista de la población como de las regiones es muy desigual y, a pesar del desarrollo del Estado de bienestar, todavía persisten importantes diferencias entre las regiones cuando se analiza la renta disponible per cápita. Con la crisis económica ha aumentado la dispersión de la renta, aunque la expansión económica está corrigiendo este patrón.



## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Densidad de población.** Número de habitantes por km<sup>2</sup>.

**Índice de Desarrollo Humano (IDH).** Índice de bienestar de la población que incorpora, además de variables monetarias de crecimiento económico, otras variables relacionadas con la salud, la educación y el bienestar material de los individuos.

**Índice de envejecimiento.** Es igual al cociente entre la población de 65 años o más respecto de la población menor de 16 años (en tantos por 100).

**Índice de Gini.** Este indicador asocia a cada distribución de renta un número real, entre cero y uno (cuando se consideran rentas no negativas), siendo máxima la desigualdad cuando el valor es 1 y mínima si el valor es cero.

## **Bibliografía**

DÍAZ-LANCHAS, J., LORAS, D., MARTÍNEZ A. y ROLDÁN, T. (2022). *Despoblación y políticas de lugar*. Brief, 23 febrero 2022. Madrid: EsadeEcPol.

FOESSA (2016). *Expulsión Social y Recuperación Económica*. Disponible en: [www.foessa.es](http://www.foessa.es)

FUNCAS (2015). “La Nueva Reforma de la Financiación Autonómica: Análisis y Propuestas”. *Papeles de Economía Española*, 143. Madrid: Funcas. Disponible en: <https://www.funcas.es/revista/la-nueva-reforma-de-la-financiacion-autonomica-analisis-y-propuestas-febrero-2015/>



## CAPÍTULO IV

### Inversión en capital tangible e intangible

María José Moral

#### 1. ORIENTACIÓN GENERAL

En este capítulo se continúa con el estudio de los factores de producción en la economía española. Conocer y comprender cómo ha sido el proceso de acumulación de capital es crucial para entender algunas de las fortalezas del crecimiento de la economía española, pero también para detectar las debilidades que persisten.

En primer lugar, se realiza una revisión de largo plazo de la inversión en capital durante los últimos cincuenta años en los que se ha pasado de una economía poco desarrollada a una economía plenamente desarrollada. Aunque se identifican algunos puntos frágiles que explican que la economía española haya soportado efectos bastante más negativos en la Gran Recesión que en otros países de su entorno, también se observa en la expansión posterior que la inversión se ha recuperado a un ritmo intenso. En esta sección también se examina la distribución de los flujos de inversión según los activos que componen la formación bruta de capital fijo.

En segundo lugar, se aborda el análisis de la dotación de capital físico desde un punto de vista territorial. Esto evidencia importantes diferencias que condicionan los resultados económicos alcanzados.

En tercer lugar, se presenta una comparación con el patrón de inversión en Europa, comprobándose que ya es muy similar. También se compara con Alemania la distribución de la formación bruta de capital fijo entre activos.

Por último, se apuntan algunas reflexiones sobre el patrón de inversión. Aunque el fuerte retroceso de los flujos de FCBF durante la Gran Recesión provocaron una mayor necesidad para cubrir la depreciación; es cierto, que el ajuste estuvo acompañado de una reestructuración de componentes. Este fenómeno nos sitúa más en línea con el patrón de inversión de países europeos con niveles de productividad elevados.

### PREGUNTAS GENERALES

*¿Cómo es el ciclo de la formación bruta de capital fijo (FBCF)?*

*¿Qué patrón presenta la FBCF en España en comparación con la UE?*

*¿Existen diferencias en el patrón de la FBCF entre CC. AA.?*

*¿Cómo ha sido la evolución de la inversión productiva en España respecto con Alemania?*

## 2. LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL EN ESPAÑA

La inversión se define como el flujo de recursos dedicados a la acumulación de capital físico reflejado en las cuentas nacionales mediante la *Formación Bruta de Capital Fijo*. Según la definición del INE, la formación bruta de capital fijo (FBCF) incluye las adquisiciones menos las cesiones de activos fijos, materiales o productos de la propiedad intelectual, realizadas por los productores residentes durante un período determinado, más ciertos incrementos del valor de los activos no producidos derivados de la actividad productiva de las unidades de producción o las unidades institucionales. Los activos fijos son activos materiales o inmateriales obtenidos a partir de procesos productivos y se utilizan, de forma repetida, en otros procesos de producción durante más de un año. Este criterio se aplica para las empresas, puesto que en los hogares la única compra que se considera como una inversión en capital es la vivienda, el resto de bienes duraderos (aunque se utilizan más de un año) se consideran que son consumo final de los hogares.

Es importante tener presente que la FBCF incluye también aquella inversión en capital destinada a cubrir la depreciación del *stock* de capital. La formación bruta de capital fijo junto con la variación en existencias integra la componente de inversión en el producto interior bruto (es decir, la formación bruta en capital). Un cambio fundamental en la metodología SEC2010 fue incorporar como inversión (es decir, como formación bruta de capital fijo) el gasto en investigación y desarrollo (I+D), que anteriormente se consideraba como un consumo intermedio<sup>1</sup>.

Los distintos “tipos de activos” de la FBCF son: (AN.111) “Viviendas”, (AN.112), “Otros edificios y construcciones”, (AN. 113+AN.114), “Maquinaria, bienes de equipo y sistemas de armamento” (aquí está, entre otros, el material de transporte, el informático y los equipos de telecomunicaciones), (AN.115) “Recursos biológicos cultivados” y (AN.117) “Productos de la propiedad intelectual” que es donde se incluye la inversión en investigación y desarrollo, los programas informáticos y las bases de datos, así como los originales de obras recreativas, literarias o artísticas.

<sup>1</sup> También se incorporó como inversión el gasto en los sistemas de armamento. Antes se contabilizaba como consumo de las administraciones públicas. En la Revisión Estadística de 2019 solo se han revisado las fuentes de datos y la estimación de la FBC.

## 2.1. Evolución

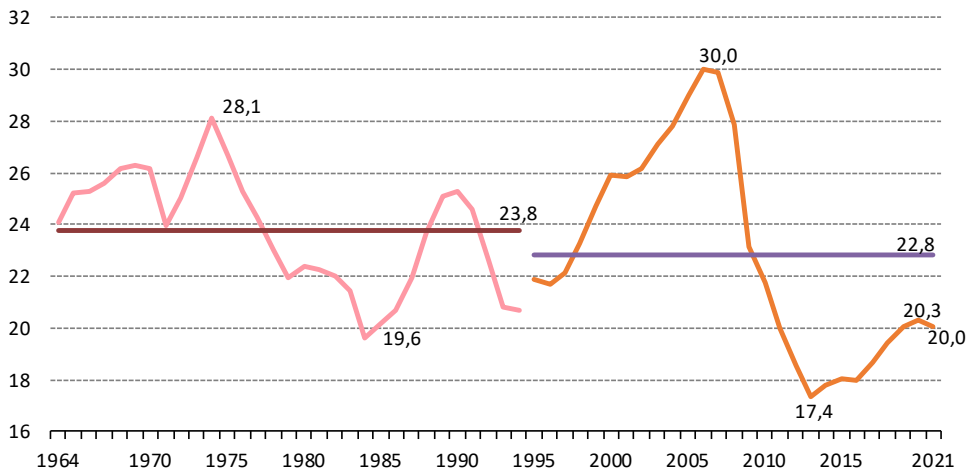
En España ha existido una considerable acumulación de capital desde los años sesenta del siglo XX, cuando comenzó el despegue de la economía. Esto permitió pasar de una economía basada en el sector primario a una economía desarrollada en la que el sector servicios lidera la actividad productiva. La FBCF presenta un comportamiento cíclico, es decir, crece cuando crece el PIB y decrece cuando lo hace el PIB. Por ello, en la década de los sesenta y hasta el estallido de la crisis energética de mediados de los setenta se produjo un intenso crecimiento de la FBCF que duplicó el *stock* de capital del país. Desde entonces y hasta la adhesión de España a la CEE en 1986, la acumulación de capital se estancó e, incluso, retrocedió levemente. El estímulo de Europa, unido a la celebración en 1992 del Quinto Centenario, las Olimpiadas y la Expo-92, promovieron el crecimiento en la inversión, pero se paró con la crisis internacional de 1992-1994.

El análisis de la inversión es conveniente ponerlo en relación con la cantidad de riqueza que genera la economía. El *esfuerzo inversor* se calcula como el cociente de la inversión (FBCF) respecto del PIB (en la figura 4.1 se representa esta variable). El comportamiento del esfuerzo inversor pone de manifiesto que en las fases expansivas la FBCF crece más deprisa que el PIB, puesto que aumenta el esfuerzo inversor;

FIGURA 4.1

### ESFUERZO INVERSOR (FBCF/PIB)

(EN PORCENTAJE, 1964-2021)



Fuentes: Los datos de 1964 a 1994 proceden de Mas y Pérez (2013). Desde 1995 proceden de CNE (INE, marzo 2022).

mientras que en las fases recesivas la FBCF disminuye mucho más que el PIB, ya que el esfuerzo inversor retrocede. Por tanto, es patente el carácter cíclico de la inversión y también que la amplitud de su ciclo es mucho mayor al ciclo medio de la economía. Nótese que una variable con un ciclo muy similar en amplitud al del PIB cuando se calcula el cociente respecto del PIB debe generar una variable “esfuerzo” con muy poca variabilidad (justo lo contrario de lo que ocurre con el esfuerzo de formación bruta de capital fijo).

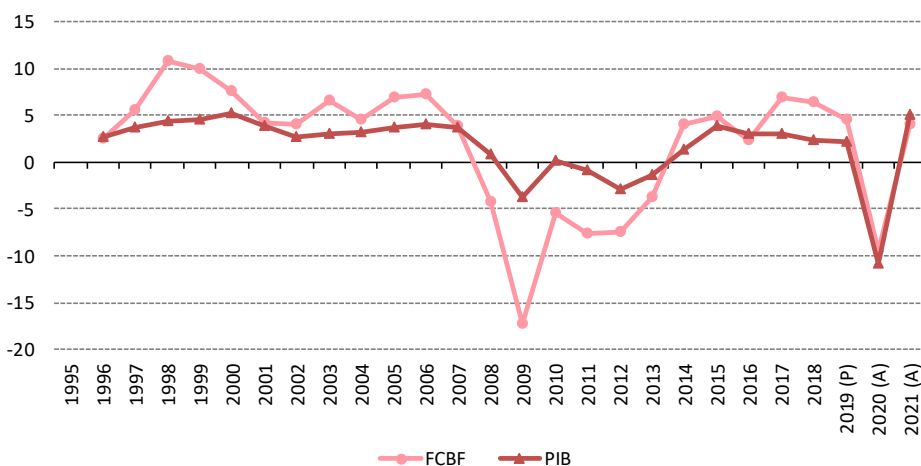
Además, en el caso de la FBCF se trata de una variable cíclica “adelantada” lo que implica que, en el inicio de una etapa expansiva, comienza a crecer antes que el PIB; mientras que, en los inicios de una recesión, empieza a caer antes que el PIB. Para observar las dos características de cíclica y adelantada es preciso emplear datos trimestrales. De lo contrario, con datos anuales se podría tener un año con crecimiento del PIB y caída en la FBCF que sería el reflejo de un “adelanto” de una crisis y no que la FBCF se hubiera convertido en anticíclica. De hecho, en 2008 esto fue lo que ocurrió (véase la figura 4.2): el PIB siguió creciendo al 3,2 % y la formación bruta de capital fijo se redujo respecto a 2007 mostrando una tasa negativa de variación del 3,8 % como preludio de la Gran Recesión.

En la crisis de 2020, debido a que fue motivada por la pandemia y no por circunstancias económicas, no se había producido una caída en la FBCF en 2019, ni tam

FIGURA 4.2

**TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DE LA FBCF Y EL PIB, 1995-2021**

(EN PORCENTAJE SOBRE LAS VARIABLES EN TÉRMINOS REALES)



Fuente: CNE (INE, febrero 2022).

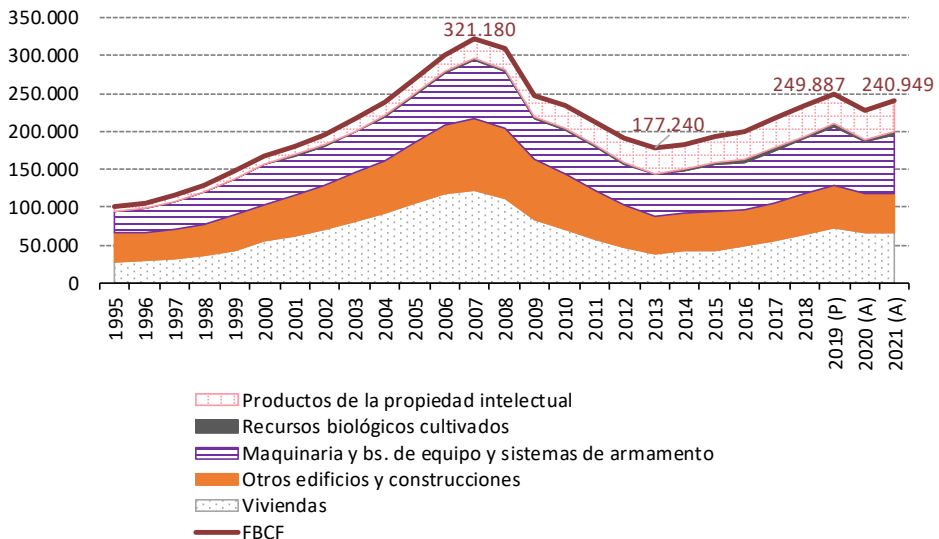
poco se ha producido un retroceso en el esfuerzo. Siguiendo esta línea, en 2021, la recuperación se comprueba que está siendo un poco diferente a lo ocurrido en otras recuperaciones, ya que el crecimiento en la FBCF ha sido ligeramente inferior al experimentado en el PIB, por lo que se aprecia una pequeña caída en el esfuerzo.

En cualquier caso, a pesar de la sustancial reducción del esfuerzo inversor durante la Gran Recesión, en los cincuenta y cinco años evaluados se obtiene un esfuerzo inversor promedio entre el 24 % y 23 %, cifras muy elevadas que han garantizado una mejora sustancial en la dotación de capital físico en España.

## 2.2. Distribución por tipo de activo

La figura 4.3 muestra la evolución de los flujos de inversión por tipo de activo desde 1995 a 2021 a precios corrientes. El primer resultado que se debe destacar es el crecimiento de la FBCF hasta 2007, con una tasa media anual del 10,5 %. En este crecimiento, sin duda, tuvo un papel muy relevante el ascenso de la inversión en vivienda y otra construcción con el *boom* inmobiliario (especialmente desde el año 2000). El efecto de la recesión también fue muy intenso y, en 2013, registró el nivel más bajo con 177.240 millones de euros (un nivel inferior al registrado en

FIGURA 4.3  
EVOLUCIÓN DE COMPONENTES DE LA FBCF, 1995-2021  
(PRECIOS CORRIENTES, EN MILLONES DE EUROS)



Fuente: CNE (INE, febrero 2022).



2002). Además, al estar fijándonos en el valor nominal de la inversión (es decir, en precios corrientes), el fuerte crecimiento previo a 2007 se explica también por la subida de precios de la vivienda, de la misma manera que parte de la caída posterior se debe a la bajada de los precios de la vivienda.

En 2014, se inicia el cambio de tendencia, aunque en 2019 solo se habían alcanzado 249.887 millones de euros invertidos en FBCF, una cifra ligeramente superior a la registrada en 2009. Con la pandemia se redujo, de nuevo, la inversión en capital y, aunque se ha recuperado en 2021, todavía es inferior a la de 2019. Por tanto, es evidente que todavía queda bastante margen de mejora en el flujo de inversión.

En un mundo cada vez más dependiente de las tecnologías, una disminución en la inversión es un riesgo importante puesto que la depreciación de los equipos con mayor contenido tecnológico es muy rápida. Es decir, ahora que la depreciación es más elevada el flujo de inversión todavía es bajo lo que perjudica a la productividad total de los factores.

Es importante señalar que no toda la inversión provoca los mismos efectos sobre la productividad de los factores. Mientras que la inversión de bienes de equipo o productos de propiedad intelectual contribuyen directamente a mejorar la productividad total de los factores, la inversión en vivienda no. Por ello, es relevante examinar la distribución de la FBCF en cada uno de sus componentes.

La figura 4.4 representa el peso relativo de cada uno de los activos donde se dirige la inversión desde 1995 (esta distribución se calcula con las variables en términos nominales, es decir, los cambios también pueden deberse a variaciones en la valoración de los activos). En primer lugar, se aprecia claramente la burbuja inmobiliaria que comenzó en el año 2000 de manera que, en 2006, la inversión en vivienda prácticamente alcanzaba el 40 % de la FBCF española. De hecho, si se suma la edificación no residencial se superaba el 60 %.

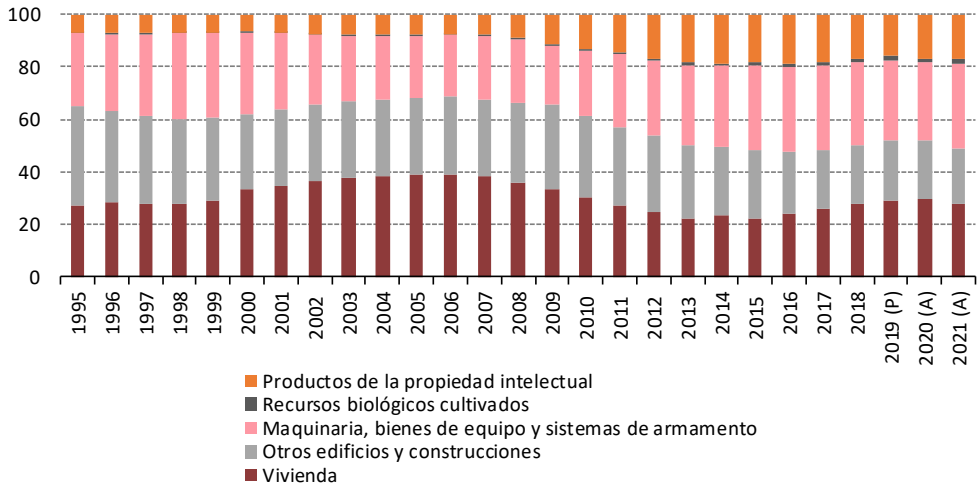
Con la Gran Recesión, la inversión destinada a vivienda y, en menor medida, la destinada a otro tipo de construcción se reduce significativamente. Sin embargo, desde 2017, la vivienda está recuperando protagonismo y en 2019 supuso el 29,3 % del total de la FBCF. Este avance suponía un acercamiento a los niveles previos al *boom* inmobiliario, pero la pandemia ha parado esta tendencia (en 2021, la inversión en vivienda es del 27,8 %).

Por otra parte, los productos de propiedad intelectual han ganado protagonismo en los últimos años, situándose en torno al 16 %. No obstante, esta evolución parece haber tocado techo puesto que, en los años de expansión previos a la pandemia, no ha aumentado. Similar comportamiento ha registrado la inversión en

FIGURA 4.4

**DISTRIBUCIÓN DE LA FBCF\* SEGÚN LOS ACTIVOS, 1995-2020**

(EN PORCENTAJE, DE VARIABLES EN TÉRMINOS NOMINALES)



Nota: \*Los porcentajes se calculan sobre las variables medidas en términos nominales.

Fuente: CNE (INE, enero 2022).

máquinas y bienes de equipo (y sistemas de armamento, pero esta partida es muy pequeña). En resumen, se puede afirmar que, en la actualidad, la mitad de la FBCF es una inversión productiva.

### 3. LA DOTACIÓN DE CAPITAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

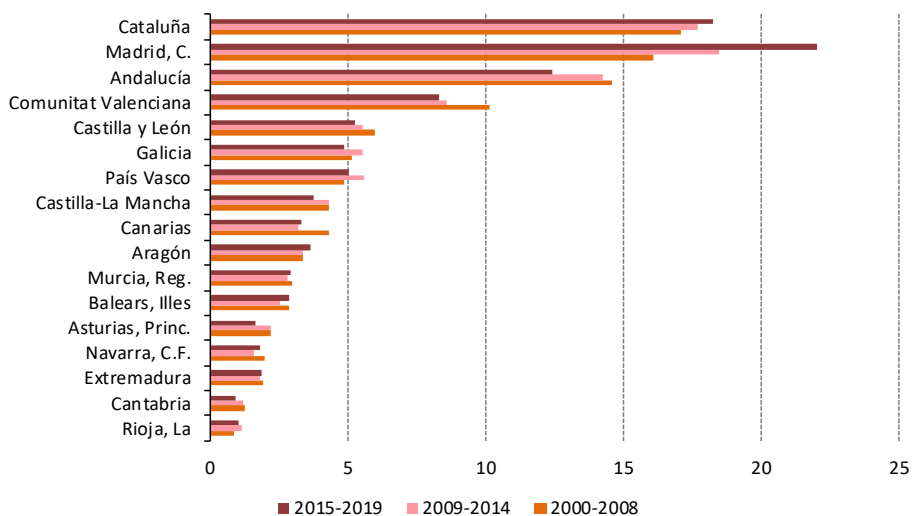
Una vez examinado el proceso de acumulación de capital, se estudia cómo es su distribución entre las comunidades autónomas. La figura 4.5 representa la participación de cada región en el total nacional, para los períodos 2000-2008, 2009-2014 y 2015-2019<sup>2</sup>.

El resultado más evidente es la elevada dispersión en la dotación de capital incluso entre regiones parecidas en tamaño y población. Pero, además, la comparación temporal revela que durante las últimas dos décadas se han registrado cambios en el proceso de acumulación. Así, por ejemplo, la Comunidad de Madrid está aumentando su protagonismo muy intensamente, seguida de Cataluña; mientras que la Comunidad Valenciana, Andalucía, Castilla y León o Canarias han perdido relevancia.

<sup>2</sup> Nótese que la *Contabilidad Regional de España (CRE)* va con bastante retraso en relación a la información de las distintas componentes del PIB a nivel nacional.

FIGURA 4.5

**INVERSIÓN NOMINAL. DISTRIBUCIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
(PROMEDIO 2000-2008, 2009-2014 Y 2015-2019, EN PORCENTAJE)**



Nota: Las CC. AA. están ordenadas por el valor del período 2000-2008.

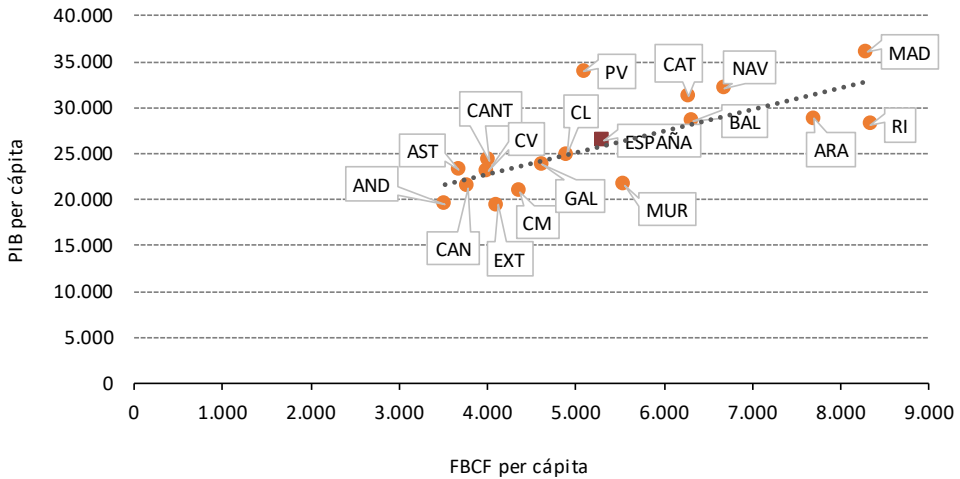
Fuente: CRE (INE, febrero 2022).

No obstante, comparar cifras absolutas de capital físico no permite obtener resultados concluyentes, ya que es preciso revisar la situación a partir de cifras relativas a la población y la superficie, por ejemplo. Para analizar las dotaciones de capital de los territorios en términos relativos existen varias posibilidades. Aquí se ha seleccionado la formación bruta de capital fijo per cápita en relación con el PIB per cápita de cada región.

La figura 4.6 muestra, para 2019, la relación existente entre la formación bruta de capital fijo per cápita (eje de abscisas) y el PIB per cápita (eje de ordenadas). También se ha representado una línea de tendencia que muestra una relación positiva entre ambas variables, es decir, las regiones con una mayor FBCF son aquellas que muestran un PIB per cápita más elevado<sup>3</sup>. Esta línea de tendencia también permite interpretar que las regiones que están por encima presentan una productividad de la FBCF más alta (sea cual sea el nivel), siendo esta productividad tanto más elevada cuanto más se separe por la parte superior. Por tanto, se comprueba que el País Vasco es la región con un capital físico más productivo, seguido de la Comunidad de Madrid, Navarra y Cataluña. La Rioja es la Comunidad Autónoma que más

<sup>3</sup> En el informe dirigido por Mas, Pérez y Uriel (2022) se presenta un análisis detallado de las dotaciones físicas de infraestructuras por comunidades autónomas, desde 1965 a 2019.

FIGURA 4.6  
**FBCF PER CÁPITA Y PIB PER CÁPITA, EN 2019**  
 (EN EUROS)



Fuente: Elaboración propia a partir de la CRE (INE, marzo 2022).

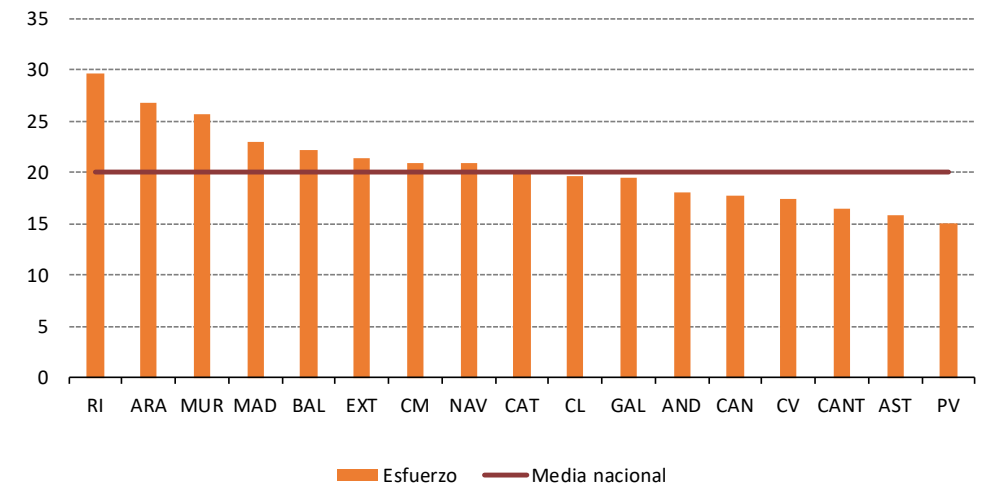
invierte en capital por habitante; sin embargo, en términos de productividad, sus resultados son muy exigüos.

En la figura 4.7 se representa el esfuerzo en capital físico de las comunidades autónomas en 2019. En realidad, es el cociente de los pares de valores que se habían representado en la figura anterior. Por ello, entre las regiones que más esfuerzo tenían ese año, muchas presentaban una productividad baja. Esta relación, aparentemente paradójica, se explica porque el efecto de un mayor capital físico no es instantáneo. Lo normal es que existan algunos períodos de retardo pues la formación bruta de capital físico es una variable flujo y es el *stock* de capital lo que está más correlacionado con la riqueza. Por otra parte, ya se ha mencionado que la FBCF incorpora las componentes de vivienda y otra construcción que no son inversión productiva. Por ello, un análisis más exhaustivo de la relación entre el capital físico y la riqueza de la región requeriría fijarse en la inversión productiva y no solo en la FBCF.

Con todo, lo que sugieren estas figuras es que el reto más acuciante al que se enfrenta la economía española es conseguir que el capital sea más productivo. Dicho en otras palabras, es relevante tener una dotación de capital adecuada (parece razonable pensar que más es mejor que menos), pero lo crucial es que se obtenga una adecuada productividad. En este sentido existen claros ejemplos de

FIGURA 4.7

EL ESFUERZO EN FBCF POR CC. AA. EN 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de CRE (INE, marzo 2022).

grandes infraestructuras (estaciones de AVE, aeropuertos, puertos o autovías) que se han construido (luego se ha realizado la inversión y existe el *stock* de capital), pero no se utilizan y, en consecuencia, no contribuyen a mejorar la productividad de la región. En otros casos, está totalmente justificado aunque la intensidad de uso sea de poca magnitud, tal y como ocurre con las infraestructuras portuarias y aeroportuarias de las islas. Estas infraestructuras son necesarias para reducir los efectos de la insularidad. Por ello, cuando se mide la dotación de capital por superficie se comprueba que Canarias y Baleares muestran unos valores muy elevados y, sin embargo, en el resto de indicadores relativos de inversión en capital no suelen aparecer entre los primeros puestos.

En resumen, es importante mejorar tanto la productividad como la dotación del capital puesto que el crecimiento de la riqueza de una región está correlacionado positivamente con cada una de estas dos variables.

#### 4. COMPARACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

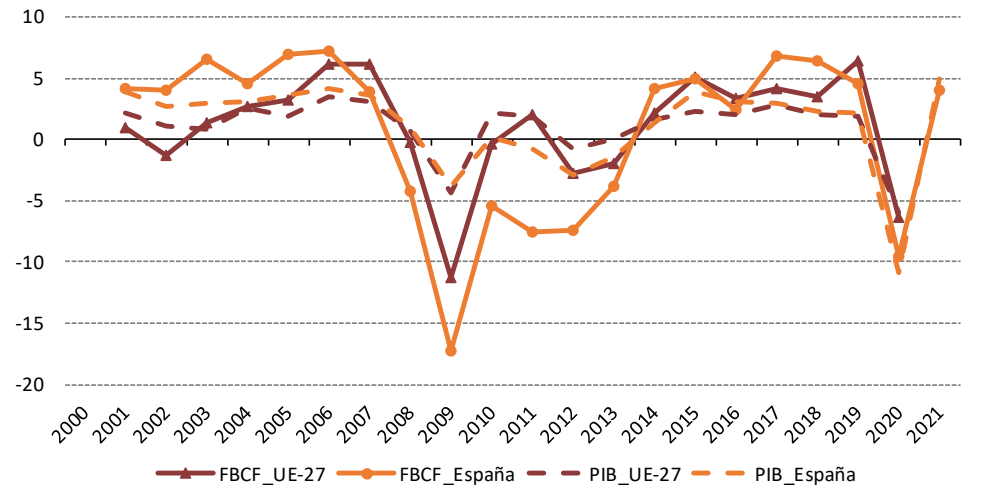
La figura 4.8 completa la figura 4.2 con los datos de la UE-27 (entre 2000 y 2020). La primera conclusión que se extrae de esta figura es que la FBCF presenta un comportamiento cíclico tanto en España como en la UE-27. Además, se constata

que el ciclo español de la FBCF frente al europeo presenta una amplitud mayor. Esto significa que, en las épocas expansivas, las tasas de crecimiento de la FBCF española son más elevadas que en Europa; pero, en las etapas recesivas, las caídas también son superiores.

FIGURA 4.8

## EVOLUCIÓN DEL PIB Y LA FBCF, ESPAÑA VS. LA UE-27

(TASAS DE VARIACIÓN [PORCENTAJE] ANUALES EN TÉRMINOS REALES)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (marzo 2022).

El impacto de la Gran Recesión, ya sea en términos de PIB como en la FBCF, se observa claramente con el fuerte desplome de ambas magnitudes en 2009. En el caso español se tardó más tiempo en reflotar la situación, pero en 2014 ya se consiguió estabilizar el cambio de tendencia. Aunque, en 2018, se desacelera el ritmo de crecimiento, todavía las tasas eran positivas.

En 2020, con el colapso por la pandemia, se aprecian reacciones diferentes a las observadas en la Gran Recesión. Tanto en España como en Europa, la caída en el PIB es mucho más intensa que la caída en la FBCF. Es decir, el confinamiento provocó la paralización de la actividad económica, pero las empresas no cambiaron completamente sus decisiones de inversión. Es más, aquellas empresas que hayan conseguido mantenerse en el mercado en 2021 tienen buenas expectativas para mantener las inversiones productivas. En efecto, los fondos *Next Generation EU* aprobados tienen como objetivo incentivar la innovación y la digitalización de las economías europeas. No obstante, todo esto puede cambiar si la invasión de Ucrania por parte de Rusia no cesa y el conflicto bélico continúa.

Otra cuestión importante que se ha apuntado anteriormente es hacia qué activos se dirige la inversión española en comparación con otros países europeos. En este caso, en lugar de comparar con la UE-27, se compara directamente con Alemania que, como es bien sabido, su economía presenta una situación muy estable y robusta. Esta comparación es bastante favorable para España en la medida que se constata que la inversión no productiva (en vivienda y otra construcción) ha perdido protagonismo y se mueve en las cifras de una de las economías más productivas de Europa (en torno al 50 % del total de la FBCF). Esta reestructuración se ha producido gracias a que ha aumentado la inversión en maquinaria y bienes de equipo, pero sobre todo en los activos intangibles que se incluyen en la categoría de propiedad intelectual y que recogen los recursos destinados a innovación, *software* y bases de datos. Así, mientras que en los inicios del siglo XXI esta partida tan solo representaba un 7,5 % de la FBCF española, en la actualidad, ya se sitúa en el 17,0 %, muy próxima al peso que representa en Alemania.

#### CUADRO 4.1

#### ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN EN CAPITAL FIJO EN ESPAÑA Y ALEMANIA (A PRECIOS CORRIENTES, PORCENTAJE SOBRE LA FBCF)

Por activos	2000-2007	2008-2013	2014-2019	2020-2021
Vivienda y otra construcción/FBCF Alemania	47,6	48,0	48,7	52,2
Vivienda y otra construcción/FBCF España	66,4	59,1	49,3	50,7
Maquinaria, bienes de equipo/FBCF Alemania	37,2	35,2	33,4	29,3
Maquinaria, bienes de equipo/FBCF España	25,7	26,4	31,6	30,8
Recursos biológicos cultivables/FBCF Alemania	0,0	0,1	0,0	0,0
Recursos biológicos cultivables/FBCF España	0,4	0,7	1,2	1,5
Prod. propiedad intelectual/FBCF Alemania	15,2	16,7	17,9	18,4
Prod. propiedad intelectual/FBCF España	7,5	13,9	17,9	17,0

Nota: Valores medios en cada período.

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (marzo 2022).

## 5. PERSPECTIVAS FUTURAS

El análisis anterior ha servido para conocer el comportamiento de la inversión en capital fijo en las últimas décadas. Una de las fortalezas es que España cuenta con una dotación de capital adecuada en cuanto a volumen. De hecho, en algunas infraestructuras se puede hablar incluso de sobrecapacidad (aeropuertos, estaciones de AVE, palacios de congresos,...). No en vano, España es el país de la Unión Europea con más dotación de carreteras de alta capacidad y de vías ferroviarias de alta velocidad.

La principal debilidad de la FBCF española, que parece estar corrigiéndose desde 2014, era el elevado peso de los activos residenciales, especialmente en algunas comunidades autónomas. Es cierto que esta partida suma por igual en la FBCF que cualquier otra inversión en maquinaria, bienes de equipo o en I+D (por tanto, aporta al PIB), pero esto provoca un crecimiento del PIB basado en una burbuja inmobiliaria que no contribuye a la mejora de la productividad de la economía. En definitiva, una economía desarrollada precisa dedicar más recursos a inversión productiva si quiere mantener una senda de crecimiento más estable.

Un riesgo que puede dificultar el crecimiento de la productividad total de los factores está relacionada con la depreciación. Hasta ahora, en el análisis expuesto no se ha cuantificado la depreciación, pero no hay que olvidar que la depreciación consume parte de la FBCF que se realiza. Además, el capital incorpora cada vez un mayor componente tecnológico por lo que la depreciación aumenta más deprisa. Esto hace que cuando disminuye la formación bruta de capital la tasa de reemplazo de dicho capital es más lenta y este efecto directo de una recesión provoca efectos de medio y largo plazo al aumentar la depreciación. Por ello, el hecho de que la caída en la FBCF durante 2020 haya sido menos intensa que en la recesión anterior es fundamental para que la recuperación sea más rápida. Sin embargo, la situación de incertidumbre que se ha generado con la guerra de Ucrania puede cambiar esto.

## 6. IDEAS BÁSICAS

La *formación bruta de capital fijo (FBCF)* presenta un comportamiento cíclico con una amplitud mayor al ciclo de la economía en su conjunto (medido por el PIB).

El análisis comparado entre comunidades autónomas pone de manifiesto que el reto más acuciante al que se enfrenta la economía española es conseguir que el capital físico sea más productivo. Es relevante tener una dotación de capital adecuada, pero lo crucial es que se obtenga una mayor productividad.

En comparación con Europa, el ciclo de la FBCF en España presenta una amplitud mayor, sobre todo hasta 2015 cuando el peso de la inversión en vivienda y otra construcción era muy superior en España. La Gran Recesión reestructuró la participación de las componentes de la FBCF, reduciendo la importancia de esa inversión no productiva en favor de inversión productiva. Aun así, tras un retroceso tan importante se han requerido mayores recursos para mantener el nivel de productividad debido al aumento de la depreciación. La buena noticia es que, en la crisis de 2020, los efectos negativos sobre la FBCF no han sido tan intensos como los producidos en la anterior recesión.



## **GLOSARIO DE TÉRMINOS**

**Depreciación.** Es el consumo de capital destinado a cubrir las pérdidas de valor del capital físico existente.

**Esfuerzo inversor.** Representa el cociente de la inversión (FBCF) respecto del PIB, en términos nominales.

**Formación bruta de capital fijo (FBCF).** Comprende las adquisiciones –menos las cesiones– de activos fijos que llevan a cabo los productores residentes durante un período determinado.

**Inversión productiva.** Inversión no destinada a vivienda y otras construcciones.

## **Bibliografía**

MAS, M. y PÉREZ, F. (2013). “La acumulación de capital en España y sus regiones: las consecuencias de la crisis”. *Papeles de Economía Española*, 138, pp. 20–35. Disponible en: <https://www.funcas.es/articulos/la-acumulacion-de-capital-en-espana-y-sus-regiones-las-consecuencias-de-la-crisis/>

MAS, M., PÉREZ, F. y URIEL, E. (2022). *El stock de capital en España y sus comunidades autónomas*. Fundación BBVA. Disponible en: <https://www.fbbva.es>



## CAPÍTULO V

### Innovación y tecnología

María José Moral

#### 1. ORIENTACIÓN GENERAL

La innovación es el pilar fundamental del crecimiento económico y de la mejora del bienestar social. Tener una ventaja comparativa en recursos naturales o en algún factor de producción no garantiza un nivel de desarrollo y de crecimiento adecuados. La globalización económica, basada en el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ha convertido a la innovación en el motor de la economía. Los avances tecnológicos, cada vez más rápidos e intensos, han provocado una drástica reducción en el ciclo de vida de los productos. Esto obliga a los productores a adoptar estrategias muy agresivas en la diferenciación del producto para incorporar las novedades que aparecen en los mercados y satisfacer las necesidades y los cambios en las preferencias de los consumidores. Por otra parte, la sociedad está más concienciada sobre la necesidad de innovar como medio para mantener un desarrollo sostenible, por lo que no se cuestiona que el modelo económico debe basarse en el conocimiento. Por todo ello, la tecnología y los procesos innovadores han pasado a ser un factor prioritario de estímulo del crecimiento en las economías desarrolladas a pesar de que, como se analizará en este capítulo, a veces no se apoya adecuadamente.

En la primera parte del capítulo se introducen los conceptos básicos que definen las actividades innovadoras y los indicadores que registran dichas actividades. En segundo lugar, se examina la evolución del sistema de ciencia, tecnología e innovación español en las dos últimas décadas. Desde esta perspectiva temporal, se revisa la posición española en el contexto internacional, la participación de los agentes económicos (públicos y privados) involucrados, así como la situación de cada comunidad autónoma. Por último, se analiza el comportamiento de cada agente del sistema de innovación español.

El estudio de la innovación en España pone de manifiesto la persistencia de importantes debilidades que son imprescindibles atacar si se quiere mantener el

nivel económico actual. Se debe impulsar la búsqueda de innovaciones que permitan un modelo productivo competitivo, más ahora que la economía ha sufrido un *shock* sin precedentes.

### PREGUNTAS GENERALES

- ¿Qué actividades se consideran innovadoras en una empresa?*
- ¿Cómo ha sido la evolución de la inversión en I+D en España en la última década?*
- ¿Cómo es el esfuerzo en I+D entre comunidades autónomas?*
- ¿Qué sectores económicos invierten más en I+D?*

## 2. INVERSIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN (I+D+i). CONCEPTOS BÁSICOS

La innovación y la tecnología están más relacionadas con los activos inmateriales de las empresas, pero no por ser inmateriales representan un tema baladí. Muy al contrario, conocer las dotaciones y recursos que una economía dedica a innovar e implantar nuevas tecnologías en sus sistemas de producción es crucial para entender el modelo económico y, en especial, las posibilidades de un crecimiento futuro. Por ello, es preciso definir con precisión qué actividades deben considerarse innovadoras y cómo deben medirse.

El concepto de innovación es muy amplio. Siguiendo a la Real Academia Española consiste en mudar o alterar algo introduciendo novedades, o bien crear, modificar un producto o introducirlo en un mercado. En el análisis de la innovación se siguen las directrices de la cuarta edición del *Manual de Oslo*, OCDE (2018), que distingue entre la innovación como resultado (una innovación) y las actividades por las que se producen las innovaciones (actividades de innovación). En esta edición se define una innovación como “un producto o proceso nuevo o mejorado (o una combinación de ellos) que difiere significativamente de los productos o procesos anteriores y que se ha puesto a disposición de los usuarios potenciales (producto) o se ha puesto en uso por el proceso (productivo de las empresas)”. Por tanto, se consideran elementos de novedad, pero también de aplicabilidad y, además, no se circunscribe exclusivamente a actividades relacionadas con la tecnología.

A comienzos del siglo XX, Schumpeter señaló a la innovación como el motor del desarrollo económico y al proceso por el cual la innovación generaba cambios (algunos radicales y otros más pausados pero continuos en el tiempo), lo denominó “destrucción creativa”. Ya entonces, identificó cinco tipos de innovación que aún hoy siguen vigentes: la introducción de nuevos productos, la introducción de nuevos métodos de producción, la apertura de nuevos mercados, la utilización de nuevos recursos y el desarrollo de nuevas estructuras de mercado.

Dentro de la innovación y de las actividades de innovación se distinguen los siguientes tipos: de *producto*, de *proceso*, de *comercialización* y de *organización*. Las dos primeras actividades incluyen la generación y adquisición de conocimiento o tecnología y, habitualmente, se obtienen a través de inversión en investigación y desarrollo (I+D) o a partir de la compra de tecnología del exterior<sup>1</sup>. Debido a la dificultad para medir y contabilizar la innovación, es habitual que los objetivos de política se fijen en términos de inversión en I+D y no en términos de innovación. Por ello, en la cuarta edición del *Manual de Oslo* se hace referencia expresa a las “actividades de innovación” y se da un peso relevante a la digitalización y a la innovación sostenible. En cualquier caso, la clasificación general de indicadores se sigue realizando dependiendo de los recursos destinados a la innovación (indicadores de *recursos*) o bien por los resultados obtenidos (indicadores de *resultados*).

En los indicadores de *recursos* se distinguen recursos económicos frente a recursos humanos. Al igual que ocurre con la formación bruta de capital fijo, es conveniente analizar los indicadores de recursos económicos en términos relativos, bien respecto al PIB (cuando se trate de un país o región), o bien respecto a la cifra de negocios (cuando se analizan empresas). En ambos casos se hablará de “esfuerzo en I+D” y, en el caso de las empresas, también se utiliza el concepto “intensidad en I+D”. En los indicadores de recursos económicos se incluye el gasto interno en I+D, la financiación presupuestaria directa a la I+D (gasto en educación, préstamos, adquisiciones,...) o la financiación pública indirecta (incentivos fiscales, créditos parcialmente reembolsables,...). Mientras que en los indicadores de recursos humanos se contabiliza el personal empleado en actividades de I+D+I, distinguiendo específicamente aquellos que son investigadores.

Los indicadores de *resultados* más utilizados son: el número de empresas innovadoras (y dentro de ellas las que realizan inversiones en I+D), la proporción de la cifra de negocio que se debe a innovaciones, el porcentaje que representan las ventas de productos nuevos respecto a las ventas totales, las patentes o la producción científica (medida por las publicaciones en revistas especializadas de prestigio internacional). Recientemente, se otorga más relevancia al grado de colaboración científica y empresarial en la innovación, la creación de *clusters* de conocimiento y la transferencia del conocimiento a través de empresas *spin-off* o la inversión en capital riesgo y específicamente en las primeras etapas de la actividad (*venture capital*).

