



## ¿POR QUÉ HAY QUE INCENTIVAR LA COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA CON FONDOS EUROPEOS?



- Taller de trabajo es una metodología de trabajo en la que se integran la teoría y la práctica.
- Se caracteriza por la investigación, el aprendizaje por descubrimiento y el trabajo en equipo que, en su aspecto externo, se distingue por el acopio (en forma sistematizada) de material especializado acorde con el tema tratado teniendo como fin la elaboración de un producto tangible.
- Un taller es también una sesión de entrenamiento. Se enfatiza en la solución de problemas, capacitación, y requiere la participación de los asistentes.

18 de diciembre de 2020

### CONCESIÓN Y COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (P3)

### PPP «PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP» O ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA APP

#### + Formularios

Es imprescindible buscar una mayor colaboración público-privada, ya que se produce una evidente relación positiva entre la mejora de la eficiencia del gasto público y un mayor porcentaje de gasto público externalizado.

#### Informe del Instituto de estudios económicos. Más allá de los fondos europeos: la economía española necesita el impulso de las reformas estructurales.

Una de las cuestiones más importantes que hay que considerar, de forma conjunta a los multiplicadores, es que el impulso a la inversión privada por parte del Gobierno debiera generar una movilización adicional de financiación privada, a través de la colaboración público-privada, lo que se puede denominar como un efecto apalancamiento sobre la inversión privada. En este sentido, el Banco Europeo de Inversiones muestra, en el Informe de 2019 del Fondo Europeo para Inversión Estratégica, que, combinando los efectos de apalancamiento y los multiplicadores, y aplicados sobre el total de la financiación (la que aporta el Fondo y la movilizada), consigue un impacto en la economía de 15 veces la aportación inicial de dicho Fondo.

>Para aprender, practicar.

>Para enseñar, dar soluciones.

>Para progresar, luchar.

Formación inmobiliaria práctica > Sólo cuentan los resultados



En el caso de España y con la financiación procedente del NGEU, se ha estimado que por cada euro procedente del plan destinado a transferencias de capital para cofinanciar proyectos de inversión privada se podrían movilizar tres euros adicionales para inversión procedentes del sector privado.

Los principales retos de la economía española de cara a 2021 serán, por un lado, que los niveles de deuda y déficit no se incrementen con la misma intensidad que en 2020 y que se lleve a cabo un aprovechamiento adecuado de los fondos provenientes de la Unión Europea. Para esta última cuestión es imprescindible que se inviertan en proyectos viables, con perspectiva de largo plazo que permitan retornos futuros y orientados, en sus principales hitos, por una visión empresarial. Por ello resulta fundamental que estos recursos financieros sean capaces de estimular la inversión privada y que se potencie la colaboración público-privada.

Las mejoras de las infraestructuras, la digitalización, la apuesta por la banda ancha, las energías renovables y la eficiencia energética, así como la adaptación de los sistemas educativos para apoyar las habilidades digitales y la formación educativa y profesional a todos los niveles son algunos de los campos en que se debe incidir. Para esto es imprescindible que se uniesen las reformas estructurales necesarias para ayudar a elevar nuestro crecimiento potencial, tanto en el corto como en el medio y largo plazo. Los fondos procedentes de Europa son una oportunidad que no debe desaprovecharse y que ha de gestionarse de forma eficiente, por lo que sería positivo que fuese de la mano de reformas estructurales que permitan un mayor crecimiento de la productividad y de la competitividad de nuestra economía, así como aquellas que favorezcan el aumento del PIB potencial.

Para un adecuado aprovechamiento de estos fondos, es imprescindible que se inviertan en proyectos viables, con perspectiva de largo plazo que permitan retornos futuros y orientados, en sus principales hitos, por una visión empresarial. Por ello, resulta fundamental que sean capaces de estimular la inversión privada y que se potencie la colaboración público-privada. Las mejoras de las infraestructuras, la digitalización, la apuesta por la banda ancha, las energías renovables y la eficiencia energética, así como la adaptación de los sistemas educativos para apoyar las habilidades digitales y la formación educativa y profesional a todos los niveles son algunos de los campos en que se debe incidir.

Más allá de los fondos europeos:  
la economía española necesita  
el impulso de las reformas estructurales

COYUNTURA ECONÓMICA

Número 73

Diciembre 2020

Más allá de los fondos europeos:  
la economía española  
necesita el impulso  
de las reformas estructurales



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Este informe, segundo de los que se publican en el presente año, ha sido elaborado por el IEE a partir de las conclusiones obtenidas en su reunión de Coyuntura semestral, celebrada el día 24 de noviembre de 2020, en la que participaron los principales expertos españoles en coyuntura económica, y con la intervención especial del profesor Dr. Juergen B. Donges, en su calidad de principal Asesor Científico del IEE.

© 2020 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Tel.: 917 820 580

[iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com)

[www.ieemadrid.es](http://www.ieemadrid.es)

Maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.

[gallego@dg-gallego.com](mailto:gallego@dg-gallego.com)

Diciembre 2020

Documento digital PDF

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	6
-------------------------	---

## MÁS ALLÁ DE LOS FONDOS EUROPEOS: LA ECONOMÍA ESPAÑOLA NECESITA EL IMPULSO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

1. Economía mundial: recuperación frágil y desigual .....	11
1.1. <i>Unas perspectivas económicas muy inciertas en un escenario 2020 de recesión severa</i> .....	11
1.2. <i>El escenario económico en 2021. Reactivación tímida de la actividad con riesgos de recaída</i> .....	12
1.3. <i>La apertura de los mercados y el libre cambio como factores necesarios, aunque no suficientes, para consolidar la recuperación</i> .....	16
1.4. <i>El Plan Europeo de Recuperación y Resiliencia en el escenario pospandemia. Reformas estructurales y participación de la iniciativa privada</i> .....	18
1.5. <i>El mayor endeudamiento como estrategia nacional para afrontar la crisis. La recomposición de las finanzas públicas y el compromiso con la estabilidad presupuestaria</i> .....	20
2. Economía española: crisis y recuperación de la actividad económica en un contexto de incertidumbre .....	21
2.1. <i>Situación actual</i> .....	21
2.2. <i>Impacto asimétrico por sectores, regiones y agentes</i> .....	23
2.3. <i>Previsiones</i> .....	25
2.4. <i>Retos y claves para 2021</i> .....	28
3. Reflexiones y recomendaciones sobre política económica .....	33
3.1. <i>El papel de las reformas estructurales en el actual contexto económico</i> .....	33
3.2. <i>La economía española requiere, urgentemente, la adopción de un ambicioso conjunto de reformas estructurales</i> .....	35
3.3. <i>Las reformas estructurales desde la perspectiva de los organismos internacionales</i> .....	39
3.3.1. <i>Consolidación presupuestaria</i> .....	41
3.3.2. <i>Fiscalidad</i> .....	42
3.3.3. <i>Educación y formación</i> .....	45



3.3.4. Sector financiero .....	46
3.3.5. Mejora en la regulación .....	47
3.3.6. Innovación y digitalización.....	47
3.3.7. Eficiencia energética y sostenibilidad medioambiental.....	48

### ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Previsiones económicas para España .....	26
Cuadro 2. Prioridades de reforma de los distintos organismos internacionales.....	40

### ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Déficit público nominal y déficit público estructural en España .....	29
Gráfico 2. Ahorro de los hogares .....	30
Gráfico 3. Impacto diferencial de los fondos europeos destinados a la inversión privada .....	38

### ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1. Los efectos de apalancamiento y multiplicadores de los fondos provenientes de la Unión Europea .....	37
Recuadro 2. En defensa de la corresponsabilidad fiscal .....	43



## RESUMEN EJECUTIVO

Este año, **2020**, pasará a la historia como aquel en el que se ha producido la mayor **debacle económica** jamás registrada **en términos de caída de la actividad productiva** y se espera que la evolución económica durante el **próximo año** esté muy **condicionada aún por las medidas de contención y de la pandemia**, así como por la expansión y efectividad de las campañas de vacunación de la población.

La **producción a escala mundial caerá en 2020 abruptamente (-4,4%)**, e irá acompañada por un proceso de **intensa contracción del empleo**. La crisis sanitaria afectó, de igual forma, al **comercio mundial** de bienes y servicios que **retrocedió** sustancialmente durante el primer semestre del año, en términos reales, y en paralelo han sufrido un **colapso notable las inversiones directas extranjeras de empresas multinacionales**, de las cuales muchas configuran y gestionan las cadenas globales de valor mencionadas, sobre todo en la industria del automóvil y en el sector de los bienes de equipo.

Para **2021** se espera una **recuperación económica en los principales países, pero a diferentes velocidades**, con diferencias sectoriales de envergadura y con notables riesgos a la baja condicionados por las posibles «nuevas olas» de afectación de la pandemia. No obstante, la recuperación se producirá de forma desigual entre las principales áreas económicas, **dependiendo del impacto que siga manteniendo la pandemia y de la mayor contribución al crecimiento procedente de los sectores económicos (industria manufacturera, actividades digitalizadas) que mayor capacidad de recuperación han experimentado**, así como aquellos que se han visto menos afectados por la covid-19.

Asimismo, se ha de destacar que **la reactivación económica estará respaldada por las políticas macroeconómicas**. La **política monetaria** llevada a cabo por los principales bancos centrales se mantendrá en términos ultraexpansivos y respaldará, fundamentalmente, una **provisión de liquidez** que garantice que los **recursos financieros** sean **suficientes** para satisfacer las **necesidades de la actividad productiva y el endeudamiento público**, minimizando, a su vez, el riesgo de insolvencia. En cuanto a la **política fiscal**, esta mantendrá también un **componente expansivo**, básicamente a partir del **aumento** discrecional del **gasto público**, más allá del impulso sobre la actividad que pueda producirse a partir del comportamiento de los estabilizadores automáticos.

El **escenario económico** de previsiones para el **próximo año** está caracterizado por una **elevada incertidumbre** en cuanto a la **fortaleza y a la sostenibilidad de la recuperación de la actividad**. Esta se ha visto marcada por la destrucción de empresas y la consecuente pérdida de puestos de trabajo, pero que también ha permitido la apertura de nuevas oportunidades



«schumpeterianas» mediante innovaciones tecnológicas (digitalización, transición ecológica y energética, sanidad, teletrabajo, educación y formación, entre otras).

En este sentido, se destacan en el Informe tres **componentes que podrían determinar la recuperación y el patrón de crecimiento de la economía mundial** durante los próximos años.

En primer lugar, el grado de cumplimiento de las actuales previsiones dependerá, en gran medida, aparte de la gestión sanitaria, del **grado de apertura de las economías y del libre comercio, la libre movilidad internacional de los capitales (inversiones directas) y de las personas (trabajadores, viajeros de negocios, estudiantes, turistas)**. El despliegue durante los últimos años de **medidas proteccionistas arancelarias y no arancelarias sobre el comercio internacional** se ha visto reforzado por el impacto de la crisis sanitaria y su **afectación a las cadenas globales de valor**, de tal forma que se está planteando un debate en torno a la **repatriación de actividades industriales estratégicas**, que en el pasado habían sido deslocalizadas. En este sentido sería importante **no perder los efectos benéficos que genera la división internacional del trabajo en el mercado libre**, todos ellos perfectamente explicados por la teoría económica y avalados por la evidencia empírica, y que sobrevivirán el coronavirus. Y por supuesto que, con eficiencia, se refuerzan las bases para la recuperación económica ya en curso en diversos países.

En segundo lugar, se está realizando, por parte de la UE, un considerable **esfuerzo por mejorar su competitividad** a través de un **plan ambicioso de inversiones y reformas estructurales** que impulsen el crecimiento de la productividad y, por ende, del potencial del conjunto de la economía. Este plan de choque «Next Generation» plantea un **avance sustancial en el ámbito de la integración del proyecto europeo y de la solidaridad entre los Estados miembros** al destinar una cuantía importante de recursos financieros (750.000 millones de euros) que se destinarán a los distintos países en función de cómo se han visto afectados por la pandemia, en particular, en términos de desempleo y potencial de crecimiento. Este Fondo de Recuperación prevé un **desembolso de las transferencias sujeto a una cierta condicionalidad, en cuanto al cumplimiento de unos objetivos concretos de reformas y de proyectos con valor añadido para el conjunto de la Unión Europea**, en áreas como la **digitalización y la transición ecológica**.