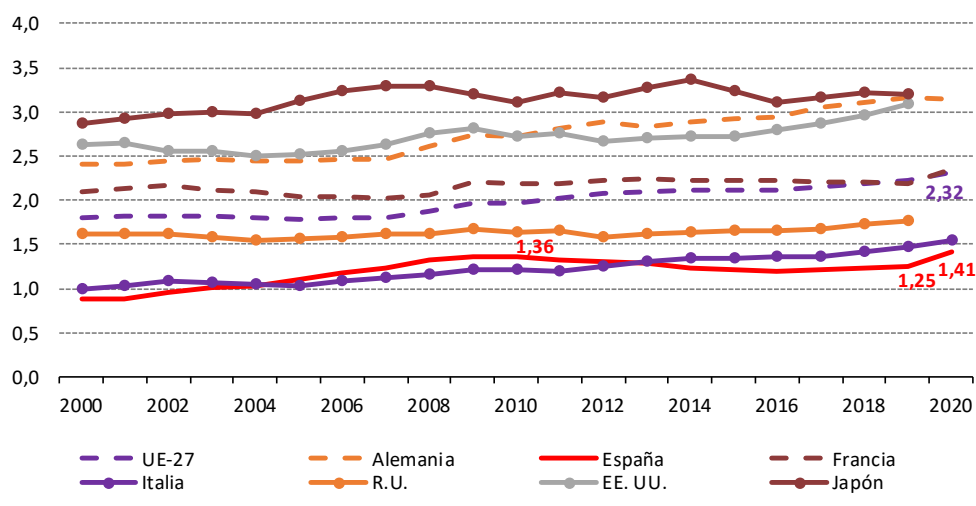
### 3. EL ESFUERZO EN I+D

La Unión Europea se marcó unos objetivos en la Agenda de Lisboa (2000) de alcanzar en 2010 una inversión en I+D del 3 % del PIB, con una contribución del sec-

<sup>1</sup> Una innovación tecnológica para una empresa no tiene por qué aplicarse por primera vez en el país, basta con que sea nueva para la empresa en cuestión.

tor privado superior a la del sector público. Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado, estos objetivos no se cumplieron (véase la figura 5.1). Por ello, la Estrategia Europa 2020 (también conocida como Horizonte 2020), cuyo período de aplicación era de 2013-2020, volvió a fijar el objetivo del 3 % del PIB (con un 1 % por parte del sector público y el resto por parte del sector privado). En 2020, la Unión Europea seguía sin alcanzar este objetivo, ya que el esfuerzo medio en la UE-27 fue del 2,3 %, por lo que se mantiene como objetivo a conseguir. Además, para avanzar en la consecución de esta finalidad y en respuesta a la pandemia de coronavirus, se han introducido las modificaciones necesarias en la estrategia Horizonte 2020 para que se pueda beneficiar del flujo de financiación adicional que suponen los fondos *Next Generation*.

FIGURA 5.1  
ESFUERZO EN I+D, 2000-2020  
(PORCENTAJE SOBRE PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (marzo 2022).

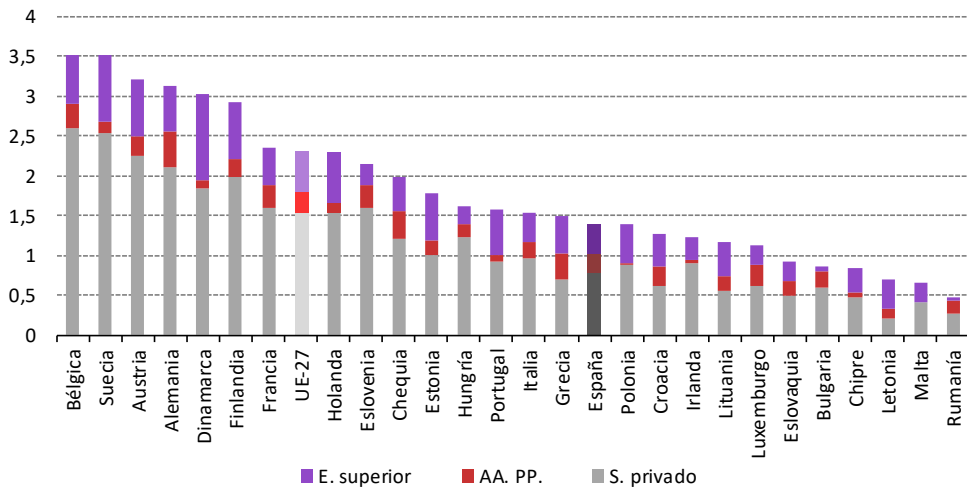
El esfuerzo en I+D de la UE-27 está a bastante distancia de Estados Unidos, Japón o Corea del Sur que, en 2019, dedicaron a I+D el 3,1 %, 3,2 % y 4,6 % del PIB. De hecho, solo Alemania, Bélgica, Austria, Suecia y Suiza han alcanzado el objetivo de la “Estrategia Europa 2020” de un 3 % de esfuerzo en I+D. Francia, por ejemplo, está lejos con un 2,4 %. España presenta una posición muy débil pues se queda con un 1,4 % en 2020; si bien este nivel de esfuerzo se explica por el derrumbe del PIB, ya que en 2019 fue del 1,25 % y estaba bastante estancado. Por tanto, es crucial que se mantenga este nivel de esfuerzo para el futuro.

En consecuencia, España presenta una situación muy vulnerable a medio y largo plazo, ya que la innovación es clave para potenciar el crecimiento económico. Según el *European Innovation Scoreboard* de 2021, un informe anual sobre la posición innovadora de la Unión Europea que, en la edición de 2021, utiliza 32 indicadores de innovación, España ocupa el puesto 16 de 27 en el *ranking* de innovación de la Unión Europea. Por tanto, en términos de innovación, España está muy lejos de lo que le correspondería por su nivel de desarrollo al estar en el tercer grupo de países denominado “innovador moderado”<sup>2</sup>. Es preciso dejar patente, que esta débil situación no es solo consecuencia de los efectos de la pandemia, ya que este indicador está empeorando desde 2011 cuando, debido a la crisis financiera, se redujo significativamente el esfuerzo en I+D y no se recuperó en los años de expansión (véase la figura 5.1). En efecto, en la figura 5.2 también se verifica esta debilidad con datos de esfuerzo en I+D en 2020, ya que el esfuerzo español está en el puesto 16 de los 27 miembros de la Unión Europea.

Dentro de los objetivos de la Estrategia Horizonte 2020 también se plantea que, al menos, dos tercios de la I+D se realice en el sector privado. En la UE-27 los datos de 2020 indican que el 65,9 % de la inversión en I+D la realizan empresas privadas, mientras que en España esta cifra baja al 55,3 % (véase la figura 5.2). De manera

FIGURA 5.2

**GASTO EN I+D EN LA UE-27 POR SECTORES DE EJECUCIÓN, 2020**  
(PORCENTAJE SOBRE PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (marzo 2022).

<sup>2</sup> Sobre esta cuestión véase el número 169 de *Papeles de Economía Española* (Funcas, 2021).

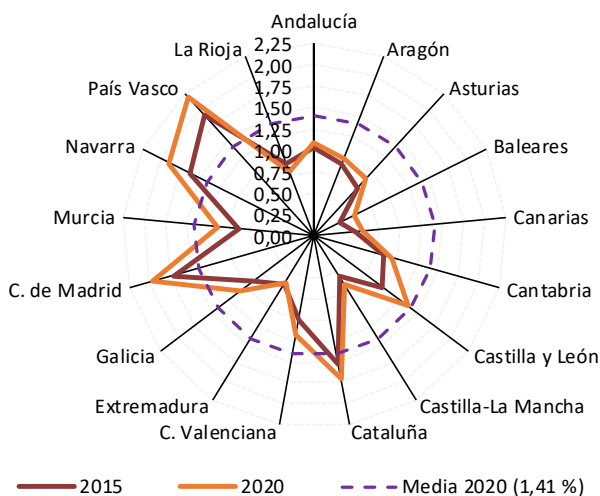


que en este objetivo también está lejos de la media europea y de los países a los que nos deberíamos parecer (incluso en Italia el sector privado realiza el 61,0 % del gasto en I+D).

Otra deficiencia del desarrollo del sistema de ciencia, tecnología e innovación español surge por un reparto muy desigual de la inversión en I+D por el territorio nacional. Además, esta diferencia territorial se está manteniendo en el tiempo (véase la figura 5.3). La Comunidad de Madrid y Cataluña concentran la mitad de la inversión nacional en I+D, y sistemáticamente solo cuatro comunidades autónomas invierten por encima de la media nacional: Madrid, Cataluña, País Vasco y Navarra. Castilla y León está muy próxima a la media nacional (en 2020, queda por debajo, pero otros años ha quedado ligeramente por encima), por lo que podríamos decir que esta comunidad está realizando un esfuerzo en I+D considerable. El resto de comunidades presentan un esfuerzo en I+D muy débil.

FIGURA 5.3

**ESFUERZO EN I+D POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2015-2020**  
(PORCENTAJE SOBRE PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (marzo 2022).

El esfuerzo en I+D es el indicador más importante relacionado con los recursos que se utilizan para realizar comparaciones internacionales sobre la situación del sistema de innovación. Pero, como se ha comentado, existen otros indicadores también relacionados con los recursos y los resultados de la innovación que son convenientes examinar. El cuadro 5.1 muestra la evolución seguida en algunos indicadores de recursos y resultados.

En cuanto al personal empleado en actividades de I+D, así como en los investigadores, se comprueba que durante la fase expansiva de inicios del siglo XXI se produjo el incremento más importante. La recesión financiera de 2008 no tuvo efectos muy nocivos, debido a que la destrucción de empleo más intensa se realizó en empleos poco cualificados. Desde 2015, se aprecia una ralentización en el crecimiento relativo de este grupo de trabajadores. Esto genera bastante desasosiego, ya que en la fase expansiva no se mantiene un ritmo intenso de contratación de personal dedicado a I+D. El aumento del peso relativo de este tipo de fuerza laboral en 2020 es preciso tomarlo con cautela, en la medida en que podría ser un efecto estadístico por la menor contratación de mano de obra poco cualificada (sobre todo en el sector de turismo).

En cuanto a los resultados, un indicador en el que está mejorando bastante la economía española es en la publicación científica, que sobrepasó el 3 % de las publicaciones mundiales en revistas de reconocido prestigio y lo sigue manteniendo (en 2020 se sitúa en el puesto undécimo mundial). Este dato conviene ponerlo en valor, ya que el gasto en I+D que se destinó ese año a la Educación Superior representó en España el 0,37 % del PIB, frente al 0,51 % de la UE-27. Por tanto, la investigación desarrollada en las universidades españolas no está mal para los recursos con los que cuenta.

#### CUADRO 5.1

##### INDICADORES DEL SISTEMA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN ESPAÑOL

	2001	2008	2015	2019	2020
<b>Recursos*</b>					
Personal empleado en actividades de I+D	7,9	11	12,1	12,6	13,7
Investigadores respecto a ocupados	5,0	6,7	7,4	7,8	8,6
<b>Resultados</b>					
Producción científica**	2,6	2,9	3,2	3,23	3,3
Comercio exterior productos de alta tecnología***	43,0	27,8	54,4	56,1	

*Notas:* \* Ratios calculadas sobre el total de ocupados a tiempo completo equivalente (procedente de la CNE, INE), pues el personal y los investigadores están medidos en tiempo equivalente a jornada completa; datos en tantos por mil. \*\* Cuota mundial en porcentaje. \*\*\* Es la *Tasa de cobertura* = ratio de las exportaciones sobre las importaciones de productos de alta tecnología, en porcentaje. No está disponible el dato de 2020.

*Fuentes:* Encuesta de I+D, INE y COTEC (marzo de 2022).

Otro indicador relevante de resultados son las exportaciones de productos de alta tecnología (que incluye los sectores aeroespacial, armas y municiones, ofimática ordenadores, farmacia y otros) en relación a la evolución de las importaciones de estos mismos productos. El crecimiento de las exportaciones durante la etapa expansiva de comienzos de siglo fue muy relevante, pero como también

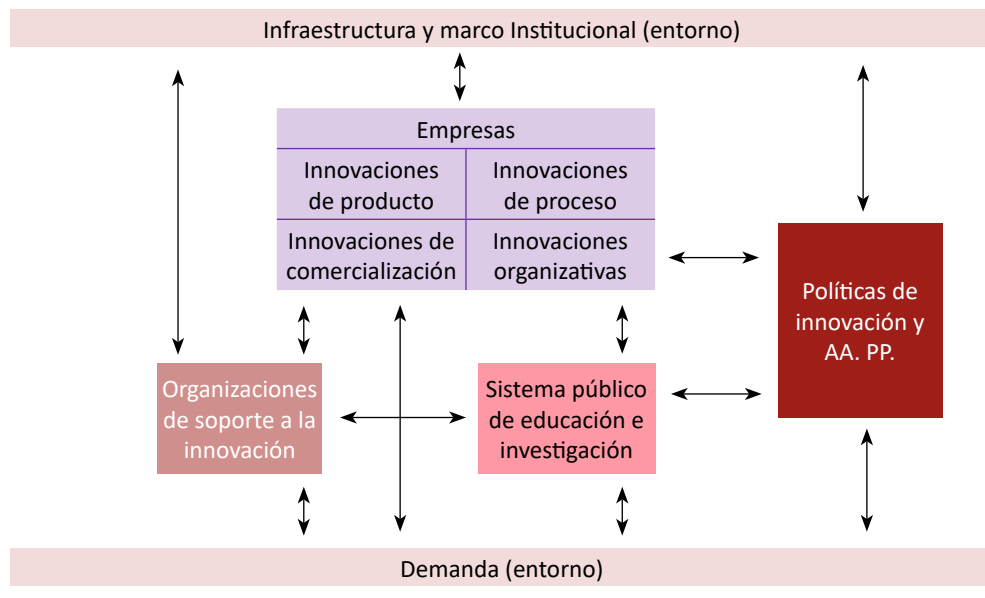
crecieron intensamente las importaciones de este tipo de productos, disminuyó la tasa de cobertura. Con la recesión económica de 2008 fue cuando se produjo un cambio de tendencia en la tasa de cobertura. De hecho, desde 2015 continúa por encima del 50 %. Sin embargo, no se debería ser demasiado triunfalistas, ya que el fuerte crecimiento en la tasa de cobertura se debe en mayor proporción a la caída de las importaciones de productos de alta tecnología (o a un crecimiento más lento) que al aumento de las exportaciones de estos productos.

#### 4. EL SISTEMA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

El libro blanco COTEC (2004), elaborado por la Fundación COTEC, define un sistema innovación como “el conjunto de elementos que, en el ámbito nacional, regional o local, actúan e interaccionan, tanto a favor como en contra, de cualquier proceso de creación, difusión o uso de conocimiento económicamente útil” y, en el caso español, está compuesto por las administraciones públicas, las empresas, el sistema público de I+D, las organizaciones soporte a la innovación y el entorno. En la figura 5.4 se sintetizan las interrelaciones entre los agentes que conforman el sistema de innovación. Actualmente, se ha ampliado la denominación para dar más énfasis a las componentes de ciencia y tecnología por lo que se habla del *Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación* (SECTI).

FIGURA 5.4

#### EL SISTEMA DE INNOVACIÓN



Fuente: OCDE (2005).

#### 4.1. Las administraciones públicas y la política de innovación

En los países desarrollados y en Europa, en particular, las administraciones públicas muestran un apoyo creciente a los procesos de innovación a través de sus políticas tecnológicas, puesto que con ello se mejora el bienestar social. Estas políticas se sustentan en tres ámbitos de actuación: i) ayudar a las empresas a que emprendan proyectos de innovación tecnológica asociados a una elevada incertidumbre (tanto por la obtención de resultados como por la dificultad en la apropiación futura de los beneficios), ii) facilitar la difusión e implementación de las nuevas tecnologías sobre todo entre pymes y empresas de sectores tradicionales de baja intensidad tecnológica; y iii) mantener un marco institucional adecuado para generar y difundir las innovaciones entre la comunidad empresarial.

El Plan Nacional de I+D+I es la principal fuente de financiación pública de ámbito nacional, mientras que en el ámbito europeo son los Programas Marco de I+D. El origen de los planes nacionales de I+D+I se encuentra en la Ley de la Ciencia (13/1986) en la que, además de definir su función, concedía a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT) la tarea de planificar, coordinar y evaluar los resultados de dichos planes. Aunque se han planteado modificaciones importantes en el anteproyecto de la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación<sup>3</sup> para conseguir los objetivos globales establecidos en la Estrategia Europa 2020 y ahora para adaptarse a la situación de pandemia, los objetivos generales planteados se pueden resumir en cuatro pilares: i) reconocer y promover el talento y su empleabilidad, ii) fomentar la excelencia de la investigación científica y tecnológica, iii) impulsar el liderazgo científico tecnológico y empresarial; y iv) fomentar las actividades de I+D+I orientadas a los retos y necesidades de la sociedad española (salud, bioeconomía, energía, sociedad de la información,...).

En España, existe evidencia de que los incentivos financieros efectivamente generan un *efecto de adicionalidad*, pero también existe evidencia de deficiencias. Por ejemplo, durante la última etapa expansiva no aumentó el porcentaje de empresas innovadoras. En particular, las subvenciones a la I+D puede considerarse que muestran un efecto reducido porque son pocas las empresas que acceden a ellas y la proporción del gasto subvencionado es muy pequeño. Por otra parte, las insuficiencias de los incentivos fiscales se han observado por la existencia de un porcentaje elevado de empresas que dice no conocer estos incentivos y, lo que es aun más preocupante, muchas empresas innovadoras que los conocen no los aplican.

El Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) es la entidad pública que viene realizando una intensa actividad evaluando y financiando proyectos de

<sup>3</sup> Se ha aprobado el 18 de febrero de 2022 por el Consejo de Ministros y tiene que pasar el trámite parlamentario.

I+D+I de empresas con créditos blandos y con ayudas parcialmente reembolsables<sup>4</sup>, promoviendo la participación española en programas internacionales de cooperación tecnológica en áreas de alta tecnología (por ejemplo, con la Agencia Europea del Espacio, ESA, o el Laboratorio Europeo para la Física de Partículas, CERN) y promoviendo la creación de empresas de base tecnológica (*start-ups*). También posee la potestad para emitir informes motivados vinculantes que las empresas pueden utilizar para justificar su actividad de I+D y poder optar a las subvenciones e incentivos fiscales existentes.

Otra vía con la que cuenta la Administración Pública para financiar proyectos de innovación es el ICO (Instituto de Crédito Oficial) mediante la financiación directa de grandes proyectos, y también abriendo líneas de mediación para pymes en las que los bancos privados asumen el riesgo del préstamo. Finalmente, la Empresa Nacional de Innovación (ENISA) también puede financiar proyectos y empresas nuevas mediante la reubicación de fondos de capital riesgo (incluso privados) hacia esos proyectos.

#### 4.2. Las empresas y la inversión en innovación

¿Qué incentivos tienen las empresas para innovar? La teoría de la organización industrial ha aportado varias explicaciones sobre la decisión de invertir en innovación, básicamente se pueden resumir en que una empresa tendrá incentivos a innovar porque le permitirá posicionarse mejor en el mercado, bien a través de una diferenciación de producto, o cambiando el ciclo de vida del producto, o mediante una amenaza a sus rivales para que entiendan que operar en ese mercado exige esa inversión, etc. Pero la teoría también tiene en cuenta que la actividad innovadora está muy ligada a incertidumbre. Esta incertidumbre puede surgir por varios motivos y dificulta la decisión de innovar. Por una parte, no existe certeza sobre la consecución de la innovación en un determinado período de tiempo. Por otra parte, incluso aunque se obtenga la innovación es difícil apropiarse en exclusiva de ella en la medida que otras empresas que no han invertido pueden beneficiarse del resultado (*spillovers*). Por último, la inversión inicial puede ser muy elevada y superar las posibilidades de la empresa a la hora de conseguir financiación (incluso en una situación en la que no exista restricción financiera al crédito). Todas estas dificultades (que se pueden entender como “fallos del mercado”) explican que la intervención del sector público sea crucial en el fomento de las actividades de innovación, así como la cooperación entre distintos agentes.

Por sectores económicos, la industria es un sector clave en innovación puesto que aunque su VAB es muy bajo en comparación con el sector de servicios, prác-

---

<sup>4</sup> En el informe CDTI (2022) se describe el tipo de empresa que recibe estas ayudas: mayoritariamente son empresas de 50 a 250 empleados, con una larga trayectoria en su sector y con un elevado esfuerzo en I+D.

ticamente dedica los mismos recursos. Con la pandemia, la industria ha reducido algo su peso en el gasto total de I+D registrando el 46,2 %; mientras que el sector de servicios ha alcanzado el 51,6 %. Es claro que el sector primario y la construcción no son relevantes en cuanto a innovación, situándose en 2020 en el 1,2 % y 1 %, respectivamente.

#### CUADRO 5.2

#### INNOVACIÓN EN ESPAÑA POR SECTORES, 2020 (EN PORCENTAJE)

	Emp. innovadoras <sup>(a)</sup>	Intensidad <sup>(b)</sup>
Total empresas	13,15	1,08
Servicios	11,53	0,99
Industria	23,11	1,36
Construcción	6,85	9,25
Sector primario	7,42	0,75

Notas: (a) Empresas innovadoras en los tres últimos años. (b) Intensidad (esfuerzo) de innovación: Inversión en actividades de innovación respecto a la cifra de negocio.

Fuente: Encuesta de I+D de empresas, INE (enero 2022).

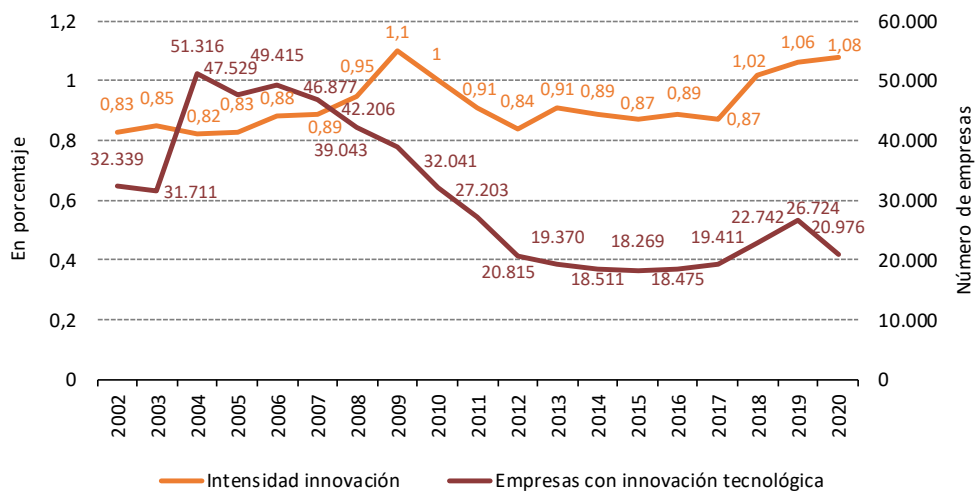
En el resto de indicadores también es patente la relevancia de la industria. Así, por ejemplo, mientras que en el conjunto de la economía el 13,2 % de las empresas son innovadoras con una intensidad (esfuerzo) de innovación del 1,08 %, en la industria estas cifras son del 23,1 % y 1,36 %, respectivamente. Por su parte, el sector servicios presenta cifras más modestas. Por tanto, es claro que en cuestiones de innovación la industria tiene mucho que aportar y es preciso seguir apostando por este sector. Entre los sectores más innovadores en la industria están los de “vehículos a motor”, “farmacia” y “otro material de transporte”; y en servicios las actividades que más recursos dedican a I+D son las actividades “profesionales, científicas y técnicas” y las de “información y telecomunicaciones”.

La figura 5.5 muestra la evolución del número de empresas innovadoras desde el año 2002 (que existen cifras homogéneas) hasta 2020. Lo primero que se aprecia es que el número de empresas innovadoras oscilaba en torno a las 47.000 empresas antes de 2007, pero con la recesión se produjo una drástica caída. De manera que, en el año 2012, solo se registraban 20.815 empresas innovadoras en España. Desde entonces y hasta 2018, se ha mantenido estancado el número de empresas, a pesar de que la recuperación económica comenzó en 2014. La razón es que para catalogar a una empresa como “empresa innovadora” debe estar incorporando innovaciones tecnológicas durante los últimos tres años; por

FIGURA 5.5

**INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS, 2002-2016**

(INTENSIDAD INNOVADORA EN PORCENTAJE, NÚMERO DE EMPRESAS)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de I+D de empresas (INE, marzo 2022).

tanto, existe un retardo de tres años hasta que se observa la tendencia positiva. Sin embargo, cuando existe un retroceso en la economía, la caída es automática, tal y como se comprueba en el año 2020. En cuanto a la intensidad en innovación de estas empresas, se observa que la tendencia es similar a la evolución del número de empresas, excepto en 2020 cuando se ha mantenido la tendencia creciente que mostraba desde 2018, a pesar de la caída del número de empresas innovadoras, por lo que se consolida, en media para todas las empresas, el 1 %.

Es evidente que las empresas constituyen un eslabón fundamental en el proceso de innovación tecnológica, pero como se está poniendo de manifiesto, en el caso español existe un escenario frágil en este aspecto. La Comisión Europea recoge un *ranking* para las 2.500 empresas que más invierten en I+D del mundo<sup>5</sup>. En el *ranking* de 2021, tan solo 14 son españolas y su inversión en I+D representa el 2,42 % del total invertido por las 401 empresas de la UE que están en esas 2.500 empresas. Se mire como se mire esta cifra es muy baja. Pensemos, por ejemplo, que el PIB español representa el 8,5 % de la UE-27. Por tanto, para situarse en el puesto que corresponde es preciso que la inversión en I+D del sector privado experimente un aumento sostenido y significativo en los próximos años.

<sup>5</sup> Se puede consultar en <https://iri.jrc.ec.europa.eu/scoreboard>

### 4.3. El sistema público de I+D

El sistema público de I+D incluye todas aquellas instituciones y organismos de titularidad pública que se dedican a la generación de conocimiento mediante la inversión en investigación y desarrollo. Está compuesto por universidades y organismos públicos de investigación (OPI, existentes desde 1997), y su actividad genera efectos no solo a través de la formación de investigadores, en el caso de las primeras, sino también por la aportación de investigación básica que luego se comparte con el tejido empresarial español. En este sentido, el acercamiento de los contenidos universitarios a las necesidades empresariales, la reducción de las elevadas tasas de fracaso escolar y la gestión más eficiente de los recursos educativos deberían ser las guías prioritarias en la agenda de la educación superior.

El Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) condensa más de la mitad de los recursos financieros, físicos y humanos de todos los OPI y, a diferencia del resto –con una orientación más sectorial–, abarca todo tipo de temas y áreas de investigación. Pero, en realidad, son las universidades las instituciones que mayor peso están llevando dentro del sistema público español de I+D.

### 4.4. Las organizaciones de soporte a la innovación

Las organizaciones de soporte a la innovación son entidades de diversa titularidad cuyo objetivo es facilitar la actividad innovadora de las empresas proporcionando información, gestión y recursos materiales y humanos. Estos organismos son especialmente importantes para las pymes y para empresas de sectores tradicionales poco intensivos en conocimiento donde la difusión de las innovaciones tecnológicas es más lenta. Aquí, las administraciones autonómicas están desarrollando un trabajo muy relevante en la promoción de centros y parques tecnológicos.

Las Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRI) han proliferado al calor de la mayor participación del sistema público de I+D en los procesos de innovación. Estos organismos se encargan de poner en contacto las inquietudes de la comunidad investigadora universitaria con las empresas.

### 4.5. El entorno

De los múltiples factores del entorno socioeconómico que influyen en el proceso de innovación los más relevantes son tres: la demanda que realiza la sociedad de bienes y servicios de alta tecnología, los mecanismos de financiación con que cuentan las empresas innovadoras y el capital humano disponible en el país.

En el siglo XXI las sociedades de los países desarrollados han incorporado el uso de productos y servicios con tecnología avanzada, especialmente, los relacionados



con las tecnologías de información y comunicación (TIC): es lo que se ha denominado sociedad de la información. En el caso español, algunos indicadores como el uso de *smartphones* supera con creces a la media europea, pero existen otros indicadores que señalan un retraso significativo respecto a la Unión Europea.

Los rasgos idiosincrásicos de la inversión en innovación han precisado la creación de nuevos mecanismos de financiación como el “capital riesgo”, que consiste en la aportación financiera de fondos hacia empresas que no pueden acceder al mercado de valores por tratarse de empresas pequeñas y medianas, o bien por ser empresas jóvenes de reciente creación.

Finalmente, en cuanto a la dotación de capital humano del país sería preciso revisar el sistema educativo, en particular, la educación superior y la formación profesional. Es crucial disponer de una educación superior de calidad para crear una que ponga a disposición de las empresas la experiencia y la habilidad necesarias para aprovechar todas las innovaciones que surjan del sistema de innovación español. Los fondos dedicados a la enseñanza superior han crecido considerablemente, situando a España en la media europea, pero cuando se pondera este gasto por estudiante quedamos claramente por detrás del resto de los países de nuestro entorno. Además, se debería hacer más hincapié en el valor de la formación continua como medio para mantener y mejorar el capital humano. Mientras que el peso de universitarios en España supera a la media europea, se mantiene un déficit importante en personas con estudios medios y profesionales (tal y como se ha comentado en el capítulo III).

## 5. IDEAS BÁSICAS

La *tecnología y los procesos innovadores* son un factor prioritario de estímulo del crecimiento en las economías desarrolladas. El sistema de ciencia, tecnología e innovación es el conjunto de elementos que actúan e interaccionan, tanto a favor como en contra, de cualquier proceso de creación, difusión o uso de conocimiento económicamente útil. En el caso español, está compuesto por las administraciones públicas, las empresas, el sistema público de I+D, las organizaciones soporte a la innovación y el entorno.

España se encuentra bastante lejos del objetivo del 3 % del PIB de inversión de I+D que se ratificó en la Estrategia Europa 2020. En los últimos años, estaba alrededor del 1,2 % si bien, en 2020, ha dado un salto hasta el 1,41 % lo que indica que la caída en la inversión en I+D ha sido inferior a la caída en el PIB. En cualquier caso, existe una clara debilidad en este aspecto que supone un riesgo para el crecimiento económico a medio y largo plazo.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Empresa innovadora.** Empresa que ha introducido en los últimos tres años productos tecnológicamente nuevos o mejorados en el mercado o procesos tecnológicamente nuevos o mejorados en sus métodos de producción de bienes o de prestación de servicios. Por ejemplo, para considerarse innovadora en 2021, debe haber invertido en I+D+I en 2019, 2020 y 2021.

**Empresas de base tecnológica.** Son empresas cuya actividad se centra en aplicar nuevos descubrimientos científicos o tecnológicos para la generación de nuevos productos, procesos o servicios.

**Esfuerzo en I+D.** Es la ratio entre la inversión realizada en I+D respecto al PIB (si se trata de una región) o respecto a las ventas o cifra de negocio (si se trata de una empresa, en cuyo caso, también se conoce como intensidad en I+D).

**Innovación de organización.** Consiste en la implementación de un nuevo método organizativo en las prácticas de negocios de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones externas.

**Innovación de proceso.** Se refiere a la adopción de métodos de producción tecnológicamente nuevos o sensiblemente mejorados, incluidos los métodos de suministro del producto.

**Innovación de producto.** Comprende productos tecnológicamente nuevos y productos tecnológicamente mejorados.

**Innovación tecnológica.** Comprende los productos y procesos tecnológicamente nuevos o mejoras tecnológicas importantes en los mismos.

**Inversión productiva.** Inversión no destinada a vivienda y otras construcciones.

## **Bibliografía**

CDTI (2022). *Monitorización de resultados de proyectos CDTI, finalizados en el período 2018-2020*. Disponible en: <https://www.cdti.es>

COTEC (2004). *El Sistema Español de innovación. Situación en 2004*. Disponible en: <https://www.cotec.es>

FUNCAS (2021). “La innovación: un desafío inaplazable”. *Papeles de Economía Española*, 169. Madrid: Funcas. Disponible en: <https://www.funcas.es/revista/la-innovacion-un-desafio-inaplazable/>

OCDE (2005). *Manual de Oslo: Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. Disponible en: <https://www.uis.unesco.org>

OCDE (2018). *Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*, 4<sup>th</sup> edition. Disponible en: <https://www.oecd.org/science/oslo-manual-2018-9789264304604-en.htm>

## CAPÍTULO VI

### El sector primario y energético

María José Moral

#### 1. ORIENTACIÓN GENERAL

En este capítulo se analizan el sector primario y el energético que, aunque presentan una contribución pequeña al PIB español, son primordiales.

El sector primario es estratégico en cuanto al abastecimiento de alimentos y materias primas básicas para el desarrollo de la actividad socioeconómica, tal y como se ha puesto de manifiesto con la pandemia. Por ello, ningún país desarrollado desatiende su sector agrario. En cualquier caso, el crecimiento económico ha generado cambios estructurales significativos en el sector primario que se observan a través de sus variables macroeconómicas fundamentales: VAB, empleo, productividad y renta agraria.

En el segundo apartado se estudia el sector energético en España que, aunque se incluye en la industria, por su naturaleza estratégica justifica un análisis específico. El sector energético interviene transversalmente en todos los sectores económicos, por ello, condiciona la competitividad y los resultados del conjunto de la actividad económica. La especialización productiva pone de manifiesto el problema de dependencia energética inherente en la economía española. Por ello, uno de los objetivos de la política energética es la reducción de la intensidad energética y la transición energética hacia la descarbonización.

#### PREGUNTAS GENERALES

- ¿Qué es la desagrarización de la economía?*
- ¿Cómo ha evolucionado la productividad en el sector primario?*
- ¿Qué es la renta agraria? ¿Cómo ha evolucionado?*
- ¿Qué es la intensidad energética? ¿Cómo ha evolucionado?*
- ¿Cómo es la distribución del consumo de energía primaria?*
- ¿Qué objetivos se plantea la política energética?*

## 2. EL SECTOR PRIMARIO

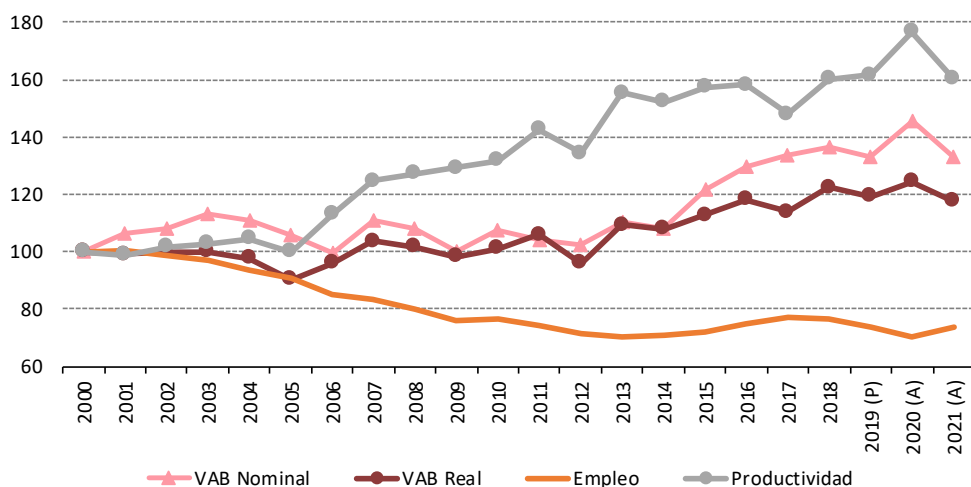
### 2.1. Principales macromagnitudes

Desde mediados del siglo XX, el sector primario ha reducido su contribución al PIB y al empleo, proceso conocido como *desagrarización* de la economía. Lejos de ser un hecho histórico, se ha intensificado en el siglo XXI y no ha sido hasta la Gran Recesión cuando ha parado. Se puede afirmar que la desagrarización en España se ha estabilizado, ya que el sector primario mantiene durante los últimos años su aportación a la economía en torno al 2,7 % del PIB. De hecho, en 2020, este sector aumentó su VAB, mientras que el resto de la economía disminuía dando lugar a que su participación en el PIB subiera. En 2021, ha retomado su senda habitual (véase el cuadro 1.2 del capítulo I).

La desagrarización ha ido acompañada por una transformación sin precedentes en el uso de los recursos, adaptándose a las nuevas condiciones del mercado y a una sociedad cada vez más demandante de productos agrícolas. Los procesos productivos han aprovechado las nuevas tecnologías e incorporado tanto bienes

FIGURA 6.1

SECTOR PRIMARIO ESPAÑOL: VAB, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD  
(2000-2018, ÍNDICE 2000=100)



Nota: El empleo se mide por ocupados equivalentes a tiempo completo y la productividad es el cociente entre el VAB real y el empleo (P=previsión, A=avance).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CNE (INE), febrero 2022.

de equipo (tractores, cosechadoras, ...) como fertilizantes y piensos, con el consiguiente incremento en la productividad.

La figura 6.1 muestra la evolución del VAB (tanto a precios corrientes como constantes), el empleo (ocupados equivalentes a tiempo completo) y la productividad (medida como el cociente del VAB en términos reales y el empleo) del sector primario español desde 2000 hasta 2021. En primer lugar, se comprueba que el valor añadido bruto real entre el año 2000 y el 2014 no creció, ha sido desde 2015 cuando muestra una tendencia creciente. Por tanto, el incremento en la productividad que existe desde 2006 se explica por la reducción de empleo y, solo a partir de 2014, se debe al mejor comportamiento del VAB, máxime cuando se crea empleo en términos netos (hasta el año 2017). A partir de aquí, el crecimiento de la productividad vuelve a apoyarse en la destrucción de empleo. En 2021, sin embargo, el aumento en el empleo ha vuelto a provocar una caída en la productividad.

En cuanto a los precios se observa que no subieron prácticamente hasta el año 2015, ya que el índice del VAB en términos nominales era muy similar al del VAB en términos reales. A partir de ese momento, los precios muestran una tendencia creciente coincidiendo también con una mayor presión internacional de precios motivada, en parte, por el incremento de usos energéticos de productos agrarios (bioenergía).

Durante la primera década del siglo XXI (entre el año 2000 y 2013) se produjo una importante reducción (del 30 %) en la fuerza laboral ocupada en el sector primario. Entre 2014 y 2017 se creó empleo, pero se volvió a destruir. Con todo, en 2021, el número de ocupados en el sector es un 27 % menor al registrado al comienzo de siglo. Esta reducción del factor trabajo ha cambiado alguno de sus rasgos tradicionales. A continuación, se revisa la situación actual a partir de datos anuales de la *Encuesta de Población Activa (EPA)* de 2020 y 2021.

- Es una idea ampliamente establecida que la población ocupada en el sector primario tiene una edad muy avanzada y no faltaba razón. Sin embargo, debido a que la mayoría de los puestos de trabajo perdidos hasta 2014 fueron jubilaciones se produjo una disminución de la edad media. Desde entonces ha aumentado ligeramente la edad media. En cualquier caso, los ocupados con más de 50 años representan un porcentaje mayor en el sector primario que en el conjunto de la economía: un 37,8 % frente a un 33,1 %.
- Tradicionalmente existía una baja representación de trabajadores asalariados, ya que en muchas ocasiones los trabajadores eran los propietarios de las explotaciones o de la familia que se dedicaban a la actividad de forma parcial. Con el ajuste del empleo ha crecido el porcentaje de asalariados sobre

el total de ocupados llegando al 64,1 %, si bien esta cifra es muy inferior a la registrada en el conjunto de la economía que asciende al 84,1 %.

- Se trata de un empleo mayoritariamente estacional y temporal. Además, como la temporalidad surge por el propio carácter de la actividad (recogida de la aceituna, uva, fruta,...) ha hecho que este rasgo característico no haya cambiado durante el ajuste del empleo.

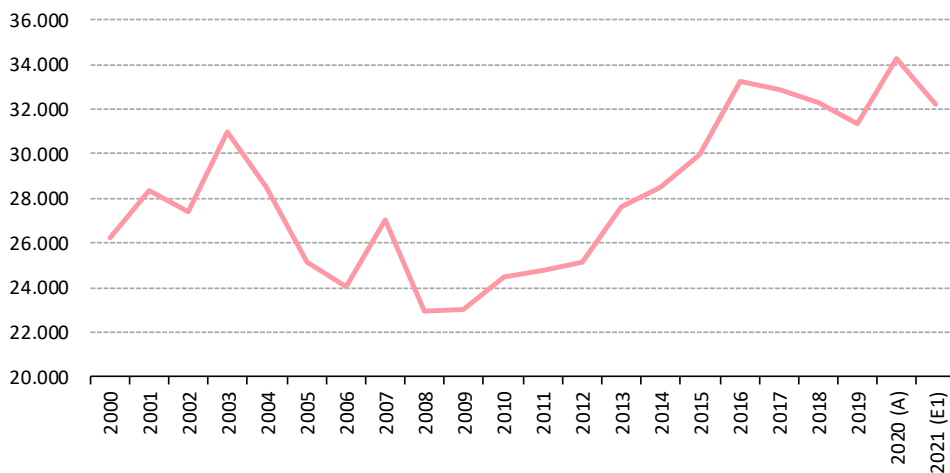
### La renta agraria

Desde la adhesión a la CEE, la incidencia de los precios agrarios en la renta agraria (RA)<sup>1</sup> perdió importancia, especialmente desde mediados de los noventa cuando la entrada en vigor de la reforma de la PAC de 1992 y la finalización del período transitorio de adaptación a la CEE permitió un avance significativo de la renta agraria con una participación de las subvenciones alrededor del 25 %.

FIGURA 6.2

#### RENTA AGRARIA REAL POR UTA\* EN ESPAÑA, 2000-2021

(EUROS, BASE 2015)



Nota: Renta agraria por unidad de trabajo anual equivalente, deflactada por el deflactor del PIB. A= Avance, E1=Primera estimación.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, febrero 2022.

<sup>1</sup> La renta agraria es igual al valor añadido bruto (VAB) a precios básicos menos las amortizaciones e impuestos ligados a la producción y más las subvenciones a la explotación.

En la figura 6.2 se muestra la evolución de la renta agraria por unidad de trabajo año (UTA), en términos reales, en el siglo XXI. Hasta 2003 creció la renta agraria real. Desde 2003, hubo varios factores que provocaron una caída de la renta agraria real hasta 2009. Estos factores se pueden resumir en tres: i) los modestos resultados económicos (medidos por el VAB) del sector; ii) el aumento de los precios medios de la economía consecuencia del crecimiento en otros sectores (construcción,...) superiores a los registrados en los precios medios del sector; y iii) la reforma de la PAC (Política Agraria Común) de 2003 que desvinculó las ayudas de la producción y reforzó el desarrollo rural dejando menos recursos para las ayudas directas. De 2009 al 2016, se volvió a un período de expansión de la renta agraria real gracias a que dos de los factores anteriores cambiaron su tendencia: aumentó el VAB real del sector y, durante la Gran Recesión, los precios en otros sectores bajaron (construcción y servicios como el turismo) más que los precios del sector primario. Desde entonces, con la excepción del año 2020 cuando la pandemia convirtió este sector en prioritario, la renta real ha caído. Esto es reflejo de la queja que existe en este sector y es que en las expansiones económicas los precios de origen no suben como lo hacen al final de la cadena alimenticia y, por tanto, su capacidad adquisitiva disminuye y pone en riesgo la continuidad de la actividad.

## 2.2. Distribución territorial

Dentro del territorio nacional se observan diferencias en cuanto a la importancia cuantitativa del sector primario, tanto en la aportación que realiza a la riqueza como al empleo que utiliza. En la figura 6.3 se representa la participación del sector primario de cada comunidad autónoma en relación a su PIB y al total de personas ocupadas en 2020. Lo primero que se evidencia es la distinta presencia del sector primario en cada región. Teniendo en cuenta que las líneas rojas indican la media nacional en 2020 (3,1 % del PIB y 3,6 % de ocupados), aquellas regiones que están en el cuadrante superior derecho tienen un sector primario más extenso (que utiliza más empleo y con más peso en la riqueza). Extremadura y Castilla-La Mancha son las regiones más “especializadas”, ya que más del 8 % de su PIB procede de este sector. En el extremo opuesto están la Comunidad de Madrid, Baleares y País Vasco donde el sector primario aporta al PIB menos del 1 %.

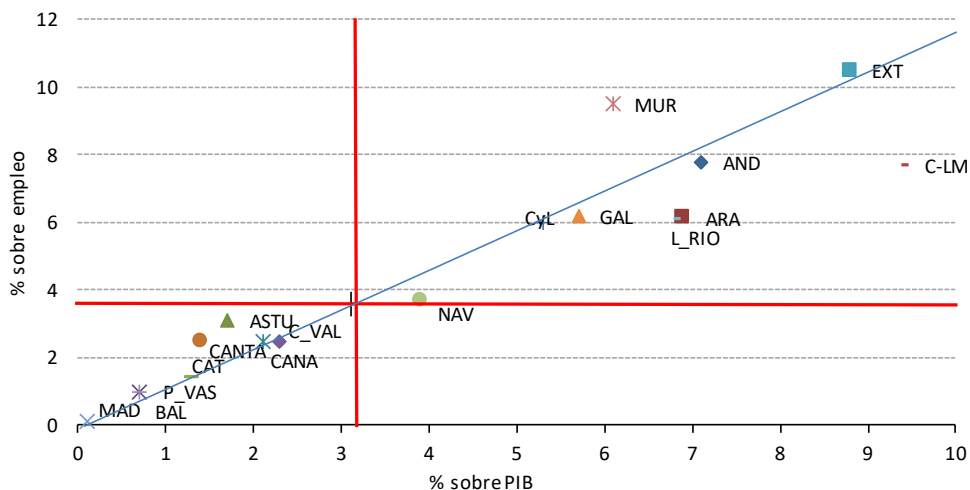
Otra conclusión relevante que se puede extraer de la figura 6.3 es sobre la productividad. La *bisectriz azul* indica que todas las regiones que estén por encima de esta línea presentan una productividad más baja que la media española porque, en términos relativos, precisan una cantidad más elevada de trabajo que la media española para obtener la misma cantidad de *output*. Así, la Región de Murcia presenta una productividad más baja. Por tanto, la productividad no está directamente ligada a la importancia cuantitativa del sector, sino al tipo de actividad agraria, gana-



FIGURA 6.3

VAB Y EMPLEO DEL SECTOR PRIMARIO POR CC. AA., 2020

(EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB NOMINAL Y EL EMPLEO DE CADA REGIÓN)



Nota: Las líneas rojas delimitan el valor nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CRE (INE), febrero 2022.

dera o pesquera que resulte mayoritaria en la región. La especialización productiva de cada región condiciona las posibilidades de introducir maquinaria y el avance de la productividad. En el caso de Murcia al estar especializada en frutas y hortalizas no es fácil incorporar maquinaria como en otros cultivos como, por ejemplo, el cereal, lo que explica que su productividad sea más baja.