Por último, se han de destacar los **elevados niveles de endeudamiento públicos** alcanzados con motivo de la pandemia por un **conjunto significativo de países**. Más allá de la cobertura por parte de la política monetaria, **la ausencia de tensiones en los mercados de deuda de las principales economías avanzadas**, así como el descenso de las rentabilidades de las principales referencias de estos mercados **muestran que, en principio, la expectativa es que la recuperación económica ayude a generar superávits primarios adecuados y a reducir paulatinamente los niveles de la deuda pública**. Ahora bien, **el problema se plantea a la hora de malinterpretar la ampliación de la brecha entre la oferta y la demanda de capital** que puede estar produciéndose y que incentivaría la **adopción de políticas que bien aumenten permanentemente la demanda de inversión pública, o bien estimulen el consumo privado**. Estos planteamientos **consideran necesario eliminar cualquier restricción que impida una acumu-**



**lación de déficits públicos y la generación consecutiva de mayores cotas de endeudamiento, poniendo en compromiso la sostenibilidad de las finanzas públicas.** Más allá de considerar las contradicciones teóricas de este planteamiento, es necesario retornar, lo antes posible, a las condiciones de estabilidad presupuestaria, a medio y largo plazo, que son garantes de la consecución de mayores cotas de crecimiento económico y bienestar social.

La **economía española** ha sido una de las más perjudicadas por la crisis de la covid-19. Las **restricciones a la movilidad y a la actividad económica** han sido **más intensas y prolongadas** que en otros países, lo que, junto con nuestra **estructura productiva, más dependiente del sector servicios y del turismo** y con un **muy elevado porcentaje de empresas de pequeño tamaño**, ha supuesto una **notable contracción de la actividad y del empleo**. Las **previsiones para 2020 apuntan a una caída del PIB de en torno al -11%**, que se verá acompañada de un **retroceso del empleo más contenido (-7,7%)**, gracias a la utilización de las medidas de flexibilidad laboral (ERTE), pero, aun así, notable.

La **crisis económica que estamos viviendo en 2020 no ha afectado por igual** a los componentes del PIB por el **lado de la demanda**, en donde las exportaciones de servicios vinculados al sector del turismo y la inversión en vivienda se han visto más perjudicadas por los efectos de contención de la pandemia. También el impacto ha sido asimétrico entre **los sectores económicos**, en función de factores como la necesidad de proximidad al cliente, entre otros, lo que ha afectado, en mayor medida, al ámbito de los servicios, actividades que muestran una evolución asimétrica con respecto al sector industrial, en particular de las manufacturas más vinculadas con la evolución de la demanda procedente del exterior. Además, no todas **las comunidades autónomas** han visto sus economías perjudicadas en la misma medida, dependiendo, principalmente, de su estructura sectorial.

El **escenario base que se plantea de cara a 2021 contempla un elevado grado de incertidumbre**, con riesgos sobre el crecimiento a la baja debido a la aparición de sucesivas olas de contagio, la efectividad del proceso de distribución de la vacuna entre la población y la posibilidad de mantener las medidas de apoyo a la actividad y el empleo.

Las **previsiones económicas del Instituto de Estudios Económicos**, para 2020 y 2021, avanzan una contracción de la economía española del **-11,3% en 2020**, esto es, catorce puntos porcentuales menos que la variación experimentada en el año anterior, recuperándose tan solo parcialmente en **2021**, en donde el crecimiento del PIB se estima en el **6,0%**. Se ha de destacar que, en todo caso, la reactivación económica será muy gradual y los niveles del PIB precrisis no se recuperarán hasta principios de 2023.

En 2020, la **contracción de la demanda nacional (-10,2%)**, en particular, la liderada por el consumo privado (-13,8%) y por la inversión en capital fijo (-16%) serán los determinantes principales de la evolución de la producción durante 2020, aunque el **sector exterior** también mostrará una **aportación negativa sobre el crecimiento (-1,1 p.p.)**, debido, fundamentalmente, a la caída de los ingresos procedentes del turismo y a la debilidad de la industria de la automoción, que lastrarán las exportaciones.



Con respecto a la **evolución del mercado de trabajo**, pese a que la aplicación de los ERTE ha posibilitado **minorar, en buena medida, el impacto sobre el empleo (-7,7%) de la caída de la actividad en 2020**, durante el próximo año no se producirá un crecimiento tan intenso en la creación de empleo (2,9%) por el mismo efecto, ya que los trabajadores en ERTE que vuelvan a la actividad no se verán registrados como aumento de la ocupación. De igual forma, la crisis puede tener un efecto más duradero sobre el mercado laboral, tanto por la destrucción de parte del tejido productivo como por las rigideces de la normativa laboral y la baja cualificación de los trabajadores más afectados por esta, que harían que **la tasa de paro continuase aumentando en 2021, en torno a dos puntos porcentuales con respecto a la registrada en el periodo anterior, situándose en niveles cercanos al 19%**.

La **adopción de las necesarias medidas económicas para la contención de los negativos efectos de la pandemia sobre la actividad económica**, así como los efectos propios que esta tiene sobre los componentes de los ingresos y gastos de las AA. PP., se están reflejando de forma sensible sobre el **voluminoso repunte del déficit y endeudamiento público**. Con datos hasta junio, el aumento del gasto está siendo superior al 11%, y, a la vez, se está produciendo un retroceso de los ingresos del -7,5%, lo que conllevará un incremento de la deuda pública hasta el entorno del 120% del PIB para el conjunto del 2020.

Según las previsiones del IEE, el **déficit público se situaría en el entorno del -13% sobre el PIB en 2020 y tan solo se vería minorado hasta el -9,5% en 2021**. Esta evolución está **condicionada por los Presupuestos Generales del Estado para 2021**. Los PGE-2021 están sustentados en un escenario macroeconómico poco realista, con unas **estimaciones de ingresos muy voluntaristas** y un **fuerte incremento del componente estructural del gasto**. Asimismo, en un momento de crisis se apuesta por **inoportunas y contraproducentes subidas de impuestos que recaen sobre las empresas** y que lastrarán la recuperación. En este sentido, **el déficit público seguirá siendo de los mayores de Europa, lo que compromete la credibilidad en la sostenibilidad de nuestro elevado, ya de por sí, endeudamiento público de cara al futuro**.

Los **principales retos de la economía española de cara a 2021** serán, por un lado, que **los niveles de deuda y déficit no se incrementen con la misma intensidad que en 2020** y que se lleve a cabo un **aprovechamiento adecuado de los fondos provenientes de la Unión Europea**. Para esta última cuestión es **imprescindible que se inviertan en proyectos viables, con perspectiva de largo plazo que permitan retornos futuros y orientados, en sus principales hitos, por una visión empresarial**.

Por ello resulta fundamental que **estos recursos financieros sean capaces de estimular la inversión privada y que se potencie la colaboración público-privada**. Las mejoras de las **infraestructuras, la digitalización, la apuesta por la banda ancha, las energías renovables y la eficiencia energética, así como la adaptación de los sistemas educativos para apoyar las habilidades digitales y la formación educativa y profesional a todos los niveles** son algunos de los campos en que se debe incidir. **Para esto es imprescindible que se uniesen las reformas estructurales** necesarias para ayudar a elevar nuestro crecimiento potencial, tanto en el corto como en el medio y largo plazo.



La implementación de reformas estructurales contribuyó a que la economía española superara la doble recesión que sufrió entre 2009 y 2013. Sin embargo, este proceso de reformas se ha visto paralizado en los últimos años, e incluso en algunos ámbitos se ha anunciado la posibilidad de revertir algunas de las reformas que tanto han dinamizado el proceso de recuperación anterior a la pandemia. Si los organismos internacionales (FMI, OCDE y Comisión Europea) venían reclamando, antes de la crisis de la covid-19, llevar a cabo **reformas estructurales, con la recesión de 2020, este proceso es todavía más necesario, dado que algunos desequilibrios se han agudizado e incluso han aparecido nuevos retos.**

Los **planteamientos que deben afrontar estas reformas** son muchos, tanto desde la **vertiente macroeconómica como a nivel de estructura productiva y tejido empresarial.** Desde el punto de vista económico, caben destacar algunos desequilibrios que no son nuevos, pero que se han agudizado tras la crisis, como son la **elevada tasa de paro, la consolidación presupuestaria, incluyendo la sostenibilidad del sistema de pensiones y el bajo crecimiento de la productividad.** Desde un punto de vista micro es necesario **aumentar el tamaño empresarial, ganar competitividad, mejorar el clima empresarial y afrontar los cambios estructurales que se avecinan, como la digitalización y la sostenibilidad medioambiental.**

Más allá de vincular estas reformas con la obtención de recursos financieros procedentes del **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE**, se ha de considerar **el efecto positivo que tienen las reformas sobre la utilización de estos fondos orientados hacia la inversión frente a su utilización en gasto corriente,** lo que mejora los niveles de productividad y de eficiencia de la economía.

Siguiendo las **recomendaciones del Semestre Europeo 2020**, en cuestión de reformas estructurales encaminadas a modernizar y flexibilizar nuestra economía, permitiendo mejorar su crecimiento potencial a través del aumento de la productividad, el IEE enumera y detalla algunas de las principales reformas que son necesarias acometer con urgencia en el ámbito de la **consolidación presupuestaria, la fiscalidad, la educación y formación, el sector financiero, la mejora en la regulación, la innovación y digitalización y la eficiencia energética y sostenibilidad medioambiental.**

*Palabras clave:* covid-19, crisis económica internacional, incertidumbre, políticas macroeconómicas, endeudamiento público, déficit público, contracción del empleo, reformas estructurales, fondos europeos, competitividad, sostenibilidad de las finanzas públicas.



# MÁS ALLÁ DE LOS FONDOS EUROPEOS: LA ECONOMÍA ESPAÑOLA NECESITA EL IMPULSO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

## 1. Economía mundial: recuperación frágil y desigual

Este año, **2020**, pasará a la historia como aquel en el que se ha producido **la mayor debacle económica jamás registrada** en términos de caída de la actividad productiva. Las **medidas sanitarias**, adoptadas por necesidad para luchar contra el coronavirus y proteger la salud de la población, frenaron la producción, fragmentaron las cadenas de valor globales, erosionaron la división internacional del trabajo, y recortaron la demanda de consumo, el turismo, la restauración y el ocio en sus diversas especialidades. Con la **desescalada** de dichas medidas y la reapertura de las economías a mediados de año empezó levemente la recuperación, aunque de forma desigual por países, regiones y sectores de actividad. **Se espera que la evolución económica durante el próximo año esté muy condicionada aún por las medidas de contención y de la pandemia, así como por la expansión y efectividad de las campañas de vacunación de la población.**

### 1.1. Unas perspectivas económicas muy inciertas en un escenario 2020 de recesión severa

El reciente Informe del FMI (*World Economic Outlook*, de octubre) ha puesto de manifiesto la gravedad de la crisis.<sup>1</sup>

El **PIB a escala mundial** caerá en este ejercicio de forma acusada, en un **-4,4%** (*-4,3%*); (en 2019 la tasa de crecimiento había sido de un 2,8%), contracción que viene acompañada por una **destrucción de empleo** que ha sido intensa en todos los países, a pesar de las medidas específicas de protección laboral que se han implementado.

De igual forma, **el comercio mundial de bienes y servicios retrocederá**, en términos reales, un **-10,4%** (*-10,8%*). En 2019, los intercambios comerciales internacionales aumentaron un 1%, lo cual, en buena medida, refleja la **destrucción de las cadenas de valor globales**. Alrededor del 12% del PIB global se genera a través de estas cadenas, sobre todo en el sector de la industria manufacturera. En paralelo, **han sufrido un colapso notable las inversiones directas extranjeras de empresas multinacionales**, de las cuales muchas configuran y gestionan las ca-

<sup>1</sup> Las previsiones posteriores de la Comisión Europea en su Informe de otoño (*Autumn 2020 European Economic Forecast*, de noviembre) están en la misma línea. Los datos disponibles figuran en paréntesis *en letra cursiva*.



denas globales de valor mencionadas, sobre todo en la industria del automóvil y en el sector de los bienes de equipo.

Por países, los registros son igualmente demoledores, con **diferencias regionales** notables.

En los **países avanzados**: Estados Unidos, -4,3% (-4,6%); Japón, -5,3% (-5,5%); el Reino Unido, -9,8% (-10,3%); la eurozona, -8,3% (-7,8%), con algunos de los grandes Estados miembros, como Alemania, por debajo de la media (-6%/-5,6%) y otros, como España, muy por encima (-12,8%/-12,4%).

Entre las **economías emergentes** el panorama es similar. **La excepción es China**, donde estalló la covid-19 (Wuhan) a finales del año pasado. La producción industrial y el PIB se desplomaron en el primer trimestre de 2020 (por primera vez desde los registros estadísticos de 1992), pero las autoridades lograron, mediante severas medidas de restricción de movimientos y confinamientos, controlar la pandemia. De igual forma, **Corea del Sur y Taiwán han demostrado que también se puede llevar a cabo una buena y eficaz gestión sanitaria** mediante una excelente infraestructura digital y la disponibilidad de mascarillas y de rastreadores de primera calidad.