### 2.3. Especialización productiva y comercio exterior

El sector primario está compuesto por el sector agrario (agricultura y ganadería), pesquero (pesca marítima y acuicultura) y silvicultura (cultivo de bosques y montes). En concreto, las actividades agrarias representan en torno al 90 % del total<sup>2</sup>. Dentro del sector agrario la producción vegetal supone alrededor del 60 % del total y la producción animal el 36 % (el resto corresponde a producción procedente de actividades que no es posible separar en uno u otro); siendo esta distribución muy estable en las últimas décadas.

<sup>2</sup> Véase PWC (2019) para un estudio más detallado del sector agrícola y sobre las políticas agrarias aplicadas en España, véase García Azcárate (2020).

El proceso de desagrarización ha generado dos movimientos. Por una parte, la superficie total dedicada a usos agrarios ha disminuido y, por otra parte, en la superficie que ha quedado ha disminuido el número de explotaciones. De hecho, en el sector agrario español existe una dualidad en la estructura de las explotaciones porque predominan las explotaciones de reducida dimensión junto con explotaciones muy grandes, ya sea medidas desde el punto de vista geográfico (por la extensión en hectáreas) o económico (por el margen bruto total). En la agricultura extensiva se observa la desaparición de las explotaciones más pequeñas, excepto en el olivar y el viñedo. En definitiva, ha aumentado la concentración con el consiguiente incremento en el tamaño medio y la dimensión económica. No obstante, a pesar de la mayor concentración y la mejora en la productividad, todavía se está lejos de las cifras medias de rendimiento que ostentan otros países europeos como Francia o Alemania.

La agricultura española es claramente una agricultura mediterránea en la que las frutas y hortalizas representan más de la mitad del valor de la producción agraria. El aceite de oliva y el vino mantienen la importancia que ya habían adquirido a finales de los noventa que fue cuando se dio un fuerte incremento (ambos aportan alrededor del 15 % del total de la producción agraria). De manera que, recientemente, no se han producido cambios en la estructura productiva en cuanto a la producción vegetal. No ocurre lo mismo en la producción animal, ya que ha aumentado considerablemente la ganadería de porcino y aves (representando la mitad del valor de la producción animal), así como de huevos. Por el contrario, ha disminuido el valor generado por el ganado bovino, ovino y caprino.

España es un país con claras ventajas competitivas en el sector primario, hecho que se ha puesto de manifiesto en la medida en que ha registrado una balanza comercial agraria con superávit desde la adhesión a la CEE, siendo los países de la Unión Europea nuestros principales clientes. Como ya se estudió en el capítulo II, el comercio exterior de alimentos ha mostrado una evolución muy positiva. Es cierto, que existen algunas categorías de productos donde se produce déficit comercial, pero donde se mantiene superávit es en aquellas categorías de productos en los que mayor especialización productiva se posee. Luego son las frutas y legumbres los productos que lideran las exportaciones del sector, seguidas de las grasas y aceites. Además, el desempeño de la industria agroalimentaria está siendo excelente.

Tal y como se presentó en el cuadro 2.1 del capítulo II, el índice de ventaja comparativa revelada (IVCR) de la categoría genérica "Alimentos" ha crecido continuamente, incluso en las etapas recesivas del ciclo económico. En la Gran Recesión

se alcanzó un IVCR de 6,8, frente a un 2,9 en el período 1995-2007, por tanto, el crecimiento fue muy intenso en recesión. Lo mismo ha ocurrido durante la pandemia que se ha alcanzado un IVCR de 19,5 entre 2020 y 2021, cuando en el período expansivo previo (de 2014 a 2019) fue de 13,9. La razón que explica este patrón es que los productos alimenticios presentan una elasticidad de la demanda muy inelástica por lo que en recesión las caídas en la demanda de estos productos es menos intensa.

## 2.4. El sector primario en Europa

Es patente que el sector primario sigue siendo primordial y estratégico en cuanto al abastecimiento de alimentos y materias primas básicas para el desarrollo de la actividad socioeconómica de un país. Esto era de sobra conocido, pero con la pandemia se ha puesto más de manifiesto que nunca. Por ello, ningún país desarrollado desatiende la situación de su sector agrario. El caso español y europeo no es diferente, tal y como muestra el hecho de que la PAC (Política Agraria Común) sea uno de los ejes fundamentales de vertebración y cohesión entre todos los Países miembros<sup>3</sup>.

España es un país que, en media, está “más especializado” en el sector primario que Europa. Así, en 2020, el sector primario genera el 3,4 % del PIB español; mientras que en la UE-27 esta cifra baja al 1,8 %. De hecho, el sector primario español representa el 16,0 % del sector primario de la UE-27, siendo esta magnitud muy superior a lo que representa en términos generales la economía que es el 8,5 % del PIB de la UE-27 (véase el cuadro 6.1). El buen comportamiento del sector primario español durante el primer año de pandemia ha consolidado la segunda posición en el *ranking*, por detrás de Francia. Un aspecto importante que se observa en el reparto de la actividad agrícola y ganadera en Europa es que los cuatro países más grandes (Alemania, Francia, Italia y España) que suponen el 63,4 % del PIB europeo también son las mayores potencias en cuanto al sector primario, representando el 58,7 % del sector primario de la UE-27. Por tanto, el desarrollo económico no está reñido con tener un sector primario fuerte<sup>4</sup>. El resto de países representan una parte menor dentro del sector primario de la UE-27, ya que el quinto país es Polonia y aporta el 5,9 %.

<sup>3</sup> Aquí no se estudia la PAC, pero en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación existe información detallada sobre su historia, las reformas planteadas y los cambios previstos a partir de 2020, véase: <https://www.mapa.gob.es/es/pac/default.aspx>

<sup>4</sup> Alemania, en realidad tiene un sector primario con un peso relativamente bajo en el PIB (un 0,8 %), pero dada la magnitud del PIB alemán es el cuarto país en el *ranking* de aportación al sector primario europeo.

## CUADRO 6.1

## EL SECTOR PRIMARIO EN EUROPA, 2020

(EN PORCENTAJE)

	S. primario sobre el PIB del país	S. primario del país en el s. primario UE-27	PIB del país en el PIB de la UE-27
UE-27	1,8	100,0	100,0
Francia	1,8	16,6	17,1
España	3,4	16,0	8,5
Italia	2,2	14,9	12,4
Alemania	0,8	11,2	25,4
Polonia	2,8	5,9	3,8
Holanda	1,8	5,7	5,9
Rumanía	4,4	3,9	1,6
Grecia	4,8	3,2	1,2
Suecia	1,6	3,0	3,5
Finlandia	2,8	2,6	1,7
Hungría	4,0	2,1	1,0
Portugal	2,4	1,9	1,4
Austria	1,2	1,9	2,8
Chequia	2,1	1,9	1,6
Dinamarca	1,5	1,8	2,3
Irlanda	1,0	1,6	2,9
Bélgica	0,7	1,3	3,4
Bulgaria	4,0	1,0	0,4
Eslovaquia	2,0	0,7	0,7
Croacia	3,8	0,7	0,3
Lituania	3,6	0,7	0,4
Letonia	4,6	0,5	0,2
Eslovenia	2,4	0,5	0,3
Estonia	2,5	0,3	0,2
Chipre	2,2	0,2	0,2
Luxemburgo	0,2	0,1	0,5
Malta	0,5	0,0	0,1

Nota: Valores a precios de mercado.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat, marzo 2022.

### 3. EL SECTOR ENERGÉTICO

En este apartado se analiza la evolución del sector energético en España en relación al consumo, la producción y el autoabastecimiento. Este examen pone de manifiesto el problema de la dependencia de la economía española respecto a las importaciones de petróleo y gas natural. Por último, se expone la política sectorial cuyo objetivo fundamental durante las décadas pasadas ha sido liberalizar los mercados energéticos<sup>5</sup>, y que, en la actualidad, se concentra en garantizar la generación y el consumo de energía de manera responsable y sostenible con el medio ambiente. Por tanto, la transición energética requiere un uso más intensivo de energías limpias y renovables.

#### 3.1. Producción y consumo: el problema de la dependencia

El consumo de energía primaria estuvo creciendo significativamente hasta 2009, cuando la crisis económica redujo la actividad en el sector industrial (que es muy intensivo en energía) y también otras actividades, lo que se tradujo en una reducción en el consumo total. Algo similar ha ocurrido en el año 2020, ya que el confinamiento redujo drásticamente la actividad (el PIB disminuyó un 10,8 %), siendo incluso la reducción en el consumo de energía primaria más intensa (un 13,2 %).

El cuadro 6.2 muestra la evolución en la estructura de consumo de energía primaria en los últimos 50 años, poniendo de manifiesto profundos cambios. En primer lugar, existe una pérdida de la importancia del carbón que, en la actualidad,

CUADRO 6.2.

#### ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE ENERGÍA PRIMARIA

(EN PORCENTAJE SOBRE EL CONSUMO TOTAL)

	1975	1995	2007	2015	2020
Carbón	17,9	19,2	13,6	11,6	1,8
Petróleo	73,2	55,9	48,4	42,3	41,5
Gas natural	1,6	7,7	21,6	19,9	25,5
Nuclear	3,4	14,8	9,8	12,1	13,9
Renovables	3,9	2,0	7,0	14,1	16,8

*Nota:* El saldo eléctrico suma/resta hasta 100 %. En 1975 y 1995, la energía renovable solo incluía hidráulica y solar. Los datos de 2020 son previsiones.

*Fuentes:* Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (marzo 2017), y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (enero 2022).

<sup>5</sup> Véase el volumen 134 de *Papeles de Economía Española*, Funcas (2012), donde se analiza en profundidad la situación del sector energético español.

es muy marginal. En cuanto al petróleo se observa una reducción drástica entre 1975 y 1995 como resultado del ajuste ante las crisis energéticas de los setenta, pero posteriormente, la reducción en su peso relativo está siendo mucho más lenta. En el año 2020, el 41,5 % de la energía primaria consumida procede del petróleo. En contraposición, el gas natural ha sido la fuente energética que más ha crecido en la economía española en las últimas décadas, hasta llegar a ser la segunda fuente de energía primaria consumida.

La energía nuclear se consideró en su momento como viable para bajar la dependencia energética, pero con la firma en 1984 de la moratoria nuclear se paralizó su crecimiento. La Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional decretó en 1994 la paralización definitiva de las centrales de Lemóniz, Valdecaballeros y Trillo II. Desde entonces, las empresas propietarias de estos proyectos (Endesa, su filial Sevillana de Electricidad, Unión Fenosa –ahora Gas Natural Fenosa– e Iberdrola) están siendo compensadas por la inversión a través de un fondo de titulación y también a través de la tarifa que pagan los consumidores. En febrero de 2017, el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) dió el visto bueno para que Garoña ampliara su período de funcionamiento. Recientemente, el 2 de febrero de 2022, se ha presentado una propuesta en la Comisión Europea que indica la regulación de la “taxonomía” que identifica aquellas actividades que pueden considerarse inversiones “verdes” y se han incluido actividades relacionadas con la energía nuclear (solo innovación o mejoras de las centrales existentes, no la construcción de nuevas centrales) y con el gas. Es evidente que esto no es un instrumento de política energética donde se promueva el uso de estas energías, pero si se aprueba se estará dando una señal a los mercados para que empleen estas energías.

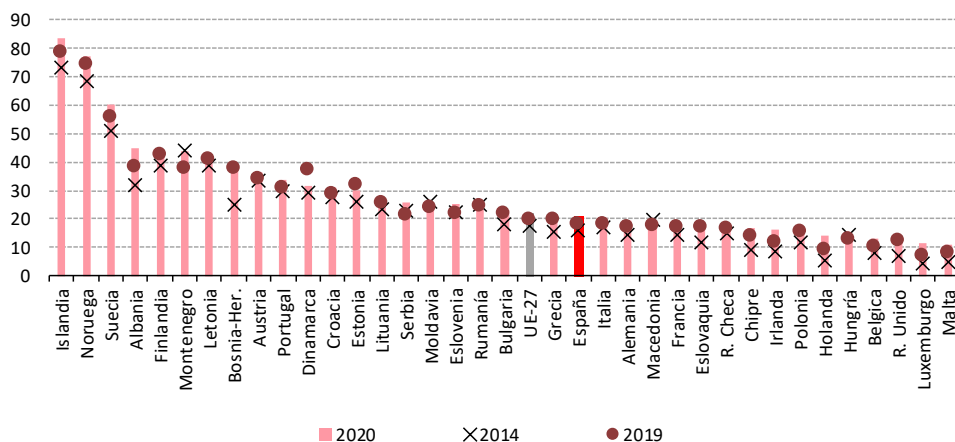
Dentro de las energías renovables, España tiene una ventaja para la energía hidráulica, por lo que en 1975 ya presentaba casi una participación del 4 %. El crecimiento reciente de las energías renovables se ha apoyado en la energía eólica y solar; pero ha estado apoyado en un sistema de subvenciones muy generoso. El crecimiento en el uso de biocombustibles está siendo más lento. A pesar del incremento de la producción de energía renovable, todavía se está por debajo de la UE-27 (véase la figura 6.4). En 2020, por primera vez, se ha conseguido superar el umbral del 20 % de cuota de energía renovable, por lo que es preciso comprobar si pasada la situación excepcional de la pandemia se mantiene a ese mismo nivel.

Si se analizan los sectores que utilizan las energías renovables se comprueba que en la generación de electricidad sí se está empleando bastante energía renovable (fundamentalmente hidráulica, eólica y solar) llegando al 42,9 % de la electricidad producida en 2020, cuando en la UE-27 fue el 37,5 %. Sin embargo, donde existe margen de mejora es en el uso de biocombustibles, ya que en el sector de trans-

FIGURA 6.4

CUOTA DE ENERGÍA PROCEDENTE EN RENOVABLES EN EUROPA, 2020

(EN PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat, febrero 2022.

porte en España solo el 9,5 % de la energía utilizada fue renovable (en la UE-27 fue el 10,2 %). En la calefacción y refrigeración el uso de renovables también es inferior en España: un 18,1 % frente al 23,1 % en la UE-27.

Un estudio equivalente sobre el consumo de energía final de los hogares y las empresas confirma las tendencias ya comentadas en la energía primaria (cuadro 6.3). Es cierto que se ha reducido el peso de los productos petrolíferos, pero está aumentando el consumo de gas. Por lo que es patente la fuerte dependencia del sistema energético español respecto del petróleo y el gas natural. Teniendo en cuenta que el grado de autoabastecimiento en estas energías es prácticamente nulo, nuestra tasa de dependencia energética es muy elevada (alrededor del 75 %). Esto, unido a que existe una escasa diversificación geográfica de nuestras fuentes de suministro de hidrocarburos. Por ejemplo, en el gas natural alrededor del 40 % de la importación total procede de Argelia. Es evidente que esta concentración de proveedores supone un elevado grado de vulnerabilidad para la economía española. Si bien, esto es un problema general de Europa, tal y como se ha puesto de manifiesto en la fuerte subida del precio del gas a finales de 2021.

La intensidad energética en España aumentó a finales del siglo XX. Aunque, desde el año 2005 se invirtió esta tendencia. Con la crisis económica de 2008 se

CUADRO 6.3

**ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE ENERGÍA FINAL**

(EN PORCENTAJE SOBRE EL CONSUMO TOTAL)

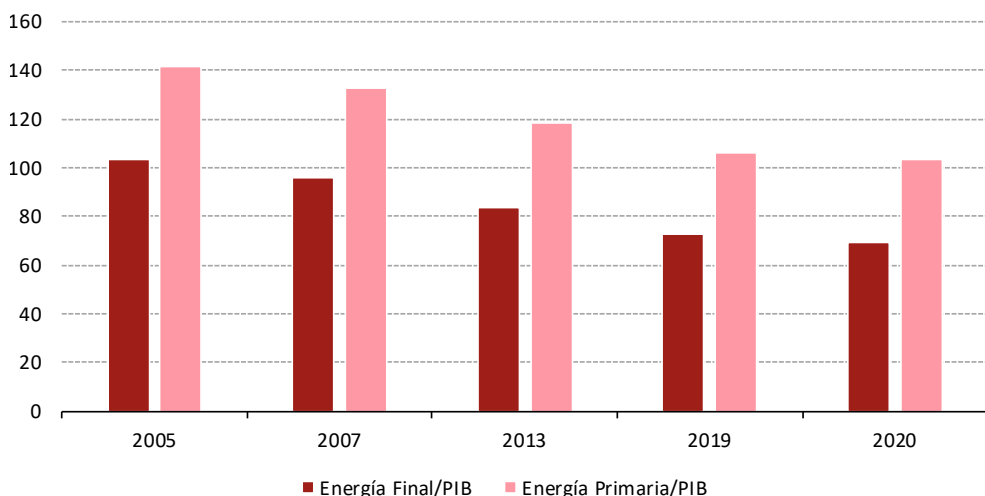
	1975	1995	2007	2015	2020
Carbón	9,5	3,9	2,0	1,3	0,9
P. petrolíferos	74,4	68,4	58,2	52,7	43,1
Gas	2,2	9,5	15,3	16,9	17,2
Electricidad	13,9	18,1	20,4	22,8	24,1
Renovables			4,0	6,0	7,3

*Nota:* Antes del 2007 no se registra el consumo de energías renovables.

*Fuentes:* Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (marzo 2017), y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (enero 2022).

agudizó este fenómeno, puesto que el sector industrial fue uno de los más castigados y es de los más intensivos en energía. Esto nos debe alertar que en etapas de recesión es más fácil un “ahorro” energético y una disminución de la intensidad energética media, tal y como ha ocurrido en 2020 (véase la figura 6.5).

FIGURA 6.5

**INTENSIDAD ENERGÉTICA, 2005-2020**

*Nota:* Energía consumida (en Tep) por unidad de PIB.

*Fuentes:* Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (marzo 2017), y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (enero 2022).



### 3.2. Política sectorial: retos pendientes

El objetivo de la política energética en las últimas décadas ha sido la consecución de la liberalización de los mercados energéticos. Así, se ha abierto a la competencia en el sector eléctrico las actividades de generación y comercialización, mientras que el transporte y las operaciones de sistema (distribución) están reguladas en manos de REE (Red Eléctrica Española). En el gas natural las áreas de adquisición, producción y comercialización también están liberalizadas, al igual que las actividades de refino, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de petróleo. Es claro que las actividades liberalizadas se retribuyen por el mercado, mientras que las actividades reguladas continúan financiándose con cargo a tarifas y peajes. Algunos sectores se han incentivado a través del denominado “régimen especial” como han sido las energías renovables o la regulación específica para el sector del carbón, pero desde 2012 la aplicación de los recortes presupuestarios ha reducido la generación de nuevos derechos de primas, desapareciendo en gran medida las subvenciones a este tipo de energías.

Un punto fundamental que está incidiendo en la política energética es la incorporación de las nuevas y crecientes exigencias medioambientales. Inicialmente, fueron las derivadas del protocolo de Kioto que obligaban a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Más tarde, se fijó la Estrategia Energética Europea 20/20/20. Este compromiso implicaba alcanzar un triple objetivo en el año 2020, a saber: el 20 % del consumo de energía final debía proceder de energías renovables, las emisiones de gases de efecto invernadero se debían reducir en un 20 % con respecto a las de 1990, y se debía mejorar la eficiencia energética en un 20 % respecto al consumo tendencial. Para alcanzar estas magnitudes, España se había fijado como objetivo parcial reducir la intensidad energética un 2 % anual hasta llegar a 2020.

En el *BOE* de 31 de marzo de 2021 se ha aprobado el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) que define la transición ecológica de España hasta el 2030. Este plan incluye las medidas que permitirán conseguir los objetivos europeos en materia de energía y control de cambio climático; siguiendo el Acuerdo de París (2015) que obliga a los países firmantes a luchar contra el cambio climático y obtener la financiación necesaria para reducir al máximo las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Los pilares fundamentales en los que se asienta el PNIEC son:

- La descarbonización y la expansión de las energías renovables.
- La eficiencia energética.

- La seguridad energética y mantenimiento del suministro.
- La competitividad en los mercados energéticos españoles.
- El desarrollo tecnológico, la investigación y la innovación.

Las principales líneas de actuación para alcanzar estos objetivos se deben apoyar en una regulación sólida con una visión de largo plazo, ya que el objetivo en 2050 es que España sea un país neutro en carbono (es decir, que las renovables aporten el 100 % de la electricidad).

Los objetivos globales europeos hasta 2030 se establecen en un 40 % de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990; una cuota del 32 % de renovables sobre el consumo total de energía final bruta; un 32,5 % de mejora de la eficiencia energética y un 15 % de interconexión eléctrica entre los Estados miembros. Es decir, se pasa de unos objetivos 20/20/20 de la Estrategia Horizonte 2020 a unos objetivos 40/32/32,5. Aunque en España, se ha propuesto un objetivo todavía más exigente del 42 % de la energía final en renovables.

Entre las propuestas concretas que aparecen en el PNIEC están:

- Incentivar el ahorro y la eficiencia energética mediante la mejora de eficiencia en el transporte y la consecución de una movilidad sostenible, así como incentivando una participación más activa de los hogares tanto en el ahorro energético como en el uso de electrodomésticos y coches más eficientes en términos de energía.
- En el sector eléctrico es crucial abordar, de una vez por todas, el problema del déficit tarifario que se ha acumulado debido a que se establecieron precios por debajo del coste. El déficit tarifario, además de generar un problema de equidad intergeneracional (al trasladar los costes reales de la generación de electricidad a las generaciones posteriores), no ha incentivado la eficiencia energética por parte de los consumidores<sup>6</sup>.
- Un desarrollo óptimo de las infraestructuras de redes de transporte. Aquí se debe incidir en dos vertientes. Por una parte, se debe evitar la sobreinversión puesto que genera ineficiencias y un encarecimiento del producto energético a través de los costes fijos. Por otra, se debe realizar una política más integrada con una visión territorial más amplia que simplemente a nivel de comunidades autónomas. En definitiva, se debe favorecer la implantación

---

<sup>6</sup> Véase la discusión de Fabra y Fabra (2012) y Sallé (2012) donde se plantean puntos de vista diferentes sobre las causas y soluciones del déficit de tarifa.

de una adecuada interconexión tanto de gas como de electricidad entre la Península Ibérica y el resto de Europa.

#### **4. IDEAS BÁSICAS**

El crecimiento y el desarrollo económico han supuesto importantes cambios estructurales, entre los que se encuentra la pérdida de peso del sector primario en el conjunto del sistema productivo (desagrarización). En cualquier caso, las actividades agrarias y pesqueras constituyen una pieza clave en el sistema alimentario del país.

Entre las características más importantes de la estructura del sector primario se encuentran:

- Fuerte tasa de temporalidad en el empleo y el crecimiento del peso relativo de los asalariados.
- Incremento importante de la productividad.
- Mantenimiento de las ventajas competitivas que garantizan el superávit de la balanza comercial en este sector.
- Relevancia de las subvenciones en la renta agraria; aunque desde la reforma de la PAC de 2003 se han estancado en torno al 25 %.

El sector energético es un sector estratégico que influye en la competitividad y los resultados del conjunto de la actividad económica. Tradicionalmente ha sido un sector muy regulado, si bien en las últimas décadas se ha liberalizado y potenciado la competencia.

El problema energético fundamental es la elevada tasa de dependencia en relación al petróleo y al gas natural. Este problema se puede corregir en parte por el ahorro y la eficiencia energética, así como con el uso de energías renovables. Entre los retos que deben afrontarse en el sector energético están:

- La garantía del suministro seguro acorde con el desarrollo de la actividad económica.
- La garantía de un funcionamiento competitivo de los mercados energéticos (el déficit de tarifa en el sector eléctrico, por ejemplo, sigue siendo un problema).
- La adopción de una posición ventajosa respecto a los requerimientos medioambientales de la UE.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Energía primaria.** Fuentes de energía que se encuentran directamente en la naturaleza y que deben transformarse para poder ser empleadas por los agentes para generar otra energía (fundamentalmente electricidad) que es la que llega a los hogares y las empresas.

**Energía final.** Incluye toda la energía consumida directamente por los agentes: el uso que realizan los hogares, las empresas industriales en sus procesos productivos, en el sector primario, los servicios, etcétera.

**Intensidad energética.** Cantidad de energía empleada por unidad de PIB producida.

**Margen bruto total (MBT).** Es una alternativa del *output* y se calcula como el valor de la producción final agraria (PFA) menos los gastos imputados a la producción.

**Producción final agraria (PFA).** Conjunto de bienes producidos en el sector durante un período de tiempo menos los reempleos, es decir, la parte de dicha producción que se utiliza en el propio sector para un proceso productivo nuevo. Por ejemplo, la cebada que se produce en una explotación y se utiliza para la alimentación del ganado de la explotación no se incluye. Está valorada a precios básicos e incluye las subvenciones a los productos que, hasta el 2006, era la principal vía de entrada de las subvenciones de la PAC.

**Renta agraria.** Es igual al valor añadido bruto (VAB) a precios básicos menos las amortizaciones e impuestos ligados a la producción y más las subvenciones a la explotación. Desde 2006, las subvenciones a la explotación han adquirido una mayor importancia, en detrimento de las subvenciones a los productos.

**Superficie agrícola útil (SAU).** Es el conjunto de la superficie de tierras labradas y tierras para pastos permanentes.

**Tasa de dependencia energética.** Porcentaje de consumo energético que se abastece con energía importada.

**UTA.** Unidades de trabajo-año que equivale a un trabajador ocupado a tiempo completo durante un año. Esta variable se utiliza en el sector primario, además de la población ocupada, debido a la elevada temporalidad en el empleo.

**Valor añadido bruto (VAB) a precios básicos.** Es igual a la producción final agraria (PFA) menos los consumos intermedios necesarios para la actividad.

## Bibliografía

FABRA, N. y FABRA, J. (2012). “El déficit tarifario en el sector eléctrico español”. *Papeles de Economía Española*, 134, pp. 88-100. Disponible en: <https://www.funcas.es/articulos/el-deficit-tarifario-en-el-sector-electrico-espanol/>

FUNCAS (2012). “El Sector Energético Español”. *Papeles de Economía Española*, 134. Madrid: Funcas. Disponible en: <https://www.funcas.es/revista/el-sector-energetico-espanol-febrero-2013/>

GARCÍA AZCÁRATE, T. (2020). “Luces y sombras de las políticas agrarias para el campo y el medio rural español: 1986-2020”. *Panorama Social*, 31, pp. 101–112. Disponible en: <https://www.funcas.es/articulos/luces-y-sombras-de-las-politicas-agrarias-para-el-campo-y-el-medio-rural-espanol-1986-2020/>

PWC (2019). El futuro del sector agrícola español. PWC.

SALLÉ, C. (2012). “El déficit de tarifa y la importancia de la ortodoxia en la regulación del sector eléctrico”. *Papeles de Economía Española*, 134, pp. 101–116. Disponible en: <https://www.funcas.es/articulos/el-deficit-de-tarifa-y-la-importancia-de-la-ortodoxia-en-la-regulacion-del-sector-electrico/>

## CAPÍTULO VII

### Industria y construcción

María José Moral

#### 1. ORIENTACIÓN GENERAL

En el primer bloque del capítulo se analiza la industria que incluye el sector energético, las manufacturas e industrias extractivas, abastecimiento de agua y gestión de residuos<sup>1</sup>. El sector industrial es crucial para las economías por varias razones entre las que cabe destacar que ha demostrado ser más resiliente en las últimas crisis, ofrece un empleo de mayor calidad y es un sector intensivo en innovación.

La exposición se inicia describiendo la trayectoria temporal del sector, para dar paso al examen de las principales variables macroeconómicas (VAB, empleo y productividad), lo que permite identificar las fortalezas y las debilidades que persisten. En segundo lugar, se exploran los determinantes de la competitividad tanto desde una vertiente interna (a través de las características estructurales) como desde una vertiente externa (a través de los condicionantes del entorno y la política industrial). Por último, se analiza el sector de la construcción que mostró una fortísima expansión a comienzos del siglo XXI por la burbuja inmobiliaria a la que siguió un colapso incluso mayor en 2009. Desde 2015 ha cambiado la tendencia y presenta un crecimiento estable que debería mantenerse lento para no volver a caer en la sobredimensión alcanzada en 2007.

#### PREGUNTAS GENERALES

*¿Qué problemas arrastraba la industria a comienzos de los años 70?*

*¿Qué efectos tuvo la crisis de 2009 sobre la industria?*

*¿Cómo ha evolucionado la productividad en la industria desde 2014?*

*¿Qué rasgos destacaría de las empresas industriales españolas?*

*¿Cómo es la productividad en el sector de la construcción?*

<sup>1</sup> Aunque en el capítulo anterior se ha estudiado el sector energético aquí se incluye en la industria, ya que en las estadísticas de *Contabilidad Nacional de España* no se puede separar.

## 2. LA INDUSTRIALIZACIÓN EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

### 2.1. Antecedentes históricos

En la década de los 50 se asiste a un importante proceso de industrialización en España, pero es entre 1960-1973 cuando se disparó el crecimiento alcanzando una media del 9 % anual (muy superior a la media de la OCDE y superada únicamente por Japón), lo que permitió que la renta per cápita real española creciera un 7 %. Esta trayectoria se sustentó en una profunda capitalización que propició un intenso ahorro de trabajo y, por tanto, un aumento de la productividad. La lenta pero progresiva apertura hacia el exterior permitió la entrada de capital extranjero y la importación de bienes de capital también contribuyó a incorporar tecnología en las empresas españolas.

Sin embargo, no se corrigieron los desequilibrios existentes como consecuencia del desarrollo inicial al margen de la competencia internacional. Las debilidades fundamentales eran:

- se mantenía el principio de subsidiariedad del sector público, es decir, se admitía la iniciativa privada como una pieza clave del desarrollo industrial, pero el Instituto Nacional de Industria (INI) seguía teniendo un papel fundamental en la producción de energía, maquinaria y material de transporte (ENASA, CASA y SEAT son algunos ejemplos);
- continuaban los privilegios crediticios, financieros, e incluso ayudas directas a las empresas que invertían en sectores fijados por el Gobierno (Ley de industrias de interés preferente, 1963);
- existía una especialización en actividades intensivas en mano de obra y energía;
- la escala de producción era ineficiente, siendo este problema especialmente importante en los sectores básicos (el químico, minero, siderometalúrgico o bienes de equipo);
- las exportaciones de manufacturas se concentraban en productos de baja intensidad tecnológica y, además, existía una fuerte propensión a importar lo que imposibilitaba reducir el déficit comercial.

En definitiva, durante estos años de expansión la industria española se configuró como un conjunto de actividades descompensadas hacia sectores básicos intensivos en el uso de energía barata, con poca capacidad para generar empleo y con una creciente dependencia tecnológica e importadora del exterior.

El cambio de las condiciones internacionales en 1973 con un aumento en el precio del petróleo y una mayor competencia global en los sectores maduros (siderometalurgia, construcción naval, textil o transformados metálicos) supuso un brusco fin al período expansivo previo. En España los efectos negativos de esta crisis fueron quizás más intensos, pero de lo que no hay duda es que fueron más persistentes y dilatados en el tiempo que en la mayoría de las economías industrializadas<sup>2</sup> debido a que el inicio de la crisis coincidió con el proceso de transición a la democracia y a que se redujeron las entradas de capital extranjero y el turismo.

Estos motivos justifican que en España no se adoptaran medidas correctas (como el cambio de modelos productivos hacia otros más eficientes y menos intensivos en energía); mientras que en las economías occidentales sí. Por ello, el uso intensivo de energía y la dependencia total de las importaciones energéticas redundó en un incremento de los costes que se trasladó a precios llegando a alcanzar una inflación superior al 20 % en 1977. Por otra parte, las mayores importaciones energéticas junto con mayores importaciones de productos tradicionales por las nuevas condiciones de competencia global (menores aranceles y precios de los fletes más bajos) dió lugar a un aumento del desequilibrio exterior. Además, este nuevo contexto de competencia internacional fue muy desfavorable para la industria española que estaba especializada en sectores tradicionales (alimentación, textil, confección y calzado, productos metálicos y de transporte).

Se tuvo que esperar a 1983 para que se estuviera en condiciones de admitir plenamente los costes políticos de la crisis (el partido socialista acababa de obtener mayoría absoluta en el Congreso) y realizar una *reconversión industrial*<sup>3</sup> que duraría hasta 1986. La Ley de Reconversión e Industrialización de 26 de julio de 1984 concretaba las medidas de reconversión centradas en dos grandes cuestiones: de orden laboral (regulación del empleo y la colocación de los excedentes de mano de obra), y de orden financiero (saneamiento financiero, subvenciones y créditos blandos). Los sectores más afectados por la reconversión fueron el siderúrgico, la construcción naval, los electrodomésticos y los bienes de equipo, así como la empresa pública industrial<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Sobre este punto no existe consenso: “Si tomamos como indicador el porcentaje de destrucción de empleo industrial a lo largo del período 1970-1984, la economía española presenta mejores resultados que la británica y la belga, semejantes a la alemana, y sólo peores que los de Dinamarca, Francia e Italia (. . .), porque España incrementó su empleo industrial hasta 1976 de forma ininterrumpida” (Segura, 1992: pág. 44).

<sup>3</sup> En Segura y González (1992) se presenta un excelente panorama de la industria española entre 1977 y 1991, con un análisis detallado de la reconversión industrial.

<sup>4</sup> Durante la década de los setenta se habían incrementado considerablemente las subvenciones a las empresas, y el INI se había convertido en un “hospital de empresas” haciéndose cargo de empresas privadas en crisis. Sin embargo, entre 1983-1985 se detuvo este flujo de adquisiciones y se aplicó una reconversión muy severa, reduciéndose unos 40.000 puestos de trabajo.



Estos ajustes laborales provocaron un elevado coste económico para el erario público al tener que financiar las bajas incentivadas y el pago del subsidio por desempleo. Además, se generó un clima de crispación y de enfrentamiento con los sindicatos sin precedentes. Todo ello ralentizó la consecución total de los objetivos de la reconversión industrial e incluso mitigó las medidas de ajuste a aplicar. No obstante, se consiguió recuperar los excedentes empresariales, contener el crecimiento de los salarios, avanzar en los procesos de amortización de deudas y sanear financieramente la mayor parte de las empresas.

## 2.2. La adhesión de España a la CEE

A comienzos de 1986, la reconversión en las manufacturas prácticamente había terminado y junto a las buenas expectativas por la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE) se estaba en condiciones de entrar en una senda de recuperación y expansión. Entre 1985 y 1990, se registraron tasas de crecimiento en la producción industrial superiores al 4 % anual, muy por encima de las registradas en los principales países europeos.

La apertura comercial permitió un fuerte impulso de las importaciones procedentes de la CEE, que favoreció la incorporación de nuevas tecnologías en el proceso productivo. Pero, dado que el crecimiento de las exportaciones fue mucho más lento y concentrado en productos de tecnología media-baja (con menor valor añadido incorporado), empeoró significativamente la balanza comercial. La apertura también supuso una mayor competencia internacional que obligó a mejorar la estructura productiva, la tecnología y la organización empresarial. De nuevo, la inversión extranjera directa (IED) fue un factor clave para conseguir buenos resultados industriales, ya que los mejores comportamientos de costes, precios y rentabilidades se obtuvieron en los sectores de demanda fuerte e intensidad tecnológica media-alta, precisamente donde la penetración de capital extranjero y la exposición a la competencia exterior eran mayores.

Este período expansivo fue breve. Desde finales de los años ochenta la industria se adentra en una progresiva recesión que llega a su punto culminante en 1993, con una caída en la producción industrial del 4 %. Esta crisis tuvo su origen en la fuerte contracción de la demanda interna y aunque fue intensa en magnitud duró poco en el tiempo (Fariñas y Jaumandreu, 1999). La crisis fue compartida por la mayoría de los países de la UE, pero en España adquirió una especial intensidad al coincidir con un proceso de apertura exterior. Entre 1986 y 1992 se pasó un período transitorio en el que se redujeron los aranceles y demás componentes proteccionistas con respecto a los Estados miembros; y en enero de 1993, España entró de pleno derecho al Mercado Común. A todo ello hubo que añadir una sustancial apreciación

de la peseta, dando como resultado una mayor exposición de la industria española a la competencia internacional.

Ante esta situación de recesión, los costes laborales unitarios (CLU) no se adaptaron y continuaron subiendo. Pero no se pudieron trasladar a precios debido a la debilidad de la demanda interna y a las crecientes presiones competitivas del exterior. De manera que, las empresas optaron por el recorte de sus plantillas como vía para conseguir aumentos en la productividad. Este proceso de destrucción de empleo en las empresas industriales fue especialmente intenso en las empresas grandes que estuvieron destruyendo empleo en términos netos, incluso, hasta 1996 (cuando el VAB ya estaba creciendo). En algunos sectores la situación fue especialmente grave haciéndose necesaria la aplicación de una nueva reconversión. Este fue el caso de la siderurgia, la minería del carbón, el acero, la construcción naval o el de empresas como Iberia y SEAT.

En definitiva, este período se cierra con un fuerte deterioro de la competitividad internacional de los productos españoles expresado por un empeoramiento de los tipos de cambio efectivos reales consecuencia tanto del aumento de los CLU en las manufacturas españolas (superior al registrado en la UE) como por la apreciación del tipo de cambio nominal de la peseta. Por su parte, en el mercado interno existía dificultad para trasladar a precios los incrementos en costes. Con todo, las empresas españolas redujeron su rentabilidad, lo que llevó inevitablemente a una disminución de la inversión que hizo que la magnitud de la recesión fuera aún más profunda.

No obstante, en 1993 coincidiendo con una crisis financiera internacional, se realizaron varias devaluaciones de la peseta, al tiempo que los costes laborales unitarios comenzaron a contenerse como resultado del incremento en la productividad. Todo ello contribuyó a establecer las bases para un futuro crecimiento.

### **3. DE LA DESINDUSTRIALIZACIÓN A LA RECUPERACIÓN**

#### **3.1. Desindustrialización (1995-2007)**

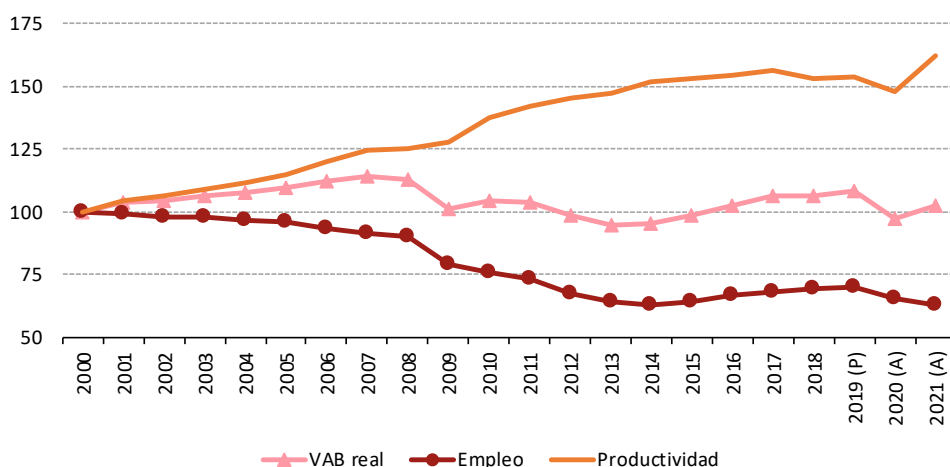
Las devaluaciones de la peseta así como el ajuste de los costes laborales unitarios ayudaron a que la industria española se situara en una mejor posición competitiva y, a partir de 1995, se entra en una fase de crecimiento que llega hasta 2007. Se trata, por tanto, de una fase expansiva del ciclo económico muy dilatada en el tiempo.

La figura 7.1 muestra la evolución de la industria española desde 2000 hasta 2021 del VAB a precios constantes, el empleo (personas ocupadas a tiempo completo equivalente) y la productividad (calculada como el cociente de ambas variables).

FIGURA 7.1

**INDUSTRIA ESPAÑOLA: VAB, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD**

(2000-2021, ÍNDICE 2000=100)



*Nota:* Se incluyen todas las actividades industriales (manufacturas, energía, industrias extractivas y reciclaje). El empleo se mide en ocupados en tiempo completo equivalente. La productividad es el cociente entre el VAB real y el empleo (P=previsión, A=avance).

*Fuentes:* Elaboración propia a partir de CNE y CTRE (INE), febrero 2022.

La recuperación de la actividad industrial, iniciada en 1995, se caracterizó por ser muy enérgica, con un crecimiento significativo en el VAB real y el empleo. A partir de 2001 (figura 7.1), el VAB crece pero menos intensamente que el resto de la economía y pierde representatividad en la economía y en 2007 solo aporta el 15,8 % del PIB (véase el cuadro 1.2 del capítulo I). El empleo no crece y muestra una caída muy leve, pero en una situación caracterizada por un intenso aumento de la fuerza laboral (casi 3,5 millones más de ocupados en 2007 que en 2000), registra una reducción en su peso relativo en el total de ocupados del país, al pasar del 19,0 % en 2000 al 14,1 % en 2007 (véase el cuadro 1.3 del capítulo I). Por tanto, el aumento de la productividad industrial al inicio del siglo XXI se apoyó en el buen comportamiento del VAB y, a partir de 2005, también en la caída neta de empleo.

Esta situación es lo que se ha denominado desindustrialización que consiste en la pérdida de importancia del sector industrial en la economía incluso en una etapa expansiva. En Moral y Pazó (2015) se muestra que esta desindustrialización, que se detecta a nivel nacional, no se produce en todas las comunidades autónomas, especialmente en términos de empleo. En las comunidades autónomas cuya industria era menos desarrollada en el año 2000 (su VAB industrial era pequeño en relación a la media nacional) todavía mostraron capacidad para aumentar tanto el peso relativo del empleo como del VAB industrial en su PIB regional. Esto ocurrió, por ejemplo, en Extremadura, Andalucía o Castilla-La Mancha. Sin embargo, aquellas comunidades autónomas con industrias muy desarrolladas (como Cataluña, País Vasco o Navarra) redujeron la participación del VAB y del empleo.

### 3.2. La Gran Recesión (2008–2013)

Aunque en 2008 ya se produjo un cambio de tendencia en el VAB real, es en el año 2009 cuando se sufrió más intensamente la recesión, con una caída en el VAB real y el empleo superior al 10 %. Esto agudizó la pérdida de representatividad en el conjunto de la economía española. En 2010 se apreció una leve recuperación, pero se volvió a trincar en 2012. Sin embargo, el mal comportamiento del resto de sectores posibilitó que la industria estabilizara su peso relativo y, en 2013, generara el 15,0 % del PIB español (véase el cuadro 1.2 del capítulo I).

El ajuste más drástico se produjo en términos de empleo, ya que en 2013 había unos 800.000 ocupados menos en la industria, lo que suponía el 30 % menos de los ocupados en 2007 (véase el cuadro 1.3 del capítulo I). Evidentemente, esta trayectoria es la que justifica que, a pesar del retroceso del VAB en la crisis, la productividad creciera significativamente en este período.

### 3.3. El potencial de la industria (2014–2019)

En esta fase expansiva la industria mantiene un ritmo de crecimiento constante de su VAB real del 2,5 %, similar al registrado en la economía lo que ha servido para mantener su participación. Otro resultado esperanzador es que en 2015, por primera vez desde el año 2000, aumenta el número de ocupados en términos absolutos (véase el cuadro 1.3 del capítulo I y el cambio de tendencia en el índice de empleo de la figura 7.1). Todo ello permite crecimientos en la productividad al tiempo que se genera empleo neto, un prometedor comportamiento.

La comparación con Europa aporta también información relevante sobre el potencial de la industria española. El cuadro 7.1 muestra la situación del sector industrial de varios países europeos en relación con la UE-27 en el año 2000, 2007, 2019 y 2020. Las cuatro primeras columnas muestran el peso de las industrias de

los países respecto de la industria de la UE-27 y las cuatro últimas recogen el peso del VAB industrial en el PIB de cada país.

### CUADRO 7.1

#### LA INDUSTRIA ESPAÑOLA EN LA UE-27

(EN PORCENTAJE, PRECIOS NOMINALES)

	IND-País /IND-UE-27				IND-País /PIB-País			
	2000	2007	2019	2020	2000	2007	2019	2020
UE-27	100	100	100	100	22,6	21,0	19,9	19,5
Alemania	30,5	29,4	31,1	30,5	25,6	26,4	24,8	23,5
España	7,6	8,4	7,2	7,0	20,7	17,5	16,0	16,1
Francia	15,7	13,2	12,0	11,6	18,9	15,3	13,9	13,2
Italia	15,6	14,7	12,7	12,4	22,3	20,5	19,7	19,5

Notas: La aportación de la industria se mide con el VAB.

Fuente: Eurostat, febrero 2022.

En el primer bloque se comprueba que la industria española ha superado las dos últimas décadas con cierta nota, en comparación con Francia e Italia que son países con sectores industriales más fuertes, pero donde se ha vivido una “desindustrialización” seria. Solo la industria alemana muestra un comportamiento mejor. Luego no podemos quedarnos con la idea de que la industria española es frágil, es cierto que persisten problemas estructurales que analizamos a continuación, pero existe un margen de crecimiento y mejora que se debe aprovechar.