La economía china ha mostrado una efectiva capacidad de respuesta a los *shocks* y se recuperó rápidamente, también mediante un fuerte aumento de las exportaciones fundamentalmente de material sanitario y de productos electrónicos. **China es, entre las grandes economías a nivel mundial, la única en la que el crecimiento en 2020 se mantiene en terreno positivo (1,9%/2,1%).**

Esto contrasta, y mucho, con los registros negativos en **otros grandes países emergentes** como la India (-10,3%/-8,3%), Brasil (-5,8%/-6,1%), Argentina (-11,8%), México (-9%), Turquía (-5%/-2,5%) y Rusia (-4,1%/-4,2%). **En todos ellos se han presentado severas dificultades en la gestión pública de la crisis sanitaria** y han incidido, en mayor medida, los desequilibrios macroeconómicos acumulados (inflación, déficit público, inestabilidad cambiaria, paro laboral estructural) antes de la irrupción del coronavirus.

## 1.2. *El escenario económico en 2021. Reactivación tímida de la actividad con riesgos de recaída*

Para 2021 se espera una recuperación económica en los principales países, pero a diferentes velocidades, con diferencias sectoriales de envergadura y con notables riesgos a la baja condicionados por las posibles «nuevas olas» de afectación de la pandemia. No obstante, se ha de destacar que **la reactivación económica estará respaldada por las políticas macroeconómicas.**

Por un lado, **los principales bancos centrales mantendrán su política monetaria** por el rumbo extremadamente acomodaticio de los últimos tiempos e incluso podrían intensificarlo en los próximos meses, en caso de que la economía necesite el apoyo adicional. De lo que



se trata es de **que las actuales dificultades de liquidez de numerosas empresas, como consecuencia de las medidas sanitarias, no deriven en problemas de solvencia** que repercutirían negativamente en la banca y abortarían la recuperación de la economía.

De la **Reserva Federal** cabe esperar, una vez definida su nueva estrategia monetaria, que **no subirá los tipos de interés hasta que la economía alcance el pleno empleo y la tasa de inflación se sitúe durante un tiempo por encima del objetivo oficial a medio plazo del 2%**. En cuanto al **BCE**, tal y como se preveía, anunció, en su última reunión del año recientemente celebrada, una **ampliación de los estímulos monetarios**. De este modo, el programa de compra de bonos creado específicamente para mitigar las consecuencias de la pandemia, el llamado PEPP, se amplía en medio billón adicional, por lo que asciende, en total, a 1,85 billones euros, al tiempo que se extiende su plazo hasta marzo de 2022. A su vez, la autoridad monetaria anunció nuevas operaciones de liquidez, tanto dentro de la LTRO III, en la que se extienden las condiciones favorables fijadas a principios de la actual crisis y se eleva la cantidad potencialmente utilizable, como en la PELTRO, la línea de liquidez específica creada durante la pandemia.

El riesgo de que la enorme **liquidez** inyectada al sistema pudiera convertirse, tarde o temprano, en una amenaza de **inflación** no está contemplado como un peligro potencial; tampoco se contempla como un riesgo a la baja para el crecimiento el de **reconducir la política monetaria a la normalidad**, aunque no por este motivo es descartable indefinidamente el mismo, puesto que la evolución monetaria podría complicarse sobremanera dado el elevado volumen de bonos del Tesoro en el balance de la entidad.

Por otro lado, los **Gobiernos** seguirán utilizando discrecionalmente todo el **arsenal de la política fiscal disponible para estimular la actividad** (como subvenciones, rebajas tributarias, garantías y avales del Estado a las empresas), aparte de calibrar el impulso que despliegan los «estabilizadores automáticos» de los presupuestos nacionales. **EE. UU.** destacará como la economía avanzada en la que las medidas fiscales de apoyo a la economía serán de mayor envergadura entre los países avanzados. A su vez, en la **eurozona**, la Comisión Europea ha suspendido temporalmente las limitaciones de déficit público y de deuda pública que establece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo cual no debe interpretarse como una discrecionalidad absoluta de la política de gasto. Todo lo contrario, la Comisión asegurará que, a partir de 2022, los Estados miembros recuperen estas directrices presupuestarias. Por su parte, la **economía española transmite a los mercados señales desconcertantes, en cuanto a su política fiscal**. A través de los Presupuestos Generales del Estado para 2021, se implantan, en plena crisis pandémica y económica, **subidas de impuestos para grandes compañías y rentas de trabajo y de capital**, además de **incrementar algunos impuestos indirectos y de introducir la tasa Tobin (transacciones financieras) y la tasa Google (servicios digitales)**, sin reparar en el efecto disuasorio que estas medidas pueden tener sobre las inversiones empresariales, independientemente del probable escaso impacto recaudatorio de tales medidas.

El **escenario macroeconómico en 2021**, por lo tanto, sería el siguiente diferenciando por regiones.



El crecimiento global podría ser de un 5,2% (4,6%), con el comercio mundial volviendo modestamente a la senda de la expansión (8,3%/6,1%), gracias también a la recomposición de las principales cadenas de valor y al repunte de las inversiones directas extranjeras.

A la cabeza de esta recuperación se encontraría la economía de **China** (8,2%/7,3%). El país **mostraría un patrón tipo «V»**, es decir, que **recuperaría pronto los niveles de actividad previos a la pandemia**. Por el lado de la oferta, actuarían, como motor, la **industria manufacturera** y las **exportaciones**; y, por el lado de la demanda, el **consumo privado**. Con ello, China tiraría de la economía mundial de forma notable. Bajo este escenario se están cuestionando las **condiciones de competencia en el mercado por parte de las compañías chinas** (*level playing field*). Las empresas europeas y norteamericanas están siendo desplazadas por compañías chinas públicas o privadas fuertemente subvencionadas por el Estado. Estos países exigen una importante reconversión de la política comercial de China dentro de la Organización Mundial del Comercio con arreglo a los estándares de libre comercio, cuestión que hasta el momento no se ha conseguido.

De aquí, la propuesta de activación, en los países avanzados, de instrumentos arancelarios antisubvenciones e incluso de la exclusión de empresas chinas de los procedimientos de licitación pública para la adjudicación de contratos y permisos de inversión. Por otro lado, China podría librarse de tales medidas de retorsión si se produce algún cambio de modelo económico con claros objetivos de menor protagonismo del comercio exterior. En la actual elaboración del nuevo Plan de Desarrollo quinquenal (2021-2025), que va a ser aprobado por la Asamblea Popular Nacional el próximo mes de marzo, se denota esta posibilidad. El objetivo sería basar el futuro crecimiento fundamentalmente en **la producción para el mercado doméstico y en el consumo de los hogares** (la llamada «circulación interna»). Por otro lado, China ha sido el principal impulsor de la «**Asociación Económica Integral Regional**» (RCEP, por sus siglas en inglés), firmada el 15 de noviembre, integrada por 15 países del Pacífico asiático y Oceanía (incluidos Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, sin Estados Unidos ni la India) y que abarcará el 30% del PIB global y el 28% del comercio mundial. Queda por ver si este Tratado de Libre Comercio, hasta ahora el mayor del mundo, generará más comercio también para países terceros.

Al crecimiento de la economía china le seguirían, entre las principales economías avanzadas, **Estados Unidos** (3,1%/3,2%), **Japón** (2,3%/2,7%) **Alemania** (4,2%/3,5%), **Francia** (6%/5,8%) y el **Reino Unido** (5,9%/3,3%), donde, a diferencia de China, la pandemia del coronavirus seguiría muy presente. **Estos países mostrarían un perfil tipo «V» asimétrica**, es decir, **la recuperación sería más lenta que la contracción y tardaría más en contrarrestar las pérdidas de producción en el primer semestre de 2020, posiblemente hasta finales de 2021**. En Estados Unidos, la nueva Administración Biden planteará un nuevo paquete de estímulos fiscales de gran tamaño para apuntalar la recuperación de la economía. En el Reino Unido, el gran interrogante es cómo repercutirá en la economía el Brexit, que será definitivo a partir del 1 de enero.



Las economías más afectadas serán aquellas con gran peso del sector terciario, concretamente del turismo, puesto que es donde más repercuten las medidas sanitarias de reducir el contacto social para evitar contagios. En España la economía no volvería a los niveles de PIB prepandemia hasta, por lo menos, 2023. La recuperación, además, podría mostrar un perfil de tipo «K», es decir, en la parte alta de la letra con unos sectores, como el de la industria manufacturera y actividades digitalizadas, avanzando a ritmo moderado y en la parte baja otros sectores quedando rezagados, como el turismo y muchas actividades culturales, de restauración y de ocio, que son los que más expuestos están al contacto directo de las personas. La previsión incluye un esperado impacto de los fondos procedentes de la UE, repartidos entre ayudas directas y préstamos reembolsables y que, en 2021, ascenderán a unos 27.000 millones de euros. Para un efecto óptimo de estos recursos se plantean dos hipótesis: la llegada a tiempo de los mismos, a principios de 2021, y el destino mayor posible de estos a proyectos de inversión sólidos y generadores de PIB y de empleo, pero ninguna de las dos hipótesis está garantizada. Los Presupuestos Generales del Estado para 2021 no apuntan en la dirección adecuada, como ha puesto de manifiesto el reciente análisis del IEE<sup>2</sup>. El Gobierno español afronta, como reto fundamental, la presentación de un plan de acción para la financiación de estos proyectos que sea lo suficientemente creíble y realizable para que la ayuda europea pueda ser desembolsada en su totalidad. Para ello debería evitar la asignación de créditos presupuestarios a políticas que no sean aquellas que contribuyan a elevar el crecimiento potencial a medio plazo y a fortalecer la competitividad de las compañías industriales y de servicios en el contexto europeo y mundial.

Este escenario económico de previsiones para el próximo año está caracterizado por una elevada incertidumbre en cuanto a la fortaleza y sostenibilidad de la recuperación de la actividad. El grado de incertidumbre global que la rodea es muy elevado y persistente, puesto que se desconoce lo que deparará el futuro en cuanto a duración, intensidad y distribución geográfica de la pandemia y la adopción de medidas restrictivas adicionales de movimientos e interacción social que se apliquen. Dos premisas son fundamentales. La primera es que se mantenga razonablemente estable el sistema financiero internacional a medio plazo (a pesar de los posibles incrementos de morosidad que tendrán que afrontar los bancos) y que los flujos internacionales de capital vuelvan a normalizarse. La segunda es que los nuevos rebrotes pandémicos de las últimas semanas puedan tratarse con medidas que no vuelvan a implicar confinamientos domiciliarios y estrictos de la población y una hibernación total de la producción, aunque sí pueda ser inevitable que las medidas aplicadas limiten la intensidad de la recuperación, sobre todo si hay que restringir mucho, y durante bastante tiempo, la movilidad de la población.

La recuperación de las economías prevista puede enfriarse, retrayendo el consumo privado y la inversión empresarial, si perdurara la actual nueva y virulenta ola de infecciones y contagios y si se atrasara demasiado la disponibilidad de vacunas efectivas contra la covid-19. Bajo este supuesto, la confianza de los agentes económicos caería notablemente, la in-

<sup>2</sup> INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2020), «Los Presupuestos Generales del Estado para 2021». *Informe de Opinión*, noviembre.



ciente reactivación no se afianzaría, el PIB mundial apenas crecería, y tardaría años hasta que se recobre el nivel prepandemia (el FMI teme que hasta, al menos, 2026). El perfil de la coyuntura tendría la forma de «W» o, peor aún, la forma de «L».

Debido al **coronavirus**, las economías presentan una **recuperación frágil** y comparten, en mayor o menor medida, las siguientes **debilidades y oportunidades**:

- Son inevitables daños notables en forma de **quiebras empresariales** y la **pérdida de puestos de trabajo**.
- Pero también se abren **nuevas oportunidades** «schumpeterianas» mediante innovaciones tecnológicas (digitalización, transición ecológica y energética, sanidad, teletrabajo, educación y formación, entre otras).
- En el mercado laboral, los **trabajadores con talento, motivación y una formación elevada** son los que más podrán beneficiarse de la recuperación económica, lo cual subraya, una vez más, la necesidad de disponer de un **sistema educativo y de formación profesional moderno**.

Lo que los agentes económicos ahora más necesitan es **certidumbre cara al futuro**. No la pueden recibir en cuanto a la evolución de la pandemia se refiere, porque aquí todo depende de cuándo habrá realmente una vacuna eficaz, aunque **sí pueden y deben obtenerla con respecto a la orientación estratégica y materialización de unas políticas económicas que sean capaces de movilizar a la iniciativa privada**.

### *1.3. La apertura de los mercados y el libre cambio como factores necesarios, aunque no suficientes, para consolidar la recuperación*

El grado de cumplimiento de las actuales previsiones dependerá, en gran medida, aparte de la gestión sanitaria, **del grado de apertura de las economías y del libre comercio, la libre movilidad internacional de los capitales (inversiones directas) y de las personas (trabajadores, viajeros de negocios, estudiantes, turistas)**. En este contexto, por lo tanto, es aún más pernicioso cualquier orientación o práctica proteccionista sobre los intercambios comerciales internacionales, por lo que es necesario realizar tres consideraciones al respecto:

- Uno, **se ha de contener el proteccionismo arancelario y no arancelario que se ha producido en la legislatura Trump**. Bajo el próximo presidente estadounidense, Joe Biden (a partir del 20 de enero de 2021), **sería deseable que la política comercial fuera menos proteccionista y más librecambista**, a pesar de los enfoques intervencionistas y de control que tradicionalmente prefiere el Partido Demócrata. También sería positivo que **el Brexit no se transforme en una fuente de neoproteccionismo** en el comercio bilateral entre el Reino Unido y la UE.



- Dos, **es necesario evitar que se repitan episodios de restricción de exportaciones de material sanitario básico**, como pueden ser las mascarillas, tal y como se produjo, por parte de algunos países europeos, en marzo, infringiendo las reglas del mercado único europeo.
- Tres, **en cuanto al tránsito libre de las personas, será inevitable intensificar los controles sanitarios fronterizos**. Pero esto debería hacerse de forma transparente, coordinada entre los países y en términos claros para los agentes económicos con el fin de evitar distorsiones y limitar lo menos posible los intercambios comerciales.

En cuanto al proceso de repatriación de las distintas actividades, **los shocks de oferta de la pandemia del coronavirus provocaron en los países avanzados notables escaseces de productos básicos no solo sanitarios**, lo que alentó el **debate sobre la necesidad de recuperar el control nacional sobre las cadenas de valor globales** y reducir con ello «dependencias excesivas» de otros países, fundamentalmente de China.

Desde las **esferas gubernamentales francesas y alemanas**, por ejemplo, se viene promoviendo el objetivo de **repatriar, en sectores industriales considerados de relevancia estratégica, las actividades que en el pasado habían sido deslocalizadas al extranjero** (fuera de la UE) para ahorrar en costes laborales, fiscales y regulatorios (*reshoring* como correctivo del antiguo *offshoring*). De paso, **se pretende legislar las cadenas de valor** exigiendo a las empresas que importan bienes intermedios la garantía de que en los países de origen (emergentes y de desarrollo) se respeten los derechos humanos y unas condiciones dignas de trabajo, condiciones o estándares de calidad en cuanto a criterios fitosanitarios, así como objetivos medioambientales. **La imposición de estos criterios son claramente obstáculos no arancelarios**.

Este grado de **intervencionismo** impide valorar adecuadamente las consecuencias negativas de su actuación, como son **la fragmentación de mercados y el aplanamiento de la curva de aprendizaje**, lo cual mantiene innecesariamente elevados los costes de producción y de innovaciones tecnológicas. En este sentido, **es preciso que predominen, en este ámbito, criterios exclusivamente empresariales**, siendo estos los que decidan el modelo de producción internamente diversificado que consideren operativo y rentable. Tal vez reconsideren, en vista de la experiencia reciente, las cadenas de valor establecidas, el cambio de su estructura geográfica, ajusten los eslabones, reduzcan la dependencia de proveedores extranjeros y recurran más a proveedores locales. Pero no por este hecho se aumentaría automáticamente la seguridad y fiabilidad del suministro de los *inputs* requeridos. Para ello, **es necesario contar con una adecuada red logística y de distribución nacional**, lo cual acarrea unos costes nada desdeñables.

Sea como fuere, **lo importante es no echar a perder los grandes efectos benéficos que genera la división internacional del trabajo en el mercado libre**, todos ellos perfectamente explicados por la teoría económica y avalados por la evidencia empírica. Y por supuesto que, **con eficiencia, se refuerzan las bases para la recuperación económica ya en curso en diversos países**.



#### 1.4. El Plan Europeo de Recuperación y Resiliencia en el escenario pospandemia. Reformas estructurales y participación de la iniciativa privada

El Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno, en la cumbre extraordinaria celebrada del 17 al 22 de julio en Bruselas, acordó, por unanimidad, crear un **Fondo de Recuperación** (*Next Generation EU*) para asistir a los países más dañados por el coronavirus.

- El Fondo estaría dotado con **750.000 millones de euros**, repartidos en transferencias (390.000 millones de euros) y préstamos (360.000 millones de euros). La cantidad equivale al **5,4% del PIB de la UE**.
- **Los recursos se distribuirán en un período de siete años**. Un 70% de los fondos se desembolsará en los años 2021 y 2022, y el 30% del importe restante a partir de 2023 y hasta 2026.
- **La distribución de las dotaciones entre los Estados miembros se efectuaría, sobre todo, en función de la tasa media de desempleo en el período 2015-2019 y de la caída del PIB prevista en 2020 y 2021**. Italia y España son los mayores beneficiarios en términos absolutos. **A España se destinarán unos 140.000 millones de euros** (alrededor del 14% del PIB), de los cuales 72.000 millones de euros serán en forma de transferencias.
- **El Fondo se financiará mediante emisiones de bonos comunitarios de largo plazo (30 años) por parte de la Comisión Europea**, a devolver por la vía del presupuesto de la Unión a partir de 2027 y hasta 2058, como muy tarde. Se espera que el respaldo presupuestario de las emisiones limite las primas de riesgo soberanas y abarate el coste de financiación de la deuda. Para el presidente francés Macron, en declaraciones a la revista digital *Le Grand Continent*, de 15 de noviembre, se trata de un paso significativo hacia la construcción de una «unión de transferencias y la mutualización de la deuda soberana», lo cual, como es sabido, no coincide con los intereses alemanes, por lo que puede ocasionar futuras tensiones políticas entre ambos países.

Un aspecto positivo del acuerdo es que el Fondo de Recuperación prevea para el desembolso de transferencias una cierta **condicionalidad**: la presentación de **programas nacionales concretos de reformas y de proyectos con valor añadido para Europa, en áreas como la digitalización y la transición ecológica**. Las transferencias que fluyan directamente hacia los Presupuestos Generales del Estado no autorizan la discrecionalidad completa por parte de los Gobiernos. En este sentido, **se refuerza la solidaridad europea bien entendida**, puesto que operaría en ambas direcciones, desde los donantes a los recipientes y viceversa. Los programas nacionales serán evaluados técnicamente por la Comisión Europea y elevados al plenario del Consejo Europeo para su aprobación con mayoría cualificada con arreglo a la vigente «regla de doble mayoría».<sup>3</sup> Si algún Gobierno muestra explícitamente reparos, tiene que ocupar

<sup>3</sup> La regla recogida en el artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa) prevé el 55% de los Estados miembros, que son 15 de los 27, y que representan, al menos, el 65% de la población total de la UE. La minoría de bloqueo se da con, al menos, cuatro Estados miembros que representan más del 35% de la población total de la UE.



se del asunto el Consejo Europeo y buscar una solución viable. Lo importante de este proceso es que estas valoraciones no sean de simple trámite, sino que se lleven a cabo mediante un riguroso análisis, puesto que el objetivo es que los países actualmente en apuros reduzcan su vulnerabilidad frente a futuros *shocks* externos, sean estos sanitarios o de otra índole.

En este sentido, **no es casualidad que las consecuencias económicas adversas de la pandemia sean mucho más acentuadas en unos Estados miembros de la UE que en otros** (habida cuenta de las diferencias en la intensidad de la epidemia). **Los países más golpeados habían registrado, ya antes de irrumpir el coronavirus, unas debilidades estructurales fundamentales en la economía**, como son una baja productividad total de los factores, la persistencia de unas elevadas tasas de paro y sobre todo juvenil, un sistema educativo inapropiado, un tejido productivo poco competitivo, unos mercados fragmentados, rígidos y anquilosados, un excesivo gasto público estructural y una Administración pública ineficiente, lo cual empeora el entorno de confianza para las empresas y daña la reputación exterior del país, entre otras. Estas debilidades denotan la **responsabilidad de los distintos Gobiernos nacionales al no haber aplicado políticas y reformas estructurales adecuadas para subsanar estos problemas de fondo** con la contundencia requerida e infundir, así, la necesaria confianza de las empresas y de los inversores extranjeros en un futuro prometedor.

Esto son «fallos del Estado» (en el sentido de teoría económica positiva) que la pandemia no ha hecho más que dejar al descubierto. En Europa, Italia es el ejemplo más llamativo. España no se libra de este fatal diagnóstico. No en vano, **el BCE ha insistido reiterativamente en la inexorabilidad de las reformas estructurales**, sin que los Gobiernos afectados se dieran por aludidos. Tampoco en España, donde la agenda del actual Gobierno contempla la derogación de importantes y beneficiosas reformas del mercado de trabajo que se habían implementado dados los buenos resultados que han propiciado en el ámbito de la generación de empleo y la reducción de la tasa de paro.

**Los defectos estructurales que lastran la economía de diversos países, entre ellos la española, no se disiparán con nuevos recursos financieros, ya sean nacionales o europeos.** Las ayudas públicas para satisfacer necesidades empresariales de liquidez y financiación a corto plazo pueden, como ha sucedido, amortiguar el impacto económico y social adverso de la covid-19 y poner en marcha la recuperación de la actividad. Pero **para que esta recuperación sea sostenible en el tiempo es necesario impulsar la flexibilidad en la adaptación y el ajuste de las empresas y los trabajadores a circunstancias cambiantes exigentes.** Además, hay que potenciar y respaldar, a través de la dirección de las inversiones que marque la iniciativa privada, la **capacidad de innovación tecnológica**, que en los tiempos que corren va muy vinculada a la **digitalización** con sus nuevas formas de producir, trabajar y consumir, y a la **transición ecológica** con la **descarbonización** del sistema energético y la producción de **energías renovables**.



### 1.5. *El mayor endeudamiento como estrategia nacional para afrontar la crisis.*

#### *La recomposición de las finanzas públicas y el compromiso con la estabilidad presupuestaria*

Un tema actualmente muy controvertido en el mundo académico, y que ya trasciende al ámbito político, es si para encarrilar trayectorias de crecimiento fuertes y constantes en el tiempo habría que ampliar, de forma permanente, el **endeudamiento del Estado**. Ya en los últimos años la tendencia era –a nivel global- al alza hacia niveles extraordinarios. **El FMI estima que la ratio media de deuda soberana de los países avanzados se sitúa actualmente en el 122%**, excediendo claramente el umbral del 90% que promulga la célebre regla de Reinhart/Rogoff sobre la confianza en la sostenibilidad de la deuda pública compatible con un crecimiento potencial estable de las economías. Diversos grandes países avanzados incluso acusan en 2020 registros superiores (Japón, 266,2%; Italia, 161,8%; Estados Unidos, 131,2%; España, 123%). En el extremo opuesto se sitúa Alemania, que cerrará este ejercicio con una ratio de deuda pública del 73,3%, también aumentada, pero partiendo de niveles moderados (menos del 60%) gracias a la política efectiva de consolidación fiscal aplicada en los últimos años.

La cuestión que marca el debate actual no es que la pandemia de la covid-19 esté pasando una factura abultada a las cuentas públicas, incrementando los déficits y el endeudamiento de las Administraciones públicas hasta máximos históricos. Tomar medidas fiscales expansivas y excepcionales durante la crisis era inevitable y tenía su justificación. La expectativa, en principio, es que **la recuperación económica ayudará a generar superávits primarios adecuados y a reducir paulatinamente los niveles de la deuda pública**.

Ahora bien, la cuestión de fondo que preocupa a los economistas (postkeynesianos) es otra: **la posibilidad de que las economías de los países avanzados sufran, de forma secular, una acumulación excesiva de oferta de capital**, debido a que, con los elevados niveles de vida alcanzados y el envejecimiento de la población, las personas tienden a aumentar de forma permanente la propensión al ahorro, mientras que la demanda de capital, por parte de las empresas (inversión privada), se mantiene a lo largo del tiempo casi constante, en la medida en que el progreso tecnológico compensa la disminución de la productividad marginal del capital. El ahorro «forzoso» de los hogares, que ha aumentado este año notablemente en muchos países (también en España) como consecuencia de la pandemia, dadas las restricciones sanitarias impuestas a las compras de bienes y servicios de consumo, así como el acusado incremento del ahorro «precaución» de las familias (ante una situación excepcional de riesgo de paro laboral), amplían la **brecha entre oferta y demanda de capital**. Para cerrarla se requiere, según este diagnóstico que el IEE no comparte, un aumento permanente de la deuda pública que impulse directamente la demanda de capital (inversión pública) y recorte la oferta de capital estimulando el consumo privado. Para ello, se propone la eliminación de la norma constitucional (en España el artículo 135 de la Constitución) que limita el uso del déficit público estructural y del endeudamiento estatal como instrumento de política económica.