Otro aspecto relevante que se observa en este cuadro es que solo en Alemania la industria supera el 20 % del VAB e Italia está próxima. La industria española mantiene su participación<sup>5</sup> entorno al 16 %, por encima del nivel francés.

### 3.4. Efectos de la pandemia (2020–2021)

El buen comportamiento que habían mostrado las manufacturas durante la expansión anterior ha permitido que, a pesar del desplome de 2020, la recuperación haya sido muy rápida. Tanto que, a finales de 2020 las empresas manufactureras declararon a la Agencia Tributaria una facturación tan solo un 1,81 % inferior a la registrada un año antes (véase Moral, 2021). En consecuencia, es preciso poner en valor la actuación de las manufacturas. Por las características especiales de esta

<sup>5</sup> Nótese que con los datos homogéneos de Eurostat esta cifra es un poco más elevada que la ofrecida por la CNE que aparecía en el cuadro 1.2 del capítulo I.

recesión, ha habido dos sectores que han padecido en menor medida los efectos: el sector de productos químicos (por los productos farmacéuticos, pero también por el incremento de productos desinfectantes) y los alimentos, bebidas y tabaco (que ha compensado la caída de la demanda del canal HORECA –hoteles, restaurantes y cafeterías– por el incremento en la demanda minorista –hogares–). Por el contrario, el sector textil y confección, que ya presentaba problemas con anterioridad, está sufriendo enormemente el parón provocado por la pandemia. Es cierto que ha habido cierre de empresas (aunque como se explicará más tarde, no tan fuerte como en la crisis anterior), pero a la vista de los resultados de facturación total, las empresas que han cerrado tenían facturación muy baja.

Además, se observa que la recuperación en las exportaciones está siendo más dinámica, ya que la demanda interna se está enfrentando a efectos negativos de la pandemia más intensos que en otros países como Alemania (véase la figura 1.3 del capítulo I).

En consecuencia, dada la magnitud del parón provocado por la pandemia, se puede afirmar que la industria española está mostrando una buena capacidad de recuperación, aunque se ha truncado la creación neta de empleo. A partir de ahora, también debe aprovechar las posibilidades que los fondos *Next Generation EU* aportarán a la recuperación para modernizar sus modelos productivos a las nuevas exigencias sociales de descarbonización y digitalización (véase Myro, 2021).

#### **4. LA COMPETITIVIDAD EN LAS MANUFACTURAS**

El enfoque más básico en economía industrial postula que la estructura de mercado condiciona el comportamiento empresarial y, con ello, los resultados del mercado. Posteriormente, se amplió la teoría haciendo circular esta relación, es decir, considerando también que los resultados de un sector influyen sobre la estructura. Por tanto, conocer la estructura de un sector es crucial para obtener información acerca del comportamiento y la competitividad de las empresas, así como los posibles resultados. Planteamientos más cercanos al estudio del comportamiento de la empresa se apoyan en el modelo de las cinco fuerzas planteado por Porter según el cual los factores que determinan la competitividad de un sector son: la amenaza de entrada de nuevos competidores, el poder de negociación de proveedores y compradores, los productos sustitutivos y la rivalidad entre los competidores actuales (Porter, 1999).

A continuación, se comentan los principales factores que inciden sobre la competitividad de las manufacturas.

### La estructura productiva

Las manufacturas tradicionales han perdido peso relativo en favor de aquellas que emplean procesos tecnológicos más avanzados, pero este cambio es lento. Entre los sectores catalogados de tecnología baja que han disminuido su presencia están el sector textil, confección, cuero y calzado que disminuyó significativamente su volumen de negocio debido a los efectos del Acuerdo sobre Textiles y Confección (ATC) por el que se reducían los contingentes a la importación y definitivamente desaparecían en 2005, con la entrada masiva de productos procedentes de China a partir de entonces. Aunque, el retroceso de este sector continúa en la actualidad.

En el cuadro 7.2 se desagrega la estructura de las manufacturas por divisiones CNAE en función del nivel de tecnología incorporado. En realidad, no parece haber habido mucho cambio en esta clasificación tan agregada puesto que el sector de “alimentación, bebidas y tabaco” que se incluye en el grupo de sectores con tecnología baja ha crecido enormemente en los últimos años. Si bien, este crecimiento tiene que ver con productos elaborados que precisan procesos de producción con tecnologías más avanzadas. Por otra parte, la industria química y farmacéutica está consolidando una mejor posición, al igual que material de transporte que forman parte de los sectores con mayor tecnología incorporada.

CUADRO 7.2

#### ESTRUCTURA DE LAS MANUFACTURAS ESPAÑOLAS

(PORCENTAJE DE LA CIFRA NEGOCIOS SOBRE EL TOTAL)

	2000	2007	2019
<i>Tecnología BAJA</i>	28,0	25,9	33,1
Alimentación, bebidas y tabaco	18,1	18,7	26,0
Textil, confección, cuero y calzado	6,4	3,9	3,0
Otras manufacturas	3,4	3,4	4,2
<i>Tecnología MEDIA</i>	32,5	36,9	27,9
Madera y corcho, papel y artes gráficas	9,4	8,4	5,5
Caucho y materias plásticas	4,2	4,2	4,3
Productos minerales no metálicos	6,1	7,6	4,3
Metalurgia y fab. de p. metálicos	12,7	16,7	13,7
<i>Tecnología ALTA</i>	39,5	37,1	39,0
Industria química y farmacéutica	9,9	9,6	11,6
Material y eq. eléctrico, electrónico y óptico	7,4	6,7	4,7
Maquinaria y equipo mecánico	5,7	6,2	4,4
Material de transporte	16,5	14,6	18,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Industrial de Empresas, INE (febrero 2022).

### *El comercio exterior*

Como se analiza en el capítulo II dedicado al comercio exterior, tanto las importaciones como las exportaciones de bienes (y en particular las manufacturas) han crecido intensamente. Tradicionalmente las exportaciones lo hicieron más lentamente generando un deterioro del saldo comercial. Con la Gran Recesión se produjo un desplome de las importaciones, pero al ser una crisis internacional también se vieron afectadas las exportaciones. No obstante, las exportaciones se recuperaron y empezaron a crecer gracias a que los países europeos mejoraron antes sus resultados y comenzaron a demandar con más intensidad nuestros productos y también porque las empresas españolas ante una demanda interna muy débil buscaron nuevos mercados lejanos en los que vender sus productos.

Desde 2012 existe un superávit comercial en manufacturas, pero pequeño en relación al déficit que surge en energía, luego persiste el déficit comercial en bienes (véase el capítulo dedicado al estudio del sector exterior). Cabe señalar que el cambio de especialización de las manufacturas registrado en el cuadro 7.2 se ha trasladado a las exportaciones. Así, las exportaciones de productos químicos representan el 16,2 % de media entre 2020 y 2021. Por el contrario, las manufacturas y bienes de consumo duradero están reduciendo su presencia. La nota negativa la presenta el sector del automóvil que entre 1995 y 2000 alcanzaba el 21 % de las exportaciones española y en 2020 y 2021 ha caído al 13,9 %.

### *Productividad*

El ascenso de la productividad ha permitido mejoras en la competitividad de las manufacturas españolas. Aunque un análisis más en profundidad por subsectores manufactureros muestra que existe una significativa heterogeneidad en la productividad. Los sectores con tecnología alta presentan una mayor productividad, de manera que es crucial seguir avanzando en la reestructuración de la producción hacia estos sectores. Además, existe evidencia de una distinta productividad del trabajo por regiones, siendo el País Vasco, Navarra y Cataluña las comunidades autónomas con unas manufacturas más productivas (Moral y Pazó, 2015).

La crisis de 2008 puso de manifiesto que las manufacturas españolas, además de mejorar en productividad, debían ser más eficientes en términos de costes para ser más competitivas en los mercados internacionales. Así, se dió la paradoja que entre 2008 y 2009 cuando los resultados de las empresas se derrumbaron los costes laborales unitarios (CLU) continuaron creciendo, si bien desde 2010 ya comenzaron a caer. Por el contrario, los gastos salariales por ocupado (sin incluir indemnizaciones) siguieron creciendo, lo que sugiere que la destrucción de empleo cambió las



características de los empleados hacia una cualificación mayor que, en el medio plazo, debería trasladarse a incrementos de productividad. De hecho, las empresas de sectores intensivos en tecnología pagan salarios más elevados a sus trabajadores comparado con los salarios que reciben trabajadores con la misma formación en sectores de tecnología baja (Moral, 2018).

El otro coste fundamental que puede hacer peligrar la competitividad de las empresas es el coste energético. Como ya se ha visto cuando se ha estudiado la intensidad energética, aunque se ha reducido en los últimos años, una parte de esa reducción es debida al “ahorro” que surge cuando se reduce la actividad económica. Lo vimos durante la crisis iniciada en 2008 y, recientemente, en 2020. El reto es que ante el incremento en la actividad se siga reduciendo la intensidad energética. Evidentemente, la elevada intensidad energética (media) de la industria española constituye una fragilidad importante, tal y como se está comprobando con la intensa subida de precios energéticos desde mediados de 2021 y las nuevas condiciones geopolíticas de inestabilidad y guerra en Ucrania.

### *Dinámica empresarial*

Independientemente de la fase del ciclo económico, existe una rotación mayor, es decir, aumenta la entrada de nuevas empresas y la salida de las menos eficientes, al tiempo que se producen fusiones y absorciones de empresas. En momentos de recesión económica, el proceso de destrucción de empresas (salida) se intensifica y no se compensa en igual medida por la creación de empresas nuevas. De hecho, en las manufacturas entre 2009 y 2016 estuvo disminuyendo el número de empresas contabilizadas en el *Directorio de Empresas* que realiza el INE (DIRCE). Así, el aumento registrado en 2017 y 2018, solo ha servido para que en el período de expansión 2014-2019 el número de empresas haya crecido pero a una tasa anual muy baja (0,2 %). En 2020 y 2021 han desaparecido empresas, si bien es cierto que a un ritmo lento en comparación a la destrucción de empresas del período 2008-2013: 1,7 % frente al 4,5 %.

En cuanto a la distribución del tamaño empresarial el rasgo más relevante en las manufacturas es la elevada presencia de microempresas y, además, existe una parte importante de empresas que no tienen asalariados (es decir, son empresarios individuales, autónomos). En el período 2014-2021, las empresas sin asalariados han representado el 35 % del total. Así que sumando a estas empresas aquellas que tienen menos de 10 trabajadores, su peso asciende en este período al 84 %. De hecho, solo el 1,4 % cuenta con más de 100 asalariados.

Que el tamaño empresarial español sea pequeño es un inconveniente, ya que existe evidencia de una correlación positiva con la productividad media del trabajo.

Además, numerosos estudios (véase, por ejemplo, Huerta y Salas, 2018) muestran una correlación positiva entre el tamaño empresarial y la propensión marginal a exportar, así como entre el tamaño y la propensión a invertir en I+D. Estos dos efectos surgen debido a que existen costes fijos (incluso “hundidos” que no pueden recuperarse en ningún caso) para competir en los mercados internacionales y para obtener resultados razonables en innovación. Por tanto, si se pretende competir mejor se debería aumentar el tamaño medio de las empresas o bien, intentar que aunque sean empresas pequeñas se posicionen bien en los mercados y aumenten su propensión a invertir en I+D mediante acuerdos de empresas (*clusters, joint ventures, etc.*). Algunas empresas como las denominadas “multinacionales de bolsillo” ya lo han hecho y han demostrado que con pocos trabajadores se puede competir en los mercados internacionales.

## 5. EL ENTORNO Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL

La globalización de las economías y la mayor competencia internacional han dado lugar a profundos cambios en la forma de concebir y desarrollar las estrategias empresariales. Entre los factores que han intervenido en este proceso están:

1. La difusión de innovaciones técnicas radicales, registradas principalmente en las tecnologías de información y comunicación (TIC).
2. La internacionalización de las actividades productivas, mediante la segmentación y la localización en distintos países de las diferentes fases del proceso productivo (*outsourcing*) en la búsqueda de un mayor aprovechamiento de las ventajas competitivas de cada región.
3. La intensificación de los procesos de integración económica, cuyo máximo exponente fue la formación de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

La internacionalización se ha debido, en gran parte, a una mayor fluidez de los mercados de capitales que ha permitido homogeneizar las condiciones en las que se accede a la financiación y ha aumentado la competencia por la captación de recursos, por tanto, ha intensificado el peso relativo de los costes de capital dentro de la estructura de costes de las empresas. De otra parte, la expansión del comercio mundial y la labor del GATT han posibilitado una progresiva desaparición de las barreras arancelarias (el sector de textil y confección es un claro ejemplo), así como una mayor similitud en las economías nacionales. En este sentido, la existencia de compañías internacionales y el mayor acceso a la información han uniformado las pautas de consumo de los países y generando un mayor clima de competencia internacional.

España ya no presenta una ventaja comparativa en costes ni frente a los nuevos Estados miembros de la Unión Europea ni respecto de países asiáticos. Por tanto, es preciso buscar nuevas estrategias de competitividad basadas en la I+D que permitan desarrollar productos con mayor valor añadido. Las empresas que permanecieron en el mercado tras la crisis financiera de 2008 y ahora en 2021 después del desplome de la actividad por la pandemia son empresas que, en media, presentan una mayor probabilidad a realizar I+D y una mayor probabilidad de exportar.

Desde el año 2014, la Comisión Europea comenzó a impulsar y a reconocer el protagonismo que debe tener la industria y se volvió a discutir sobre la necesidad de una política industrial en el marco de la Unión Europea<sup>6</sup>. La Comisión Europea presentó una comunicación (CE, 2014) bajo el título “Por un renacimiento industrial europeo” donde se afirmaba que “La Comisión considera que una base industrial fuerte es fundamental para la recuperación económica y la competitividad europeas”. De hecho, se marcó como objetivo que, en 2020, el sector industrial recuperara el nivel del 20 % de la actividad económica. En España, se está bastante lejos de esta cifra, pero otros países están en ese umbral e incluso lo superan (por ejemplo,

FIGURA 7.2

**EJES DE ACTUACIÓN PARA LA POLÍTICA INDUSTRIAL EUROPEA**



Fuente: Elaboración propia a partir de CE (2014).

<sup>6</sup> En Myro (2018) se exponen algunas líneas de actuación para una política industrial.

Alemania está en torno al 23 %, véase el cuadro 7.1). En el caso de España es difícil (por no decir, imposible) que se llegue a alcanzar esta cifra porque ha existido un proceso de “*Outsourcing*” de actividades de servicios que se realizaban en las empresas industriales pero que ahora están en el sector servicios (cuando se analice el sector servicios se comprobará este aspecto).

Justo un día antes de declararse la pandemia por el COVID-19, la Comisión Europea volvía a presentar una guía de actuación para fortalecer la industria bajo el título “Un nuevo modelo de industria para Europa”, donde fundamentalmente apostaba por la digitalización y la descarbonización. En la actualidad, ese nuevo modelo sigue vigente y se ha insertado en el programa de ayudas para la recuperación *Next Generation EU*. En España, la Política Industrial 2030 se materializa a través de la Componente 12 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que mantiene los ejes de actuación identificados ya antes de la pandemia y que se resumen en la figura 7.2.

Sin olvidar los ejes prioritarios fijados en Europa en 2014, la estrategia aprobada en España en 2021 se centra en cuatro objetivos:

- Digitalización de sectores estratégicos: agroalimentario, salud, automoción, turismo y comercio.
- Modernización y sostenibilidad de la industria, con especial atención a la transformación de la industria electrointensiva.
- Impulso de las industrias “verdes” y digitales.
- Estrategia Española de Economía Circular y modernización del sistema de gestión y tratamiento de residuos.

Estos objetivos son la base para definir las actuaciones donde se dirijan los fondos *Next Generation EU*, conocidos como proyectos estratégicos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (*Pertes*). El primero en aprobarse ha sido el PERTE para el desarrollo del Coche Eléctrico y Conectado (julio de 2021), después se han aprobado el PERTE para la salud de vanguardia, el PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento o el PERTE Agroalimentario. Quedan otros pendientes de aprobación.

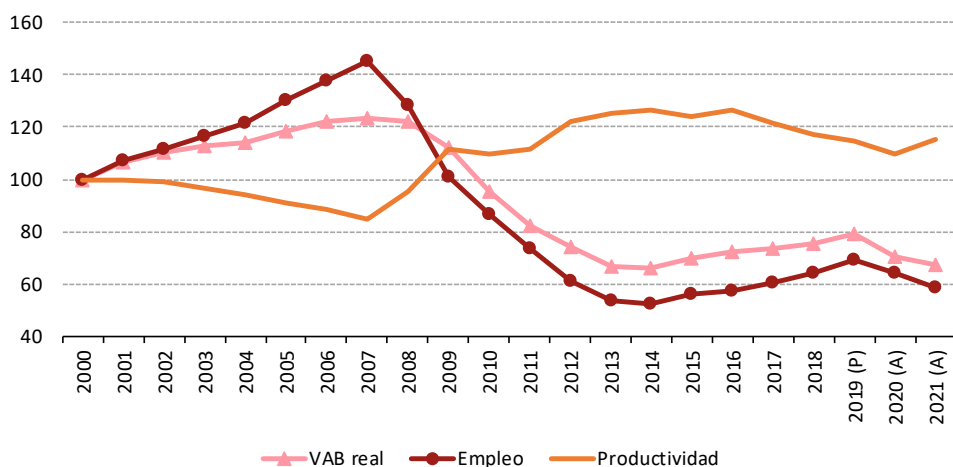
## 6. EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

La actividad de construcción llegó a ser una de las más relevantes de la economía española en términos de participación en el valor añadido bruto, empleo, inver-

sión y creación de empresas. Se trata de un sector muy cíclico potenciado porque el sector residencial es un producto que se utiliza como inversión del ahorro de las familias y crece en las etapas de expansión (véase la evolución de esta componente en el capítulo IV que se estudia la FBCF). En el sector de construcción se distinguen los subsectores de edificación y obra civil (o ingeniería civil). La edificación es el segmento de mayor relevancia (con tres cuartas partes del total), y dentro de éste la edificación residencial es la actividad más relevante.

FIGURA 7.3

**EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN: VAB, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD**



Fuente: Elaboración propia a partir de CNE y CTRE del INE (febrero-2022).

Con la burbuja inmobiliaria de comienzos de siglo el VAB de la construcción llegó a alcanzar el 10,4 % en 2008. Después de la crisis, en 2014, solo representaba el 5,2 % (véase el cuadro 1.2 del capítulo I). En 2019, tras un quinquenio de crecimiento económico, el sector se está recuperando muy lentamente y no había alcanzado el 6 %. Con los efectos de la pandemia ha vuelto a estancarse y, en 2021, representa el 5,2 % del PIB español. Esta cifra todavía parece baja en un país que como el nuestro se cuenta con un sector turístico muy relevante y que genera demanda residencial adicional a la demanda de los residentes.

Además, es un sector muy intensivo en factor trabajo por lo que en épocas expansivas crea mucho empleo (con el inconveniente de lastrar aún más su baja productividad) y en épocas recesivas el ajuste en el empleo es muy intenso. La figura 7.3 muestra perfectamente este proceso. Entre 2007 y 2013 se destruyeron

1,7 millones de empleos, lo que supone que en 2013 el número de trabajadores era prácticamente la mitad de los existentes al comienzo de siglo. Este ajuste permite que la productividad crezca, pero a partir de ese momento se vuelve a estancar puesto que el crecimiento en el VAB va acompañado por creación de empleo. Por último, el efecto de la pandemia en este sector se aprecia más en el VAB que en el empleo debido a la amortiguación que supusieron los ERTE en 2020, si bien en 2021 el ajuste en el empleo está siendo más notoria.

## 7. IDEAS BÁSICAS

El desarrollo de la industria durante la década de los 60 se sustentó en una profunda capitalización junto con ahorro de trabajo, por consiguiente, aumentó la productividad. Pero no se afrontaron los desequilibrios de la estructura productiva resultado del desarrollo industrial orientado totalmente a la demanda interna. Por ello, la crisis energética de 1973 y la mayor competencia internacional supusieron un fuerte revés para la industria que, en 1984, se enfrentó a una intensa reconversión que puso las bases para una nueva etapa de crecimiento a partir de 1986. Esta expansión también estuvo incentivada por las buenas expectativas con la incorporación a la CEE. Pronto se volvería a una fase de recesión consecuencia de la contracción en la demanda interna y el incremento de los costes laborales. La expansión iniciada en 1995 se apoyó en una fuerte reestructuración de las plantillas (con el consiguiente aumento de la productividad) y la mejora de competitividad internacional mediante la devaluación de la peseta. Hasta 2007 se asiste a un período de crecimiento sostenido en la industria, sin embargo, esto no impide que desde el año 2000 pierda peso en el conjunto de la economía (desindustrialización). Con la Gran Recesión la industria sufrió una reestructuración muy notoria con una salida masiva de empresas y una destrucción neta de empleo sin precedentes. Desde 2010 los mejores resultados económicos le permitieron mantener la relevancia perdida. Con la pandemia ha vuelto a destruir empleo en términos netos, aunque en 2021 el VAB está creciendo.

La construcción había llegado a ser en 2008 uno de los sectores más relevantes de la economía española alcanzando su VAB nominal el 10,4 %. Desde entonces se produjo un brusco ajuste que ha rebajado su relevancia hasta el 5,2 % en 2021. Es un sector intensivo en mano de obra, por tanto, con una productividad muy baja. Además, su actividad es muy dependiente del ciclo económico de manera que en recesión es uno de los sectores que más reduce el empleo.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Coste laboral unitario (CLU).** Coste de personal por unidad producida.

$$CLU = \frac{CL}{Y} = \frac{CL}{P * Q} = \frac{\frac{CL}{L}}{P * \frac{Q}{L}} = \frac{\text{salario medio}}{P * PMeL}$$

donde:

$CL$  = Costes laborales

$Y$  = Valor monetario de la producción

$P$  = Precios de mercado de la producción

$Q$  = Producción (unidades físicas)

$L$  = Trabajo

$PMeL$  = Productividad media del trabajo

**Índice de concentración, CR4.** Suma de las cuotas de mercado de las cuatro empresas más grandes del sector/mercado.

**Productividad aparente del trabajo.** Se calcula como la ratio entre el VAB a coste de los factores y el número de trabajadores.

## Bibliografía

CE (2014). Por un renacimiento industrial europeo: Comisión Europea, COM(2014) 14 final. Disponible en: <http://europa.eu>

FARIÑAS, J. C. y JAUMANDREU, J. (1999). *La Empresa Industrial en la Década de los Noventa*. Madrid: Fundación Agertaria-Visor.

HUERTA, E. y SALAS, V. (2018). “Productividad y tamaño de las empresas: ¿Dónde están las palancas para el cambio?”. En: E. HUERTA y M. J. MORAL (eds.), *Innovación y Competitividad: desafíos para la Industria Española*, (pp. 425-462). Disponible en: [www.funcas.es/ofei/](http://www.funcas.es/ofei/)

MORAL, M. J. (2018). “Diferenciales salariales en el inicio de la recuperación económica de 2014”. En: E. HUERTA y M. J. MORAL (eds.), *Innovación y Competitividad: desafíos para la Industria Española*, (pp.317-347). Disponible en: [www.funcas.es/ofei](http://www.funcas.es/ofei/)

MORAL, M. J. (2021). La actividad manufacturera está dejando atrás el colapso provocado por la pandemia. Disponible en: [www.funcas.es](http://www.funcas.es)

MORAL, M. J. y PAZÓ, C. (2015). “La industria española: desde la crisis hacia la fortaleza”. *Papeles de Economía Española*, 144, pp. 2–23. Disponible en: [www.funcas.es](http://www.funcas.es)

MYRO, R. (2018). “La apuesta por la industria y la política industrial”. En: E. HUERTA y M. J. MORAL (eds.), *Innovación y Competitividad: desafíos para la Industria Española*, (pp.117-140). Disponible en: [www.funcas.es/ofei](http://www.funcas.es/ofei/)

MYRO, R. (2021). “La industria española después de la pandemia”. *Información Comercial Española*, 919, pp. 41–62. Disponible en: [www.revistasice.com/](http://www.revistasice.com/)

PORTER, M. (1999). *Ser Competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones*. Bilbao: Deusto.

SEGURA, J. (1992). *La Industria Española y la competitividad*. Madrid: Espasa Calpe.

SEGURA, J. y GONZÁLEZ, A. (1992). “La industria española: evolución y perspectivas”. *Papeles de Economía Española*, 50, pp. 20–43. Disponible en: [www.funcas.es](http://www.funcas.es)





## CAPÍTULO VIII

### El sector de servicios

María José Moral

#### 1. ORIENTACIÓN GENERAL

En este capítulo se estudia el sector terciario de la economía española a través de la evolución de las principales variables económicas. Para entender su comportamiento agregado se identifican las actividades económicas que lo integran, comprobando que existe una fuerte heterogeneidad. El otro punto crucial en el sector de servicios es la (des)regulación que intenta mejorar y liberalizar las condiciones en las que se ofrecen los servicios.

En la segunda parte del capítulo se estudia más en detalle la principal actividad de servicios: el turismo. La relevancia del turismo en la economía española es clave no solo por su aportación al PIB y al empleo, sino también por su contribución en la financiación del déficit comercial.

#### PREGUNTAS GENERALES

*¿Qué es la terciarización de la economía?*

*¿Qué actividades son las que más aportan al VAB de servicios?*

*¿Cómo es la productividad en el sector de servicios? ¿Por qué?*

*¿Qué es la inflación dual?*

*¿Qué presencia cuantitativa tiene el turismo en la economía?*

*¿Cuáles son los principales mercados emisores de turistas hacia España?*

## 2. EL SECTOR DE SERVICIOS

La “terciarización de la economía”, proceso caracterizado por un aumento de la producción y del empleo en el sector servicios, es el paso natural en el desarrollo económico, ya que el aumento de la renta permite a las familias demandar más servicios de salud, educación, turismo, transporte, ocio y comunicaciones. La economía española desde hace décadas presenta una economía muy terciarizada: en 1995 el sector servicios ya representaba el 60,4 % del PIB nominal y ocupaba al 64,6 % de la fuerza laboral. Si bien este sector ha seguido avanzando y, en 2021, estas cifras son 67,2 % y 78,0 %, respectivamente (véanse los cuadros 1.2 y 1.3 del capítulo I)

### 2.1. Actividades de servicios

El sector servicios aglutina bajo su paraguas a un conjunto de actividades económicas muy dispares. Por ello, es habitual utilizar algún criterio para clasificar aquellas actividades más homogéneas. El punto de vista más amplio se refiere a la titularidad de quién ofrece el servicio, pública o privada. En realidad, esta diferenciación pretende reflejar las distintas condiciones de competencia a la que se enfrentan. *Los servicios de mercado* se venden y los consumidores pagan un precio económicamente significativo que es resultado del mercado. Mientras que *los servicios no de mercado* suelen ser gratuitos o, en todo caso, se paga una tasa que es muy reducida en comparación al coste del servicio. Esta clasificación es muy utilizada cuando se pretende tener, de forma sencilla, una idea adecuada sobre la evolución de los precios del sector. No obstante, esta clasificación presenta limitaciones. Por una parte, en los servicios de mercado todavía se encuentra mucha diversidad, por ejemplo, en la productividad; y por otra parte, en los servicios no de mercado como educación y sanidad existe una parte importante que se ofrece en el mercado por la iniciativa privada. Por todo ello, cuando se quiere obtener un mayor conocimiento de las características estructurales del sector de servicios es preciso descender en el grado de desagregación.

La Contabilidad Nacional que elabora el INE, dada la relevancia cuantitativa de las actividades de servicios, distingue siete subsectores: “Comercio, transporte y hostelería”, “Información y comunicaciones”, “Act. Financieras y de Seguros”, “Act. Inmobiliarias”, “Act. profesionales y científicas”, “Administración pública, educación y sanidad” y “Act. artísticas, recreativas y otros servicios”.

El cuadro 8.1 muestra, para los años 2000, 2007, 2019 y 2021, el peso relativo en el VAB nominal y el empleo de servicios de cada una de las ramas de actividad que distingue la Contabilidad Nacional. Los *servicios no de mercado* incluyen a la

## CUADRO 8.1

## ESTRUCTURA DEL SECTOR DE SERVICIOS, 2000-2021

(EN PORCENTAJE)

	VAB nominal				Empleo			
	2000	2007	2019	2021(A)	2000	2007	2019	2021(A)
Comercio, transporte y hostelería	36,5	32,2	31,6	29,0	42,9	41,2	37,9	35,2
Información y comunicaciones	6,8	6,0	5,0	5,2	3,4	3,2	3,6	4,0
Act. financieras y de seguros	6,6	7,3	5,1	5,6	3,6	3,0	2,4	2,5
Act. inmobiliarias	9,6	13,8	15,5	16,1	1,0	1,4	1,5	1,5
Act. profesionales y científicas	9,8	10,9	12,1	11,6	10,4	14,4	16,4	17,2
Act. artísticas y otros servicios	6,1	5,9	6,5	5,4	9,8	9,9	9,7	9,1
AA. PP., educación y sanidad	24,5	23,8	24,2	27,1	28,8	27,0	28,5	30,6
SERVICIOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: A=Avance.

Fuentes: CNE y CTRE (INE), marzo 2022.

Administración Pública, la educación y la sanidad. Tradicionalmente estos servicios han representado alrededor del 25 % del VAB total de servicios, siendo esta cifra muy estable en las últimas décadas, independientemente de la fase del ciclo económico. Sin embargo, con la pandemia la situación ha cambiado y este sector representa, en 2021, el 27,1 % del VAB de servicios y el 30,6 % del empleo en dicho sector.

Dentro de los servicios de mercado la agrupación que aglutina al “comercio, transporte y hostelería” conforma la partida más importante. A comienzos del siglo XXI representaba el 36,5 % del VAB de servicios, si bien esta relevancia fue mermando y, en 2019, representaba el 31,6 %. La pandemia ha tenido efectos muy negativos en el turismo, por lo que este subsector ha reducido su participación. Las actividades inmobiliarias, a pesar del notorio ajuste sufrido por la construcción durante la crisis financiera de 2008, durante la última etapa expansiva han incrementado su protagonismo. Por tanto, dado que la construcción está muy lejos de la producción que tenía en 2007, la compraventa de vivienda usada está explicando

esta evolución. Por su parte, las actividades financieras y de seguros crecieron a comienzos de siglo, pero la crisis financiera de 2008 también les pasó factura y, en 2019, todavía no habían recuperado el peso relativo que tenían dos décadas atrás. Si bien, con la pandemia estas actividades han seguido su curso y no han sufrido tanto los efectos negativos.

Es importante señalar el aumento lento pero continuo de las actividades profesionales (que incluyen los servicios a empresas de informática, seguridad, etc.) como consecuencia de un cambio estructural más amplio, ya que es el resultado de la subcontratación (*outsourcing*) que están realizando las empresas industriales de este tipo de actividades y que ahora están contabilizadas en el sector servicios. Por tanto, si este incremento se “añadiera” a la industria se percibiría un incremento en su actividad<sup>1</sup>. Por ejemplo, en Alemania no se ha seguido esta estrategia de subcontratación a otras empresas y es una de las razones que explica que su VAB industrial no haya disminuido (véase el cuadro 7.1 del capítulo VII).

Por último, están las actividades artísticas y recreativas cuya generación de riqueza no es despreciable y, en 2019, alcanzaba el 6,5 % del VAB de servicios<sup>2</sup>. No obstante, con la pandemia ha sido uno de los sectores más afectados puesto que su actividad presencial prácticamente desapareció y esto se nota en la caída en su

## CUADRO 8.2

### ESTRUCTURA DEL SECTOR DE SERVICIOS EN EUROPA, 2021

(EN PORCENTAJE SOBRE EL VAB DE SERVICIOS)

	UE-27	Alemania	España	Francia	Italia
Comercio, transporte y hostelería	25,5	23,0	29,0	21,6	28,7
Información y comunicaciones	7,5	7,2	5,2	7,5	5,2
Act. financieras y de seguros	5,9	5,4	5,6	4,7	6,5
Act. inmobiliarias	15,1	15,4	16,1	16,4	18,8
Act. profesionales	15,3	16,3	11,6	17,9	12,8
AA. PP., sanidad y educación	26,6	27,6	27,1	28,6	23,1
Act. artísticas y otros servicios	4,0	5,1	5,4	3,4	4,9
SERVICIOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Eurostat, marzo 2022.

<sup>1</sup> En Cuadrado Roura (2016) se discute sobre la terciarización de la industria manufacturera.

<sup>2</sup> Dentro del Plan Estadístico Nacional se está elaborando una *Cuenta Satélite de la Cultura* en España que permite aglutinar todas las estadísticas oficiales sobre estas actividades de servicios. Si bien va con bastante retraso, pues en marzo de 2022 el último dato disponible es de 2019.

aportación al VAB de servicios. Sin embargo, en el caso del empleo su participación ha caído con menor intensidad.

El proceso de *terciarización* de la economía ha sido común al resto de Europa, de manera que la relevancia del sector servicios en España es similar a la existente en la UE-27. Si bien, cuando se compara la distribución entre las actividades de servicios se comprueba que existen diferentes patrones. La principal diferencia surge como consecuencia de la relevancia del sector turístico y del transporte (de viajeros y de mercancías) en nuestro país que explica la mayor presencia de este subsector en relación al resto (véase el cuadro 8.2). Precisamente, esta distribución más sesgada hacia actividades de “turismo, transporte y comercio” que presentan un menor valor añadido y son más intensivas en trabajo provocan que la productividad total del sector servicios español sea más baja.

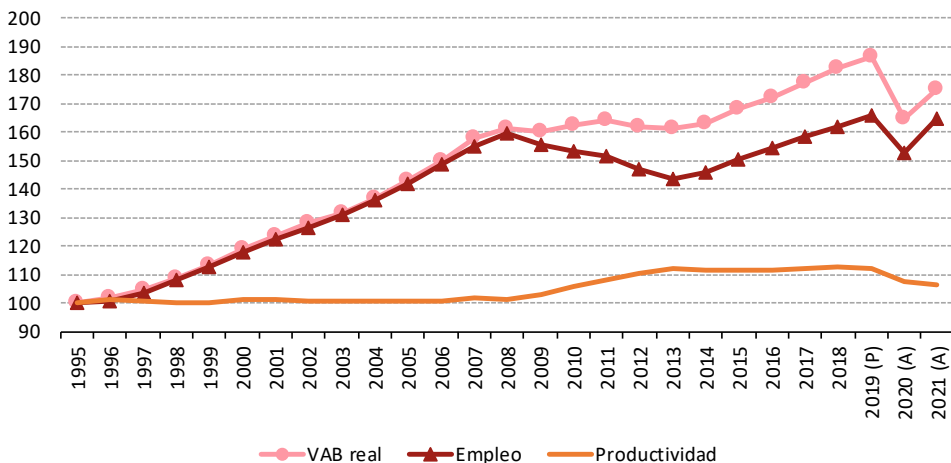
## 2.2. Principales macromagnitudes

En esta sección se exponen las principales magnitudes y las características que definen el sector servicios en España y que se observan muy claramente en la figura 8.1.

FIGURA 8.1

### SECTOR DE SERVICIOS: VAB, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD (1995-2021)

(ÍNDICE BASE 1995=100)



Nota: VAB a precios constantes, el empleo mide los ocupados en puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo. La productividad es el cociente entre ambas variables.

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de CNE y CTRE, INE (febrero 2022).

En primer lugar, se trata de un sector intensivo en trabajo y, por ello, con una productividad media baja que crece muy poco. Además, en las fluctuaciones cíclicas de la economía presenta un comportamiento estabilizador que implica que en etapas recesivas decrece menos que la media (si la tasa de variación es negativa), pero en las etapas expansivas crece más lentamente que la media.

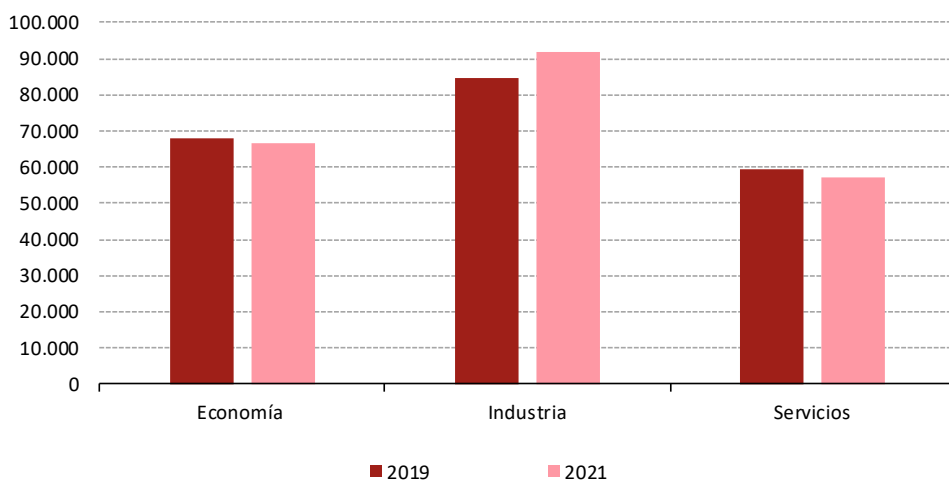
La expansión económica iniciada en 1995 generó un crecimiento en el VAB real muy intenso tanto que, en 2008, era un 60 % superior del registrado en el año 1995. Pero también creció con la misma intensidad el empleo (se crearon 3,4 millones de puestos de trabajo, (véase el cuadro 1.3 del capítulo I). Por tanto, esta evolución provocó que la productividad no creciera (recuérdese que esto no ocurrió ni en el sector primario, ni en industria).

Con la recesión financiera de 2008, el VAB real de servicios se mantuvo y disminuyó el empleo con lo que fue un período de avance en la productividad. En la etapa expansiva (2014-2019) el crecimiento del VAB real estuvo acompañado por crecimiento en el empleo por lo que, de nuevo, se estancó la productividad. Los efectos de la pandemia se observan claramente en la figura 8.1 con una caída sin

FIGURA 8.2

**PRODUCTIVIDAD SECTORIAL**

(EN EUROS)



*Nota:* La productividad es el cociente entre el VAB a precios corrientes y los ocupados en puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.

*Fuentes:* Elaboración propia a partir de datos de CNE y CTRE, INE (marzo 2022).

precedentes en la generación de riqueza de este sector, si bien la disminución en el empleo fue algo menos intensa (debido a la protección de los ERTE). Este patrón genera una reducción en la productividad pero es “ficticia”, ya que las empresas han generado el VAB con menos empleo aunque se ha estado contabilizando a todos los empleados estuvieran o no en ERTE.

Como se ha mencionado, en media, la productividad en el sector servicios es inferior al resto de sectores, debido a la intensidad en el uso de mano de obra (aspecto éste especialmente importante en el turismo). Aunque es cierto que existen algunas actividades (fundamentalmente financieras, informáticas, servicios a empresas de I+D...) que presentan una productividad muy alta. La figura 8.2 presenta la productividad media en la economía española, la industria y el sector servicios en 2019 y 2021. Es evidente que la productividad media del sector servicios es bastante más baja que en la industria y también está por debajo de la media de la economía.

Otra característica que se le atribuye al sector de servicios es su elevada tasa de inflación en comparación con la media de la economía. A este fenómeno se le conoce como “inflación dual”. Sin embargo, en los últimos años el crecimiento de los precios en los servicios se ha acercado al del resto de los productos. Entre las razones que explican la disminución de la inflación dual se distinguen dos tipos, en función de su procedencia:

- Por la falta de competencia en el sector

Era habitual que la provisión de muchos servicios precisara de una proximidad entre el oferente y el consumidor, lo que otorgaba al oferente poder de mercado y, por tanto, la posibilidad de subir más los precios. Pues bien, esta particularidad se está perdiendo, ya que en muchos servicios el oferente está a miles de kilómetros del demandante y esto ha permitido que aumente la competencia y con ello que bajen los precios.

La regulación reducía la competencia porque dificultaba la entrada de nuevos competidores (sobre este aspecto, véase la siguiente sección). Sin embargo, el intenso proceso de liberalización de los mercados de servicios (las telecomunicaciones o el comercio son un ejemplo) sin duda ha redundado en una contención de los precios que incluso las empresas involucradas llegan a catalogar en ocasiones como guerra de precios.

- Características de la demanda en determinados servicios

Muchos servicios presentan un carácter de “bien público”, de manera que el Estado debe asegurar su provisión a un precio razonable (por ejemplo,



el transporte). Luego, está justificada la intervención pública, de manera que se regulan los precios y se fijan precios que siguen una senda similar al conjunto de la economía e incluso en etapas recesivas pueden crecer menos.

Muchos servicios todavía presentan un carácter de “bien de lujo” (por ejemplo, actividades turísticas y de ocio) y en una situación de fuerte recesión los consumidores prescindirán antes de estos productos, por tanto, una estrategia para mantener las ventas en los períodos de crisis ha sido no subir demasiado los precios.

En definitiva, aunque es intrínseco a los servicios que exista un efecto de “inflación dual” durante la crisis financiera de 2008 se contuvieron los precios en comparación con los precios medios de la economía. Con la pandemia también se contuvieron los precios en estos servicios, pero ante la recuperación de 2021 se ha asistido a un incremento significativo de precios en estas actividades.

### 2.3. Hacia la liberalización de los servicios

El proceso de terciarización de la economía española ha ido acompañado por una intensa intervención pública que, poco a poco, ha ido dando paso a la liberalización, más acorde con las nuevas condiciones de los mercados globalizados y sometidos a una mayor competencia. En este sentido, la Directiva para la liberalización de los servicios de la UE (Directiva 2006/123/CE)<sup>3</sup>, así como el uso de las nuevas tecnologías está favoreciendo la creciente liberalización. Sin duda, la globalización de los mercados permite ofrecer gran número de servicios desde cualquier parte del mundo lo que está contribuyendo a marcar cambios en la estructura del sector servicios. La digitalización de la economía ofrece mayores posibilidades tecnológicas que abren la puerta a nuevos modelos de negocio y que deben de regularse para que queden claras las reglas de competencia, ya que una mayor competencia redundará en un crecimiento más moderado de los precios.

La crisis de 2020 ha generado una situación no conocida en las actividades de turismo, pero también en otras actividades artísticas y culturales por lo que se han “adelantado” modelos de negocio digitales en estas actividades.

La expansión futura del sector servicios está condicionada a una mayor capitalización, la aplicación generalizada de las nuevas tecnologías, la expansión de los servicios a las empresas y los cambios sociológicos y políticos. En cualquier caso,

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, esto favoreció la eliminación de barreras a la entrada de grandes superficies de distribución generando un incremento de la competencia en el comercio minorista.

existen todavía obstáculos a la implantación de actividades que se deben subsanar, lo que exige mejorar la regulación en el sector de servicios tanto en España como en Europa.

### 3. EL TURISMO EN ESPAÑA

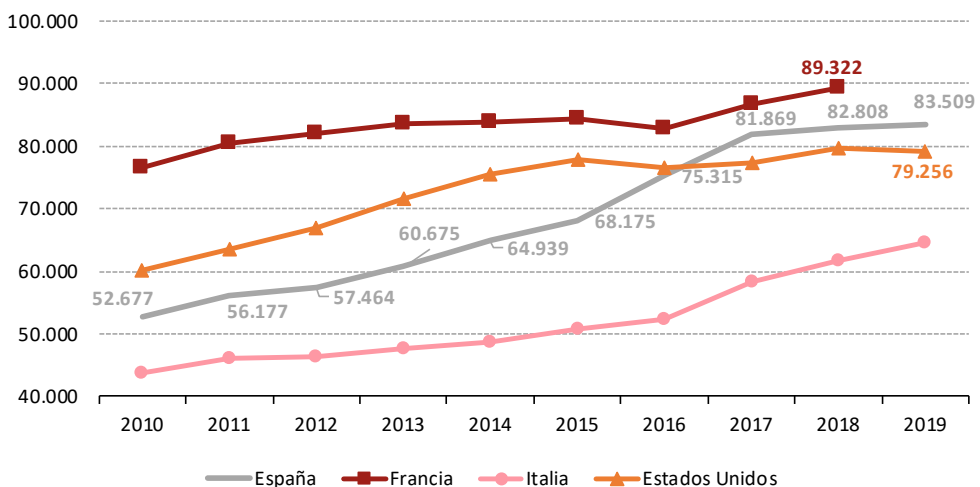
#### 3.1. Caracterización del sector turístico español

En 2019, según los datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), España mantenía la segunda posición en el *ranking* mundial por llegada de turistas, por detrás de Francia (aunque no están disponibles los datos de 2019). La figura 8.3 muestra los principales destinos por llegada de turistas en el mundo de 2010 a 2019. Por el colapso que ha supuesto la pandemia en este sector, los datos no están disponibles para todos los países ni siquiera para 2020, por lo que se ha dejado este gráfico general con la situación pre-pandemia que debería ser el objetivo a conseguir.

*El turismo receptor en España, hasta 2019, había mostrado un comportamiento muy bueno, alcanzado los 83,5 millones de turistas. En 2021, todavía la cifra está en 31,1 millones. España es el segundo país por llegada de turistas y también por*

FIGURA 8.3

#### PRINCIPALES DESTINOS TURÍSTICOS EN EL MUNDO (LLEGADAS DE TURISTAS)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OMT, febrero 2022.

ingresos por turismo internacional, lo que le permite tener un superávit por turismo magnífico (véase el estudio de la Balanza por turismo en el capítulo dedicado al sector exterior). Esa evolución tan extraordinaria desde 2010 se apoya en la competitividad del sector turístico español, pero también en que otros destinos alternativos de la cuenca mediterránea del norte de África dejaron de ser competidores directos por su situación política en la “primavera árabe” (véase Moral, 2017). Sin embargo, en 2018, estos países mostraban ya una situación social y política más estable y volvieron a captar turistas, dando lugar a que el ritmo de crecimiento del número de turistas en España se suavizara (figura 8.3).