Este análisis económico no tiene en cuenta la necesidad de priorizar la **estabilidad presupuestaria**. Por claro que aparezca el mensaje de la necesidad de un mayor endeudamiento



**público, a primera vista, no es convincente desde el punto de vista de la eficiencia económica (estática y dinámica) por los siguientes motivos:**

- Una cuestión es configurar un modelo teórico en el que la oferta y la demanda de capital, incluida la deuda pública, están en equilibrio con un tipo de interés real positivo y pleno empleo. Otra cuestión muy distinta es evaluar las **implicaciones con la realidad**.
- Los **factores imponderables** son numerosos, destacando tres: Uno, **no hay un mecanismo eficaz que canalice la deuda pública hacia un gasto eficiente**, es decir, que financie inversiones públicas productivas y evite un «efecto expulsión» (*crowding out*) de inversiones empresariales. Dos, **no hay garantía alguna de que el tipo de interés real se mantenga eternamente inferior a la tasa de crecimiento de la economía**, como es actualmente el caso e independientemente de si está o no sesgado a la baja por la política monetaria ultraexpansiva de los principales bancos centrales. Esta condición tiene que darse de forma persistente para que la carga financiera del mayor endeudamiento público sea llevadera en el tiempo y el Estado no corra el serio riesgo de verse sometido a ataques especulativos por parte de los agentes financieros. Tres, **el envejecimiento poblacional en los países avanzados irá produciendo el desahorro de las familias a medio plazo**, durante el período de jubilación de los mayores.

Por consiguiente, **es conveniente la priorización de una estrategia de política fiscal que refuerce el principio de la estabilidad presupuestaria a medio y largo plazo**. Las normas constitucionales al respecto son buenas porque promueven la **disciplina presupuestaria** con estricto rigor y eficiencia en el gasto público, **incentivan a los inversores internacionales a comprar la deuda soberana emitida** y **protegen a futuras generaciones de heredar hipotecas de deuda pública** que reducen el margen fiscal del Gobierno de turno para aplicar políticas contracíclicas y de desarrollo, que obliguen, adicionalmente, a las autoridades a aumentar los impuestos, dada la insuficiencia financiera del gasto, con los efectos adversos sobre el crecimiento económico que tiene el aumento de la presión fiscal.

## 2. Economía española: crisis y recuperación de la actividad económica en un contexto de incertidumbre

### 2.1. Situación actual

**Este año, 2020, será recordado como el de la crisis más severa de la economía española**. La caída del PIB y el deterioro de las cuentas públicas han marcado un récord histórico sin precedentes desde la Guerra Civil. De hecho, **España ha sido uno de los países más afectados por la pandemia**, hecho que se explica por las características estructurales de la economía española y por el grado de restricciones a la movilidad y el nivel de confinamiento, que ha sido más intenso que en otros países europeos. Así, **España cerrará 2020 con un retroceso del PIB de alrededor del -11,3%**, cifra similar a la del **déficit público (-13% del PIB)** y con unos **niveles de deuda que superarán el 120% del PIB**.



En cuanto a la **evolución de la economía española a lo largo de este ejercicio**, tras el fuerte descenso del PIB del **segundo trimestre**, el crecimiento en el **tercer trimestre** fue mejor de lo previsto inicialmente (16,7% intertrimestral), aunque no hay que descartar una posible revisión a la baja, ya que corresponde a una estimación inicial con información incompleta y los indicadores del mes de septiembre han sido menos positivos que los registrados en julio y agosto.

De cara al **cuarto trimestre**, con el aumento de los rebrotes y la vuelta a las restricciones en algunos municipios o regiones, aunque estas están siendo mucho más suaves y localizadas que en la primera ola (la movilidad se sitúa en niveles similares a los alcanzados en junio), el avance del PIB será muy tenue e incluso no se descarta una recaída del PIB con respecto al tercero.

**Tras el fuerte repunte del gasto de las familias en el tercer trimestre, los últimos indicadores disponibles muestran cierto agotamiento de este impulso.** Esta mayor debilidad de la demanda sobre determinados bienes y servicios podría tener, además, un **componente más permanente**, puesto que los patrones de consumo de los hogares han cambiado significativamente, dando un mayor peso del gasto en alimentación y del equipamiento del hogar, en detrimento del gasto en actividades fuera de casa, como las relativas al ocio, restaurantes, etc.

**Estos cambios en los patrones de consumo y la debilidad de la demanda también han tenido su reflejo en la evolución de la inflación**, donde el componente de servicios ha dejado de ser un elemento claramente inflacionista para registrar una **contribución prácticamente nula** a lo largo de 2020. A este hecho se ha unido una **contribución negativa del componente energético sobre la inflación**, debido al descenso de los precios del petróleo, lo que ha dado lugar a que la inflación se mantenga en negativo desde el mes de marzo. Tan solo el grupo de alimentos, dentro de la cesta del IPC, ha mostrado incrementos de precios más dinámicos. Con todo, **se espera que la inflación acabe registrando, en promedio del año, una tasa ligeramente negativa, en torno al -0,3%.**

**El aumento de las restricciones a la movilidad por la segunda ola se está viendo claramente reflejado en los indicadores de movimiento de viajeros desde el mes de septiembre**, fundamentalmente en los de larga distancia por todas las vías (carretera, tren y avión). También se observa un **deterioro en las cifras de entrada de turistas**, que habían conseguido reducir el desplome hasta caídas en torno al -75% durante los meses de julio y agosto, e intensifican, de nuevo, su descenso en septiembre y octubre hasta aproximarse al -90%. Claramente, **el sector turístico continúa siendo el más afectado por las restricciones**, sobre todo en lo que respecta al turismo internacional y previsiblemente **su recuperación será mucho más lenta que el resto de los sectores.**

Cada vez es más evidente la **divergencia entre la evolución del sector industrial y la de los servicios, con una previsible recesión de este último en el cuarto trimestre**, tal y como se detalla en el siguiente apartado de este informe. Además, **dentro del sector servicios, hay importantes diferencias, concentrándose la mayor caída de actividad en la hostelería, mien-**



tras que el comercio está teniendo un comportamiento menos negativo. En contraste, la evolución del sector industrial, en particular la industria agroalimentaria y la vinculada con el sector de la automoción, está siendo muy positiva, incluso mejor que en los países de nuestro entorno, con niveles de actividad muy cercanos a los de precrisis.

En lo que respecta al **mercado laboral**, aunque continúa el proceso de recuperación iniciado en junio, todavía **la afiliación se encuentra muy alejada de los niveles previos a la crisis** (-228.228 afiliados en noviembre con respecto a febrero). Además, la segunda oleada de la covid-19 también está teniendo su reflejo en la recomposición del empleo y **se observa una ralentización del ritmo de incorporación de trabajadores en ERTE al mercado laboral**, llegando incluso a aumentar de nuevo los trabajadores afectados (a 30 de noviembre, 746.900 afiliados estaban afectados por un ERTE, lo que supone 18.487 trabajadores más que al cierre de octubre y 40.650 más que al finalizar el mes de septiembre).

Desde el punto de vista del empleo también se observa una notable divergencia entre sectores. Así, mientras **se recupera el empleo en la industria y en la construcción, en la hostelería y en alguna otra rama muy afectada por la pandemia desciende el número de afiliados**. En este sentido, los ERTE han facilitado el proceso de desescalada, permitiendo que el mercado laboral se pueda ir ajustando a las necesidades de cada sector, cuyos ritmos de recuperación están siendo muy diferentes.

## 2.2. Impacto asimétrico por sectores, regiones y agentes

La crisis económica que estamos viviendo en 2020 no ha afectado por igual a los componentes del PIB por el lado de la demanda. También el impacto ha sido asimétrico entre los sectores económicos, en función de factores como la necesidad de proximidad al cliente, entre otros. Además, **no todas las comunidades autónomas han visto sus economías perjudicadas en la misma medida**, dependiendo, principalmente, de su estructura sectorial.

Dentro del PIB por el lado de la demanda, hay que señalar que las **exportaciones de servicios**, especialmente los servicios turísticos, han sido **el componente más negativamente afectado por la pandemia**, a raíz de los confinamientos y del desplome de los movimientos de turistas. **Las importaciones de servicios también se han visto deterioradas por las mismas razones**. Asimismo, también hay que destacar que **la inversión en vivienda ha acusado especialmente los efectos de la pandemia**, dado que la situación económica complicada que hemos vivido este año ha retrasado las decisiones relativas a la adquisición de este tipo de bienes.

El **consumo de los hogares también se vio afectado**, aunque en menor medida que los anteriores componentes del PIB. El cierre de gran parte de los comercios en los meses de confinamiento más severo, junto con el aumento del ahorro precaución, ante la incertidumbre en el mercado laboral, frenaron el gasto de las familias. Además, habrá que tener en cuenta los **cambios estructurales que puedan estar produciéndose en la estructura del consumo privado** a raíz de las medidas restrictivas llevadas a cabo para combatir la covid-19. **La inversión en bie-**



**nes de equipo también retrocedió ante la pandemia**, dado que las empresas se están enfrentando este año a una inesperada situación de incertidumbre que afecta, de forma desfavorable, a sus decisiones de inversión.

En cambio, hay que destacar que **el impulso del consumo público, junto con la caída de las importaciones**, especialmente las de servicios, y **la recuperación más rápida de las exportaciones de bienes, han limitado, en cierta medida, el desplome del PIB este año.**

En el **ámbito sectorial**, cabe destacar que **los servicios se han visto más perjudicados por la pandemia que la industria**. Ambos sectores mostraron notables reducciones de sus niveles de actividad en el **segundo trimestre**, cuando las condiciones del confinamiento fueron más duras y hubo algunos periodos de tiempo donde la paralización de la economía fue casi total. Sin embargo, la recuperación posterior, en el **tercer trimestre**, ha sido sensiblemente más intensa en las manufacturas que en los servicios, dado que muchas de las actividades pertenecientes a estos últimos no han podido reactivarse plenamente, como es el caso del turismo o del ocio. De hecho, **esta evolución asimétrica entre industria y servicios se está prolongando durante los últimos meses**, lo que está dando lugar a una notable divergencia en el comportamiento de estos sectores.

Precisamente, en términos de valor añadido, hay que señalar que **la rama de comercio, transporte y hostelería ha sido la más afectada por la crisis**. La imposibilidad, por parte de los consumidores, de efectuar compras de forma física en los **comercios** en los peores momentos de la pandemia, junto con el desplome del turismo este año, hacen que esta rama esté registrando una evolución muy desfavorable este año, con niveles de actividad en el tercer trimestre que todavía están muy por debajo de los previos a la crisis. Las **actividades artísticas, recreativas y otros servicios** también están viéndose afectadas negativamente, ante las dificultades que atraviesa el sector del ocio, tanto por la caída del turismo como por la menor demanda por parte de los consumidores domésticos. Las **actividades profesionales, científicas y técnicas** son la tercera rama más perjudicada, ya que, si bien la caída que registró en el segundo trimestre fue similar a la que también se produjo en otras ramas, como la industria o la construcción, su capacidad de recuperación en el tercer trimestre ha sido más limitada que en otros sectores.

En cambio, **las ramas menos afectadas por la crisis han sido las actividades financieras**, cuya actividad ha sido fundamental durante este año para implementar las medidas de apoyo del Gobierno, como los créditos ICO, que han facilitado la inyección de liquidez a las empresas, aliviando así, en alguna medida, los efectos derivados de la menor actividad por parte de estas. La **agricultura es otro de los sectores menos perjudicados por la crisis**, a lo que han contribuido los cambios de hábito en el consumo de las familias en estos meses, con menos ocio y restauración fuera de casa, y más consumo dentro de los propios hogares. Además, **la rama de Administración pública, educación y sanidad ha sido otra de las menos dañadas**, teniendo en cuenta que, precisamente, la sanidad ha tenido que hacer un enorme esfuerzo para hacer frente a la pandemia. De hecho, hay que destacar que estas tres ramas menciona-



das, actividades financieras, agricultura y Administración pública, son las únicas de la estructura productiva cuyos niveles de actividad superan ya los previos a la crisis.

Estas asimetrías también se aprecian al comparar entre las diferentes Comunidades autónomas, dado que los efectos derivados de las restricciones a la actividad han sido notablemente más intensos en unas que en otras. En este sentido, **la diferente estructura productiva está siendo un factor diferenciador decisivo para la evolución de las economías de las CC. AA. en 2020.** De esta forma, **las regiones que cuentan con un mayor peso del sector servicios, especialmente aquellas más centradas en el turismo, son las comunidades que registrarán una mayor caída de su PIB en 2020,** destacando principalmente las islas, Canarias y Baleares. En cambio, **en las regiones donde las ramas primarias tienen un mayor peso relativo, la economía se está viendo menos afectada por la crisis.**

### 2.3. Previsiones

La economía española ha sido una de las más perjudicadas por la crisis de la covid-19. Las restricciones a la movilidad y a la actividad económica han sido más intensas y prolongadas que en otros países, lo que, junto con nuestra estructura productiva, más dependiente del sector servicios y del turismo y con un muy elevado porcentaje de empresas de pequeño tamaño, ha supuesto una notable contracción de la actividad y del empleo. **Las previsiones para 2020 apuntan a una caída del PIB de en torno al -11,3%,** que se verá acompañada de un **retroceso del empleo** más contenido, gracias a la utilización de las medidas de flexibilidad laboral (ERTE), pero, aun así, notables.

Pese a las medidas mitigadoras de la crisis, tanto financieras como de sostenimiento del empleo, **España tiene un mayor riesgo de caída de su PIB potencial.** **La pérdida de tejido productivo, sobre todo en determinados sectores y en las empresas de menor tamaño, junto con el aumento del paro, fundamentalmente en trabajadores de menor cualificación o más jóvenes, pueden ser factores que lastren la recuperación.**

El escenario base que se plantea de cara a 2021 contempla que los **avances médicos** (vacuna, tratamiento efectivo, etc.) estarían disponibles para un amplio grupo de la población **a mediados de 2021,** con lo que la pandemia podría considerarse «controlada» y las restricciones a la actividad se levantarían de forma general. No obstante, **la reactivación económica será muy gradual y los niveles de PIB precrisis no se recuperarán hasta principios de 2023.**

Se mantiene, asimismo, un **elevado grado de incertidumbre sobre el escenario de previsión, con riesgos sobre el crecimiento a la baja,** ya que no es descartable una tercera ola a comienzos de 2021, aunque sería más leve que las anteriores, se desconoce el momento exacto y la velocidad de distribución de la vacuna, y existen dudas sobre si se prologarán algunas de las medidas de apoyo a la actividad y al empleo introducidas en 2020. Además, será determinante, para la intensidad de la recuperación en los próximos años, la aplicación de los **fondos europeos,** tanto en lo que respecta a la selección de los proyectos como en los plazos de ejecución.



En este contexto, **las previsiones para la economía española, en 2021, de los principales organismos internacionales e instituciones públicas y privadas se están revisando a la baja.** En concreto, las últimas previsiones publicadas, correspondientes a la **Comisión Europea** y la **OCDE**, que avanzan un **5,4%** y un **5,0%** respectivamente, han sido significativamente inferiores a las publicadas en los meses previos por otras instituciones. También en el último **Panel de Funcas**, publicado a finales de noviembre, se observa un **recorte de las previsiones de crecimiento para el próximo año (6,5% frente al 7,3% del panel de septiembre)**, derivado del efecto arrastre del peor dato esperado para el cuarto trimestre.

Las previsiones económicas del Instituto de Estudios Económicos, para 2020 y 2021, avanzan una **contracción de la economía española del -11,3% en 2020**, esto es, catorce puntos porcentuales menos que la variación experimentada en el año anterior, recuperándose tan solo parcialmente en 2021, en donde el crecimiento del PIB se estima en el **6,0%** (Cuadro 1).

CUADRO 1

### Previsiones económicas para España (actualización diciembre 2020)

Tasa de variación anual, salvo indicación en contrario			
	2019	2020	2021
PIB	2,0	-11,3	6,0
Gasto en consumo privado	1,1	-13,8	5,5
Gasto en consumo público	2,3	4,1	0,6
Formación Bruta de Capital Fijo	1,8	-16,0	10,7
Construcción	0,9	-17,5	9,3
Bienes de equipo y act. cultivados	3,1	-18,1	13,8
Demanda interna (aportación al crecimiento)	1,5	-10,2	5,3
Exportaciones	2,6	-20,7	11,7
Importaciones	1,2	-19,3	9,4
IPC (media anual)	0,7	-0,3	0,8
IPC subyacente (media anual)	0,9	0,8	0,8
Empleo (CNTR) (*)	2,3	-7,7	2,9
Empleo (EPA)	2,3	-3,1	-1,4
Tasa de Paro (EPA) (% población activa)	14,1	15,9	18,8
Remuneración por asalariado	2,1	1,5	0,3
Balanza por Cuenta Corriente (% PIB)	2,0	0,5	1,0
Déficit público (% PIB) (**)	-2,8	-13,0	-9,5

(\*) Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.

(\*\*) Sin tener en cuenta la ayuda al sistema financiero.

Fuente: Instituto de Estudios Económicos, INE, Banco de España y Eurostat.



La **contracción de la demanda nacional (-10,2%)**, en particular, la liderada por el **consumo privado (-13,8%)** y por la **inversión en capital fijo (-16%)** serán los **determinantes principales de la evolución de la producción durante 2020**, aunque el **sector exterior también mostrará una aportación negativa** sobre el crecimiento (-1,1 p.p.), debido, fundamentalmente, a la caída de los ingresos procedentes del turismo y a la debilidad de la industria de la automoción, que lastrarán las exportaciones.

Dentro de un contexto de estabilidad de las condiciones financieras, en niveles reducidos de tipos de interés, sin restricciones de acceso a la financiación, **la evolución del consumo de los hogares en 2020 se ha visto muy condicionada por la caída del empleo y el deterioro de las expectativas de las familias**, tanto en lo que respecta a la situación económica general como al mercado laboral, lo que ha llevado a una **caída del consumo de las familias por debajo de la contracción de la Renta Bruta Disponible**, lo que ha determinado un **crecimiento de la tasa de ahorro preventivo de los hogares**. Por su parte, el notable **recorte de la inversión en capital fijo** ha venido derivado de la disminución de la facturación de las empresas y el aumento de la incertidumbre sobre la situación de la pandemia, así como por la necesidad de aumentar la liquidez para cubrir sus necesidades operativas en un entorno tan impredecible. Solamente el componente de **gasto en consumo final de las Administraciones públicas** mostrará un avance positivo, debido a las mayores necesidades de bienes y servicios sanitarios.

En **2021**, el **efecto base sobre el crecimiento durante la primera mitad del ejercicio** y la progresiva **recuperación de la demanda de consumo e inversión**, junto con una **aportación neutra e incluso ligeramente positiva del sector exterior**, gracias a la recuperación de los ingresos por turismo y a una mayor demanda de nuestros socios comerciales, **podrían llevar a un avance del PIB del 6,0%**, si bien los crecimientos trimestrales serán moderados.

En lo que respecta al **mercado de trabajo**, la aplicación de los ERTE ha posibilitado minorar, en buena medida, el impacto sobre el empleo de la caída de la actividad en 2020. No obstante, del mismo modo, **el notable crecimiento esperado en la actividad en 2021 no tendrá un reflejo tan intenso en la creación de empleo, ya que los trabajadores en ERTE que vuelvan a la actividad no se verán registrados como aumento de la ocupación**. Además, **la crisis puede tener un efecto más duradero sobre el mercado laboral**, tanto por la destrucción de parte del tejido productivo como por las rigideces de la normativa laboral y la baja cualificación de los trabajadores más afectados por esta crisis, que hará que la **tasa de paro** continúe aumentando en 2021, en torno a dos puntos porcentuales, situándose **en niveles cercanos al 19%** (debido, también, a la reincorporación de parte de los trabajadores que pasaron a inactivos en 2020), y dificulte su reducción en los próximos años.

**La inflación en 2020 se ha visto muy afectada por la evolución del petróleo y la debilidad de la demanda interna**, que ha mantenido muy moderada la inflación subyacente, lo que ha resultado en **una inflación negativa desde el mes de abril** y que supondrá un promedio ligeramente negativo para el conjunto del año. En 2021 se espera que la inflación subyacente registre un crecimiento algo mayor, aunque todavía muy contenido, lo que, unido al efecto base



en los precios de los productos energéticos, hará que **la inflación general muestre un aumento gradual hasta el 0,8% de promedio en 2021.**

**El déficit público repuntará de forma notable en 2020**, debido al aumento del gasto sanitario y de las prestaciones a los hogares (desempleo, ingreso mínimo vital, etc.) y al significativo deterioro de los ingresos públicos derivados de la pérdida de rentas y empleo, pudiendo alcanzar tasas del **-13% del PIB**. De cara a **2021**, y teniendo en cuenta la aprobación de los PGE-2021 presentados por el Ejecutivo, el IEE estima que la reducción del déficit público no tendrá la magnitud deseable y tan solo se verá minorado hasta el **-9,5% del PIB**. En este sentido, se ha de destacar que **los PGE-2021 están sustentados en un escenario macroeconómico poco realista y con unas estimaciones de ingresos muy voluntaristas**. El Gobierno aprovecha la suspensión de las reglas fiscales en el ámbito europeo y los recursos adicionales de los fondos comunitarios para **incrementar fuertemente el gasto estructural**. Asimismo, en un momento de crisis se apuesta por **inoportunas y contraproducentes subidas de impuestos que recaen sobre las empresas y que lastrarán la recuperación**. En este sentido, **el déficit público seguirá siendo de los mayores de Europa**, lo que compromete la credibilidad en la sostenibilidad de nuestro elevado, ya de por sí, endeudamiento público de cara al futuro.

#### 2.4. Retos y claves para 2021

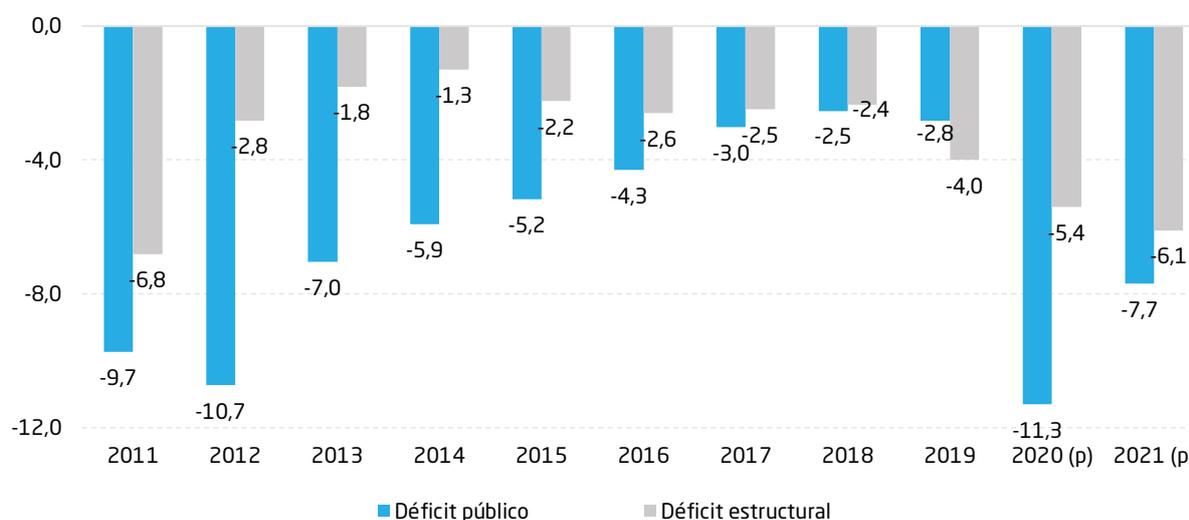
Como se ha señalado, **2021 se prevé que sea un año de recuperación para la economía española, aunque la mejoría que se espera no alcanzará para compensar el acusado deterioro que se está produciendo durante el ejercicio anterior**, lo que situará a nuestro país entre las economías que más tiempo tardarán en volver a los niveles de actividad y empleo que había a finales de 2019. Este retraso con respecto a otros países de nuestro entorno podría derivar en que los **cambios en el tono de la política monetaria**, hacia un endurecimiento de esta, con el consiguiente incremento de coste de la financiación de la deuda, así como **la vuelta a las reglas fiscales de la Comisión Europea**, se empiecen a implementar antes de que nuestra economía se recupere totalmente. Por ello, **es fundamental que se adopten medidas que impulsen la reactivación de la actividad y del empleo y corrijan nuestros desequilibrios para poder reducir nuestras vulnerabilidades lo antes posible.**

Estos riesgos que existen y preocupan en el medio plazo no se prevé que vayan a tener repercusión durante 2021, dado que el BCE ha confirmado que **los tipos seguirán en sus niveles actuales durante bastante tiempo**, y su programa de compra de activos continuará, al menos, hasta finales de junio del próximo año, siendo, además, muy probable que se apruebe una nueva extensión de su duración en la próxima reunión de la institución en diciembre. Por su parte, **la Comisión Europea también ha señalado que durante 2021 las reglas fiscales continuarán en suspenso**, aunque es razonable suponer que, a partir de 2022, los países deberán volver a hacer esfuerzos para reducir su déficit y deuda públicos (Gráfico 1).



GRÁFICO 1

**Déficit público nominal y déficit público estructural en España**  
(%PIB)



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir del Ministerio de Hacienda y del Fondo Monetario Internacional.

Los principales retos de la economía española de cara a 2021 serán, por un lado, que los niveles de deuda y déficit no se incrementen con la misma intensidad que en 2020 y que se lleve a cabo un aprovechamiento adecuado de los fondos provenientes de la Unión Europea. En este sentido, hay que tener en cuenta que un retraso en la llegada de los fondos o un uso inadecuado de los mismos repercutirá negativamente sobre el crecimiento previsto. Por otro lado, habría que evitar la adopción de políticas y medidas que sean un obstáculo para la recuperación de la actividad, o que dificulten aún más la supervivencia de las empresas viables, puesto que comprometería el crecimiento de 2021 y de los años venideros.