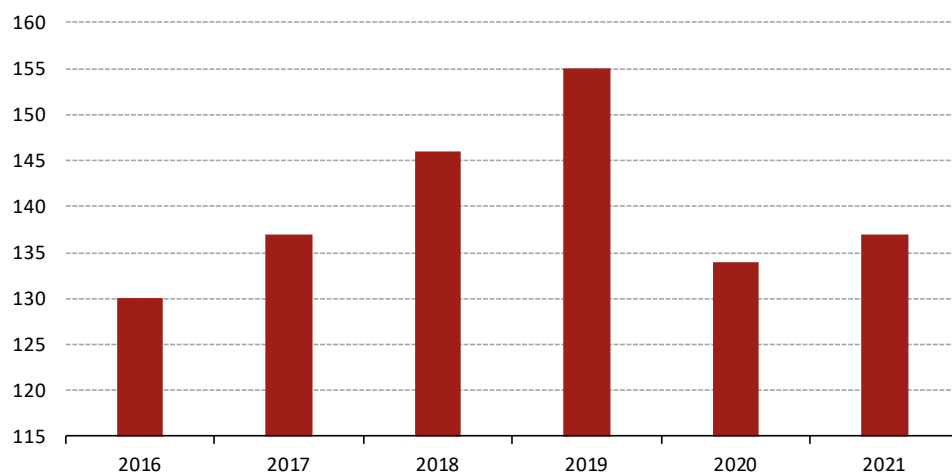
El análisis estructural de la actividad turística en España se apoya en la información que aporta la *Cuenta Satélite de Turismo* (CST), elaborada por el INE siguiendo la metodología aprobada internacionalmente. El turismo, hasta la pandemia, era el primer sector de actividad en cuanto a la aportación al PIB español y también en cuanto al empleo. Así, en 2019 su participación en la economía (desde un punto de vista de actividades directas e indirectas) representó el 12,4 % del PIB y el 12,7 % del total de ocupados (equivalente a tiempo completo). De hecho, España es el país desarrollado donde el turismo representa una participación tan elevada.

Un aspecto que conviene no olvidar es que aunque el turismo receptor es muy relevante en el sector turístico, el valor añadido bruto generado por los residentes en España es prácticamente igual de relevante. Esta característica se ha comprobado claramente en el año 2020 cuando la entrada de turistas internacionales se ha desplomado (solo llegaron 18,9 millones frente a los 83,5 del año anterior), y aun así la aportación del turismo al PIB español fue del 5,5 % que se explica fundamentalmente por el turismo “interno”. A pesar de esta caída tan notoria en la riqueza generada en turismo, la buena noticia es que el empleo ha mantenido su presencia en el 11,8 % del total de ocupados (debido a los ERTE).

Los excelentes resultados obtenidos en las últimas décadas explican que el sector se convirtiera en el motor clave para la recuperación de la crisis financiera de 2008 y posteriormente en la expansión a partir de 2015, no solo en su aportación al crecimiento de la economía sino también en la financiación del déficit comercial (véase el capítulo II). Sin embargo, ese crecimiento en las llegadas de turistas estaba mostrando un problema de sostenibilidad a medio y largo plazo al que no se estaba poniendo demasiada atención. Se trata de la evolución que siguieron los gastos medios por turista, ya que no crecieron de igual manera e incluso, en ocasiones, disminuyeron. No obstante desde 2016 a 2019 los gastos medios diarios crecieron, aunque en 2020 se han reducido sensiblemente, es decir, no solo vinieron menos turistas sino que también se gastaron menos (véase la figura 8.4).

FIGURA 8.4

### GASTO MEDIO DIARIO DE LOS TURISTAS INTERNACIONALES (EN EUROS)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EGATUR, marzo 2022.

Conocer este panorama prepandemia y la relevancia del turismo es crucial para entender por qué los efectos negativos de la pandemia sobre la economía española han sido más relevantes en 2020 y por qué la recuperación está siendo un poco más lenta que en otros países de nuestro entorno. Por tanto, es evidente que se debe aplicar una política activa para la recuperación del sector, aunque todavía no se ha aprobado un *PERTE* para este sector.

### 3.2. Estructura de la demanda y la oferta

La propiedad más relevante tanto de la demanda como de la oferta de actividades turísticas es su elevada concentración<sup>4</sup>.

En la demanda existen tres criterios sobre los que se puede analizar la concentración: por los destinos, por los mercados emisores y por los meses.

<sup>4</sup> En este apartado se desarrolla en base a la información prepandemia puesto que lo ocurrido en 2020 no es algo estructural y los datos de 2021 no están disponibles por regiones. Además, es de esperar que se vuelva a una situación estructural similar a la de prepandemia, por tanto, es la que debemos de conocer con más profundidad.

Respecto a la oferta y los destinos preferidos por los turistas, la concentración se explica porque el turismo de sol y playa es el mayoritario en España. Luego, la demanda de destinos del litoral mediterráneo y los archipiélagos es la más elevada, pero también Madrid (donde el turismo cultural y de negocios sigue creciendo). Entre Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid acaparan el 90 % de los turistas internacionales que llegan al país. Recuérdese, por ejemplo, cómo los efectos de la pandemia sobre Canarias y Baleares han sido tan fuertes que han hecho retroceder significativamente el PIB per cápita de estas comunidades (véase el cuadro 3.2 del capítulo III).

Los turistas internacionales proceden en su mayoría de tres países (Reino Unido, Alemania y Francia), seguido a bastante distancia de Italia y Estados Unidos (que está experimentando un aumento importante). No obstante, se está observando que dicha concentración está retrocediendo, ya que en 2019 estos turistas representaban el 48,3 % frente al 66,2 % de 2001.

En 2021, el 49,2 % de los turistas seguían procediendo de Reino Unido, Francia y Alemania. En este sentido, el Brexit estaba previsto que afectara negativamente a España, ya que supone un encarecimiento de los precios efectivos a los británicos. Sin embargo, no es posible aislar este efecto puesto que ha coincidido con los confinamientos y los efectos de la pandemia. Aun así, en 2021, solo el 13,8 % de los turistas extranjeros fueron británicos, cuando en 2019 habían representado el 21,6 %. Es decir, por las restricciones de viajes han aumentado los turistas procedentes de países próximos como Francia y Alemania, pero no el Reino Unido.

Por último, también existe concentración según el período del año en que se realizan los viajes. A este fenómeno se denomina *estacionalidad* y evidentemente está motivada por la fuerte especialización en el turismo de sol y playa. Por tanto, en España el “período estival” es cuando se concentra la actividad turística. Baleares es la comunidad con un turismo más estacional (entre junio y septiembre, recibe a más del 60 % de sus turistas). Precisamente por ello, Canarias es una excepción al ofrecer un buen clima a lo largo de todo el año. Aunque también cabe señalar el caso de Extremadura, cuya estacionalidad es bastante baja debido a sus turistas son mayoritariamente residentes españoles que demandan su turismo (rural y cultural) durante todo el año con viajes de corta duración (fin de semana y puentes). A este respecto, es importante tener presente que el turismo urbano es muy poco estacional y permite contrarrestar el problema de la estacionalidad. La Comunidad de Madrid es un buen ejemplo de turismo urbano no estacional. La figura 8.5 muestra la distribución de turistas internacionales a lo largo de los meses de 2018 y 2019 para las comunidades con mayor volumen de turismo (Baleares, Canarias, Cataluña, C. Valenciana y C. de Madrid) y evidencia las diferencias

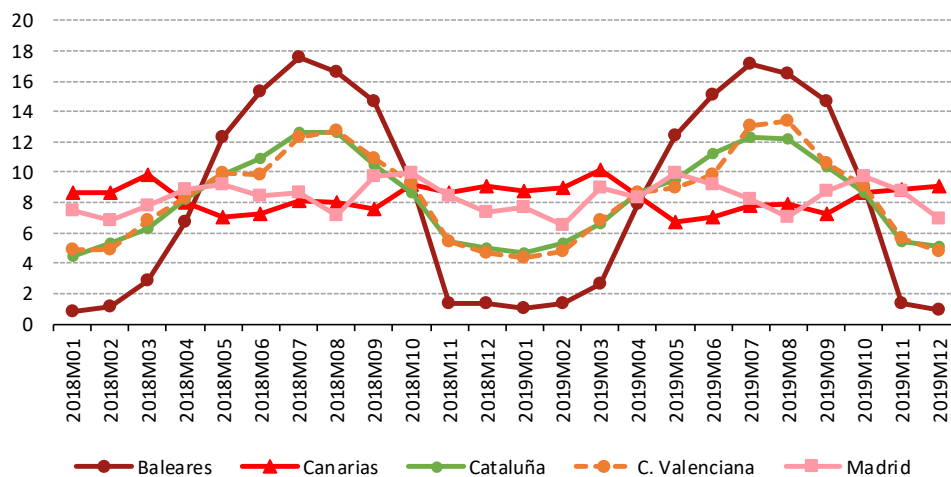
en la estacionalidad entre estas comunidades autónomas. Se confirma que Baleares presenta una estacionalidad muy extrema, mientras que prácticamente no existe en Canarias ni en la Comunidad de Madrid.

El fenómeno de la estacionalidad es un problema puesto que genera una elevada tasa de temporalidad en el empleo. De manera que es preciso crear demanda con el fin de reducir estos efectos nocivos de la estacionalidad. Esto es lo que se hace con los viajes financiados por el Imserso. Así, en el objeto del programa se puede leer: “El Imserso desarrolla su programa de turismo como un servicio complementario de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social española, con el objetivo de proporcionar a las personas mayores estancias en zonas de costa y turismo de interior, contribuyendo con ello a mejorar su calidad de vida, su salud y la prevención de la dependencia. Por otra parte, con el programa de turismo del Imserso se contribuye al mantenimiento del empleo y la actividad económica, paliando las consecuencias que en materia de empleo produce el fenómeno de la estacionalidad en el sector turístico del país”<sup>5</sup>.

FIGURA 8.5

## ESTACIONALIDAD DEL TURISMO EN ESPAÑA

(EN PORCENTAJE)



*Nota:* Los porcentajes se calculan sobre el total de turistas internacionales en cada año para cada región.

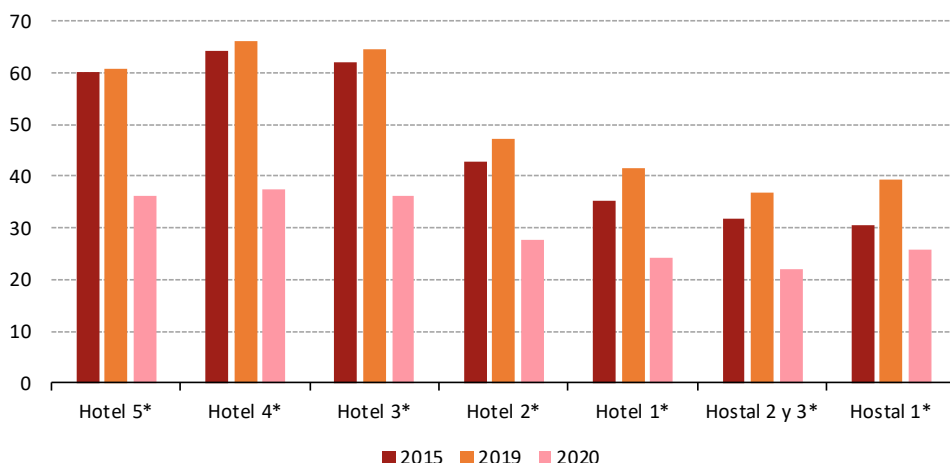
*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de FRONTUR, INE (marzo 2022).

<sup>5</sup> En [https://www.imserso.es/imserso\\_01/envejecimiento\\_activo/vacaciones/objeto\\_programa/index.htm](https://www.imserso.es/imserso_01/envejecimiento_activo/vacaciones/objeto_programa/index.htm)

En definitiva, para que los territorios que más han sufrido los efectos de la pandemia mejoren sus ingresos es fundamental que se reduzca la estacionalidad. Este debería ser un objetivo claro en las medidas que se adopten para reactivar el sector (véase García Andrés y García Baquero, 2021).

Teniendo en cuenta que el grado de ocupación es el resultado de la oferta y la demanda de alojamiento a los precios existentes, este indicador muestra si se tiene algún problema de sobrealojamiento o no. En la figura 8.6 se representa la evolución del grado de ocupación sobre las plazas disponibles mensualmente en 2015, 2019 y 2020. En primer lugar, se observa el avance de la ocupación en la etapa expansiva y como con la pandemia se derrumba (a pesar, del cierre de establecimientos). En segundo lugar, distinguiendo por la calidad de los hoteles se constata que el grado de ocupación en los hoteles de más calidad es muy superior; si bien, se aprecia que está creciendo más rápido en los de calidad inferior. De hecho, la caída en el grado de ocupación en los hoteles de menor calidad ha sido menos intensa motivada seguramente por el tamaño medio de los hoteles, ya que los hoteles de más estrellas tienden a ser más grandes y si decidían abrir era mucho mayor la oferta. En cualquier caso, focalizando la atención en lo ocurrido en la prepandemia con el grado de ocupación se puede concluir que existe una sobreoferta en los

**FIGURA 8.6**  
**GRADO DE OCUPACIÓN**  
(EN PORCENTAJE\*)



*Nota:* Sobre las plazas disponibles en cada mes.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de EOH, marzo 2022.

alojamientos de menor calidad y que la estrategia del sector debe apoyarse en la mejora en la calidad ofertada.

### 3.3. Hacia un cambio de modelo en el sector turístico español

Entre los productos turísticos, el turismo de sol y playa es el principal segmento con más del 80 % del total. No obstante, en los últimos años se están potenciando otras alternativas como el turismo cultural y urbano (congresos y negocios), de naturaleza o de salud, entre otros.

El turismo cultural se está consolidando en España gracias a la conjunción de varios estímulos. En primer lugar, se está mejorando la oferta de ocio y cultura adicional al patrimonio existente en las ciudades (organización de festivales, nuevos museos y exposiciones temporales, rutas gastronómicas,...). En segundo lugar, se ha generado una mayor demanda por parte de turistas residentes auspiciada por las mejores vías de comunicación terrestre y ferroviaria<sup>6</sup>, pero también por parte de turistas no residentes favorecida por el desarrollo de los vuelos de bajo coste.

El turismo rural también está demandado fundamentalmente por residentes (nueve de cada diez turistas que se alojan en turismo rural son residentes) y ha experimentado un impulso importante en la última década. En España, tanto el turismo rural como el cultural se caracterizan por una menor estancia media en el destino, siendo fundamentalmente viajes en fines de semana y puentes. Tanto es así que las propias estadísticas de ocupación en los alojamientos rurales distinguen entre grado de ocupación medio y grado de ocupación en fin de semana.

Existen otros productos turísticos más específicos que buscan captar clientes en nichos concretos del mercado. Así, por ejemplo, un turismo que está consiguiendo muy buenos resultados y que complementa al producto de sol y playa, es el turismo de golf. Además, los buenos resultados se apoyan en que son clientes con mayor poder adquisitivo y con un mayor gasto medio potencial.

A pesar de los buenos resultados globales del turismo en España se debe seguir trabajando para buscar un nuevo modelo de crecimiento del turismo de sol y playa del litoral no tan basado en la construcción y que genere una menor congestión. Se debe consolidar un modelo de crecimiento sostenido más comprometido con el medioambiente que ofrezca al turista un producto de mayor calidad y que no se sustente en una estrategia de precios bajos.

---

<sup>6</sup> En Garín y Moral (2016) se muestra, por ejemplo, que Castilla y León ha mejorado significativamente su nivel de competitividad gracias a este tipo de turismo.



#### 4. IDEAS BÁSICAS

La expansión del sector de servicios está ligada al desarrollo y al proceso de des-industrialización de la economía. Aunque tradicionalmente ha sido un sector muy intervenido, está inmerso en un proceso de liberalización (potenciado desde la UE) que está generando una mayor competencia.

Entre las características más relevantes del sector servicios se encuentran:

- Es un sector muy intensivo en trabajo y, por tanto, con una productividad media inferior a la de la economía.
- Las actividades que componen el sector servicios muestran una elevada dispersión en relación a su aportación al VAB del sector, siendo las más relevantes el comercio, las actividades inmobiliarias y la hostelería.
- Presenta un comportamiento estabilizador en las fluctuaciones cíclicas de la economía española, excepto en el caso de la crisis por el COVID-19.
- Presenta una tasa de inflación superior al resto de productos de la economía. Aunque esta característica está perdiendo fuerza.

España es una potencia en el sector turístico mundial. En 2019 se consolidó como el segundo país por número de turistas y por ingresos por turismo internacional. Muestra de su importancia en la economía lo refleja su aportación al PIB y al empleo. No obstante, estas magnitudes no se distribuyen homogéneamente en el territorio.

La pandemia ha colapsado el turismo internacional en España y, en 2021, solo han llegado 31,1 millones de turistas frente a los 83,5 millones de 2019. El turismo de sol y playa todavía representa la mayoría de la actividad por lo que los destinos se concentran en el litoral mediterráneo y las islas, aunque el turismo urbano y rural está captando cada vez a un número mayor de turistas. Existe una elevada concentración en cuanto a los mercados emisores de turistas: Reino Unido, Alemania y Francia.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Excursionista.** Visitante que no pernocta en el lugar visitado.

**Inflación dual.** La evolución de los precios de la economía en su conjunto es más lenta que la evolución de los precios de los servicios, es decir, los precios de los servicios crecen más deprisa.

**Outsourcing.** Subcontratación de servicios que no afectan la actividad principal de la empresa como, por ejemplo, actividades jurídicas de administración o de contabilidad, limpieza, seguridad, publicidad, etc.

**Turismo emisor.** Turismo realizado por los residentes fuera de las fronteras de su país de residencia.

**Turismo interior.** La suma del turismo interno y el turismo receptor.

**Turismo interno.** Turismo realizado por los residentes dentro de las fronteras de su país de residencia.

**Turismo nacional.** Es la suma del turismo interno y el turismo emisor.

**Turismo receptor.** Turismo realizado por los no residentes dentro de las fronteras del país analizado.

**Turista.** Visitante que pernocta en el lugar visitado.

**Viajero.** Persona que viaja, independientemente de que lo haga por motivos de turismo (en cuyo caso se dice que es visitante) o no (por ejemplo, si le remuneran en el sitio de destino o el viaje dura más de un año).

## Bibliografía

CUADRADO ROURA, J. R. (2016). “Desindustrialización versus Terciarización: del aparente conflicto a una creciente integración”. *Economistas*, 150, pp. 7–17.

GARCÍA ANDRÉS, G. y GARCÍA BAQUERO, A. (2021). “El golpe al turismo y la recuperación de la economía española”. *Cuadernos de Información Económica*, 277, pp. 25–32. Disponible en: <https://www.funcas.es/articulos/el-golpe-al-turismo-y-la-recuperacion-de-la-economia-espanola/>

GARÍN, T. y MORAL, M. J. (2016). “Competitividad del sector turístico español”. *Papeles de Economía Española*, 50, pp. 194–209. Disponible en: [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_PEE/150art13.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/150art13.pdf)

MORAL, M. J. (2017). “El turismo en España: cada día más”. *Cuadernos de Información Económica*, 258, pp. 51–61. Disponible en: [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_CIE/258art05.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_CIE/258art05.pdf)

## CAPÍTULO IX

### El mercado de trabajo

María José Moral

#### 1. ORIENTACIÓN GENERAL

El mercado laboral español presenta una serie de peculiaridades que son precisas entender en sus orígenes para comprender su dinámica dentro del ciclo económico español. Identificar los problemas es el paso previo para poder evaluar los retos pendientes y las posibles alternativas de actuación.

En primer lugar, se presentan las características intrínsecas del mercado de trabajo en España a través del estudio de las principales magnitudes que lo definen: la población activa, el empleo y el desempleo. El mercado de trabajo español presenta rasgos diferentes a otros países cercanos, por lo que este análisis descriptivo realiza una comparación con la evolución seguida en los 19 países de la zona del euro. En concreto, la economía española se caracteriza por una tasa de paro muy elevada y, en la mayoría de las ocasiones, muy superior a la media europea. En este sentido, se comprueba que la aplicación de los ERTE durante la pandemia ha evitado llegar a tasas de desempleo tan elevadas como se observaron en la anterior crisis de 2008.

La fuente estadística primordial que se utiliza para el estudio del mercado de trabajo español es la *Encuesta de Población Activa (EPA)* que elabora el INE. Como su propio nombre indica se trata de una encuesta, pero su representatividad es muy buena, incluso, a nivel de provincia. De hecho, es el punto de referencia que toma Eurostat para los datos armonizados del mercado de trabajo español, tanto por sus buenas propiedades como por su extensa información sobre variables relevantes. También existen otras fuentes específicas sobre el mercado laboral español como el número de afiliados a la seguridad social, los desempleados registrados en el INEM o la *Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL)* que realiza el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. A nivel agregado sectorial también se puede utilizar la *Contabilidad Nacional de España*, tal y como se ha venido haciendo en los capítulos

anteriores. Esto, sin embargo, tiene la desventaja de no ofrecer información sobre el trabajador o la empresa.

En la segunda parte del capítulo se revisan las reformas desarrolladas en la normativa que rige las relaciones laborales en España, desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores hasta la última reforma laboral aprobada el 28 de diciembre de 2021. A lo largo de la exposición de esta normativa se pone el foco de atención en los tipos de contratos, la protección del trabajador cuando se rescinde el contrato y la negociación colectiva, entre otros aspectos.

### PREGUNTAS GENERALES

*¿Cómo ha evolucionado la población activa en España? ¿Y en la zona del euro?*

*¿Qué características presenta el empleo en España?*

*¿Cómo ha evolucionado el desempleo en España en comparación con la zona del euro?*

*Diferencias entre la evolución de la tasa de paro en 2009 (Gran Recesión)  
y en 2020 (Pandemia)*

*¿Qué aspectos de la reforma laboral de 2012 se han modificado con la reforma de 2021?*

## 2. LA POBLACIÓN ACTIVA

La población activa es un concepto económico que abarca a toda aquella población que, en edad legal para trabajar, quiere trabajar y esto se mide bien porque efectivamente está trabajando o bien porque está buscando activamente trabajo. Habitualmente se estudia a través de la variable relativa *tasa de actividad* (o participación) que es el cociente entre la población activa y la población total (en edad de trabajar).

La pirámide de población y la dinámica poblacional influye en la población activa a través fundamentalmente de la incorporación de los jóvenes (de 16 a 25 años, dependiendo del nivel de estudios adquiridos) y la salida de los más mayores. Nótese que la edad legal para jubilarse con el 100 % de los derechos adquiridos puede variar, bien sea por un cambio normativo (se comenta más adelante) o bien dependiendo del puesto de trabajo. El INE calcula la tasa de actividad utilizando toda la población de 16 o más años, a pesar de que ya tendría que haber modificado su definición y considerar desde los 15 años (que es la edad utilizada en Europa). Además, incluir a toda la población con más de 16 años implica que, en el “denominador”, están muchas personas muy mayores, lo que provoca que la tasa

de actividad media del país sea muy baja (recordemos que el envejecimiento de la población española es muy intenso). Para tener en cuenta ambas cuestiones, en la comparación con la zona del euro se selecciona como referencia a la población de 15 a 64 años (en los datos de Eurostat) o bien de 16 a 64 (con datos de la EPA).

La población activa, normalmente, es una variable procíclica (es decir, en épocas de expansión crece y en recesión económica disminuye). Este movimiento se debe al denominado “efecto ánimo/desánimo”. Este fenómeno consiste en que, cuando las tasas de desempleo son bajas (etapa expansiva), la población percibe más accesible la posibilidad de encontrar un trabajo y esto incentiva a participar en el mercado laboral. Por el contrario, cuando las tasas de desempleo son más elevadas (etapas recesivas) la población se desanima y no busca trabajo. Los grupos de población que más se ven afectados por este efecto dinámico son los jóvenes (que dejan antes o prolongan sus estudios) y las mujeres (que en recesión tienden a quedarse en casa al cuidado de familiares). Además, es habitual que estos efectos no sean simétricos. Dicho en otras palabras, existe evidencia de que los crecimientos de la población activa durante las expansiones son más intensos que las disminuciones de la población activa registradas en períodos de crisis.

Por último, también condiciona el volumen de la población activa el componente normativo del mercado laboral. Claramente porque define la “edad legal” para trabajar. En España la edad de escolarización obligatoria está en los 16 años y esto dificulta mucho (que no prohíbe) trabajar a edades más tempranas. En cuanto

#### CUADRO 9.1

##### TASAS DE ACTIVIDAD EN ESPAÑA Y EN LA ZONA DEL EURO\*

(EDAD DE 15 A 64 AÑOS)

Año	Total		Hombres		Mujeres	
	Zona del euro	España	Zona del euro	España	Zona del euro	España
2000	67,7	65,4	77,3	78,8	58,0	52,0
2007	70,7	71,8	78,3	81,4	63,1	61,9
2014	72,7	74,2	78,1	79,5	66,7	68,8
2019	73,7	73,8	78,9	78,5	68,5	69,0
2020	73,0	72,2	77,9	76,9	68,0	67,6
2021	73,6	73,7	78,4	77,8	68,8	69,6

Nota: \* En 2021, es la media de los tres primeros trimestres.

Fuente: Eurostat, marzo 2022.

al otro extremo de la distribución, desde el 1 de enero de 2013, el umbral de los 65 años va aumentando 1 mes cada año hasta que, en 2027, se llegue a los 67 años (a menos que se tengan 38 años y 6 meses cotizados a una edad menor o un régimen especial, en cuyo caso, se podría acceder al 100 % de la pensión antes). Pero, además, porque puede incentivar la decisión de querer trabajar o no. Por ejemplo, si se mejoran las condiciones de conciliación familiar es posible que una mujer decida participar en el mercado laboral con mayor probabilidad; o si se generalizara el contrato a jornada parcial esto haría que muchas mujeres y jóvenes se plantearan acceder al mercado laboral y compaginar su actividad profesional con otras actividades familiares, estudios, etc.

El cuadro 9.1 muestra la tasa de actividad por sexos en la cohorte de edad de 15 a 64 años en España y la zona del euro en el año 2000, justo antes de la Gran Recesión (2007), en el inicio de la recuperación (2014), después de los cinco años de expansión económica (2019) y durante la pandemia (2020 y 2021). Estas cifras ponen de manifiesto lo siguiente:

- La tasa de actividad española, al comienzo del siglo XXI, era inferior a la registrada, en media, en los 19 países de la zona del euro. En los primeros años de expansión el fuerte incremento en la tasa de actividad femenina y, aunque más levemente, también la masculina hace que en 2007 la tasa española sea algo superior y se mantenga así durante toda la Gran Recesión. La recuperación iniciada en 2014 coincide con una pequeña caída en la tasa masculina española y un crecimiento muy lento en la femenina. Como resultado, en 2019, las tasas de actividad media en ambas regiones ya estaban equiparadas en torno al 74 %. Para tener idea de lo relevante que es el tramo de edad que se considere, baste decir que, en 2021, la tasa de actividad media en España de 16 y más años es de 58,5 %.
- La tasa de actividad es distinta por género en ambas regiones. En España, la tasa de actividad de los hombres, entre 15 y 64 años, es de prácticamente el 78 % frente a las mujeres que está en el 70 %. De nuevo, si se tomara como población de referencia a partir de 16 años (sin limitar por edad), estas cifras bajan considerablemente: 63,6 % para los hombres y 53,7 % para las mujeres (según la EPA).
- Durante la Gran Recesión se observó un efecto “contrario” al efecto desánimo comentado anteriormente, ya que estuvo aumentando significativamente la tasa de actividad femenina. La razón fue que el incremento en el desempleo de hombres de edad avanzada (sobre todo procedentes del sector de

la construcción) motivó que las mujeres en su tramo de edad (sus cónyuges) aumentaran su participación en el mercado laboral. La idea es que, a pesar de la crisis, era más fácil encontrar un trabajo como empleada del hogar o en la atención a la dependencia que en la industria o en la construcción. Además, se seguía añadiendo el efecto dinámico de incremento de la tasa de actividad femenina en las cohortes de edad más temprana. Con la pandemia sí se ha observado el “efecto desánimo” en hombres y mujeres, aunque, en 2021, ya ha desaparecido.

La tasa de actividad también presenta una distribución muy poco uniforme a lo largo del territorio español si bien, con el paso de los años, se han reducido las diferencias. En cualquier caso, el *ranking* ha sufrido pocas variaciones siendo Cataluña y la Comunidad de Madrid donde se observan las tasas de actividad medias anuales (entre la población de 16 y 64 años) más elevadas.

### 3. CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO

A lo largo de las últimas décadas la estructura sectorial del empleo también ha cambiado considerablemente, siendo esta otra de las transformaciones vividas por la economía española<sup>1</sup> y explicada en el capítulo I. Según la información de ocupados equivalentes a tiempo completo que ofrece la Contabilidad Nacional<sup>2</sup>, el sector servicios supone el 78,0 % del total en 2021 y la industria le sigue a mucha distancia con el 11,1 % (véase el cuadro 1.3 del capítulo I).

En general, el empleo acompaña el ritmo de crecimiento de las economías, por tanto, es una variable procíclica siendo esta evolución más o menos intensa dependiendo de la flexibilidad del mercado laboral. Una de las características del mercado de trabajo español es su notable capacidad para crear empleo en las etapas expansivas, pero también para destruirlo en las etapas recesivas. La figura 9.1 muestra la tasa de variación en el número de ocupados (con edades entre los 15 y 64 años) en España y en la zona del euro, desde el año 2001 a 2020. El efecto procíclico de la creación de empleo es patente, pero la intensidad de este proceso difiere bastante entre ambas zonas.

La creación de empleo en España es extraordinaria en la fase expansiva de inicios del siglo XXI, con una tasa media anual de creación de empleo superior al 4 %. Con el cambio de ciclo en 2007, sin embargo, esta tendencia se trunca y durante seis años se destruyó empleo a una tasa muy superior a la registrada en Europa (según

<sup>1</sup> Jimeno (2007) revisa los cambios en la población activa y el empleo entre el año 2000 y 2006.

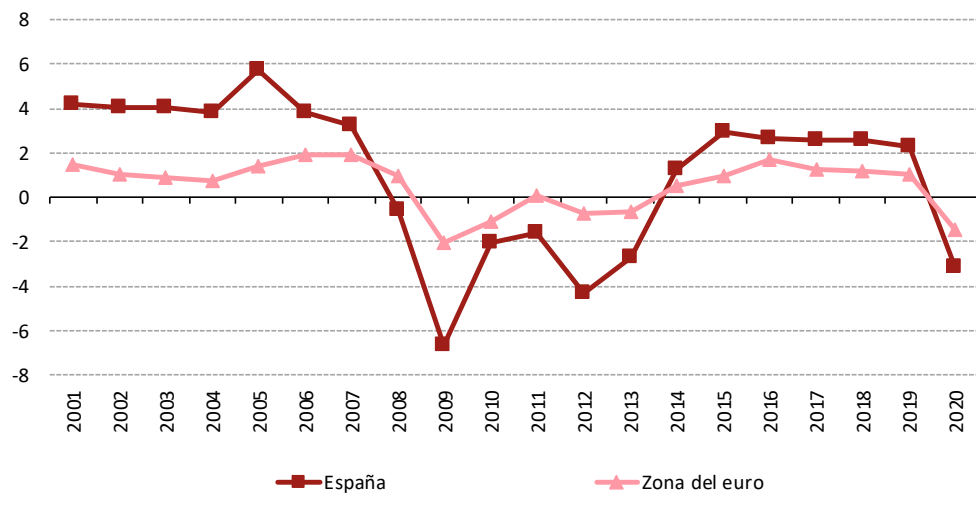
<sup>2</sup> A lo largo de los capítulos anteriores se ha explicado con detalle cómo ha evolucionado el empleo en cada uno de los sectores productivos.



FIGURA 9.1

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN ESPAÑA VERSUS ZONA DEL EURO, 2001–2020

(TASA DE VARIACIÓN ANUAL EN PORCENTAJE)



Nota: Se mide el empleo para edades entre 15 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, marzo 2022.

Eurostat, se perdieron 3,4 millones de empleos en la cohorte de 15 a 64 años). La recuperación de 2014 volvió a situar a España con una tasa de creación de empleo superior a la europea. Con la pandemia, se ha registrado una disminución en el empleo (3,1 % en España frente a un 2,0% en la zona del euro)<sup>3</sup>, pero muy inferior a la registrada en la recesión anterior gracias a la aplicación de los ERTE que permitían mantener a los trabajadores en sus empresas aunque su salario (hasta el 70 %) procedía de las arcas públicas. Como se verá más adelante, esta figura de protección temporal del empleo se ha puesto en funcionamiento en todos los países europeos. Lo que ha variado es la financiación de dicha medida, si ha sido propia del país o ha contado con la ayuda de la UE.

Estas oscilaciones tan imponentes en la creación/destrucción de empleo son características del mercado laboral español. La presencia de un marco institucional poco flexible en el contrato indefinido obliga a que el ajuste se realice, mayoritariamente, sobre los contratos temporales. Esto hace que España sea uno de los países de la Unión Europea con mayor tasa de temporalidad: un 20,4 % frente al 11,7 % en 2020 (Eurostat). Con anterioridad a la Gran Recesión, en el mercado laboral

<sup>3</sup> En Malo (2021) se analizan los efectos que ha tenido el COVID-19 sobre el mercado de trabajo en España.

español se superó el 30 % de temporalidad. Además de estas fuertes fluctuaciones, el uso intensivo de los contratos temporales implica otros efectos negativos: i) una presión a la baja de la productividad, debido a la excesiva rotación en los puestos de trabajo; y ii) existencia de “dualidad en el mercado laboral” con trabajadores que mantienen contratos indefinidos (con mayores derechos adquiridos y mejores condiciones de salario y negociación) frente a los trabajadores temporales (con salarios medios más bajos y casi nula opción de negociación).

Otro rasgo que ha contribuido en la última década a la progresión del empleo en la economía española ha sido la incorporación masiva de mano de obra inmigrante. Mientras que en el año 2000 tan solo 422.000 ocupados eran extranjeros, en el 2008 (cuando se alcanzó el máximo) prácticamente habían llegado a los 3.000.000 de ocupados (según Eurostat). En términos relativos esto supuso pasar de un 2,8 % de los ocupados a un 13,9 % (en 2008, en la zona del euro los inmigrantes solo representaban el 8 % de los ocupados). En España, los trabajadores inmigrantes han cubierto fundamentalmente empleos que precisan poca cualificación y en sectores intensivos en mano de obra, especialmente en la construcción y en el empleo en el hogar, siendo la construcción uno de los sectores más castigados durante la Gran Recesión. Esto provocó que disminuyera la presencia de inmigrantes y aunque ha cambiado la tendencia y está aumentado de nuevo en los últimos años (tal y como se explicó en el capítulo III), en 2021, los inmigrantes representan el 12,1 % de los ocupados.

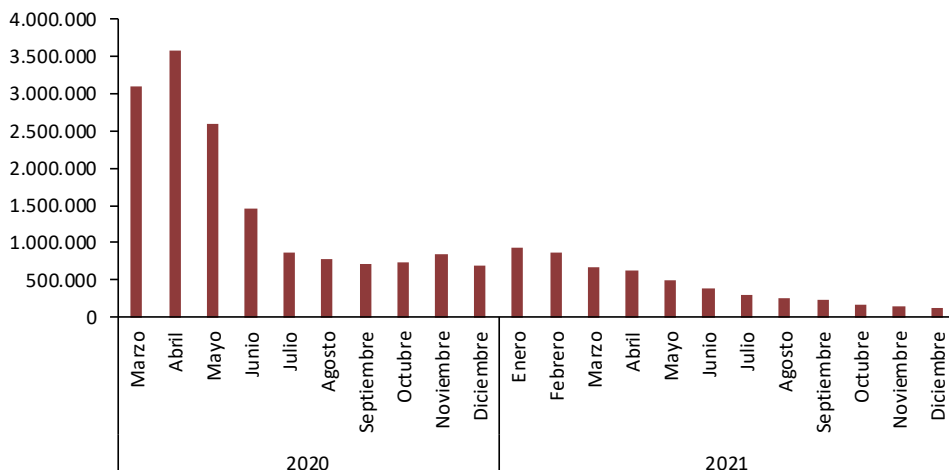
#### ● *Planes de protección temporal del empleo en Europa*

Del análisis desarrollado en los capítulos previos es evidente que las necesidades de mano de obra fueron forzosamente menores durante el inicio de la pandemia para la mayoría de los sectores y, a medida que se avanzaba en el año 2021, en algunos sectores concretos del turismo y otros más golpeados por la pandemia. Esta situación fue generalizada en todos los países, por lo que la Unión Europea puso a disposición de 19 Estados miembros un fondo para el apoyo temporal que atenuara los riesgos de desempleo en una emergencia, *The temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)*. De los cuatro países más grandes de la Unión Europea (Alemania, Francia, Italia y España), solo Italia y España han recibido apoyo de este fondo para financiar sus planes de protección para los trabajadores afectados por la reducción de la actividad con la pandemia.

El mes de máxima necesidad de protección a los trabajadores fue abril de 2020. Desde entonces, el número de trabajadores acogidos a estos planes disminuyó hasta septiembre. Con la nueva ola de la pandemia a finales de 2020 se hizo necesario prorrogar estas ayudas en 2021. Este repunte de trabajadores en ERTE llegó hasta

FIGURA 9.2

EVOLUCIÓN DE TRABAJADORES EN ERTE EN ESPAÑA EN 2020 Y 2021



Nota: Hasta octubre de 2021 son trabajadores en ERTE vinculados al COVID-19, desde noviembre no están expresamente vinculados al COVID-19.

Fuente: Elaboración propia a partir de afiliaciones en la Seguridad Social, marzo 2022.

febrero de 2021 y desde entonces ha ido disminuyendo paulatinamente (véase la figura 9.2). En España se modificó la figura de protección de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) a trabajadores afectados por reducción de actividad de sus empresas a consecuencia del COVID-19. En abril llegaron a estar en ERTE 3.576.078 trabajadores (un 19,4 % de los afiliados a 31-4-20) y, en diciembre de 2020, se mantenían 755.613 (un 4,0 % de los afiliados a 31-12-20). Como se ha mencionado, España contó con financiación del fondo SURE, del que ha recibido 21.324 millones de euros. De los 19 Estados miembros, España es el segundo país –por detrás de Italia– en la ayuda recibida por el fondo SURE (véase, SURE, 2021).

Italia también ha recibido ayudas de la UE para financiar los ERTE (en concreto, 27.438 millones de euros). Para la aplicación de los ERTE modificó una figura de protección existente, *Cassa Integrazione Guadagni*, para ampliarla a los trabajadores afectados por una reducción temporal de la actividad. En abril llegaron a estar bajo esta cobertura 5,36 millones de trabajadores y, en septiembre de 2020, se había reducido a 972.000 trabajadores.

En Alemania se empleó una figura de protección que ya existía en su regulación laboral, denominada *Kurzarbeiter*. Este fondo se nutre de contribuciones de empre-

sas y trabajadores (y del Estado en condiciones excepcionales) y permite reembolsar parte del salario de los trabajadores de empresas que tienen que reducir su actividad. En abril se dio cobertura al 17,9 % de sus ocupados y, en diciembre de 2020, protegía al 7,1 % de sus ocupados.

En Francia, también se modificó la protección parcial existente (*Chômage partiel*) para las empresas y poder ampliar esta figura a la situación de emergencia creada por el COVID-19. En abril de 2020 estaban acogidos a ese plan 8,4 millones de trabajadores franceses y, en enero de 2021, todavía permanecían en esta situación 2,1 millones (el 7,5 % de los trabajadores ocupados en el cuarto trimestre de 2020).

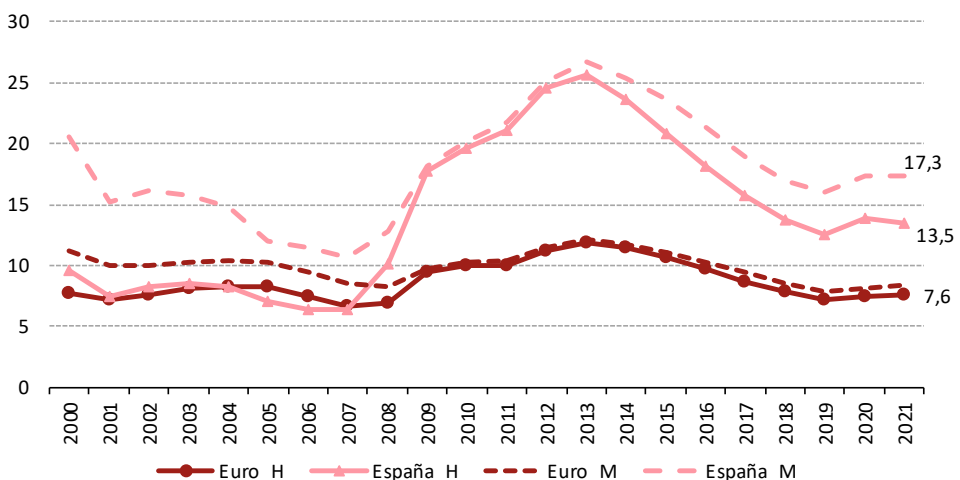
#### 4. EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO

El resultado del comportamiento de la población activa y del empleo genera la evolución del desempleo. Como es bien sabido, otro de los rasgos distintivos del mercado laboral español es su elevada y persistente tasa de desempleo, que llega a ser más del doble de la tasa de desempleo europea en etapas recesivas.

En la figura 9.3 se presenta la evolución de la tasa de desempleo desde el año 2000 hasta 2021 en España y la zona del euro, distinguiendo por género. La tasa

FIGURA 9.3

#### TASA DE DESEMPLEO ESPAÑA VS. ZONA DEL EURO (2000-2021)



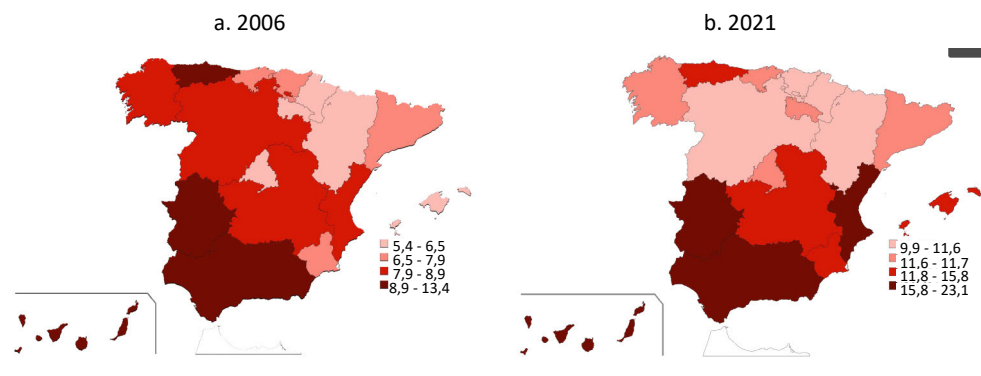
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, marzo 2022.

de desempleo española media siempre ha superado a la europea; aunque en el período 2005-2007 se consiguió acercar posiciones e incluso la tasa de desempleo masculina fue inferior en España. Sin embargo, la fuerte destrucción de empleo durante la recesión de 2008 volvió a mostrar la debilidad del mercado de trabajo español. Se retrocedió a los diferenciales máximos alcanzados en la crisis de 1994 e incluso superándolos: en noviembre de 2013 la tasa de paro española era del 26,7 % frente a un 11,5 % en la zona del euro. Durante este período se dio un resultado nuevo y fue la casi igualación de la tasa de desempleo femenina frente a la masculina. Con la recuperación de 2014 ambas comenzaron su mejoría, pero más rápidamente en el caso de los hombres, generándose de nuevo un diferencial (aunque no tan abultado como al comienzo de siglo). En 2021, la tasa de desempleo masculina española todavía está en el 13,5 % frente a un 7,6 % de la zona del euro.

En la pandemia se produce un incremento en la tasa de desempleo en España (paralelo en hombres y mujeres) y, prácticamente inapreciable en el caso de la zona del euro. Esto corresponde con el hecho de que en España los efectos sobre el turismo han sido muy intensos y mucha población activa no había llegado a estar contratada en el sector turístico, por lo que tampoco llegaron a beneficiarse de los ERTE. En la mayoría de los países de la zona del euro el turismo no es tan relevante, ni tampoco los efectos económicos han sido tan negativos. Este nuevo escenario de recesión ha vuelto a situar a la tasa de paro española casi en el doble de la registrada en la zona del euro. En 2021, sin embargo, el resultado ha sido muy favorable

FIGURA 9.4

TASA DE DESEMPLEO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Elaboración propia a partir de EPA (INE), mayo 2022.

para la tasa de desempleo, sobre todo en el caso de los hombres que prácticamente ha retrocedido al nivel prepandemia.

La tasa de desempleo, también se distribuye de forma heterogénea según los territorios (véase la figura 9.4). En 2021, la región con menos tasa de paro, el País Vasco, presenta un 9,9 % frente al 23,2% de Canarias<sup>4</sup>. Aunque la dispersión se mantiene, lo que si se ha observado con la pandemia es que Canarias ha pasado a ser la comunidad autónoma con mayor tasa de desempleo, relegando a un segundo y tercer puesto a Andalucía y Extremadura que sistemáticamente presentaban las tasas de desempleo más elevadas, debido a que los efectos negativos han sido más duros sobre el turismo donde esa comunidad presenta una mayor actividad. En cualquier caso, incluso en las etapas expansivas (en la figura 9.4 se presenta, por ejemplo, el año 2006) estas tres regiones sistemáticamente muestran tasas de desempleo muy elevadas.