Entre las claves y fortalezas en las que se debe apoyar la recuperación, destacan la elevada tasa de ahorro precautorio de los hogares, que, junto con una demanda embalsada, pueden favorecer el consumo; una balanza por cuenta corriente que sigue siendo positiva; los fondos provenientes de la Unión Europea, que deben impulsar las inversiones; y unas condiciones financieras favorables, tanto para las empresas como para las Administraciones públicas, apoyadas por las políticas monetarias y fiscales expansivas existentes. A ello sería positivo que se uniesen las reformas estructurales necesarias para ayudar a elevar nuestro crecimiento potencial, tanto en el corto como en el medio y largo plazo.

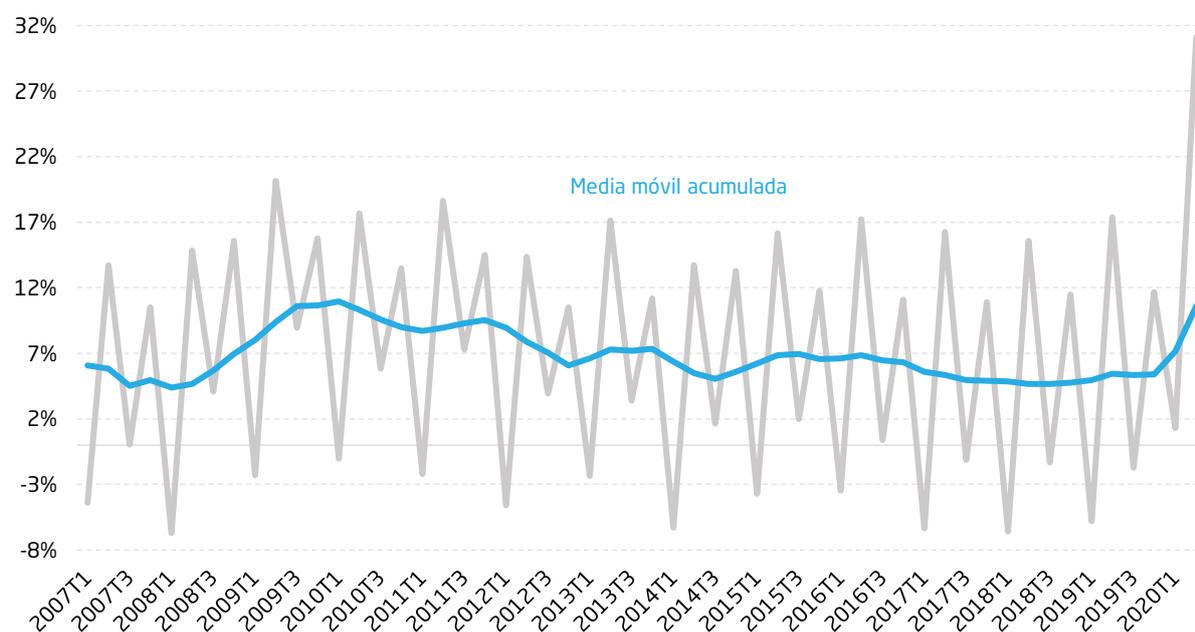
En cuanto al ahorro de las familias, hay que señalar que en el segundo trimestre se alcanzaron máximos históricos, superando los 60.000 millones de euros, y situándose en el 31,1% de la renta disponible de los hogares e instituciones financieras sin ánimo de lucro. Estas magnitudes se dieron a pesar del descenso del -8,8%, en términos interanuales, de la propia renta bruta disponible, que acusó el deterioro de la actividad y del empleo, pero que se compensó con un desplome del -24,5% del consumo. Así, el incremento del ahorro responde, por un lado, al aumento del ahorro por motivos de precaución, ante las incertidumbres existentes, y,



por otro, a las **menores posibilidades de gasto derivadas de las restricciones a la movilidad y del cierre de actividades** que se adoptaron para combatir la pandemia. De este modo, **se espera que durante el próximo año la tasa de ahorro se vaya reduciendo**. Aunque se estima que la situación del mercado laboral seguirá siendo complicada, los elevados niveles de ahorro existentes, junto con una demanda embalsada, debido al ahorro forzoso del presente año, hacen pensar que **el consumo será uno de los soportes en los que se pueda apoyar la recuperación de la economía para 2021** (Gráfico 2).

GRÁFICO 2

**Ahorro de los hogares**  
(% de renta bruta disponible)



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir del INE.

Por otro lado, a este aumento del ahorro de los hogares hay que añadir los **menores niveles de endeudamiento existentes de dichos hogares**, que, aunque han vuelto a situarse **por encima del 60% del PIB**, debido al notable deterioro del propio PIB durante el presente año, se mantienen en una situación mucho más saneada que las ratios del 85% del PIB que había en el año 2009. **En 2020 las familias presentan una capacidad de financiación en máximos históricos, alrededor del 3,8% del PIB**, a diferencia de 2008, donde sus necesidades de financiación superaron el 6% del PIB. Este ahorro también puede servir de soporte para apoyar y facilitar la recuperación de las inversiones, en cuanto se den las condiciones favorables para las mismas.

Precisamente, la llegada de los **fondos europeos**, que según el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2021, se estima en una cuantía próxima a los 27.000 millones de euros para el próximo año, **debería ser un catalizador para las inversiones**, a pesar de que una parte apreciable de ese importe, según los propios Presupuestos, que aún están en tramitación, no está previsto que se destine a este fin.



Los fondos procedentes de Europa son una oportunidad que no debe desaprovecharse y que ha de gestionarse de forma eficiente, por lo que sería positivo que fuese de la mano de reformas estructurales que permitan un mayor crecimiento de la productividad y de la competitividad de nuestra economía, así como aquellas que favorezcan el aumento del PIB potencial. Para un adecuado aprovechamiento de estos fondos, es imprescindible que se inviertan en proyectos viables, con perspectiva de largo plazo que permitan retornos futuros y orientados, en sus principales hitos, por una visión empresarial. Por ello, resulta fundamental que sean capaces de estimular la inversión privada y que se potencie la colaboración público-privada. Las mejoras de las infraestructuras, la digitalización, la apuesta por la banda ancha, las energías renovables y la eficiencia energética, así como la adaptación de los sistemas educativos para apoyar las habilidades digitales y la formación educativa y profesional a todos los niveles son algunos de los campos en que se debe incidir.

Como se ha señalado anteriormente, estas inversiones también podrán beneficiarse de unas condiciones financieras que seguirán siendo muy favorables, con bajos tipos de interés y abundante liquidez, apoyadas en las expansivas políticas monetarias del Banco Central Europeo. Por ello, tampoco se prevé que el Estado tenga problemas para financiar sus necesidades de endeudamiento para 2021, que ascenderán a unos 300.000 millones de euros, de los cuales unos 100.000 corresponderán a la emisión de deuda nueva.

Hay que destacar que, a pesar del acusado desplome de las exportaciones, la balanza por cuenta corriente sigue siendo positiva, y con los datos hasta agosto, en un acumulado de los últimos doce meses, presenta tasas de alrededor del 1,1% del PIB, un punto menos que en 2019. Esto se debe a que las importaciones también se han resentido durante la crisis, aunque de forma algo desigual, mostrando una menor caída que las exportaciones en el segundo trimestre y una recuperación más moderada en el tercero. No obstante, hay sensibles diferencias entre sectores. Las exportaciones de bienes cedieron un 40% en lo peor de la crisis y posteriormente se han recuperado con cierto dinamismo, situándose, en septiembre, en unos niveles similares a los del año 2019, mientras que las importaciones de bienes han tenido una recuperación algo más contenida. En contraste, el turismo redujo prácticamente a cero sus ingresos y pagos en los meses de abril y mayo, como consecuencia de las restricciones de movimiento, y su tímida posterior recuperación está aún lejos de acercarse a registros de años anteriores. En octubre, el número de viajeros y de pernoctaciones son, respectivamente, un -75,5% y un -83,3% inferiores a los de las mismas fechas de 2019. En este caso, los ingresos por turismo han evolucionado ligeramente peor que los pagos por turismo. También hay que señalar que la moderación de los precios del petróleo y de la energía han tenido una aportación menos negativa a la cuenta corriente que en años anteriores.

En un reciente artículo del BBVA<sup>4</sup> se señala que las importaciones se han visto menos afectadas de lo esperado, por la percepción inicial de la crisis como de carácter temporal y por la naturaleza asimétrica de dicha crisis. Esta ha sido más acusada en sectores como el turismo o el ocio, menos dependiente de las importaciones, mientras que se ha impulsado el consumo

<sup>4</sup> BBVA Research (2020), «Importaciones tras la COVID-19». Noviembre.



de bienes transables con alto contenido importado, como la alimentación, el material sanitario, o artículos de tecnología, entre otros. Por tanto, **cabe esperar que**, una vez que las vacunas reduzcan el riesgo de rebrotes, **los sectores más afectados por la crisis puedan impulsar la demanda interna sin que, a su vez, conlleve un notable incremento de las importaciones, favoreciendo el crecimiento del PIB.**

Pero no todo son noticias positivas, ya que **hay una serie de dificultades que siguen muy presentes, entre las que destacan la complicada situación que están atravesando muchas empresas, el elevado endeudamiento del sector público, así como los riesgos de que los problemas de las empresas terminen afectando al sector financiero.** A estos factores hay que añadir el impacto del Brexit a comienzos de año, en términos de intercambios comerciales para ambos bloques, ya que las transacciones de bienes y servicios entre ellos pasarían a estar reguladas por las normas de la Organización Mundial del Comercio.

En cuanto a las **empresas**, hay que incidir en la **difícil situación en la que se encuentran muchas de ellas. Como consecuencia de la pandemia, la actividad ha experimentado una contracción sin precedentes, lo que ha llevado a muchas empresas a aumentar su endeudamiento, al tiempo que sus ingresos se han deteriorado sensiblemente, repercutiendo negativamente sobre su rentabilidad y deteriorando su posición financiera.** Aunque las medidas adoptadas, como los avales para los créditos del ICO o los ERTE, entre otras, han ayudado a su supervivencia en lo peor de la crisis, facilitando liquidez y conteniendo costes, **la prolongación en el tiempo de dicha crisis, debido a los rebrotes, requerirá de medidas adicionales para evitar una pérdida significativa de buena parte del tejido productivo**, que, en caso de materializarse, incidiría negativamente sobre el PIB potencial de nuestra economía.

El Banco de España, a través de la Central de Balances del tercer trimestre, **recoge el notable deterioro de la rentabilidad de las empresas, situando el resultado neto final del conjunto de la muestra analizada en terreno negativo**, situación que no se daba desde el año 2002, con un descenso del -71,2% del resultado ordinario neto, del -21,2% del valor de la producción, mientras que el Valor Añadido Bruto (VAB) se redujo un -22,5%. Las empresas aumentaron sus colchones de liquidez por motivos precautorios ante la enorme incertidumbre existente, pero a costa de aumentar su endeudamiento, un 5% entre febrero y octubre, y deteriorar su posición financiera. **Los resultados han sido más acusados en las pymes que en las grandes empresas y también se han resentido, en mayor medida, las empresas que ejercen su actividad en las ramas más afectadas por la crisis**, como la hostelería, la restauración y el ocio, y también las vinculadas con los vehículos de motor.

En este informe también se realizan unas estimaciones en las que se apunta que **hasta el 40% de las empresas presentan una situación de presión financiera elevada, 27 puntos porcentuales más que un año atrás.** Estas compañías, cuya situación no implica que vayan a quebrar, sí presentan, en general, peores condiciones para acometer inversiones productivas y para contratar trabajadores, lo que afecta al dinamismo de la economía. Además, en un escenario donde se considera que la crisis no dejará efectos duraderos sobre la economía, se ha estimado que el porcentaje de empresas insolventes se elevaría en 4 puntos, hasta el 15% del total de empresas,



al tiempo que un 6% de las empresas no serían viables en el largo plazo. Mientras que, en un escenario alternativo en el que la crisis sí dejará efectos en el largo plazo, el porcentaje de empresas insolventes se elevaría hasta el 20% y la mitad de ellas no serían viables.

Por ello, **al igual que al inicio de la crisis las medidas se centraron en atender los problemas de liquidez de las empresas, ahora, además, hay que incidir en que se deben minimizar los riesgos de que las empresas insolventes, pero viables, terminen liquidándose.** Cuanto mayor sea la pérdida de empresas viables, peores serán los efectos negativos sobre la actividad y el empleo en el medio y largo plazo, y más se comprometerá la solidez del sistema financiero, que, a diferencia de la crisis de 2008, está siendo un soporte para el sostenimiento de la economía.