El otro grupo de población donde tradicionalmente se ha concentrado el desempleo son los jóvenes. En este caso, no se observaron cambios en el comportamiento durante la recesión económica de 2008 respecto a otras crisis anteriores, ya que de nuevo su tasa de desempleo alcanzó el 50 %. Este valor fue especialmente grave no solo por su magnitud y las consecuencias sociales que lleva asociadas, sino porque hubo un efecto desánimo en los jóvenes que hacía que su tasa de participación disminuyera y, por tanto, presionara menos sobre la tasa de desempleo. Evidentemente, la existencia de una estructura familiar muy instaurada permite que España pueda asumir sin “demasiados” problemas aparentes estas tasas de desempleo juveniles intolerables.

Un aspecto a tener en cuenta es que en 2019, después de cinco años de expansión económica, todavía la tasa de desempleo de los jóvenes de menos de 25 años superaba el 30 %. En la zona del euro, sin embargo, esta cifra era la mitad. La figura 9.5 muestra este fenómeno y, para que sea más patente, mantiene la escala en ambas regiones. En cualquier caso, también se pone de manifiesto que existe una diferente distribución de la tasa de desempleo por edades, incluso en Europa.

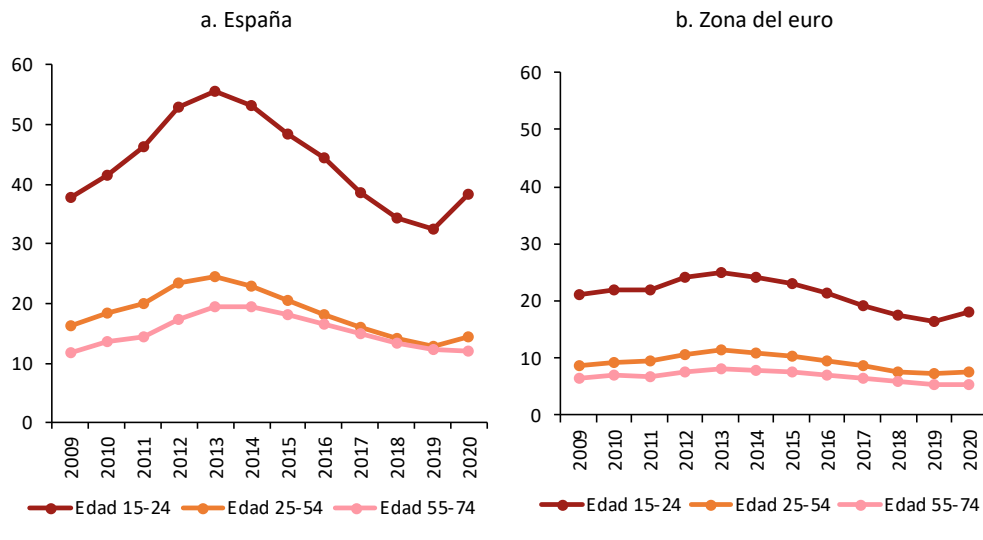
La evolución del mercado de trabajo en el siglo XXI ha puesto de manifiesto que existe otro grupo de población muy vulnerable en cuanto a mostrar tasas de desempleo elevadas, son los inmigrantes. Así, en 2012 la tasa de paro de los inmigrantes ascendió al 36 %, 11 p.p. por encima de la media nacional (en ese momento del 25 %). Esta situación se explica por la elevada concentración de inmigrantes ocupados en el sector de la construcción y en puestos de trabajo de muy baja cualificación que son los que, en definitiva, más duramente asumieron los costes de la Gran Recesión.

---

<sup>4</sup> Datos medios anuales en la cohorte de edad de 16 a 64 años (EPA).

FIGURA 9.5

TASA DE DESEMPLEO ESPAÑA VS. ZONA DEL EURO, POR EDAD (2009-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, marzo 2022.

Otro rasgo característico del desempleo es que se distribuye heterogéneamente según el nivel de formación alcanzado por el trabajador. El cuadro 9.2 muestra las tasas de desempleo en función de la formación máxima alcanzada en expansión (2005), final de la recesión (2014) y con la pandemia (2021). Sea cual sea el ciclo expansivo de la economía se advierte que cuanto menor es la cualificación de los trabajadores mayor es la probabilidad de pasar y permanecer en el desempleo; siendo los licenciados y, en último caso, quienes poseen un doctorado quienes muestran menores tasas de desempleo. Es preciso matizar que estos valores son medias a lo largo de todas las edades y no permiten percibir un hecho que surge cuando se desagrega por cualificación y edades. Se refiere a que los recién licenciados tardan aproximadamente el mismo tiempo en incorporarse a un puesto de trabajo que las personas con niveles educativos inferiores, pero cuando obtienen el empleo es en mejores condiciones y, pasados unos años, cambia la situación y su probabilidad de estar en paro es más baja que la de otro trabajador con la misma edad y sexo, pero menor cualificación.

Por último, otro de los rasgos más significativos de la persistencia en el desempleo en España es el problema del desempleo de larga duración. Los estudios muestran que una mayor tasa de desempleo lleva asociada un mayor peso de los desemplea-

## CUADRO 9.2

## TASA DE DESEMPLEO SEGÚN LA FORMACIÓN ALCANZADA

(EN PORCENTAJE)

	2005	2014	2021
Total (tasa de desempleo media)	9,2	24,4	14,8
Analfabetos	21,7	53,4	33,8
Educación primaria	10,5	38,3	28,9
Educación secundaria primera etapa	11,1	31,8	20,1
Educación secundaria segunda etapa	8,8	23,2	16,1
Formación e inserción laboral (2ª etapa)	7,1	25,6	16,1
Educación superior	6,2	14,8	9,2

Fuente: EPA (INE, marzo de 2022).

dos de larga duración lo que, en definitiva, tendrá efectos sobre la tasa de largo plazo de desempleo (NAIRU). En este sentido, mientras que en 2007, tan solo el 14 % de los desempleados llevaban dos años o más buscando un empleo; en 2014, esta cifra se elevaba hasta el 35,8 % como consecuencia de la crisis de los años anteriores. En 2019, se había conseguido reducir este problema al ser solo el 27,6 % del total de parados los que llevaban dos o más años en esa situación. En 2021, aunque se ha pasado por la crisis provocada por la pandemia no ha cambiado esta cifra. Sin embargo, si la crisis de precios energéticos y la guerra de Ucrania persiste, el crecimiento de la economía española será menor y con ello aumentará el peso de los desempleados de larga duración. Tener una tasa elevada de desempleados de larga duración es relevante porque no olvidemos que el máximo de la prestación por desempleo es de 24 meses. Además, a los problemas económicos obvios se añaden otros de carácter social, familiar y de autoestima que dificultan cada vez más la vuelta al empleo.

## 5. LAS REFORMAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Con la llegada de la Democracia se hacía necesario modernizar el marco regulatorio del mercado de trabajo. Los Pactos de la Moncloa promovieron importantes reformas en otros mercados y sectores, pero las relaciones laborales continuaron bajo un elevado nivel de intervención que, al margen de la legalización de los sindicatos en 1977, intentaba mantener el control sobre la fijación de los salarios acorde con la inflación esperada y no con la pasada y conseguir así volver a la estabilidad en los precios. Durante los primeros meses de 2022 se está escuchando, de nuevo, la necesidad de llegar a unos pactos de rentas con el fin de que no se actualicen los salarios con la inflación interanual reciente, ya que en la segunda parte de 2021 subieron mucho



los precios y se cerró el año con una tasa de inflación del 6,5 %. Esta tendencia alcista continua y, en marzo de 2022, la tasa interanual ha sido del 9,8 %.

En la década de los setenta, además de controlar la evolución de los precios, el objetivo era reducir los posibles problemas sociales y políticos que podrían generarse si se introducía una mayor flexibilización en el mercado de trabajo. Las condiciones para introducir cierta modernización llegaron más tarde y fue en 1980 cuando se aprobó el *Estatuto de los Trabajadores* que intentaba renovar y equiparar el marco normativo español al europeo e incorporaba un generoso sistema de protección al desempleo, así como un papel destacado a los sindicatos. Desde entonces, las diferentes reformas que se han sucedido, hasta la última de diciembre de 2021, han centrado sus esfuerzos reformistas en cuatro ejes: el sistema de contratación y despido, la negociación colectiva, las políticas pasivas (sistema de protección al desempleo) y las políticas activas.

### 5.1. Las reformas y el sistema de contratación y despido

Ante la falta de recuperación en el mercado laboral tras la dilatada etapa de recesión iniciada en los setenta, era perentoria la introducción de medidas que facilitaran el acceso al empleo, especialmente de la población joven. Este fue el objetivo de la reforma de 1984. La medida más conocida fue la legalización del contrato temporal de fomento del empleo (CTFE, que reducía el coste por despido improcedente de 45 a 12 días por año trabajado), pero también otras fórmulas de contratación como el contrato para la formación y de prácticas dirigidos a los jóvenes. Estas medidas permitieron un cambio de tendencia en la tasa de paro a medida que se pasaba a un ciclo expansivo, pero también generó un problema de dualidad (segmentación) entre los trabajadores indefinidos (*insiders*) frente a trabajadores temporales (*outsiders*).

Desde entonces, la modalidad de contratación ha sido el asunto que más normativa ha generado en aras a reducir la dualidad del mercado de trabajo.

Diez años más tarde, y bajo la presión de una tasa de desempleo muy elevada (del 20 %) se aprobó la reforma de 1994, en la que se derogaron los CTFE con el objetivo de reducir las posibilidades legales para celebrar contratos temporales y buscar, de nuevo, el principio de causalidad en la contratación. Aunque, para evitar eso, las empresas utilizaron el contrato “eventual por circunstancias de la producción”. Otras medidas se dirigieron a fomentar los contratos de prácticas a menores de 25 años, así como los contratos a tiempo parcial.

A diferencia de la reforma anterior, la reforma surgida en 1997 se realizaba con el acuerdo de todos los agentes sociales lo que supuso un impulso, pero también

una limitación en los temas abordados. Para frenar la temporalidad se creó el contrato de “fomento a la contratación indefinida” con costes de despido de 33 días por año trabajado y de aplicación con bonificaciones a determinados colectivos cuyo empleo se quería incentivar. Además, se fomentaba la conversión de contratos temporales en indefinidos mediante bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social lo que supuso un elevado coste para las cuentas públicas.

En la reforma de 2001 se pretendía tanto la reducción de la excesiva temporalidad que persistía incluso en la etapa expansiva como la potenciación de otras alternativas de contratación flexible que facilitaran el acceso al empleo de grupos específicos de desempleados (veáse Segura, 2001). Se mantuvo el contrato de fomento a la contratación indefinida y se amplió su ámbito de acción (jóvenes de 16 a 30 años, mujeres en sectores donde su participación fuera minoritaria o parados con más de seis meses de búsqueda de empleo). Por otra parte, los contratos de formación se ampliaron a los desempleados discapacitados, los extranjeros durante los primeros años de su permiso de trabajo, los desempleados con más de tres años sin actividad laboral (es decir, se eliminaba la limitación de los 21 años como edad máxima de aplicación). En la contratación temporal se redujo la indemnización a ocho días por año trabajado. Se fomentó la contratación a tiempo parcial permitiendo “cualquier jornada inferior al tiempo completo”.

Un lustro más tarde, en el 2006, se pusieron en marcha dos medidas importantes para frenar la elevada temporalidad: la incorporación de restricciones legales a la concatenación de contratos temporales y la disponibilidad de ventajas fiscales (en las cotizaciones a la Seguridad Social), tanto para la transformación de contratos temporales a indefinidos como para la celebración de contratos indefinidos en la relación inicial con el trabajador. Los contratos de formación se limitaron a personas con discapacidad y desempleados que trabajaran en talleres de empleo (en ambos casos, sin límite de edad) y también para jóvenes menores de 25 años que trabajaran en escuelas taller, suprimiendo al resto de colectivos que se habían considerado en 2001.

La Gran Recesión dio lugar a dos nuevas reformas en 2010 y 2012, respectivamente.

La reforma de 2010 tuvo un impacto muy limitado debido a que, en general, se trata de cambios menores. Se vuelve a modificar el contrato de fomento a la contratación indefinida ampliando el colectivo de desempleados que pueden obtenerlo, como los desempleados que lleven buscando empleo tres meses, que siempre hayan concatenado contratos temporales o que hayan perdido un contrato indefinido en una empresa diferente. Dentro de los 33 días por año trabajado de indemnización por despido improcedente, ocho días los asumirá el Fondo de Garantía Social

(FOGASA). También se bonifican las cotizaciones a la Seguridad Social (durante tres años) a los contratos indefinidos para jóvenes y beneficiarios de la prestación por desempleo, siempre que aumente la ratio de contratos indefinidos en la empresa.

La reforma de febrero de 2012 es una reforma de carácter estructural que aborda cambios significativos en todos los aspectos del mercado laboral. Por ello, también ha recibido numerosas críticas, especialmente por parte de los sindicatos. Las medidas aprobadas se pueden disponer en torno a dos ejes: la búsqueda de la empleabilidad del trabajador y la estabilidad en el empleo. La idea que subyace de fondo es la apuesta por el empleo, aunque implique determinadas modificaciones en las condiciones del trabajo para evitar el despido; en contraposición a la situación anterior que hacía más fácil despedir a un trabajador que cambiar sus condiciones del contrato. En este sentido, se intensifica la flexibilidad interna dentro de la empresa mediante: i) la eliminación del sistema de clasificación por categorías de los trabajadores a favor de una clasificación más genérica de grupos profesionales; ii) la reducción del salario o la movilidad geográfica si existe una causa objetiva (económica) con la particularidad de que el juez únicamente podrá limitarse a comprobar que existe dicha causa, no a valorarla, y iii) la eliminación de la autorización administrativa previa para el régimen de suspensión de contratos y las reducciones de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción.

En relación con la estabilidad en el empleo, la reforma de 2012 plantea transformaciones en: i) el contrato para la formación y el aprendizaje (se puede combinar la actividad laboral con la formativa, se amplía la edad máxima para acceder a este contrato hasta los 30 años y se permiten tener varios de estos contratos siempre que sean en sectores distintos); ii) se reconoce el derecho del trabajador a la formación continua de 20 horas al año y el sistema de formación para el empleo se liberaliza (se eliminan los monopolios anteriores, ya que podrán ofrecer formación la propia empresa y los centros de formación acreditados), y iii) se crea una modalidad contractual dirigida a las pymes (de menos de 50 trabajadores) sometida al régimen general de los contratos indefinidos, pero con bonificaciones; iv) se permite la realización de horas extraordinarias en los contratos a tiempo parcial indefinidos, y v) se impulsa el trabajo a distancia.

En diciembre de 2021 se ha aprobado la última reforma laboral, suprimiendo alguna de las propuestas aprobadas en la de 2012. Las más relevantes en relación con el tipo de contrato (que han tenido un período transitorio hasta finales de marzo de 2022) son que los contratos temporales solo se pueden utilizar en dos situaciones: la sustitución de un trabajador o por circunstancias de la producción, bien sean “imprevisibles” o “previsibles”. En el último caso, se conocen como contratos “ocasionales”, por ejemplo, para cubrir una campaña de rebajas en el comercio (estos contratos no pueden superar los 90 días en el año natural).

## 5.2. Las reformas y la negociación colectiva

En el Estatuto de los trabajadores se continuó con negociaciones colectivas muy intervenidas como remanente de las relaciones verticales desarrolladas en la etapa anterior, pero sí que supuso un paso adelante en la concesión de poder a los sindicatos cuya labor en la Transición había sido determinante. En este sentido, se creó un sistema de negociación colectiva muy atomizado en el que existían varios niveles de negociación: provincial, sectorial, etc. De esta forma, los logros y acuerdos alcanzados en los niveles superiores se tomaban como mínimos de partida en los niveles inferiores, ya que el convenio negociado en un sector era de aplicación automática en las empresas de dicho sector.

En 1994 se introdujo la posibilidad de “descuelgue” de una empresa, pero esta opción se utilizó muy poco al exigirse el acuerdo de todos los agentes. También se estableció cierta descentralización al permitir negociar en la empresa aspectos que no se hubieran tratado explícitamente en las instancias superiores. En la reforma del 2010 aumentó la posibilidad de descuelgue para una empresa, pero se seguía precisando un acuerdo con los trabajadores o, en última instancia, recurrir a la mediación.

Por su parte, en la reforma de 2012, se profundizó en la flexibilización de la negociación colectiva con la idea de ligar las condiciones salariales a la productividad y/o rentabilidad de la empresa y poder contribuir a su competitividad. En este punto las medidas fundamentales propuestas fueron: i) permitir a una empresa con una causa (económica) justificada descolgarse de un convenio de ámbito superior sin acuerdo, en cuyo caso, debería someterse al arbitraje obligatorio de la Comisión Consultiva de Convenios Colectivos, ii) permitir negociar convenios de empresa que afecten a temas relevantes sin que éstos deban venir condicionados por lo acordado en los ámbitos superiores, iii) eliminar la denominada “ultraactividad” de los convenios que mantenía vigente indefinidamente al último convenio hasta que no se firmara el nuevo.

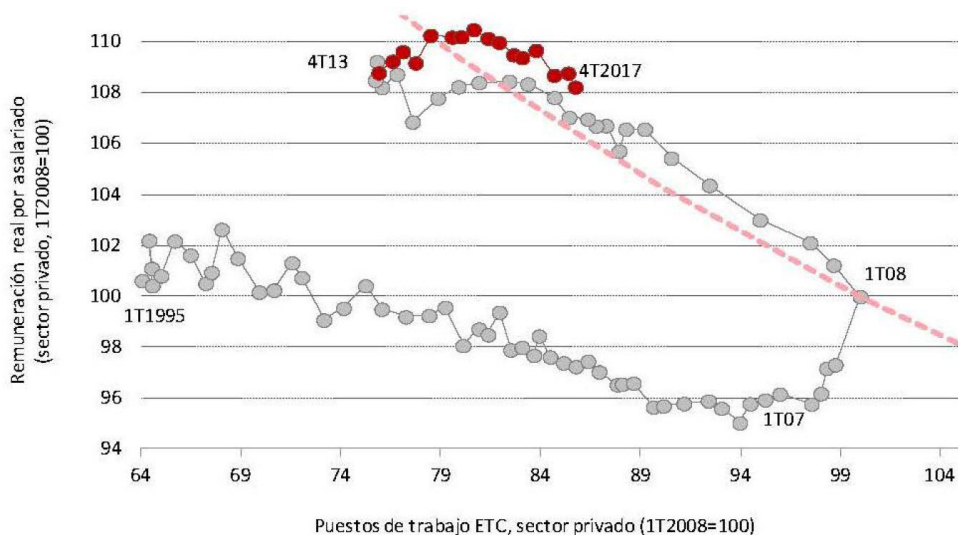
La reforma aprobada en diciembre de 2021 ha revocado algunos de los puntos anteriores. En concreto, ya no se permite el descuelgue de la empresa del convenio de ámbito superior de sector y la ultraactividad vuelve a ser efectiva sin límite de prórrogas de los convenios vigentes. En este sentido, es cierto, que esto evita que se pierdan derechos adquiridos en convenios pasados si dejan de estar operativos al no firmarse otro nuevo. Sin embargo, también es cierto que en España se observó un fenómeno paradójico que no se produjo en países de su entorno más competitivos como Alemania. Se trató de un incremento de los costes salariales totales hasta 2012, cuando desde 2009 se vivía una recesión muy severa que supuso la pérdida de un número muy importante de puestos de trabajo.

La explicación de que se produjeran incrementos salariales por encima de la tasa de inflación de esos años es que se firmaron muy pocos convenios durante esos años, por lo que automáticamente se prorrogaban los antiguos que implicaban subidas salariales mayores. La figura 9.6 es muy ilustrativa a este respecto, mientras que estaba destruyéndose puestos de trabajo a una tasa muy elevada, la remuneración real por asalariado en el sector privado seguía creciendo (se sigue por la senda marcada en rosa) y no es claramente hasta finales del 2013 cuando se aprecian signos de cambio de tendencia. Este fenómeno puso en evidencia que la economía española seguía realizando los ajustes en cantidades (empleo) en lugar de en precios (salarios). Otros países como Alemania no subieron los salarios y, además, realizaron un ajuste en el “margen intensivo”, es decir, no en el número de trabajadores (sería el “margen extensivo”) sino en el número de horas trabajadas, lo que parece más distributivo para el conjunto de la sociedad (véase Andrés y Domenech, 2018).

FIGURA 9.6

EMPLEO Y REMUNERACIÓN REAL POR ASALARIADO, ESPAÑA 1995-2017

(1T2009=100)



Fuente: Andrés y Domenech (2018: pág. 27).

A partir de 2022 habrá que comprobar si las nuevas medidas adoptadas contribuyen a mantener una saludable evolución de los ajustes (que son probables que se den si las condiciones geoeconómicas no mejoran), si en cantidades (aumentando de nuevo la tasa de desempleo de forma abrupta) o en precios (asumiendo contención en los salarios y en horas por trabajador).

## 6. IDEAS BÁSICAS

El mercado de trabajo español presenta unas características peculiares que pueden llegar a explicar el mal comportamiento respecto a otros países de su entorno. La tasa de paro española en épocas de recesión suele duplicar a la de la zona del euro. No obstante, muestra una notable capacidad para crear empleo en etapas expansivas, si bien se trata de un empleo poco persistente que se destruye muy rápidamente en las etapas recesivas. Una de las razones que explica este comportamiento es la falta de flexibilidad en los contratos indefinidos que lleva a abusar de los contratos temporales.

Algunas características de la población activa son similares con las observadas en la zona del euro: i) La tasa de actividad es diferente entre hombres y mujeres; y ii) la población activa tiende a ser una variable procíclica, al igual que el empleo. En cuanto al desempleo, se ha comprobado la diferencia de ajuste en la economía española frente a la europea de manera que, todavía en 2019, la tasa de desempleo en España casi era el doble. La buena noticia es que, a pesar de lo duro que ha sido la pandemia para España, en el año 2021, la tasa de paro ha sido del 14,8 % que ya es muy próxima a la que se registró en 2019 (14,1 %).

A comienzos de los ochenta del siglo XX, el Estatuto de los Trabajadores intentaba renovar y equiparar el marco normativo español al europeo. Desde entonces, las diferentes reformas que se han sucedido, hasta la última de 2021, han centrado sus esfuerzos reformistas en cuatro ejes: el sistema de contratación y despido, la negociación colectiva, las políticas pasivas (sistema de protección al desempleo) y las políticas activas.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Desempleo de larga duración.** Desempleados que llevan buscando empleo un año o más.

**NAIRU (Tasa de desempleo no aceleradora de la inflación).** Tasa de desempleo que es compatible con un crecimiento de la economía y un mantenimiento de la tasa de inflación.

**Población activa.** Conjunto de personas en edad legal para trabajar que cuentan con un empleo como asalariados o autónomos o que estando desempleados buscan empleo.

**Productividad media del trabajo.** Se calcula como el cociente entre la producción (normalmente se utiliza el VAB para su valoración) y la cantidad de trabajo necesaria para obtener dicha producción.

**Tasa de actividad.** Es la ratio entre la población activa respecto a la población. Es importante, definir el tramo de edad sobre el que se calcula puesto que existen diferencias si se utiliza un tramo, por ejemplo, de 16 o más años a si se utiliza entre 16 y 65 años.

**Tasa de desempleo.** Es el cociente entre la población desocupada y la población activa (en porcentaje).

## Bibliografía

ANDRÉS, J. y DOMENECH, R. (2018). “Retos y oportunidades de la economía española ante la globalización y la revolución digital”: En E. HUERTA y M. J. MORAL (eds.), *Innovación y Competitividad: Desafíos para la Industria Española* (pp. 21-61). Funcas. Disponible en: [http://www.spainglobal.com/files/2019/InnoCompt\\_funcas.pdf](http://www.spainglobal.com/files/2019/InnoCompt_funcas.pdf)

JIMENO, J. F. (2007). “El mercado de trabajo en España: panorámica actual y perspectivas futuras”. *Papeles de Economía Española*, 113, pp. 177–189. Disponible en: [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_PEE/113art13.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/113art13.pdf)

MALO, M. A. (2021). “El empleo en España durante la pandemia de la COVID-19”. *Panorama Social*, 33, pp. 55–73. Disponible en: <https://www.funcas.es/articulos/el-empleo-en-espana-durante-la-pandemia-de-la-covid-19/>

SEGURA, J. (2001). “La reforma del mercado de trabajo en español: un panorama”. *Revista de Economía Aplicada*, Vol. IX (25), pp. 157–189. Disponible en: [www.revecap.com](http://www.revecap.com)

SURE (2021). “The temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)”. Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu>





## CAPÍTULO X

### El sistema financiero español

Orencio Vázquez  
Fernando Pampillón

#### 1. ORIENTACIÓN GENERAL

Este tema ofrece una visión sintética del sistema financiero español desde dos de las tres ópticas en las que en la actualidad se estudian los sistemas financieros. La primera mediante el análisis de los flujos de financiación que se intercambian entre los sectores, lo que permite conocer quiénes son los prestamistas y los prestatarios, las cuantías de las operaciones que se realizan y los instrumentos utilizados para movilizar esas corrientes financieras. La segunda óptica fija su atención en la estructura organizativa de los órganos encargados de elaborar la regulación financiera y de los que tienen como misión supervisar y controlar todo el soporte institucional, en los intermediarios que operan en ellos y las principales magnitudes y tendencias en cada uno de los subsistemas: el crediticio, valores y seguros.

También se aborda la transformación que está experimentando el sistema financiero con la irrupción de nuevos intermediarios favorecidos por el desarrollo tecnológico y la reestructuración del sistema bancario acontecida desde 2008.

Por otro lado, se estudian brevemente los efectos de la pandemia provocada por la COVID-19, que irrumpe en Europa en el primer trimestre de 2020, y que supone una ruptura en la tendencia económica y financiera, y viene acompañada de un conjunto de medidas de política fiscal, monetaria y financiera, así como una relajación en las normas de solvencia de carácter excepcional que han perseguido mitigar los efectos económicos provocados por la pandemia. Los bancos españoles afrontan la crisis provocada por la pandemia y las incertidumbres derivadas de las tensiones inflacionistas y la guerra en Ucrania en una mejor posición que en 2007, en gran medida fruto de los cambios regulatorios introducidos a raíz de la crisis financiera global y del proceso de saneamiento de balances y el aumento de las ratios de solvencia y de liquidez.

El estudio del contenido del tema X permitirá responder a preguntas que tienen una cierta trascendencia:

### PREGUNTAS GENERALES

*¿Quiénes son los que facilitan financiación y quiénes la reciben?*

*¿Cuál es la cuantía de esas corrientes?*

*¿De qué forma se instrumentan o materializan los flujos financieros?*

*¿Cómo se estructura la autoridad financiera en el sistema financiero español (SFE)?*

*¿Cuáles son los órganos supervisores de los tres subsistemas del SFE?*

*¿Cuál es la estructura de crédito por sectores de actividad?*

*¿Cuál es la importancia de cada uno de los subsectores del sistema financiero?*

## 2. SISTEMA FINANCIERO Y FLUJOS FINANCIEROS

### 2.1. Objeto del sistema financiero

El componente financiero tiene una importancia creciente en el estudio de la economía. Sin embargo, solo a efectos didácticos es posible separar el sector real del financiero, ya que ambos se complementan y permanecen íntimamente unidos. Cuando hablamos del sector real nos referimos a aquel que recoge las decisiones y operaciones referentes a la producción, consumo, inversión (en términos reales) y al intercambio, mientras que el sector financiero se centra en el conjunto de procesos de financiación que se realizan en la economía. Estos últimos gozan de una característica común: la utilización de instrumentos de crédito o instrumentos financieros.

En un pago al contado, en el que una parte recibe el bien o servicio y la otra abona el importe correspondiente, no surge una relación financiera y, por tanto, no se utiliza un instrumento financiero o de crédito. Por el contrario, si el pago se aplaza, una de las partes concede financiación o crédito a la otra y, de esta forma, nace una operación financiera.

Los instrumentos financieros (IF) son reconocimientos de deuda de quien recibe la financiación, que es el prestatario, a favor de un prestamista, que es quien facilita los fondos. Estos IF permiten:

- Trasvasar financiación entre los sujetos o sectores de una economía en un momento del tiempo; y
- Transferir las propias rentas de un sujeto desde el presente al futuro; es decir, dejando de consumir hoy para hacerlo mañana o, en otras palabras, ahorrar.

Conocer y analizar el conjunto de procesos de financiación que se producen en el interior del país y con el resto del mundo constituye el objeto fundamental de estudio de los sistemas financieros. La profundización en el conocimiento de estas relaciones financieras permitirá dar respuesta a cuatro cuestiones:

- ¿Quién financia a quién?
- ¿En qué cuantía?
- ¿Cómo?
- ¿Por qué se producen estas relaciones?

La contestación a la primera pregunta nos informará acerca de quiénes son los prestamistas, u oferentes de financiación, y quiénes los prestatarios o receptores de los fondos; con la segunda, conoceremos el volumen de recursos prestados y recibidos; con la tercera, sabremos los instrumentos que se utilizan en la movilización de estos recursos financieros y sus principales características, y la última respuesta debe permitir una comprensión global y estructurada de todos esos procesos, tratando de sistematizarlos. De ahí, la denominación de sistema financiero<sup>1</sup> que, esencialmente, centra su atención en el estudio de los procesos de financiación de una forma estructurada.

En este sentido, la contabilidad financiera permitirá, inicialmente, conocer los flujos financieros movilizados entre los sectores que componen una economía y, más adelante, su balance financiero, es decir, la forma en que los sectores distribuyen su riqueza financiera<sup>2</sup>.

## 2.2. Balance y flujos financieros de la economía española

El cuadro 10.1 muestra el resumen por sectores y operaciones de las *Cuentas Financieras de la Economía Española*, que elabora periódicamente el Banco de España, y publica en su página: <http://www.bde.es/estadis/ccff/ccff.htm>

<sup>1</sup> Sistema es, según el diccionario de la RAE, un conjunto de reglas o principios sobre una materia, racionalmente entrelazados entre sí.

<sup>2</sup> Es conveniente distinguir entre los flujos o corrientes y los fondos o *stocks*. Los primeros recogen variaciones por *periodo de tiempo* y es preciso explicitar éste para poder comprender la magnitud del flujo (así diremos que una persona gana tantos euros para a continuación tener que aclarar que son al mes, trimestre o año). En cambio, los fondos se refieren a la posición en *un momento del tiempo* (una persona tiene tanto dinero). La renta o ingresos son una corriente, mientras la riqueza es un *stock*. Si estos términos los llevamos a la contabilidad diremos que la cuenta de pérdidas y ganancias o de resultados (beneficio o pérdida mensual, anual, etc.) recoge los flujos, mientras el balance refleja los fondos o *stocks* (situación de un patrimonio en un momento del tiempo).

Se trata de un cuadro de doble entrada con filas y columnas. En las columnas podemos observar, en primer lugar, el total de la economía nacional, y a continuación los cinco sectores, cuatro de ellos nacionales: 1) instituciones financieras, con el desglose en seis subsectores: Banco de España, Otras instituciones financieras monetarias, Fondos de inversión no monetarios, Otras instituciones financieras no monetarias, Empresas de seguros y Fondos de pensiones; 2) Administraciones Públicas; 3) Sociedades no financieras, y 4) Hogares e Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares. El quinto sector es el exterior o Resto del Mundo.

En las filas aparece, en la parte superior, el balance financiero y, en la inferior, la cuenta de operaciones financieras.

El balance financiero muestra la “riqueza financiera” de cada sector o subsector en un momento determinado, obtenida por la diferencia entre los activos financieros (AF) poseídos (es decir, la financiación que han facilitado a otros sectores y que da lugar a la tenencia de activos monetarios y financieros: oro, efectivo y depósitos, valores que representan deudas, etc.) y los pasivos emitidos (P) que han permitido obtener financiación mediante la emisión de diversos pasivos monetarios y financieros.

La diferencia entre AF y P es la riqueza financiera, que en términos contables se denomina “Activos financieros netos” (situada en el cuadro entre los AF y los P), y se corresponde con el patrimonio financiero de cada sector (derechos menos obligaciones, o lo que es lo mismo, lo que le deben en un momento determinado –en el cuadro a 31 de diciembre de 2021– menos lo que él debe en ese mismo día).

En el cuadro 10.1 observamos que el total de la economía, es decir, los residentes en España tenían al 31 de diciembre de 2021 unos activos financieros (AF) por importe de 12.097.103 millones de euros, pero como sus pasivos a esa fecha ascendían a 12.925.965 millones de euros, el balance financiero muestra un saldo negativo de -846.863 millones de euros (“Activos Financieros Netos” I-III). El significado de estos activos financieros netos muestra un endeudamiento neto de los residentes en España con el exterior.

Desglosando por sectores, tienen una riqueza financiera positiva los Hogares e IPSFL, que presentan 1.924.639 millones de euros, y en las Instituciones Financieras por importe de 51.968 millones de euros. Por otro lado, la riqueza financiera de las Administraciones Públicas es negativa (-1.224.911 millones de euros) al igual que las Sociedades no Financieras (-1.598.558 millones de euros).

Por su parte, el sector Resto del Mundo muestra un balance positivo de 861.434 millones de euros, cifra que, como puede observarse, es muy cercana al saldo nega-

## CUADRO 10.1

## Cuentas financieras-SEC 2010. Resumen por sectores y operaciones. Cuentas no consolidadas. IV trimestre 2021

(EN MILLONES DE EUROS)

TOTAL ECONOMÍA/ (no consolidada)/ TOTAL ECONOMY (unconsolidated)	Instituciones financieras/ Financial institutions							
	Total/ Total	Banco de España/ Banco de España	Otras ins- tituciones financieras/ monetarias/ Other monetary financial institutions	Fondos de inversión no monetarios/ Non-mo- netary investment funds	Otras ins- tituciones financ. monetarias/ Other non- monetary financial institutions	Empresas de seguros/ Insurance corporations	Fondos de pensiones/ Pension funds	
Código	S.1	S.12	S.121	S.122/3	S.124	S.125/6/7	S.128	S.129
<b>BALANCE FINANCIERO</b>								
<b>I. ACTIVOS FINANCIEROS</b>								
AF	12.079.103	5.511.321	1.199.672	2.946.498	372.384	504.111	323.119	161.189
Oro monetario y D.E.G.	AF.1	29.231	29.231	29.231	-	-	-	-
Efectivo y depósitos	AF.2	2.995.212	1.457.103	481.957	707.880	38.530	198.687	17.711
Valores representativos de deuda	AF.3	1.591.874	1.532.454	685.494	433.211	122.130	4.262	226.554
Préstamos	AF.4	2.231.054	1.451.608	199	1.417.833	1	30.547	2.980
Participaciones en el capital y en fondos de inversión	AF.5	3.866.853	811.684	1.728	247.248	206.894	230.840	55.060
Seguros, pensiones y garantías estandarizadas	AF.6	428.186	29.989	-	4.347	-	-	8.644
Otros activos	AF.7/8	936.693	199.252	1.063	140.325	4.829	39.774	12.171
<b>TOTAL</b>		12.079.103	5.511.321	1.199.672	2.946.498	372.384	504.111	323.119
<b>II. ACTIVOS FINANCIEROS NETOS (+/-III)</b>								
BF.90	-846.863	51.968	21.709	60.668	-404	-24.438	-9.278	-636
<b>III. PASIVOS</b>								
AF	12.925.965	5.459.353	1.177.963	2.885.830	372.788	528.549	332.397	161.825
Oro monetario y D.E.G.	AF.1	14.790	14.790	14.790	-	-	-	-
Efectivo y depósitos	AF.2	3.416.651	3.411.668	1.104.971	2.306.698	-	-	-
Valores representativos de deuda	AF.3	2.024.138	452.892	-	284.102	-	168.789	-
Préstamos	AF.4	2.349.857	81.512	-	195	526	74.725	6.040
Participaciones en el capital y en fondos de inversión	AF.5	3.776.375	921.620	53.632	179.106	369.691	264.898	54.294
Seguros, pensiones y garantías estandarizadas	AF.6	420.233	412.678	-	6.124	-	-	245.242
Otros activos	AF.7/8	923.922	164.193	4.571	109.605	2.572	20.137	26.821
<b>CUENTA DE OPERACIONES FINANCIERAS</b>								
<b>I. ADQUISICIONES NETAS DE ACTIVOS FINANCIEROS F</b>								
F	172.874	72.549	35.089	40.920	4.163	-11.778	1.723	2.360
Oro monetario y D.E.G.	F.1	5	5	5	-	-	-	-
Efectivo y depósitos	F.2	56.243	31.693	5.362	33.191	-2.112	-5.653	-134
Valores representativos de deuda	F.3	21.809	22.623	29.053	-9.674	3.738	-754	1.000
Préstamos	F.4	17.368	20.032	-	20.080	-	-81	37
Participaciones en el capital y en fondos de inversión	F.5	3.221	2.007	274	456	3.537	-5.725	1.781
Seguros, pensiones y garantías estandarizadas	F.6	1.596	375	-	71	-	-	-286
Otros activos	F.7/8	72.632	-4.185	395	-3.134	-1.000	435	-674
<b>TOTAL</b>		172.874	72.549	35.089	40.920	4.163	-11.778	1.723
<b>II. OPERACIONES FINANCIERAS NETAS (+/-III)</b>								
B.9	10.055	15.801	1.273	9.709	-22	4.552	214	4
<b>III. PASIVOS NETOS CONTRAÍDOS</b>								
F	162.819	56.748	33.816	31.211	4.185	-16.330	1.509	2.356
Oro monetario y D.E.G.	F.1	-	-	-	-	-	-	-
Efectivo y depósitos	F.2	67.627	67.605	34.609	32.996	-	-	-
Valores representativos de deuda	F.3	8.511	1.565	-	6.267	-	-4.702	-
Préstamos	F.4	-3.122	-1.797	-	65	-2	-1.724	-131
Participaciones en el capital y en fondos de inversión	F.5	3.615	4.374	-	-170	4.105	415	24
Seguros, pensiones y garantías estandarizadas	F.6	1.840	1.767	-	-595	-	-	451
Otros activos	F.7/8	84.348	-16.766	-793	-7.352	82	-10.319	1.165

CUADRO 10.1 (CONTINUACIÓN)

Cuentas financieras-SEC 2010. Resumen por sectores y operaciones. Cuentas no consolidadas. IV trimestre 2021

(EN MILLONES DE EUROS)

FINANCIAL ACCOUNTS - ESA 2010									
General tables									
2.1 Summary by sector and transaction. Unconsolidated accounts. 2021 Q4									
EUR millions									
Sectores no financieros/ Non-financial sectors									
Total/ Total	Administraciones Públicas/ General government	Sociedades no finan- cieras/ Non- financial corporations	Hogares e ISFLSH/ Househ- old and NPISH	Operacio- nes entre sectores residentes/ Transact. between resident sectors	TOTAL ECONOMÍA (consoli- dada)/ TOTAL ECONOMY (consoli- dated)	RESTO DEL MUNDO/ REST OF THE WORLD	TOTAL/ TOTAL		
	S.13	S.11	S.14/5		S.1*	S.2	S.1+S.2	Code	
<b>FINANCIAL BALANCE SHEET</b>									
<b>I. OUTSTANDING FINANCIAL ASSETS</b>									
6.567.781	844.201	3.028.300	2.695.280	9.520.583	2.558.520	3.405.383	15.484.485	<b>AF</b>	
-	-	-	-	-	29.231	14.790	44.021	AF.1 Monetary gold and SDRs	
1.538.109	147.768	355.114	1.035.227	2.547.954	447.258	868.697	3.863.909	AF.2 Currency and deposits	
59.420	27.603	20.638	11.179	1.095.563	496.310	928.574	2.520.448	AF.3 Debt securities	
779.445	348.864	430.582	-	1.916.089	314.965	433.768	2.664.821	AF.4 Loans	
3.055.170	191.841	1.683.292	1.180.037	2.787.136	1.079.717	989.239	4.856.092	AF.5 Equity and investment fund shares	
398.197	-	9.881	388.316	410.195	17.991	10.038	438.224	AF.6 Insurance, pensions and standardised guarantees	
737.440	128.126	528.794	80.521	763.645	173.048	160.276	1.096.969	AF.7/8 Other assets	
6.567.781	844.201	3.028.300	2.695.280	9.520.583	2.558.520	3.405.383	15.484.485	<b>TOTAL</b>	
<b>II. NET FINANCIAL ASSETS (+/-II)</b>									
-898.831	-1.224.911	-1.598.558	1.924.639	-	-846.863	861.434	14.572	<b>BF.90</b>	
<b>III. OUTSTANDING LIABILITIES</b>									
7.466.612	2.069.112	4.626.858	770.642	9.506.011	3.419.954	2.543.948	15.469.913	<b>AF</b>	
-	-	-	-	-	14.790	14.659	29.449	AF.1 Monetary gold and SDRs	
4.983	4.983	-	-	2.547.954	868.697	447.258	3.863.909	AF.2 Currency and deposits	
1.571.246	1.425.717	145.529	-	1.095.563	928.574	496.310	2.520.448	AF.3 Debt securities	
2.268.345	472.666	1.091.578	704.100	1.916.089	433.768	314.965	2.664.821	AF.4 Loans	
2.854.754	-	2.854.754	-	2.787.136	989.239	1.079.717	4.856.092	AF.5 Equity and investment fund shares	
2.098	5.457	2.098	-	410.195	10.038	17.991	438.224	AF.6 Insurance, pensions and standardised guarantees	
759.729	160.289	532.898	66.541	763.645	160.276	173.048	1.096.969	AF.7/8 Other liabilities	
<b>FINANCIAL TRANSACTIONS ACCOUNT</b>									
<b>I. NET ACQUISITION OF FINANCIAL ASSETS</b>									
100.325	3.351	59.108	37.865	144.700	28.174	18.119	190.993	<b>F</b>	
-	-	-	-	-	5	-	5	F.1 Monetary gold and SDRs	
24.550	-17.083	21.512	20.122	45.345	10.898	22.282	78.525	F.2 Currency and deposits	
-814	46	-879	19	13.306	8.503	-4.795	17.014	F.3 Debt securities	
-2.684	9.525	-12.189	-	11.052	6.316	-14.174	3.194	F.4 Loans	
1.213	-773	-2.709	4.695	-1.840	5.061	5.455	8.676	F.5 Equity and investment fund shares	
1.221	-	225	996	1.606	-10	234	1.829	F.6 Insurance, pensions and standardised guarantees	
76.818	11.636	53.149	12.033	75.231	-2.598	9.117	81.749	F.7/8 Other assets	
100.325	3.351	59.108	37.865	144.700	28.174	18.119	190.993	<b>TOTAL</b>	
<b>II. NET FINANCIAL TRANSACTIONS (+/-III)</b>									
-5.746	-25.198	8.347	11.105	-	10.055	-10.055	-	<b>B.9</b>	
<b>III. NET INCURRENCE OF LIABILITIES</b>									
106.071	28.549	50.762	26.760	144.700	18.119	28.174	190.993	<b>F</b>	
-	-	-	-	-	-	5	5	F.1 Monetary gold and SDRs	
22	22	-	-	45.345	22.282	10.898	78.525	F.2 Currency and deposits	
6.946	1.489	5.457	-	13.306	-4.795	8.503	17.014	F.3 Debt securities	
-1.326	2.684	-6.154	2.164	11.052	-14.174	6.316	3.194	F.4 Loans	
-759	-	-759	-	-1.840	5.455	5.061	8.676	F.5 Equity and investment fund shares	
37	36	37	-	1.606	234	-10	1.829	F.6 Insurance, pensions and standardised guarantees	
101.114	24.339	52.180	24.595	75.231	9.117	-2.598	81.749	F.7/8 Other liabilities	

Fuente: Banco de España.

tivo del total de la economía. Lo lógico es que en las cuentas consolidadas estas cifras coincidan, ya que contablemente lo que se debe al exterior es igual que lo que el Resto del Mundo, en términos netos, ha prestado, y explica también que en una economía cerrada, es decir, aquella que no tiene relaciones con otros países, el balance financiero es cero o nulo porque lo que los residentes deben es igual a lo que se han prestado entre ellos, con lo que se anulan los saldos positivos (activos financieros o cantidades prestadas) con los negativos (pasivos financieros o deudas contraídas). Es lo que sucedería en el interior de una familia. Por muy elevados que fueran los préstamos realizados entre sí por sus componentes, la familia en su conjunto no sería más rica, sino que el saldo de las operaciones interfamiliares frente al exterior sería nulo y su patrimonio dependería exclusivamente de su posición, deudora o acreedora, frente a otros agentes externos.

En consecuencia, como el activo financiero (AF) de un agente es, a su vez, pasivo financiero (PF) de otro, la riqueza o balance financiero de una economía cerrada es cero, ya que al consolidar o sumar las tenencias de AF y PF de todos los agentes, el total de los primeros se anularía con el monto de los segundos. En una economía abierta, el saldo del balance financiero recoge exclusivamente la posición deudora o acreedora de los agentes residentes en el país con los no residentes.

En los años posteriores a la crisis del 2008, el endeudamiento, o posición deudora, de la economía española creció casi un 50 %, en 2006 no llegaba a 675.000 millones de euros. Sin embargo, desde 2014 se ha logrado reducir ese endeudamiento, aunque solo ligeramente. La fase alcista del último quinquenio previo a la pandemia, caracterizada por fuertes incrementos de la actividad económica y el empleo, ha permitido, aunque solo en parte, corregir el fuerte desequilibrio con relación a la posición deudora de España con el exterior debido fundamentalmente a la fuerte reducción del endeudamiento de hogares y empresas. En segundo lugar, el protagonismo en el peso del endeudamiento ha sido absorbido en los últimos años por el sector público, cuyos instrumentos presentan menor riesgo de refinanciación y de liquidez y tienen un vencimiento a más largo plazo. Las perspectivas acerca de la intensidad de corrección del elevado endeudamiento exterior se han tornado menos favorables con la crisis económica derivada de la pandemia que han provocado un incremento en el endeudamiento de las administraciones públicas y de las sociedades no financieras.

Durante los años de expansión económica previos a 2008, el sector privado adquirió un elevado nivel de endeudamiento producto del fuerte dinamismo de un gasto interno financiado en buena medida por ahorro externo, entre otros factores propiciado por las favorables condiciones de financiación vigentes durante la fase expansiva de la economía española, que alimentaron una elevada acumulación



de deuda por parte de las empresas y las familias, así como un sobredimensionamiento de nuestro sistema bancario y un sesgo de su balance hacia los riesgos de naturaleza inmobiliaria. La necesidad de corregir estos desequilibrios ha frenado durante años la recuperación de la economía, al no tener margen suficiente para incrementar la inversión y el consumo sobre la base del recurso a la financiación ajena.

Como se ha comentado anteriormente, el endeudamiento de los hogares y de las sociedades no financieras en España creció a un ritmo muy alto durante el periodo de 1997 a 2007, alcanzando niveles elevados en relación con el PIB, tanto desde una perspectiva histórica como en comparación con otras economías de nuestro entorno. Este elevado endeudamiento fue posible por la apertura y acceso a mercados internacionales lo que se tradujo en un elevado nivel de endeudamiento con el exterior, aspecto que pese a la corrección de los últimos años sigue arrastrando nuestra economía y que se ve reflejado en el balance financiero. Tras el estallido de la crisis, los ratios de endeudamiento siguieron avanzando debido a la inercia de los flujos de financiación y a la fuerte contracción del PIB (denominador de la ratio). Posteriormente, tendieron a estabilizarse y se adentraron en una senda descendente. La deuda de las familias, que alcanzó un porcentaje máximo del producto interior bruto (PIB) del 85 % en junio de 2010, redujo su peso en 26,5 puntos porcentuales, hasta situarse en diciembre de 2021 en el 58,4 %. Esta disminución del endeudamiento en hogares y empresas es necesaria para afrontar escenarios adversos que conlleven subidas de los costes de financiación y/o un empeoramiento de sus rentas, y permite impulsar el gasto de los hogares. En 2020 los hogares españoles incrementaron su capacidad de ahorro motivado por la incertidumbre sobre el futuro escenario económico y por las restricciones derivadas de la pandemia que han afectado al consumo, principalmente al gasto en restauración. Se prevé que ese ahorro acumulado se materialice en consumo e incentive la demanda y la futura recuperación económica, aunque las fuertes tensiones inflacionistas derivadas de los precios de las materias primas provocadas por la invasión por parte de Rusia de Ucrania podrían retrasar esa recuperación.

En cualquier caso, la corrección del exceso de endeudamiento de las familias y de las empresas españolas, aunque en este último caso se ha visto truncado por la crisis derivada de la pandemia, es un paso necesario para sustentar la recuperación sostenida de la demanda interna. Aunque a corto plazo pueda limitar el potencial de gasto, aumentar el ahorro propiciará que se incremente el consumo y la inversión en el futuro. En España, en los años previos a la pandemia, el consumo se recuperó debido a un incremento de la renta, a la caída del ahorro y a la recuperación del crédito al consumo.

Por otro lado, en España se ha pasado de una situación en la que la fuerte necesidad de financiación del sector privado no financiero (hogares y empresas no financieras), sobre todo de las empresas, a otra en la que las administraciones públicas son las que presentan un elevado déficit de financiación. De ahí que se diga que, a través del sistema financiero, el sector público ha terminado soportando parte de la deuda privada. El elevado endeudamiento externo pone a nuestra economía en una situación de debilidad, ya que, por un lado, es necesario recurrir a la financiación internacional y, por otro, ante un aumento de los tipos de interés, en estos momentos muy bajos, el coste de esta financiación se elevaría suponiendo una transferencia de recursos hacia el exterior y un lastre para el crecimiento futuro. La elevada deuda (valores representativos de deuda) de las administraciones públicas cuyo importe se sitúa cerca del 120 % del PIB en 2021 y aunque el abono de intereses actual es una cifra asumible, cualquier variación de tipos, como previsiblemente sucederá antes de finalizar 2022, puede elevar considerablemente esta partida del gasto público<sup>3</sup>.

La cuenta de operaciones financieras, que aparece en la parte inferior del cuadro 10.1, recoge los flujos de financiación que se han intercambiado en el cuarto trimestre de 2021 (desde 1/10/2021 hasta 31/12/2021). Mientras el balance refleja la situación en un momento determinado en el tiempo (en este caso al 31 de diciembre de 2021), la cuenta muestra las operaciones realizadas a lo largo del cuarto trimestre de 2021.

La cuenta nos indica las adquisiciones netas de activos financieros (que se corresponden con la financiación facilitada), los pasivos netos contraídos, o financiación recibida, y la diferencia, que son las operaciones financieras netas. A diferencia de lo que sucedía en el balance financiero, la economía española tuvo un saldo positivo en el cuarto trimestre del año (2021) de 10.055 millones de euros (capacidad de financiación, CF), es decir, que facilitó más recursos al exterior de los recibidos. En consecuencia, el sector Resto del Mundo presentó necesidad de financiación (NF), por el mismo importe de 10.055 millones de euros

Los sectores de la economía nacional que presentan CF son: las Instituciones Financieras (15.801 millones de euros), Sociedades no Financieras (8.347 millones) y los Hogares e IPSFL (11.105 millones de euros). Mientras que las Administraciones Públicas presentan una NF por valor total de -25.198 millones de euros.

Como es lógico, la capacidad o necesidad de financiación de cada sector en el período afecta a su balance financiero al final del año anterior modificando su posi-

---

<sup>3</sup> Con estos niveles de deuda pública, cada subida porcentual de un punto supondría, a medio plazo, más de 10.000 millones de euros más de intereses.

ción deudora o acreedora y, en consecuencia, su balance al término del periodo. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el balance también viene afectado por la valoración de los activos y pasivos financieros que los sectores tienen en su patrimonio. Así, si las familias mantienen acciones en su poder y la cotización de estas sube, su patrimonio o riqueza financiera aumentará pese a tener el mismo número de acciones.

### **3. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL**

Una segunda óptica permite completar el estudio del sistema financiero centrándolo en el análisis de la organización y la normativa jurídica que lo regula. A ellas se dedican los epígrafes siguientes.

#### **3.1. Los órganos políticos**

A la cabeza de todo sistema financiero aparecen los órganos políticos, que son los encargados de elaborar las normas que regulan el funcionamiento de todo el sistema. En España, estos órganos políticos son el Gobierno de la nación, las comunidades autónomas (CC. AA.) y la Unión Europea.

El Gobierno constituye la máxima autoridad en materia de política financiera y es el Ministerio de Economía el responsable del correcto funcionamiento de las instituciones financieras.

La Constitución Española de 1978 estableció una organización territorial en la que las CC. AA. disponen de un amplio poder de autogobierno y se les reconocen, entre otras, competencias en el desarrollo legislativo y la ejecución en su territorio de las bases de ordenación del crédito, banca y seguros. Tienen también competencias sobre instituciones: cajas de ahorros, cooperativas de crédito y sociedades de garantía recíproca; y en los mercados, las bolsas de valores, excepto la Comunidad Autónoma de Madrid que no las tiene reconocidas.

Finalmente, los sucesivos tratados firmados por España con la Unión Europea (UE) han dado lugar a cesiones de soberanía en una serie de materias como política monetaria y cambiaria, y muchas otras dirigidas a lograr la estabilidad financiera, entre ellas, las de supervisión de las instituciones financieras.

#### **3.2. Los órganos ejecutivos**

Un segundo escalón lo constituyen los órganos ejecutivos, encargados de poner en práctica o ejecutar las normas elaboradas por los órganos políticos, bien mediante regulaciones adicionales o complementarias –capacidad normativa derivada de la delegación expresa de algún órgano político competente–, bien vigilando

que, efectivamente, las entidades cumplan la normativa legal. De ahí, que a estos órganos se les denomine también supervisores.

En el sistema financiero español existen tres órganos ejecutivos: el Banco de España (BdE), encargado de controlar, junto con el Banco Central Europeo, a las instituciones incluidas en el subsistema de financiación mediante el crédito (financiación intermediada), la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), responsable de las entidades pertenecientes al subsistema de canalización de fondos a través de valores (financiación directa), y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP), a quien compete la supervisión del subsistema de seguros.

### 3.3. Las instituciones financieras del SFE

Dentro de los tres subsistemas que componen el sistema financiero en España, el crediticio es el que tiene mayor protagonismo en la canalización de recursos hacia empresas y familias y, dentro del subsistema crediticio, la financiación bancaria es la preferida por familias y hogares.

En el caso de las empresas, se puede establecer una distinción entre dos modelos en base a la procedencia de financiación, uno en el que predomina la financiación bancaria (los bancos canalizan los recursos de los ahorradores hacia el crédito) y otro orientado a la captación de la financiación a través de los mercados (renta fija y renta variable), en los que la intermediación financiera es menos explícita. El porcentaje de financiación a través del mercado (incluyendo renta variable y renta fija) de las sociedades no financieras en España apenas supera el 40 %, mientras que en el Reino Unido está por encima del 80 % y en Estados Unidos se sitúa por encima del 70 % (Berges, López y Rojas, 2019).

#### *Estructura institucional y tendencias del subsistema crediticio*

En la figura 10.1 se muestra la estructura actual del subsistema crediticio cuyo órgano ejecutivo es el BdE. Destaca el grupo formado por las entidades de crédito, aquellas cuya actividad consiste en captar fondos reembolsables del público<sup>4</sup> en forma de depósitos o emitiendo valores y aplicarlos por cuenta propia<sup>5</sup> a la concesión de créditos u otras operaciones activas.

Las entidades de depósito en España: bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, pueden hacer todo tipo de operaciones financieras, salvo las relativas a seguros. Por eso, se dice que su actividad es de *banca universal*.

<sup>4</sup> Es decir, que tienen la obligación de devolverlos.

<sup>5</sup> Eso significa que las entidades asumen las pérdidas que tengan por las operaciones activas que realicen y no las pueden trasladar a sus depositantes.

El proceso de innovación tecnológica, la aparición de nuevos productos y mercados, el avance de la inversión institucional y, en definitiva, la relevancia de los mercados de valores en la canalización del ahorro ha provocado cambios en la actividad desempeñada tradicionalmente por este grupo de entidades, amenazadas por una mayor competencia y un mayor poder de la demanda.

La crisis financiera iniciada en 2008 tuvo graves consecuencias en la economía española que ha desembocado, entre otros aspectos, en una reestructuración del sistema bancario español. En 2021 se ha acentuado el descenso del número de empleados y oficinas. El proceso de ajuste de capacidad productiva del sistema bancario español ha supuesto una reducción de oficinas respecto a los máximos de 2008 que supera el 50 %, mientras que la de empleados se sitúa cerca del 40 %. Lo anterior es consecuencia, en parte, del exceso de capacidad instalada del sector bancario, sobre todo en lo concerniente a las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito que vieron incrementadas en menos de una década (años de expansión económica previos a la crisis de 2008) el número de empleados y sucursales en más de un 30 %. El ajuste de capacidad se limita principalmente a España. La actividad exterior, protagonizada fundamentalmente por BBVA y Banco Santander ha sido uno de los principales factores de resistencia de estas entidades ante la crisis de 2008. Se puede concluir que las vulnerabilidades derivadas de los desequilibrios macrofinancieros, un exceso de endeudamiento con el exterior, una elevada concentración del riesgo en el sector inmobiliario y una sobredimensión de nuestro sistema bancario provocaron, entre otras causas, la crisis financiera en España. Pese a la caída experimentada en los últimos años por parte del sector bancario en su aportación a la economía española, continúa teniendo un rol relevante con una aportación del 2,7 % al PIB a 2017, aunque por debajo de la media europea que se sitúa en el 3 % (Maudos, 2019).

A 31 diciembre de 2021, el número de entidades de depósito asciende a 195, distribuidas en 48 bancos nacionales, 83 sucursales de bancos extranjeros (de los que 79 son comunitarios y 4 extracomunitarios), 2 cajas de ahorros, 61 cooperativas de crédito y el ICO. Pese a que ha habido un fuerte ajuste en número de entidades bancarias y la desaparición del 43 % de las oficinas, el tamaño medio de las oficinas en España sigue siendo reducido en comparación con los países de la Unión Monetaria. Por otro lado, el grupo de entidades bancarias siguen manteniendo el protagonismo dentro del sector financiero español con una cuota de mercado del 80 % del balance de todos los intermediarios financieros españoles, buena muestra del elevado nivel de bancarización existente en el sistema financiero español.

Dentro de los tres tipos de entidades de depósito (bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito), la banca privada constituye el grupo con mayor peso, más

del 90 % del balance del conjunto de las entidades de crédito (Banco de España, 2021). Se trata de sociedades anónimas que con habitualidad y ánimo de lucro desempeñan actividades típicamente bancarias (captación de depósitos y concesión de créditos como operaciones fundamentales). La principal característica que diferencia a los bancos de las restantes entidades de crédito que integran el sistema bancario es su forma jurídica, ya que se constituyen como sociedades anónimas.

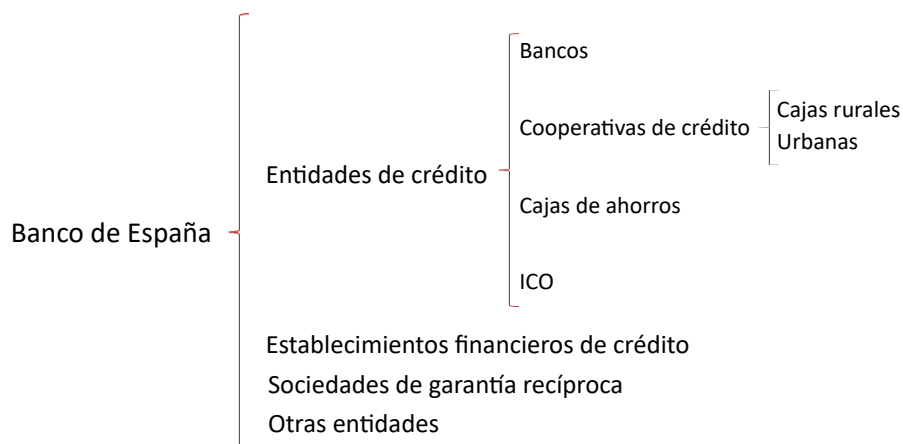
Las cajas de ahorros por su parte tienen carácter fundacional, por lo que no cuentan con accionistas. Ello hace que no persigan fines lucrativos y que destinen una parte de sus beneficios a realizar obras sociales.

Las cajas de ahorros que en 2008 suponían el 40 % del balance del sector bancario español, han sufrido un importante proceso de reestructuración, al traspasar la actividad a bancos, quedándose ellas como accionistas de esos bancos y dedicadas a la realización de obras sociales con los beneficios obtenidos por la participación en su capital. A diciembre de 2021 solamente dos cajas de ahorros: CAMP de Ontinyent y Caixa d'Estalvis de Pollença, de reducida dimensión, continúan realizando sus tradicionales operaciones bancarias directas.

Las cooperativas de crédito constituyen el tercer grupo de las entidades de crédito, con una cuota de mercado cercana al 6 %. Su funcionamiento institucional y sus órganos de gobierno son similares a los de cualquier sociedad cooperativa y su vocación ha sido el apoyo a la agricultura y ganadería o a alguna actividad eco-

FIGURA 10.1

**ESTRUCTURA ACTUAL DEL SUBSISTEMA DE CRÉDITO**



Fuente: Elaboración propia.

nómica en particular. Son instituciones territoriales muy vinculadas a la actividad económica de sus regiones. Su principal particularidad es que deben servir preferentemente a las necesidades financieras de sus socios.

Existen dos tipos de cooperativas de crédito: las cajas rurales dedicadas a la actividad agropecuaria y forestal, y a la mejora de las condiciones de vida del mundo rural, como Cajamar; y las urbanas o industriales, formadas por asociaciones gremiales o profesionales, como Laboral Kutxa.

Es necesario señalar que el proceso de reestructuración bancaria llevado a cabo desde 2008 ha provocado un elevado grado de concentración bancaria en España. Los tres mayores bancos absorben casi dos tercios del balance total de las entidades de crédito.

Las entidades de crédito han afrontado la crisis económica derivada de la pandemia en una posición más favorable que en 2008. Desde el estallido de la pandemia, los bancos han puesto a disposición de los agentes económicos importantes cantidades de financiación y, al mismo tiempo, les han otorgado importantes facilidades de pago, todo ello impulsado por los programas públicos de apoyo a la economía (avales del ICO y moratorias). Las necesidades de liquidez de las sociedades no financieras derivadas de la situación económica provocada por la pandemia han sido en gran medida cubiertas por crédito bancario. El volumen de crédito total de las entidades españolas a escala consolidada creció un 3,5 % en 2020 con respecto al ejercicio anterior, el mayor crecimiento es absorbido por los sectores más afectados por la pandemia que muestran un avance en el periodo analizado del 17,9 %. Este avance de crédito hacia sociedades no financieras, está impulsado por los estímulos de los bancos centrales y los programas de avales públicos canalizados a través del ICO, que en el caso de las pymes ha llegado a cubrir el 70 % del total del crédito (Banco de España, 2021 y 2022). En 2021 se produjo una disminución en el número de operaciones de crédito, debido principalmente a un menor crédito canalizado a través del ICO, sin embargo, el saldo vivo del crédito bancario a las empresas creció durante el año, alcanzando una variación anual del 1,5 % en diciembre de 2021 (ICO, 2022).

Por otro lado, los tipos de interés aplicados a los préstamos y créditos en la zona del euro no se han visto afectados a diciembre de 2021 por las expectativas de subidas de tipos de interés oficiales y la retirada de estímulos por parte del Banco Central Europeo (BCE) manteniéndose los nuevos créditos a hogares y sociedades no financieras en niveles cercanos a mínimos históricos. No obstante, la subida de tipos anunciada para 2022 supondrá una mayor carga financiera para empresas, hogares y Administración Pública (Banco de España, 2022).

Con relación al comportamiento de la cuenta de resultados de nuestro sistema bancario, en el año 2021 el conjunto de entidades de depósito obtuvo un resultado neto consolidado de 26.095 millones de euros. Este resultado vuelve a ser positivo tras las pérdidas registradas en 2020. El resultado a diciembre de 2021 implica una rentabilidad sobre patrimonio neto (ROE) del 10,5 % y una rentabilidad sobre activos (ROA) del 0,67 %. Los resultados extraordinarios, negativos en 2020 y positivos en 2021, es el principal determinante de esta mejora en el beneficio en 2021. Por la parte alta de la cuenta de resultados, el margen de intereses experimentó un crecimiento del 1,71 % y las comisiones han aumentado un 10,4 %, lo que ha permitido que el margen bruto se incrementase en un 2,65 % en tasa interanual con respecto a 2020 (Banco de España, 2022). A diciembre de 2020 la banca tuvo pérdidas por valor de 5.500 millones de euros provocado por los ajustes y provisiones derivadas de la pandemia. Las dotaciones por deterioros realizadas en 2021 se han situado a niveles previos a la pandemia, lo que supone un fuerte recorte con relación a las realizadas en 2020.

## CUADRO 10.2

## CUADRO DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS CONSOLIDADA. ENTIDADES DE DEPÓSITO

	dic-21		dic-20	dic-21
	millones de euros	% var. dic. 21/dic-20	% ATM	% ATM
Productos financieros	91.022	-1,8	2,46	2,33
Costes financieros	24.201	-9,6	0,71	0,62
Margen de intereses	66.821	1,4	1,75	1,71
Rendimiento de los instrumentos de capital	1.199	24,1	0,03	0,03
Margen de intermediación	68.020	1,7	1,78	1,74
Resultados de entidades por método de participación	3.071	9,7	0,07	0,08
Comisiones netas	27.380	10,4	0,66	0,7
Resultado de operaciones financieras	4.924	-14	0,15	0,13
Otros resultados de explotación (neto)	-91	-	0,01	0
Margen bruto	103.304	2,8	2,67	2,65
Gastos de explotación	52.516	6,7	1,31	1,35
Margen de explotación	50.788	-0,9	1,36	1,3
Pérdidas por deterioro	14.310	-43,5	0,67	0,37
Otras dotaciones a provisiones (neto)	5.825	41,3	0,11	0,15
Otros resultados (neto)	3.598	-	-0,58	0,09
Resultado antes de impuestos	34.251	-	-0,01	0,88
Resultado neto	26.095	-	-0,21	0,67

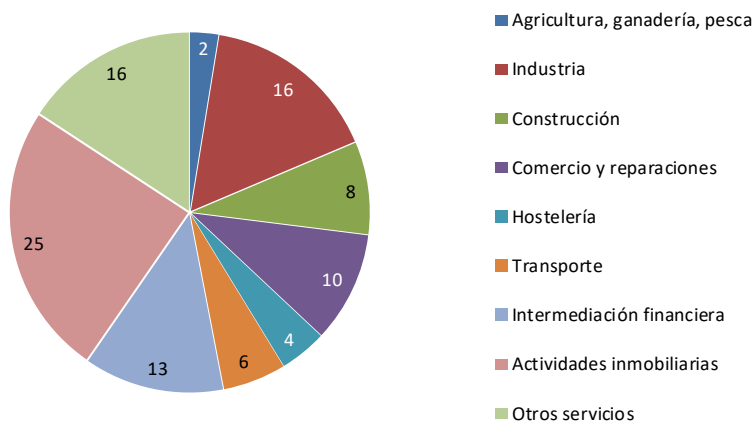
Fuente: Banco de España.



Por otro lado, la mejora de la actividad económica en España a partir de 2014, interrumpida en 2020 por los efectos económicos de la pandemia, ha permitido la disminución en el volumen de activos dudosos. En particular, los activos dudosos se han reducido más de un 70 % desde diciembre de 2013 a diciembre de 2021. La ratio de activos dudosos en el crédito a otros sectores residentes se sitúa en el 4,21 % a 31 de diciembre de 2021. Pese al descenso continuado de los activos dudosos, hay señales que anticipan el deterioro de la calidad del crédito, como es el aumento de préstamos en vigilancia especial y las refinanciaciones (Banco de España, 2022), la retirada de estímulos por parte del BCE y la subida de tipos de interés. La ratio de morosidad más elevada por sector de actividad está en la construcción y actividades inmobiliarias, aunque la morosidad en este sector todavía está afectada por los créditos concedidos antes de la crisis de 2008 y las operaciones de refinanciación ejecutadas una vez se produce el estallido de la burbuja inmobiliaria. Pese a ello es el sector en el que más ha disminuido la morosidad desde enero de 2020 a diciembre de 2021. La pandemia ha afectado a la morosidad principalmente dentro del sector servicios a “comercio y reparaciones” y a “hostelería”.

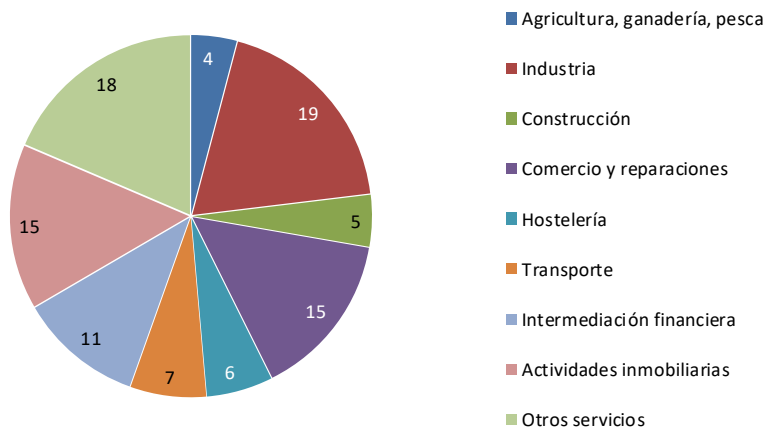
Podemos concluir que, pese al saneamiento experimentado por las entidades de depósito españolas, persisten vulnerabilidades derivadas de cuatro factores de riesgo: ralentización de la economía global e incertidumbre geopolítica, elevadas tasas de inflación, riesgo de tipo legal derivado de las demandas que afrontan las entidades de depósito y retiro de políticas de estímulo del Banco Central Europeo.

FIGURA 10.2  
DISTRIBUCIÓN CRÉDITO POR SECTOR DE ACTIVIDAD 2013  
(PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de España.

FIGURA 10.3

**DISTRIBUCIÓN CRÉDITO POR SECTOR DE ACTIVIDAD 2021**  
 (PORCENTAJE)


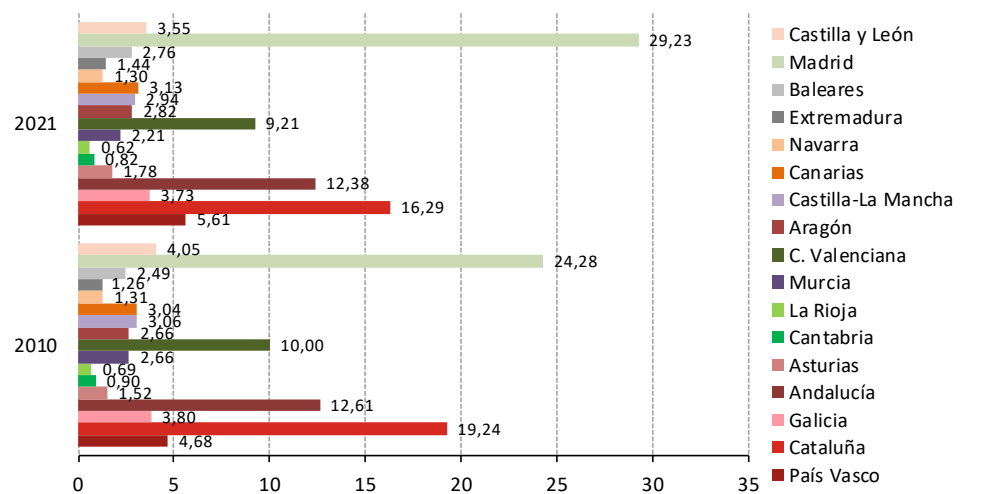
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de España.

En relación con la distribución del crédito por sectores de actividad, esta ha cambiado en los últimos ocho años. Si bien en 2013 la construcción y actividades inmobiliarias concentraba el 33 % del total de crédito concedido al sector privado, en 2021 el porcentaje disminuye al 20 % ganando protagonismo el crédito destinado a industria que pasa del 16 al 19 %, comercio y reparaciones que pasa del 10 al 15 % y otros servicios del 16 al 18 %.

Respecto al porcentaje de total de crédito de entidades de depósito a las administraciones públicas y otros sectores residentes por comunidades autónomas, el mayor porcentaje de crédito a diciembre de 2021 tiene como destino la Comunidad de Madrid, con un total del 29,23 % sobre el total de crédito, seguida de la Comunidad Autónoma de Cataluña con un 16,29 %. En último lugar se encuentran las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, con porcentajes inferiores al 0,1 % y La Rioja y Cantabria, con un 0,62 % y 0,86 %, respectivamente. Tomando como referencia la serie histórica desde diciembre de 2010 a septiembre de 2021, las mayores variaciones las han experimentado Madrid y Cataluña. En el caso de Madrid el porcentaje sobre el total de crédito a las administraciones públicas y otros sectores residentes ha pasado del 24,28 % en 2010 al 29,23 % en 2021. En el caso contrario está Cataluña que pasa del 19,24 % en diciembre de 2010 al 16,29 % en 2021, lo que supone una caída de casi 3 puntos.

FIGURA 10.4

PORCENTAJE DE CRÉDITO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2010-DICIEMBRE 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de España.

Como hemos visto, las entidades de depósito (bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito), tienen una importancia significativa, tanto por su peso en el sistema financiero como por formar parte del sistema de pagos de la economía. Menor importancia tiene el Instituto de Crédito Oficial (ICO), banco público adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. También se analizan brevemente dentro del subsistema crediticio a los establecimientos financieros de crédito y las sociedades de garantía recíproca, que, aun no siendo entidades de crédito, su supervisión es competencia del Banco de España.

■ Establecimientos financieros de crédito

Los establecimientos financieros de crédito (EFC) son intermediarios financieros que no pueden captar fondos del público con carácter reembolsable y cuya actividad principal consiste en la concesión de créditos, operaciones de *factoring*, *leasing* y *confirming*, emisión de tarjetas de crédito y concesión de avales y garantías. A 31 de diciembre de 2021 hay un total de 32 EFC registrados en el Banco de España. Suelen denominarse financieras y las más conocidas por el público son las que financian ventas a plazos de automóviles, de artículos de cierto valor de grandes almacenes, etc., abonando el importe total al vendedor y concediendo en ese momento un crédito al comprador.

Su comportamiento dentro del sector financiero concentra el 4 % del total del crédito al sector privado, siendo el crédito al consumo el volumen más relevante de su cartera. El crédito concedido por estas entidades ha crecido en los años previos a la pandemia de manera sostenida en torno al 10 % interanual, llegando a alcanzar una cuota de mercado de crédito al consumo del 23 %. Sin embargo, han mostrado un notable descenso en el crédito concedido en 2020, del 6,4 %. En 2021 el crédito otorgado por los EFC se ha recuperado con un crecimiento del 3,6 %, principalmente debido a los créditos al consumo. El mayor riesgo asumido por estas entidades conlleva mayores tasas de morosidad, pero también les reportan mayores rentabilidades que las obtenidas por las entidades de depósito. Pese al crecimiento en el volumen de activos gestionados por los EFC en 2021 con respecto a 2020, la rentabilidad descendió un 19 % y los activos dudosos crecieron hasta situarse en el 6,9 %.

#### ■ Sociedades de garantía recíproca (SGR)

Las sociedades de garantía recíproca surgen para facilitar a las pequeñas y medianas empresas un acceso al crédito más favorable mediante la concesión de garantías. Las SGR conceden avales a las pymes para sus operaciones y, de esta forma, al contar con la garantía de la propia empresa más la de la SGR acceden en mejores condiciones a la financiación bancaria. De acuerdo con el informe de financiación a la pyme (Cesgar, 2022) el porcentaje de empresas con necesidad de garantías o avales, en línea con el fuerte incremento de las necesidades de financiación de las pymes, ha aumentado hasta el 18,0 % durante el año 2021. A 31 de diciembre de 2021 hay un total de 18 SGR en España. Estas 18 entidades tienen formalizados avales por 38.968 millones de euros con un riesgo vivo de 6.682 millones de euros. (Cesgar, 2022)<sup>6</sup>.

#### ■ Instituto de Crédito Oficial (ICO)

El ICO es una entidad de crédito pública bajo supervisión del Banco de España. El ICO opera a través de dos sistemas: el de mediación, a través de diversas líneas en colaboración con entidades financieras privadas, que intermedian en la formalización de operaciones con empresas y autónomos para cubrir sus necesidades de financiación y actuando de forma directa con empresas. El ICO ha tenido un papel explícito y muy relevante en el sistema financiero desde marzo de 2020, momento en el que el Gobierno aprueba una Línea de Avales del Estado de hasta 100.000 millones de euros para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19. El importe total avalado a febrero de 2022 es de 104.000 millones de euros. Esto ha

<sup>6</sup> Información extraída de [www.cesgar.es](http://www.cesgar.es) a 30 de junio de 2022

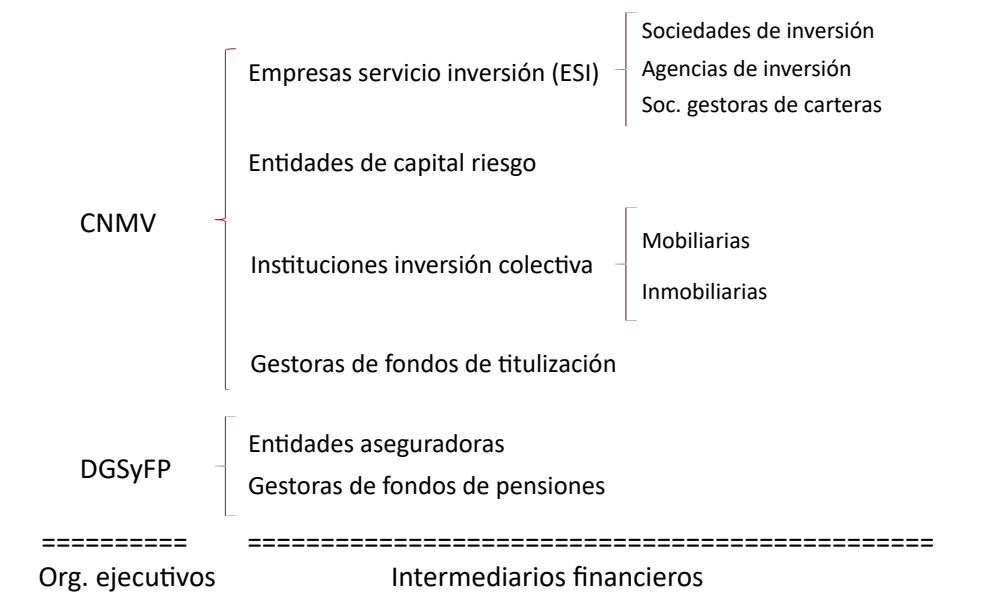
permitido que las empresas hayan recibido 136.000 millones de euros de financiación para garantizar su liquidez y cubrir sus necesidades de circulante. En torno al 90 % de las empresas con operaciones formalizadas están directamente gestionadas por autónomos y micropymes.

*Estructura institucional y tendencia del subsistema de valores*

La figura 10.5 muestra la estructura de las instituciones financieras que conforman los subsistemas de valores y seguros. Comenzando por el primero, que supervisa la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), se encuentran las empresas de servicios de inversión (sociedades, agencias de valores y sociedades gestoras de carteras), las instituciones de inversión colectiva (fondos y sociedades de inversión) y las entidades de capital riesgo y fondos de titulización.

FIGURA 10.5

**ESTRUCTURA ACTUAL DE LOS SUBSISTEMAS DE VALORES Y SEGUROS**



Fuente: Elaboración propia.

En relación con los mercados bajo supervisión de CNMV, están aquellos mercados secundarios oficiales regulados de acuerdo con MiFID y que se agrupan en torno a Bolsas y Mercados Españoles (BME): bolsas de valores de Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia, que participan en el capital de Sociedad de Bolsas, gestora del

mercado continuo (SIBE), el mercado de deuda pública de anotaciones, el mercado oficial de futuros y opciones MEFF Exchange y el mercado oficial de deuda AIAF.

La tecnología también ha generado una transformación en la negociación de la renta variable. En los últimos años, han surgido plataformas que permiten operar en bolsa al margen de BME. Entre las más relevantes están BATS, Chi-X y Turquoise. Sobre el total de efectivo negociado en renta variable española admitida a cotización a través de BME, ha caído un 34 % desde 2016 a 2020, mientras que lo negociado a través de plataformas alternativas como Chi-X o BATS se ha incrementado en ese mismo periodo un 49,32 %. En 2021, el 46,82 % del total efectivo negociado en renta variable española admitida a cotización en las bolsas españolas se ha realizado a través de estas plataformas. En relación con el mercado de renta variable como medio de captación de financiación, el nivel de capitalización bursátil en relación con el PIB en España es bajo (52,7 en 2021) si lo comparamos con otros países (Estados Unidos: 227,2; Canadá: 166,6; China: 110,6; Japón: 138,6; Reino Unido: 115,9). El número de sociedades cotizadas en bolsas españolas a 31 de diciembre de 2021 asciende a 133. La propiedad de las acciones de las empresas españolas cotizadas a diciembre de 2020 se encuentra en manos principalmente de no residentes (49,9 % del total de acciones), seguido de empresas no financieras (21 %), familias (17,1 %), instituciones de inversión colectiva, seguros y otras (6,4 %), administraciones públicas (2,9 %) y bancos y cajas (2,7 %).

En 2021 la Bolsa de Valores ha incrementado su protagonismo como medio de captación de financiación. En 2021, se han producido 51 ampliaciones de capital, el mejor año desde 2016. Con relación a la rentabilidad, durante 2021 la cotización de la mayor parte de los valores de la Bolsa de Valores española ha evolucionado positivamente, pese a la persistencia de las incertidumbres derivadas de la pandemia. Al cierre de diciembre de 2021 casi todos los índices más representativos de la familia IBEX 35 crecían en el año en porcentajes que van desde el 7,93 % del IBEX 35 al 14,94 % del IBEX Top Dividendo. En el primer semestre de 2022 la evolución en la cotización de las acciones está viéndose lastrada por la inflación, la guerra en Ucrania, el cambio de rumbo en las políticas monetarias y un posible estancamiento económico a partir de otoño.

En los últimos años la deuda privada ha adquirido un mayor protagonismo como vía de captación de financiación por parte de las empresas. En 2008 el número de empresas españolas no financieras emisoras de renta fija era de nueve y en diciembre de 2021 es de 117 empresas. Un aspecto relevante es el crecimiento de empresas no financieras que han optado por la emisión de renta fija como medio de captación de financiación, gracias a varios factores, entre ellos la creación de mercados como el mercado alternativo de renta fija (MARF) que ha facilitado el acceso

a empresas de menor tamaño. El volumen de deuda privada española admitida a negociación a diciembre de 2021 es de 113.124 millones de euros. Durante el año 2021 destacaron las emisiones de bonos y obligaciones, que crecieron un 84,7 %, hasta los 37.603 millones de euros. Los emisores ante una probable subida de tipos y las condiciones favorables del mercado han procedido a emisiones a medio y largo plazo. Las emisiones en renta fija se han visto favorecidas por los programas de compras del BCE (BME, 2022). También es reseñable el continuo crecimiento experimentado en los últimos años de los bonos que incorporan compromisos sociales y/o medioambientales en los proyectos a los que va destinada la inversión.

Respecto a la **inversión institucional**, el número total de instituciones de inversión colectiva (IIC), registradas en la CNMV a 31 de diciembre de 2021 asciende a 3.815, de ellas 2.280 son sociedades de inversión y 1.452 fondos de inversión. El resto corresponde principalmente a IIC extranjeras comercializadas en España.

Debido a las bajas rentabilidades, los depósitos, pese a mantenerse como el activo preferido por los hogares para materializar su ahorro, han ido cediendo protagonismo en los últimos años en favor de los fondos de inversión que han crecido tanto en número de partícipes como en patrimonio gestionado. En 2021 la captación de ahorro a través de las instituciones de inversión colectiva ha experimentado un vigoroso crecimiento con respecto a 2020, año marcado por el estallido de la pandemia.

El total de partícipes de fondos de inversión se sitúa a diciembre de 2021 en 15,8 millones, con un crecimiento del 24,4 % con respecto al ejercicio anterior. Los fondos de inversión gestionaron un patrimonio a 31 de diciembre de 2021 por un volumen total de 324.701 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 16,1 % con respecto a 2020.

Por su lado, el **capital-riesgo** es una actividad financiera consistente en invertir en empresas, pero sin vocación de permanencia, generalmente en pymes innovadoras que presentan dificultades de acceso a otras fuentes. Debido al mayor riesgo de crédito que supone financiar una actividad de este tipo con el fin de incentivarla el capital-riesgo cuenta con ventajas fiscales.

Las entidades de capital-riesgo son entidades financieras que tienen como objeto principal la toma de participaciones temporales en el capital de empresas no cotizadas, generalmente ni financieras ni inmobiliarias, con el objetivo de que la empresa adquirida aumente su valor y una vez madurada la inversión, la entidad de capital-riesgo se retire obteniendo beneficios.

En el capital-riesgo existen dos clases de entidades financieras: sociedades de capital-riesgo que tienen forma jurídica de sociedades anónimas y fondos de capital-riesgo, que son patrimonios sin personalidad jurídica que necesitan una sociedad gestora para ser administrados.

Con relación al capital riesgo, el año 2021 concluyó con un volumen de inversión en capital privado y capital riesgo de 7.494 millones de euros, un 20 % más que en 2020, en un total de 841 operaciones, de las que 672 fueron realizadas por fondos de *venture capital*, que invierten en etapas tempranas. El mercado y las empresas españolas son atractivas para las gestoras internacionales que aportaron el 80 % del total invertido en el año. El *venture capital* (semilla, arranque, *other early stages* y *late stage VC*) alcanzó los 1.942 millones de euros de inversión en *start ups* españolas. Los sectores con mayor volumen de inversión captada fueron el tecnológico y las empresas del sector de la salud y servicios.

### *Estructura institucional y tendencia del subsistema de seguros*

La figura 10.5 muestra también a los intermediarios financieros del subsistema de seguros, cuya supervisión corresponde al órgano ejecutivo Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSyFP).

A 31 de diciembre de 2020 hay un total de 203 entidades aseguradoras, la mayor parte tienen forma jurídica de sociedades anónimas (126), siendo el resto mutuas (29), mutualidades de previsión social (44) y entidades reaseguradoras (4). Con relación a la importancia del sector asegurador medido por las primas devengadas brutas, estas han alcanzado los 61.972 millones de euros a 31 de diciembre de 2021 lo que representa el 5,14 % sobre el PIB. Aunque la cifra mejora respecto a la de 2020 no alcanza los niveles prepandemia de 2019.

Se trata de un sector con un alto nivel de concentración. Las cinco entidades más grandes concentran a 31 de diciembre de 2021 el 55,7 % de la cuota de mercado en el segmento de seguros de vida y en un 40,1 % en el segmento No Vida en volumen de primas devengadas. La mayor parte de las primas son invertidas en deuda pública (55 % del total de inversiones de sector en 2020) y deuda corporativa (18,7 %), seguida en un menor porcentaje de inversión en fondos de inversión (10 %) y renta variable (5,7 %).

Los fondos de pensiones son, por su parte, instituciones de canalización del ahorro privado hacia la cobertura de las necesidades económicas de la población retirada.



Con relación a los planes y fondos de pensiones, a 31 de diciembre de 2021 existen un total de 2.415 planes de pensiones y 1.409 fondos de pensiones que gestionan un total de 126.558 millones de euros.

Los planes de pensiones tienen una de las siguientes modalidades: sistema de empleo; asociado e individual, según que el promotor sea una empresa, una asociación o una entidad financiera, respectivamente, y los partícipes sean, también respectivamente, sus empleados, asociados o cualquier persona física.

El funcionamiento de un fondo de pensiones es muy similar al de un fondo de inversión, aunque existe una diferencia fundamental y es que mientras que estos tienen liquidez inmediata, en los fondos de pensiones está condicionada a alguna de las siguientes circunstancias: jubilación, fallecimiento del partícipe, que éste sufra paro de larga duración, invalidez laboral o enfermedad grave, y a partir de 2025, las aportaciones realizadas que tengan una antigüedad de diez años.

#### **4. IDEAS BÁSICAS**

El sector financiero estudia el conjunto de los procesos de financiación que cuentan con una característica común: la utilización de instrumentos de crédito, que con más precisión se denominan instrumentos financieros (IF). Los IF permiten trasvasar flujos entre los distintos agentes y desplazarlos también en el tiempo para un mismo sujeto.

El sistema financiero tiene por objeto conocer, sistematizar y analizar los procesos de financiación que tienen lugar dentro de un área geográfica y con el exterior, con el fin de dar respuesta a cuatro cuestiones:

1. ¿Quién financia a quién?;
2. ¿En qué cuantía?;
3. ¿Cómo?, y
4. ¿Por qué se producen esas relaciones?

Durante los años 2006 a 2011 la economía española ha tenido un saldo financiero con el exterior negativo, es decir, que en términos netos ha presentado en ese periodo una necesidad de financiación (NF) en una cuantía que, afortunadamente, ha ido decreciendo desde unos 100 millardos (miles de millones) de euros en 2007, hasta que, por fin en 2012, el saldo se ha vuelto ligeramente positivo, mostrando una capacidad de financiación (CF) que se ha mantenido en los últimos años en el entorno de 20 millardos de euros.

En la segunda parte del tema se examina brevemente la estructura institucional del sistema financiero español, en la que se consideran en primer lugar los tres órganos políticos responsables de implementar medidas dirigidas a lograr su correcto funcionamiento: el Gobierno de la nación, la UE y las comunidades autónomas que tienen sus propios ámbitos de actuación.

En el sistema financiero existen, en función de las especificidades de la financiación, tres subsistemas: de crédito, de valores y de seguros. A cada uno de ellos corresponde en España un órgano ejecutivo especializado: Banco de España (BdE), Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSyFP), respectivamente.

El BdE es el órgano que tiene mayor relevancia dentro del sistema financiero español porque el subsistema de crédito supone las dos terceras partes del total y además realiza una serie de funciones de gran importancia, como miembro del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), así como banco central español.

Los objetivos que persigue la CNMV son velar por la transparencia de los mercados de valores españoles y la correcta formación de sus precios, así como la protección de los inversores.

Por su parte, la DGSyFP ejerce todas las competencias en materia de seguros y reaseguros privados, mediación en seguros, capitalización y fondos de pensiones.

El subsistema crediticio está integrado básicamente por las entidades de crédito o bancarias, caracterizadas porque su actividad típica y habitual consiste en recibir fondos reembolsables (es decir, que tienen que devolver) del público (a excepción del ICO), en forma de depósitos o emisión de valores, para conceder créditos por cuenta propia. Pertenecen a este grupo los bancos, cajas de ahorros, cooperativas de crédito y el ICO. También se analizan otras entidades no de crédito como los establecimientos de crédito.

En el subsistema de valores, se estudian las instituciones dependientes de la CNMV, a saber, las empresas de servicios de inversión, las instituciones de inversión colectiva, las sociedades y fondos de capital riesgo, y los fondos de titulización de activos.

Finalmente, y ya en el ámbito de los seguros, se consideran las entidades aseguradoras y los planes y fondos de pensiones.

La transformación que está experimentando el sistema financiero con la irrupción de nuevos intermediarios favorecidos por el desarrollo tecnológico y la reestructuración del sistema bancario acontecida desde 2008, está desviando parte de los flujos financieros canalizados desde los mercados organizados hacia mercados OTC. Por otro lado, el fuerte proceso de reestructuración bancaria ha provocado un elevado grado de concentración bancaria en España.

Pese a que las empresas siguen financiándose principalmente a través de crédito bancario, en los últimos años ha tomado mayor protagonismo la renta fija y la renta variable como instrumentos para la obtención de financiación.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Activo financiero (AF).** Adquisición de un IF como consecuencia de la concesión de un crédito. Es una forma de mantener riqueza, en este caso financiera.

**Capacidad de financiación (CF).** Cuando en un período de tiempo se adquieren activos financieros por un importe mayor que los pasivos financieros emitidos, es decir, que la cantidad prestada es superior a la recibida.

**Capitalización bursátil.** Valor de mercado de las empresas cuyas acciones son admitidas a cotización. Se calcula multiplicando el número de acciones por su cotización.

**Entidades de depósito.** Son aquellas que tienen como actividad típica y habitual captar fondos del público, con obligación de restituirlos, aplicándolos por cuenta propia a la concesión de créditos u operaciones similares. En España son entidades de crédito los bancos, las cajas de ahorros, las cooperativas de crédito y el ICO.

**Instrumento financiero (IF).** Reconocimiento de una deuda que emite el financiado o prestatario, y entrega al financiador o prestamista.

**Intermediarios financieros bancarios.** Son aquellos que tienen la capacidad de crear un pasivo financiero que se caracteriza por ser generalmente aceptado como medio de pago (depósitos a la vista y, por tanto, dinero bancario).

**Intermediarios financieros no bancarios.** Son aquellos que no tienen capacidad para generar depósitos a la vista y, por tanto, para crear dinero bancario.

**Intermediarios financieros.** Son instituciones cuya tarea consiste en transformar los instrumentos financieros que adquieren (por la concesión de préstamos, créditos o inversión en valores) en otros más líquidos, seguros y más cercanos a las preferencias de los prestamistas o ahorradores.

**Liquidez.** Facilidad y certeza de convertir rápidamente un IF en dinero sin sufrir pérdidas.

**Margen de intereses.** Derivado de la actividad consistente en tomar fondos de las unidades de gasto con capacidad de financiación y conceder con ellos préstamos a las unidades con necesidad de financiación (diferencia entre los productos y costes financieros).

**Mercado financiero.** Lugar o mecanismo en el que se compran y venden IF y se determinan precios y volúmenes negociados.

**Mercado primario (de emisión).** Es el que facilita financiación al emisor ya que se refiere al nacimiento o primera colocación de un IF en el mercado.

**Mercado secundario (de negociación).** Abarca todas las compraventas posteriores a la primera emisión; para el emisor no supone nuevas aportaciones de fondos sino solo un cambio de titularidad del IF.

**Mercados de capitales.** Recogen las operaciones de financiación a medio y largo plazo dirigidas a financiar inversiones duraderas.

**Morosidad.** Porcentaje de créditos que han transcurrido más de tres meses sin satisfacer el pago de intereses y/o la devolución del principal.

**Necesidad de financiación (NF).** Cuando en un período de tiempo la cuantía de los pasivos financieros emitidos supera a los activos financieros emitidos, es decir, que la cantidad recibida como prestatario es mayor que la prestada.

**Operación financiera.** Toda operación en la que, por lo menos, se intercambia un IF.

**Operaciones financieras netas.** Diferencia entre la financiación facilitada y la recibida. Coincide con las adquisiciones netas de AF menos los pasivos netos contraídos. A veces, se le denomina ahorro financiero neto.

**Pasivo financiero (PF).** Reconocimiento por el emisor de la deuda contraída tras haber obtenido la financiación correspondiente.

**Rentabilidad.** Remuneración que otorga un IF en compensación por la cesión de liquidez y por los riesgos que asume el acreedor.

**Riesgo de crédito.** Hace referencia a la probabilidad de impago por parte del prestatario y al incumplimiento de las condiciones pactadas en el contrato (deterioro de su capacidad de pago).

**ROA.** Rentabilidad económica o rentabilidad sobre activos. Se calcula como el cociente entre el beneficio antes de impuestos y el activo total medio. La rentabilidad económica define la calidad con que las entidades gestionan las inversiones de sus carteras.

**ROE.** Rentabilidad financiera o rentabilidad sobre recursos propios. Se obtiene como el cociente entre el beneficio antes de impuestos y la suma del capital propio y reservas. La rentabilidad financiera mide los rendimientos teóricos que los accionistas obtienen por sus inversiones.

## Bibliografía

ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES (2019). *Guía del Sistema Financiero Español*. 8ª edición. Madrid: Ediciones Empresa Global, Escuela de Finanzas Aplicadas.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CAPITAL, CRECIMIENTO E INVERSIÓN (2021). *Anuario ASCRI capital privado 2021*. <https://ascricapital.org/wp-content/uploads/2021/06/Informe-ASCRI-2021-1.pdf>

BANCO DE ESPAÑA (2022). *Cuentas Financieras de la Economía Española*. Banco de España. [https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb\\_cfesp.html](https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_cfesp.html)

BANCO DE ESPAÑA (2022). *Informe de Estabilidad Financiera*. Banco de España. [https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Informe\\_de\\_Estab/](https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Informe_de_Estab/)

GRACÍA-BAQUERO, V. y ROIBÁS, I. (2018). La evolución reciente de la financiación no bancaria de las empresas españolas. *Boletín Económico Banco de España*. Banco de España.

BERGES, A., LÓPEZ, A. y ROJAS, F. (2019). *Banking-versus market-oriented financial systems: Questioning the European-US paradigm*. A.F.I. – Analistas Financieros Internacionales, S. A.

BOLSAS Y MERCADOS ESPAÑOLES (2021). *Informe Anual sobre la Propiedad de las Acciones Cotizadas*. [https://www.bolsasymercados.es/esp/Estudios-Publicaciones/Documento/5479\\_La\\_inversi%C3%B3n\\_de\\_las\\_familias\\_en\\_la\\_Bolsa\\_espa%C3%B1ola\\_sube\\_hasta\\_el\\_17\\_1\\_\\_tras\\_cinco\\_a%C3%B1os\\_de\\_descensos](https://www.bolsasymercados.es/esp/Estudios-Publicaciones/Documento/5479_La_inversi%C3%B3n_de_las_familias_en_la_Bolsa_espa%C3%B1ola_sube_hasta_el_17_1__tras_cinco_a%C3%B1os_de_descensos)

BOLSAS Y MERCADOS ESPAÑOLES (2022a). *Informe de Mercado 2021*. IM2021.pdf (bolsasymercados.es).

BOLSAS Y MERCADOS ESPAÑOLES (2022b). *Mercado de Renta Fija. Informe anual 2021*. <https://www.bmerf.es/docs/docsSubidos/Informe-Anual-de-Renta-Fija-2021.pdf>

CALVO, A., PAREJO, J. A., RODRÍGUEZ SAIZ, L., CUERVO, A. y CALVO, A. (2018). *Manual del Sistema Financiero Español*. 27ª edición. Barcelona: Ariel.

COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES (2022). *Informe anual sobre mercado de valores y su actuación 2021*. [https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/Informes/IAAnual\\_2021\\_web2.pdf](https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/Informes/IAAnual_2021_web2.pdf)

DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES (2021a). *Seguros y fondos de pensiones. Informe 2020*. <http://www.dgsfp.mineco.es/es/Publicaciones/DocumentosPublicaciones/Informe%20Sector%202018.pdf>

DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES (2021b). *Seguros y fondos de pensiones. Informe 2020*. <http://www.dgsfp.mineco.es/es/Publicaciones/DocumentosPublicaciones/Informe%20Sector%202018.pdf>

FUNDACIÓN MAPFRE (2021). *El Mercado Español de Seguros en 2020*. [https://documentacion.fundacionmapfre.org/documentacion/publico/es/catalogo\\_imagenes/grupo.do?path=1112566](https://documentacion.fundacionmapfre.org/documentacion/publico/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=1112566)

INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL (2002). *Cuentas anuales consolidadas 2021: CCAA e Informe de gestión consolidados 2021 (ico.es)*.

MAUDOS, J. (2019). *How banked is Spain in the European context?* Analistas Financieros Internacionales.

## CAPÍTULO XI

### El sector público

María José Moral

#### 1. ORIENTACIÓN GENERAL

En las economías desarrolladas, el sector público representa un peso muy relevante cuantitativamente. Así, debido a la situación de emergencia creada en 2020 por la pandemia, el gasto público en la Unión Europea (27 países) ha alcanzado el 53,1 % del PIB; si bien en 2019 se situó en el 46,5 %. Pero también es relevante la actuación del Estado a través del gasto público porque incorpora inversión pública que estimula el crecimiento del sector privado. Este gasto público sirve para garantizar el Estado de Bienestar como proveedor de servicios básicos a la población en educación, sanidad y protección social; además de ser el garante del mantenimiento del orden establecido a través de la seguridad y la justicia. Como contrapartida, los agentes (hogares y empresas) deben pagar impuestos y tasas que permitan financiar dicho gasto.

Este tema tiene por objeto estudiar el papel del sector público en la economía española. Para ello, se examina su actividad financiera desde el punto de vista del gasto público y de los ingresos, así como de las principales variables asociadas: el déficit público y la deuda pública. Además, para evaluar la importancia del sector público, se presenta un análisis comparado con la actividad del sector público en la Unión Europea.

Una vez que se haya estudiado este tema, el alumno estará en condiciones de responder a preguntas del siguiente tipo.

#### PREGUNTAS GENERALES

*¿Qué instituciones abarca el sector público en España?*

*¿Cómo se distribuye el gasto público según el criterio funcional del gasto?*

*En comparación con otros países europeos, ¿es elevado el gasto público español?*

*¿Con qué instrumentos se financia el gasto público?*

*¿Cómo ha evolucionado el gasto social en España?*

*¿Cómo ha afectado la pandemia al déficit y la deuda pública española?*



## 2. EL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA

### 2.1. La intervención del sector público

En las economías occidentales más desarrolladas el mercado es el principal medio de asignación de los recursos. Sin embargo, también es cierto que para el correcto funcionamiento del sistema de mercado y la consecución de una asignación eficiente de los recursos disponibles se deben cumplir condiciones que difícilmente se observan. A estas condiciones necesarias –que no se cumplen habitualmente– se denominan fallos de mercado. Precisamente, son estos fallos de mercado los que justifican la presencia y la intervención del sector público en la economía. Además, los fallos en la provisión de algunos bienes como la educación, la sanidad o la seguridad, al nivel que se desea, exige la definición del Estado de Bienestar que cada país quiere y que debe ser garantizado por el sector público.

Para corregir los fallos de mercado y mantener el Estado de Bienestar, el sector público interviene en la economía mediante dos vías:

- Con la regulación: elaborando normas que permitan un mejor funcionamiento y contribuyan al logro de un sistema económico más eficiente y con mayor cohesión social.
- Con su actividad financiera a través del programa de gastos e ingresos públicos que es el resultado de la política económica y social.

La intervención del sector público en la economía presenta aspectos positivos y negativos. Entre los aspectos positivos destacan la contribución a: i) una asignación eficiente de los recursos y una mejora del bienestar social, ii) una mayor equidad en la distribución de la renta y la riqueza, debido a que el equilibrio puro del mercado no garantiza la igualdad en la distribución de estas dos variables; y iii) la estabilización de la actividad económica y, con ello, a un crecimiento económico sostenido. Por el contrario, también se pueden generar efectos negativos, entre los que cabe señalar: i) la presencia de efectos desincentivadores (por ejemplo, una reducción en la intensidad de búsqueda de empleo cuando el subsidio por desempleo es muy alto), ii) la ineficiencia de la gestión pública bien por un mal diseño de la actuación pública, bien por descoordinación entre los distintos niveles del sector público o bien por una regulación que dificulta en exceso la actividad privada; y iii) el efecto expulsión que puede generar la actividad pública sobre la inversión privada, ya que un mayor gasto público requiere una necesidad mayor de financiación (aumento del déficit público) y una posible subida de tipos de interés para vender la deuda pública. Aunque este efecto está muy diluido en nuestro caso, pues los tipos de interés se fijan a nivel europeo por el Banco Central Europeo (BCE).

## 2.2. Delimitación del sector público

El sistema SEC 2010 de la Contabilidad Nacional (utilizada en Europa desde 2014) y la Revisión estadística de 2019 clasifican las actividades del sector público. Siguiendo esta metodología estadística, el sector público en sentido restringido está formado por las “administraciones públicas” (S.13) que se definen como aquellas unidades institucionales productoras no de mercado que se financian mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores (hogares y empresas) y que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional.

El sector público, en sentido amplio, comprende<sup>1</sup>:

### *La Administración General del Estado (AGE)*

- La *organización central*, que integra los ministerios y los servicios comunes.
- La *organización territorial*, que abarca las delegaciones (en cada comunidad autónoma) y subdelegaciones del Gobierno (en las provincias), los directores insulares y otros servicios territoriales como, por ejemplo, las comisiones interministeriales de coordinación de la Administración periférica del Estado.
- La *Administración General del Estado en el exterior* que incluye a los embajadores y representantes permanentes ante organizaciones internacionales.

### *Las administraciones de las comunidades autónomas*

Presidentes y consejeros autonómicos, entre otros.

### *Las administraciones locales*

Diputaciones forales y provinciales, cabildos, consejos insulares, ayuntamientos y mancomunidades, entre otros.

### *El sector público institucional*

- *Organismos públicos (O. P.) y entidades públicas* dependientes o vinculados a las administraciones públicas anteriores. Poseen tesorería y patrimonios propios, pero la AGE define su dirección estratégica, así como la evaluación y control de sus resultados. En esta categoría se enmarca el *Sistema Español de Seguridad Social* que comprende el Instituto Nacional de la Seguridad

<sup>1</sup> Esta clasificación sigue la Ley 40/2015 (última modificación de 30-3-2022).

Social (INSS), la Tesorería General de la Seguridad Social (TDSS) o el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), entre otras entidades. Otros ejemplos serían el CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) o el Instituto Nacional de Estadística (INE). También estarían las *Agencias estatales* como, por ejemplo, la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) o la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

- *Las autoridades administrativas independientes.* Poseen funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos. Algunos ejemplos son la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) o la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).
- *Las sociedades mercantiles estatales.* Sociedades mercantiles sobre las que existe un control estatal porque las administraciones públicas o bien otros ostentan mayoría en el capital social, es decir, poseen una participación superior al 50 %.
- *Los consorcios.* Son entidades con personalidad jurídica propia creadas por varias administraciones públicas y/o entidades del sector público institucional (también puede ser, incluso, con entidades privadas), con el objetivo de desarrollar actividades de interés común. Son habituales para las actividades de I+D+I como muchos organismos públicos de investigación (véase el capítulo V): el Instituto de Astrofísica de Canarias, el Laboratorio Subterráneo de Canfranc o el Centro Nacional de Supercomputación de Barcelona.
- *Las fundaciones del sector público.* Son fundaciones sin ánimo de lucro en las que el sector público ostenta la mayoría de su patrimonio o de los derechos de voto en su patronato. Algunos ejemplos son: la Fundación SEPI o la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT).
- *Los fondos sin personalidad jurídica* como, por ejemplo, el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) o el Fondo para la Promoción del Desarrollo.
- *Las universidades públicas no transferidas: la UNED y la Universidad Menéndez y Pelayo.*

Las administraciones públicas, es decir, el sector público en *sentido restringido*, incluyen la AGE, las administraciones de las CC. AA., las administraciones locales y los organismos públicos encuadrados en el sector público institucional.

Las empresas públicas (ya sean entidades públicas o sociedades mercantiles) se pueden clasificar, dependiendo dónde realicen su actividad, en:

- *Empresas públicas no financieras*, cuya actividad principal consiste en producir bienes y servicios destinados al mercado. Entre las empresas públicas controladas por el Estado están: Loterías y Apuestas del Estado, Patrimonio Nacional, AENA, Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), el grupo Renfe, Corporación RTVE, la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), Grupo Correos, ADIF-Alta Velocidad y Paradores de Turismo, entre otras. Aunque las empresas públicas más conocidas son estatales, también las hay a nivel regional (por ejemplo, las televisiones autonómicas y las empresas de transporte), y a nivel local relacionadas con el suministro de servicios (agua, limpieza, dependencia, aparcamientos públicos, etc.).
- *Empresas públicas financieras*, entre las que destacan el Banco de España, el Instituto de Crédito Oficial (ICO), las Sociedades para el Desarrollo Industrial Regional, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE).

### 3. EL GASTO PÚBLICO

#### 3.1. Comparación con la Unión Europea

El sector público en Europa es una parte esencial de la economía como lo refleja el hecho de que, en 2020, para los 27 países de la Unión Europea el gasto público alcanzó la cifra récord del 53,1 % del PIB (en la zona del euro fue del 53,8 %). En España, por su parte, para ese mismo año el gasto público representó el 52,4 % (según Eurostat<sup>2</sup>). Si bien, estas cifras fueron excepcionales debido a la situación de emergencia que provocó el COVID-19. En el año 2019, el gasto público en España representó el 42,1 % del PIB y en la zona del euro llegó al 46,5 %. Por tanto, España no es un país con un elevado gasto público<sup>3</sup>. En efecto, la figura 11.1 muestra que el gasto público español (en términos relativos al PIB) es menor al alcanzado por países europeos de su entorno como Portugal, Alemania, Francia o Italia.

En cuanto a la evolución en los últimos años, lo primero que salta a la vista es el incremento que se ha producido en el gasto público durante la pandemia. Esto muestra el fuerte componente anticíclico del gasto público, ya que en etapas de recesión es preciso que el Estado de Bienestar haga frente a un mayor gasto social.

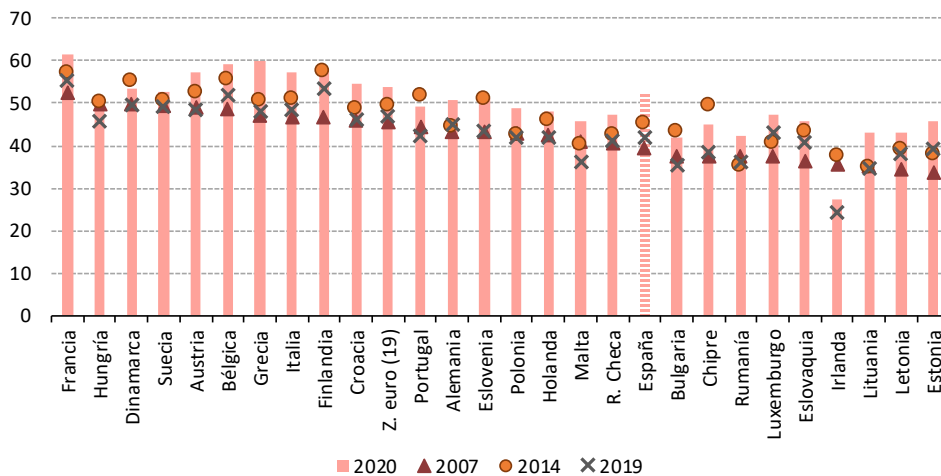
<sup>2</sup> Estas cifras no incluyen el gasto realizado por las administraciones de la Seguridad Social.

<sup>3</sup> En Lago y Vázquez (2016) se presenta un análisis comparado con la UE del gasto público total y de las distintas partidas que lo componen.

FIGURA 11.1

GASTO PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA

(PORCENTAJE SOBRE EL PIB)



Nota: En porcentaje sobre PIB. Ordenado de menor a mayor gasto de 2007.

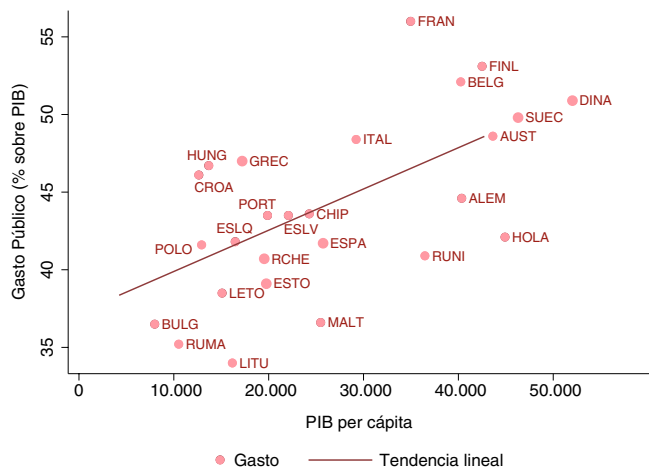
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (abril 2022).

Habitualmente las necesidades surgían en el pago de subsidios por desempleo y otras ayudas a las familias, tal y como ocurrió en la Gran Recesión por lo que el gasto público en 2014 representa un peso muy relevante del PIB en la mayoría de los países. Con la pandemia, además, a esas necesidades se ha unido la necesidad de un mayor gasto sanitario, por ello, en la mayoría de los países el gasto en 2020 ha representado un peso mayor. De hecho, en la zona del euro el gasto medio en 2014 fue del 49,3 % frente al 53,8 % del PIB en 2020. Sin embargo, en las etapas expansivas el gasto social es menor, tal y como se puede comprobar en 2007 y 2019 cuando el gasto público representa un peso menor en el PIB. En cualquier caso, en este patrón general pueden observarse excepciones que se explican por cambios de políticas muy intensos como, por ejemplo, en Irlanda.

Esta relación anticíclica en la evolución temporal de mayor necesidad de gasto público cuando el PIB crece menos no es incompatible con el hecho de que aquellos países que tienen mayor peso de gasto público sobre su PIB presentan un mayor PIB per cápita. Esta relación se representa en la figura 11.2 en 2018 para los países europeos. Es claro que la evidencia indica la presencia de una correlación positiva entre ambas variables. Con todo, si bien esta correlación empírica no se debe entender como una relación causal, esta figura sugiere que el gasto público presenta efectos positivos de eficiencia y cohesión social.

FIGURA 11.2

## GASTO PÚBLICO Y PIB PER CÁPITA EN LA UNIÓN EUROPEA, 2018



*Nota:* No se representan Irlanda ni Luxemburgo.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (marzo 2020).

### 3.2. Distribución económica y funcional

En la Constitución de 1978 se aprobó el Estado de las autonomías, de manera que el Estado español inició un proceso de descentralización sin precedentes que ha situado al país como uno de los Estados del mundo con mayor nivel de descentralización.

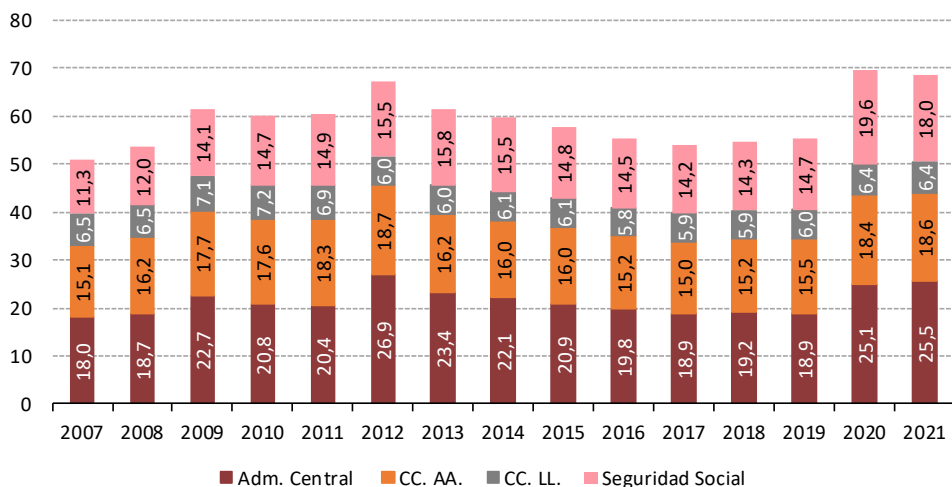
La figura 11.3 presenta la distribución del gasto público ejecutado por las distintas administraciones del sector público en sentido estricto<sup>4</sup>, desde 2007 y hasta 2021. Se comprueba que la Administración Central gestiona el mayor volumen de gasto, representando en el período 2014-2019 el 20,0 % del PIB, frente a un 15,5 % de las comunidades autónomas, un 14,7 % de la Seguridad Social y un 6 % de las corporaciones locales (de media en el período 2014-2019).

En la evolución temporal, llama la atención el fuerte crecimiento en 2012 de los gastos de la Administración Central, que se debió al registro de las ayudas recibidas por las entidades financieras procedentes de fondos de la Unión Europea. Por otra parte,

<sup>4</sup> Nótese que la suma total del gasto representado supera ampliamente el 50 % del PIB en todos los años, muy por encima de la cifra representada en la figura 11.1, debido a que ahora se está representando también el gasto de la Seguridad Social.

FIGURA 11.3

**GASTO DE LOS DISTINTOS NIVELES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
(EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB)**



Nota: Con metodología Rev. estadística de 2019.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGAE (marzo 2022).

el crecimiento de 2009 fue consecuencia del fuerte crecimiento del gasto social debido al aumento del desempleo (véase el capítulo IX). Más recientemente, se aprecia claramente el efecto de la pandemia que ha provocado un incremento en todos los niveles de ejecución, pero especialmente en la Administración Central y la Seguridad Social.

En el cuadro 11.1 se muestra la distribución funcional del gasto público desde el año 2000 hasta el 2020. Los cambios más importantes se aprecian en el aumento de la protección social, especialmente durante la Gran Recesión<sup>5</sup> si bien se ha mantenido después. Por tanto, se puede afirmar que ha aumentado la cobertura social no solo en términos de pensiones, sino también por el gasto destinado a dependencia y a las familias.

Por otra parte, si se compara el gasto en sanidad y educación<sup>6</sup> se comprueba que ambas partidas han aumentado su peso relativo durante las recesiones, pero no durante las expansiones. Este patrón indica que ambos gastos no crecen con la

<sup>5</sup> En Bandrés (2016) se presenta un estudio detallado de la evolución de gasto social entre 1995 y 2013.

<sup>6</sup> De La Fuente (2018) presenta un estudio muy interesante del gasto público y privado en educación por comunidades autónomas desde el año 2000 al 2015.

**CUADRO 11.1**  
**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO, 2000-2020**  
 (EN % SOBRE EL PIB)

<b>Gasto</b>	<b>Media 2000-2007</b>	<b>Media 2008-2013</b>	<b>Media 2014-2019</b>	<b>Año 2020</b>
1 Servicios públicos generales	5,5	6,1	6,0	5,9
2 Defensa	1,1	1,0	0,9	0,9
3 Orden público y seguridad	1,8	2,1	1,9	2,1
4 Asuntos económicos	5,0	5,9	4,1	6,6
5 Protección medio ambiente	0,9	1,0	0,9	1,1
6 Vivienda y servicios comunitarios	1,0	0,8	0,5	0,5
7 Salud	5,4	6,4	6,1	7,6
8 Ocio, cultura y religión	1,4	1,5	1,1	1,3
9 Educación	4,0	4,4	4,1	4,6
10 Protección social	12,7	16,6	17,2	22,1
Gasto social (7 + 9 + 10), (GS)	22,1	27,4	27,3	34,3
Gasto público total (GP)	38,7	45,7	42,7	52,4
<b>% GS/GP</b>	57,1	59,9	63,6	65,4

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de IGAE y CNE (INE), abril 2022.

misma intensidad que lo hace el PIB, por ello en etapas de expansión se obtiene una bajada relativa al PIB aunque el gasto nominal siga creciendo. En cualquier caso, es importante señalar que tanto la sanidad como la educación están transferidos a las comunidades autónomas, por tanto, es en esta Administración donde se decide el volumen de gasto.

## 4. LOS INGRESOS PÚBLICOS

### 4.1. Comparación con la Unión Europea

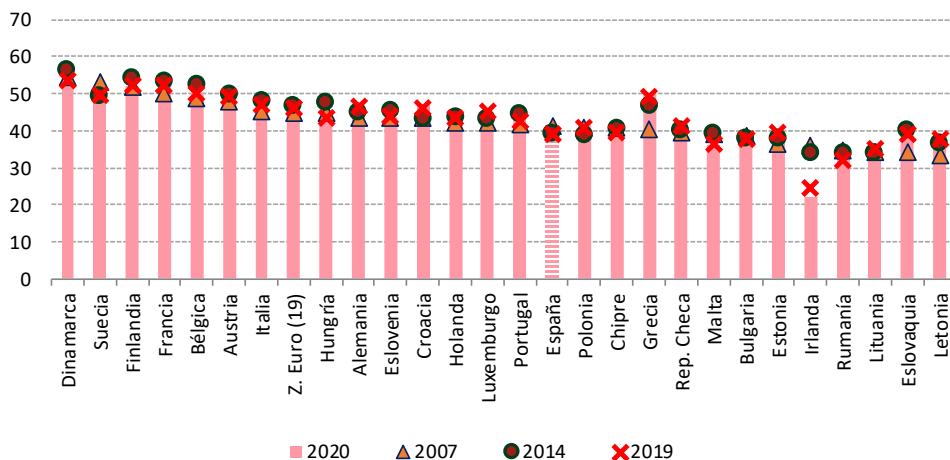
Las administraciones públicas financian sus gastos con los ingresos públicos. Tal y como ocurre con el gasto público, la comparación con el resto de los países europeos pone de manifiesto que España presenta menores ingresos, en relación al PIB, que la media de la zona del euro (véase la figura 11.4), pues no llega al 40 % del PIB siendo esta cifra muy inferior a la registrada en Francia, Alemania o Italia.



FIGURA 11.4

EVOLUCIÓN DEL INGRESO PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA

(EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB)



Nota: Ordenado de mayor a menor ingreso de 2007.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (abril, 2022).

En España, la mayor parte de los ingresos procede de los impuestos (un 90 %), por lo que llama la atención que exista una menor presión fiscal media (peso de los ingresos sobre el PIB) con unos tipos impositivos medios muy elevados. Por tanto, se puede afirmar que la estructura impositiva no es adecuada. Esto se puede explicar por la combinación de tres aspectos característicos del sistema fiscal español<sup>7</sup>. En primer lugar, está el fraude fiscal (incumplimiento consciente de la norma) y la evasión fiscal (ocultación de ingresos para pagar menos impuestos)<sup>8</sup>. En segundo lugar, existen multitud de beneficios fiscales que son muy relevantes en el IVA, pero también en el IRPF y el impuesto de sociedades. Por último, la baja presión fiscal se explica por el uso indiscriminado de reducciones impositivas (muchas veces utilizadas como arma electoral). Todo ello hace que, a pesar de tener una presión fiscal media en el país baja, el reparto de la carga impositiva no sea justo, ya que algunos grupos sociales soportan una elevada presión fiscal, mientras otros se ven favorecidos al disfrutar (legal o ilegalmente) de condiciones fiscales mucho más favorables.

<sup>7</sup> En Valle (2013) se realiza un repaso excelente a estos problemas.

<sup>8</sup> En Lago Peñas (2018) se estudia cómo medir la economía sumergida y cómo afecta a la recaudación fiscal.

La recaudación a través de impuestos (incluso de tasas) es una variable cíclica, ya que depende de la riqueza que se genera en el país. Por tanto, la presión fiscal no debería experimentar muchas diferencias a lo largo del ciclo. Sin embargo, en España durante la Gran Recesión se observó una reducción importante en la presión fiscal como consecuencia, fundamentalmente, de dos efectos: la reducción de los ingresos extraordinarios que se habían obtenido antes del 2008 por el *boom* inmobiliario y también por la reducción de la carga tributaria que se aprobó en esos años. Por ello, en el período expansivo posterior no se ha superado la presión fiscal previa a 2008. De hecho, la importante recaudación en los años de bonanza de comienzos del siglo XXI permitió llegar a un saldo de superávit presupuestario entre 2005 y 2007 (como se verá en la figura 11.5).

#### 4.2. Distribución funcional

El cuadro 11.2 pone de manifiesto la composición de los ingresos (en términos relativos al PIB) y su evolución desde comienzos de siglo. A continuación, se comentan las partidas en orden de importancia en la recaudación total.

- Las *cotizaciones sociales* incluyen tanto las que aportan los empleadores como asalariados y autónomos. España, además, es una de las economías donde las cotizaciones a cuenta de los empresarios con relación a los trabajadores representan un mayor peso (72 %, frente al 58 % en la UE-28, en 2016).
- Los *impuestos sobre la producción y las importaciones* corresponden a los impuestos indirectos. El IVA (impuesto sobre el valor añadido) es el impuesto más cuantioso en esta categoría. Las subidas en los últimos años lo ha situado en un nivel medio en Europa (con un tipo normal del 21 %, reducido del 10 % y superreducido del 4 %)⁹, pero todavía con una recaudación baja en relación al tipo impositivo efectivo. El Banco de España estima que, en 2018, la pérdida recaudatoria del IVA a consecuencia de la existencia tanto de tipos reducidos como de gasto exento se situó en el 3,4 % del PIB (López-Rodríguez y García-Ciria, 2018).

En los impuestos indirectos también se incluyen aquellos que gravan los consumos específicos, como el alcohol, el tabaco, los hidrocarburos, la matriculación de vehículos, etc., y los que tienen como objeto impositivo las transmisiones patrimoniales y los actos jurídicos documentados. Finalmente, en este grupo se incluyen el IBI (impuesto de bienes inmuebles), el impuesto de circulación de vehículos y el de actividades económicas.

⁹ Por ejemplo, Alemania tiene un tipo normal del 19 % y reducido del 10 % (no tiene tipo superreducido) y Francia tiene un tipo normal del 20 %, reducido que varía entre el 5,5 % y el 10 % y un tipo superreducido del 2,1 %.

## CUADRO 11.2

## DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO, 2000-2020

(EN % SOBRE EL PIB)

Recursos (ingresos)	2000-2007	2008-2013	2014-2019	2020-2021
RECURSOS NO FINANCIEROS	39,0	36,9	38,8	42,6
1. RECURSOS CORRIENTES	37,9	36,0	37,9	41,4
Recursos de la producción	1,8	2,2	2,2	2,2
Impuestos sobre la producción y las importaciones	11,5	9,7	11,6	11,7
Rentas de la propiedad	0,9	1,0	0,8	0,6
Impuestos sobre la renta y otros impuestos corrientes	10,5	9,6	10,2	11,5
Cotizaciones sociales	12,6	12,7	12,4	14,4
Transferencias corrientes	0,7	0,8	0,7	0,9
2. RECURSOS DE CAPITAL	1,1	0,9	0,9	1,2
Impuestos sobre el capital	0,4	0,4	0,5	0,5
Transferencias capital y ajustes	0,7	0,5	0,4	0,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGAE y CNE (INE), abril 2022.

- Los *impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio*, es decir, los impuestos directos. En esta categoría el gravamen más importante es el IRPF (impuesto sobre la renta de las personas físicas) siendo, de hecho, el que más recauda en España (incluso más que el IVA).

En suma, en España la partida que más recaudación aporta a las arcas del Estado es la de cotizaciones sociales, seguida de los impuestos sobre la producción e importaciones y los impuestos sobre la renta. Cabe señalar que este patrón es diferente al que presenta la media de la Unión Europea donde los impuestos indirectos son más altos y es esta partida la que más aporta a la recaudación total<sup>10</sup>.

En cuanto a la evolución temporal de los ingresos públicos, el cuadro 11.2 pone de manifiesto que las cotizaciones sociales (en relación con el PIB) en la etapa de expansión económica (2014-2019) todavía representan un peso menor que en la anterior etapa expansiva, como consecuencia de la reducción en la población ocu-

<sup>10</sup> En López-Rodríguez y García-Ciria (2018) se analiza con detalle la estructura impositiva de España en comparación con la Unión Europea.

pada que ha tardado en acercarse a los niveles de 2007 y también a que las bases de cotización son, en media, menores.

## 5. EL DÉFICIT Y LA DEUDA PÚBLICA

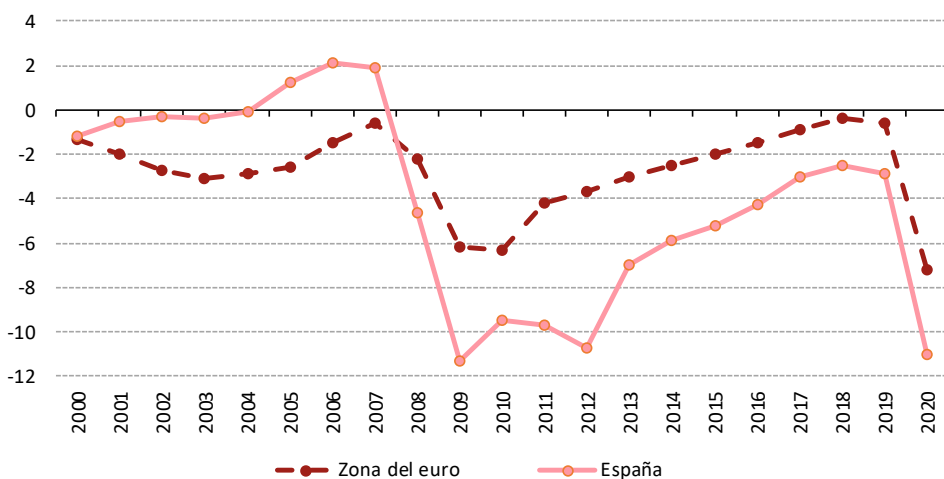
La diferencia entre los ingresos y los gastos públicos da lugar, si los primeros son mayores que los segundos, a un superávit, y en caso contrario, a un déficit. Salvo periodos aislados, el sistema tributario español se ha caracterizado históricamente por no lograr suficientes ingresos para cubrir los gastos de las administraciones públicas. La baja presión fiscal media ya comentada, da lugar a una insuficiencia recaudatoria cuyo efecto más directo es la existencia de fuertes déficits presupuestarios que se traducen en una deuda pública muy elevada y creciente.

La figura 11.5 muestra la evolución del déficit público entre 2000-2020 para España y la zona del euro (de 19 países). Se observa una situación de las cuentas públicas relativamente equilibrada en la etapa que coincide con el *boom* inmobiliario, que da lugar incluso a superávit entre 2005-2007, para desplomarse en 2008 y 2009 con déficits superiores al 11 % del PIB, que luego se corrigen de forma muy lenta. El repunte del déficit público en 2012 se debe a las ayudas europeas al rescate bancario, ya que sin ellas el déficit se situó en el 6,8 % del PIB. A partir de 2014,

FIGURA 11.5

### DÉFICIT PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA ZONA DEL EURO, 2000-2020

(EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB)



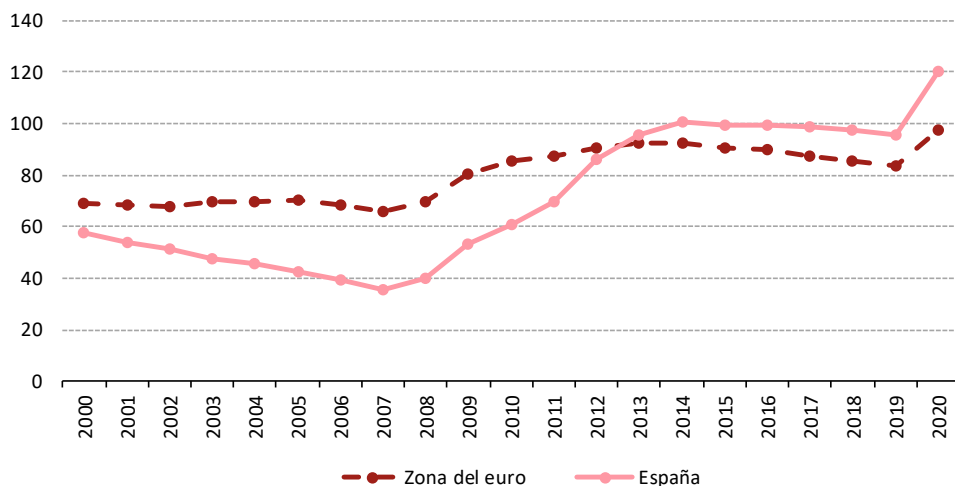
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (marzo 2022).

se volvió a la senda tendencial y hasta 2018 el déficit disminuyó. En 2019 el déficit mostró un ligero repunte y, en 2020, aumentó significativamente por la situación de emergencia global que provocó la pandemia por el COVID-19, situándolo en el 11 % del PIB.

Lo sucedido en las últimas dos décadas no ha sido una excepción. Estudios recientes muestran que el *déficit estructural*, es decir, aquel que prescinde de los aumentos o disminuciones de ingresos ocasionales derivados de las fases cíclicas a las que están sometidas las economías, seguía existiendo incluso en momentos en que los ingresos cíclicos extraordinarios procedentes del *boom* inmobiliario lograban equilibrar el presupuesto. No deja de ser sorprendente que, con este panorama, gobiernos de diferente color político tomaran medidas para reducir la presión fiscal. Sin embargo, no eran conscientes del espejismo de la coyuntura cíclica excepcional de comienzos de siglo que daba lugar a unos ingresos elevados, pero transitorios. Como era de esperar, la crisis financiera de 2008 provocó un doble efecto: caída de los ingresos y aumento de los gastos con el consiguiente incremento del déficit público.

Para cubrir estos elevados déficits, el sector público necesita acudir a los mercados en busca de financiación y, en consecuencia, endeudarse, lo que ha dado lugar a un notable crecimiento de la deuda pública (véase la figura 11.6).

**FIGURA 11.6**  
**DEUDA PÚBLICA EN ESPAÑA Y LA ZONA DEL EURO, 2000-2020**  
 (EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (marzo 2022).

Entre 2001 y 2007, la ratio deuda pública con relación al PIB disminuyó por la conjunción de varios factores: el relativo equilibrio presupuestario durante los años de superávit, y el fuerte crecimiento del PIB en el período. Con todo, la deuda pública alcanzó su punto mínimo en 2007 con un 36,3 %. A partir de ese momento, y, sobre todo, desde 2009, el crecimiento de la ratio fue muy significativo, de forma que en 2014 se rompió la significativa frontera del 100 % de deuda sobre el PIB. Desde entonces comenzó a disminuir muy lentamente hasta que, en 2020, alcanzó el 120 % del PIB. Esta cifra ha sido necesaria dada la pandemia, pero más pronto que tarde habrá que empezar a reducirla.

## 6. IDEAS BÁSICAS

Un rasgo característico de la actividad económica de los países desarrollados es el peso que representa el sector público en el conjunto de la economía y que se justifica por su contribución a la mejora de la eficiencia en la asignación de los recursos, al logro de la equidad en la distribución de la renta y de la riqueza, y a la estabilidad de la actividad económica.

El concepto de sector público puede ser visto en sentido restringido, las administraciones públicas (AA. PP.), y en sentido amplio cuando se les agregan las empresas públicas. Cada vez se están aumentando las posibilidades de implementar las políticas más allá de los ministerios a través de organizaciones públicas, entidades públicas o consorcios, entre otras figuras administrativas.

El gasto público en España representa un peso menor sobre el PIB que en la media de la Unión Europea y bastante alejado, por ejemplo, de Francia. El gasto social está ganando peso dentro del gasto público total (incluso antes de la pandemia).

Los ingresos proceden en su mayor parte de impuestos. Un aspecto interesante del sistema tributario español es que, en comparación con otros países, recauda poco, pero presenta unos tipos impositivos medios entre los más altos de la UE, lo que se traduce en una relativa baja presión fiscal para los españoles. Esta situación da lugar a una insuficiencia recaudatoria cuyo efecto más directo es la existencia de fuertes déficits presupuestarios que se traducen en una deuda pública muy elevada.

## **GLOSARIO DE TÉRMINOS**

**Déficit público.** Es la diferencia negativa entre los ingresos y los gastos de las administraciones públicas, en un determinado período de tiempo (normalmente el año natural).

**Deuda pública.** Es el conjunto de obligaciones pendientes de pago (pasivos financieros) que las administraciones públicas mantienen con el sector privado, en una determinada fecha.

**Presión fiscal.** Es el porcentaje que representan los ingresos públicos respecto del PIB.

## Bibliografía

BANDRÉS, E. (2016). “Gasto social, redistribución y desigualdad”. *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 128–144. Disponible en: [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_PEE/147art08.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/147art08.pdf)

DE LA FUENTE, A. (2018). *Gasto educativo por regiones y niveles en 2015 y su evolución desde 2000*. Madrid: BBVA Research, 18/10.

LAGO PEÑAS, S. (Dir.) (2018). *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿Qué sabemos? ¿Qué podemos hacer?* Estudios de la Fundación, Serie Economía y Sociedad, FUNCAS. Disponible en: <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Publicaciones/PDF/2118.pdf>

LAGO, S. y VÁZQUEZ, J. (2016). “El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿Gastamos lo suficiente? ¿Gastamos bien?”. *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 2–25. Disponible en: [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_PEE/147art02.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/147art02.pdf)

LÓPEZ-RODRÍGUEZ, D. y GARCÍA-CIRIA, C. (2018). “Estructura impositiva de España en el contexto de la Unión Europea”. *Documento Ocasional*, 1810. Banco de España.

VALLE, V. (2013). “La política presupuestaria española en tiempo de crisis”. Discurso de investidura como Doctor Honoris Causa en CC. Económicas y Empresariales, UNED. Disponible en: [www.uned.es](http://www.uned.es)





*Pedidos e información:*

Funcas

Caballero de Gracia, 28  
28013 Madrid  
Teléfono: 91 596 54 81  
Fax: 91 596 57 96

[publica@funcas.es](mailto:publica@funcas.es)  
[www.funcas.es](http://www.funcas.es)



ISBN: 978-84-17609-63-4