Por último, en lo referente al **notable deterioro de las cuentas públicas**, con un aumento del gasto superior al 11%, con datos hasta junio, y un retroceso de los ingresos del -7,5%, hay que señalar que **conllevará un incremento de la deuda pública hasta el entorno del 120% del PIB para el conjunto del 2020.** Si bien ha sido necesario para el sostenimiento de la economía, hay que insistir en que, en la situación actual, **se debe focalizar el gasto en medidas que apoyen la recuperación de la actividad y evitar incrementos estructurales del gasto público que dificulten la consolidación que habrá que llevar a cabo en años venideros**, una vez que la recuperación se afiance. Por ello, **es necesario apostar por una mejora en la eficiencia del gasto público como vía para la futura consolidación fiscal**, de tal modo que genere confianza en los agentes económicos, y **no por la vía del incremento de impuestos**, que dificulte la recuperación de la actividad y del empleo y tensione, aún más, la delicada situación financiera de las empresas.

### 3. Reflexiones y recomendaciones sobre política económica

#### 3.1. *El papel de las reformas estructurales en el actual contexto económico*

Las **reformas estructurales** son aquellas políticas económicas orientadas a **incrementar la capacidad potencial de crecimiento económico de un país a medio y a largo plazo**, a través de la mejora de la eficiencia de los mercados de bienes y servicios y del aumento de la productividad. Por tanto, las reformas estructurales incluyen medidas en ámbitos muy diversos, como las destinadas a aumentar el nivel de educación, a mejorar la regulación del mercado laboral y la seguridad jurídica, a liberalizar determinados sectores, a fomentar el espíritu empresarial y a hacer más atractiva la inversión en un país mediante una adecuada fiscalidad y la reducción de las cargas burocráticas, por poner algunos ejemplos.

Las reformas estructurales **generan importantes reducciones de los costes de transacción permitiendo una mayor flexibilidad y eficiencia de las transacciones que se producen en los mercados, favoreciendo los ajustes ante variaciones en los precios y costes, así como ante cambios que operen sobre la oferta y/o la demanda.** Este tipo de políticas pueden afectar tanto a los mercados de factores de producción, tales como el de capitales, el de trabajo y el tecnológico en todas sus vertientes (es decir, que afectan al sistema educativo y al de la I+D+i),



así como a los de bienes y servicios. Estas reformas incumben tanto al ámbito privado como al público.

En el actual contexto económico, **los efectos de la pandemia de la covid-19 sobre la actividad y el comercio internacional se han unido a las tendencias que la globalización, la digitalización, el envejecimiento de la población y el reto climático tenían sobre los niveles de progreso y bienestar económico.** Tal y como indica la OCDE en sus consecutivos informes «Going for Growth», **si no se adoptan reformas estructurales sobre los mercados que contemplen este tipo de retos y oportunidades es previsible que las perspectivas sobre el crecimiento económico se debiliten.** Más aún cuando se observan enormes dificultades por importantes áreas económicas para alcanzar tasas de crecimiento de la renta per cápita similares a las que se experimentaron en periodos previos a la Gran Crisis Financiera de 2008.

Una de las **claves a la hora de acometer reformas estructurales** es la necesidad de tener una **visión estratégica de la economía**, porque sus resultados económicos se ven en el medio y en el largo plazo. No obstante, el mero anuncio de llevarlas a cabo tiene efectos en el corto plazo, **influyendo en la confianza** y en la toma de decisiones de consumo e inversión de los agentes nacionales e internacionales. Incluso **la credibilidad de un país** puede verse afectada en una u otra dirección, dependiendo de las medidas de política económica que se pretendan realizar.

Otro aspecto fundamental a la hora de llevar a cabo estas políticas es la **necesidad del consenso político y teniendo en cuenta la opinión de los agentes sociales.** La implementación de estas medidas suele tener un gran impacto tanto en la economía, en general, como en algún mercado de bienes o factores, en particular; por tanto, debería de tener el mayor apoyo posible para su continuidad y no cambiar las reglas de juego constantemente en función de cada legislación. Este consenso aportaría seguridad jurídica y un clima de confianza.

La necesaria adopción urgente de reformas estructurales está estrechamente vinculada con el momento de crisis por el que transita la economía a nivel internacional. A lo largo de las últimas décadas, la implementación de reformas estructurales **se produce con una mayor probabilidad en momentos del ciclo económico que presentan una contracción significativa de la actividad y elevados volúmenes de desempleo.** De igual forma, **en aquellas áreas económicas o países que presenten un sesgo más pronunciado con respecto a las mejores prácticas en el ámbito de la regulación o funcionamiento de los mercados,** más probable será que se apliquen reformas. Esta última **augmenta si existe cualquier elemento de presión externa,** como estar sujeto a un programa de ayuda financiera o formar parte de un área monetaria integrada en la que se establezcan compromisos con la estabilidad, como es el caso de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

**El crecimiento económico en el medio y largo plazo y, por consiguiente, la viabilidad y sostenibilidad financiera de los sistemas públicos que garantizan el Estado de Bienestar depende, en gran medida, de la capacidad competitiva del conjunto de la economía, y en particular de sus empresas.** La evidencia empírica manifiesta que **un proceso de crecimiento económico y de modernización solo es posible si existe la respectiva acumulación de capital**



**creciente por parte de la sociedad.** En aquellas sociedades en las que se termina registrando un aumento del potencial de crecimiento, un porcentaje de la producción no se orienta al consumo de las economías domésticas, sino que se dirige a la obtención de una producción mayor en el futuro. Esta parte de la producción dirigida a generar un mayor nivel de actividad en el futuro se canaliza, fundamentalmente, a través de las decisiones de las empresas, vía proyectos de inversión, constituyendo el capital del conjunto de la economía.

**Para que este proceso se produzca de manera eficiente es necesario que las empresas cuenten con un entorno basado en los pilares de la seguridad jurídica y de la libertad de empresa en el ámbito de la organización de la producción y de las relaciones laborales,** de tal forma que se les confiera la mayor certidumbre, transparencia y flexibilidad como instrumentos de adaptación de los cambios que operan en la realidad. **La adaptación y transformación del tejido productivo ante los cambios que operan en su entorno solo será viable si puede apoyarse en un clima favorable para la actividad empresarial,** fruto de los cambios adecuados en los mercados de bienes y servicios, capitales y factores de producción.

En este sentido, es imprescindible una **adaptación del marco normativo a la competencia efectiva existente actualmente,** con una **actividad legislativa basada en los principios de buenas prácticas regulatorias y regulación inteligente, conforme al principio de intervención mínima por parte de la Administración,** con la aplicación estricta de los **principios de necesidad, proporcionalidad y justificación** e imponiéndose un **control *ex ante* del cumplimiento de dichos principios.**

### ***3.2. La economía española requiere, urgentemente, la adopción de un ambicioso conjunto de reformas estructurales***

**La implementación de reformas estructurales contribuyó a que la economía española superara la doble recesión que sufrió entre 2009 y 2013.** Sin embargo, **este proceso de reformas se ha visto paralizado** en los últimos años, e incluso en algunos ámbitos se ha anunciado la posibilidad de revertir algunas de las reformas que tanto han dinamizado el proceso de recuperación anterior a la pandemia. Si los organismos internacionales (FMI, OCDE, Comisión Europea) venían reclamando, antes de la crisis de la covid-19, llevar a cabo reformas estructurales, con la recesión de 2020 **este proceso es todavía más necesario, dado que algunos desequilibrios se han agudizado e incluso han aparecido nuevos retos.**

Estas deficiencias estructurales suponen un lastre para la recuperación y reducen el potencial de crecimiento con el que nuestra economía afrontará el nuevo ciclo expansivo. Por ello, **el proceso de reformas estructurales es más importante,** si cabe, ahora por varios motivos. El **primero, por la necesidad de iniciar una nueva fase larga de crecimiento robusto.** El **segundo, por los cambios estructurales como consecuencia de la crisis sanitaria,** que solo se pueden acometer o resolver con políticas de oferta con visión a medio y largo plazo. El **tercero, por la oportunidad que ofrecen los fondos europeos,** no solo por las políticas prioritarias a los que van dirigidos para facilitar el trasvase de recursos hacia ellos, sino también por la con-



dicionalidad que la Comisión Europea ha impuesto para acceder a dichos fondos, al exigir una serie de reformas estructurales.

**Nuestra pertenencia a la UEM hace todavía más necesaria la implementación de políticas de oferta** debido a nuestra cesión de la política monetaria y cambiaria y a los compromisos marcados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Las reformas económicas en este ámbito no son solo fundamentales para **aumentar la productividad y el empleo en el medio y largo plazo**, sino que, al eliminar barreras a la competencia, **aumentan la flexibilidad del mercado** y son esenciales para el buen funcionamiento de nuestra economía dentro de la UEM. Al flexibilizar los mercados de la zona del euro, también ayudan a los países a **adaptarse, con mayor rapidez y a menor coste, a las perturbaciones económicas** y, por lo tanto, mejoran la integración de los mercados y **reducen los sesgos y la fragmentación económica y financiera** que impide la **adopción de políticas de estabilización del ciclo de la actividad adecuadas a las necesidades de cada una de las economías** que componen el área económica o monetaria común.

Los **retos que la economía española** debe afrontar son muchos, tanto desde la **vertiente macroeconómica como a nivel de estructura productiva y tejido empresarial**. Desde el punto de vista económico, caben destacar algunos **desequilibrios** que no son nuevos, pero que se han agudizado tras la crisis, como son la **elevada tasa de paro, la consolidación presupuestaria, incluyendo la sostenibilidad del sistema de pensiones y el bajo crecimiento de la productividad**. Desde un punto de vista micro, es necesario **aumentar el tamaño empresarial, ganar competitividad, mejorar el clima empresarial y afrontar los cambios estructurales que se aproximan, como la digitalización y la sostenibilidad medioambiental**. De esta forma, dentro de los objetivos a medio y largo plazo para la economía española, se destacan aquellos que permiten incorporar en nuestro modelo productivo, de forma eficiente, aquellas actividades con mayor crecimiento potencial, que, a su vez, cuenten con mayor efecto arrastre, más intensivas en tecnología, con capacidad exportadora y que, en la medida de lo posible, estén más alineadas con las prioridades europeas en el ámbito de la transición digital, energética y climática.

**Más allá de vincular estas reformas con la obtención de recursos financieros procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE**, se ha de considerar el **efecto positivo que tienen las reformas sobre la utilización de estos fondos orientados hacia la inversión**, mejorando los niveles de productividad y de eficiencia de la economía.



## RECUADRO 1

**Los efectos de apalancamiento y multiplicadores de los fondos provenientes de la Unión Europea**

El **fondo de recuperación Next Generation (NGEU)**, junto con el **nuevo marco presupuestario europeo**, son los **dos pilares** con los que la Unión Europea persigue **fomentar la recuperación de la actividad y el empleo**, tras la crisis derivada de la covid-19, y **sentar las bases para una economía más moderna y sostenible**, acelerando las **transformaciones digital y ecológica**. El fondo de recuperación, que finalmente se ha desbloqueado la semana pasada, está dotado con una cuantía de **750.000 millones de euros**, de los que **España podría percibir unos 140.000 millones de euros**, entre préstamos y transferencias. **El Gobierno ha señalado que espera recibir unos 72.000 millones procedentes de transferencias durante el periodo 2021-2023, de los cuales ya se incluyen en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2021 unas cuantías próximas a los 26.600 millones.**

**El grado de aprovechamiento de estos fondos va a ser un elemento clave en la recuperación de la actividad y del empleo en España, tanto en el corto como en el medio y largo plazo.** Pero este aprovechamiento también dependerá de una serie de **factores sobre los que aún existe una elevada incertidumbre**. Entre ellos cabe citar **la cuantía de los fondos que finalmente se podrá ejecutar, los ritmos en la ejecución de los proyectos, así como en el tipo de gasto y la calidad de los proyectos.** Junto a ellos, otros dos factores también son muy importantes, como **la capacidad de movilizar fondos procedentes del sector privado y sus efectos sobre el PIB potencial.**

El **Banco de España**, junto con sus previsiones para el periodo 2020-2023, **ha estimado el impacto de estos fondos europeos sobre el crecimiento, en varios escenarios.** En sus estimaciones destaca que **hay unas notables diferencias entre los multiplicadores fiscales derivados de la inversión y los del consumo.** En 2021 se estima un multiplicador de 0,9 para la inversión y de 0,3 para el gasto corriente, con lo que el agregado es el 0,8 anteriormente comentado. Para el conjunto del periodo de 2021 a 2023 el multiplicador de la inversión es de 1,1, mientras que el del consumo público se sitúa en el 0,6, para un promedio del 0,9 en el agregado del periodo considerado. Como resultado, **las estimaciones sobre el impacto de los fondos procedentes de la UE del BdE es inferior a la del Gobierno, que se sitúa en 2,6 puntos sobre el PIB.** Las razones son que **el Banco de España espera un menor grado de absorción de los fondos**, dado el escaso margen de tiempo para ejecutarlos, y también porque **consideran un multiplicador fiscal más reducido que el del Gobierno**, que según señala el Banco de España podría estar en la banda más elevada de las estimaciones empíricas disponibles, **situándose en el 1,2 para 2021 y en el 1,7 en 2023.**

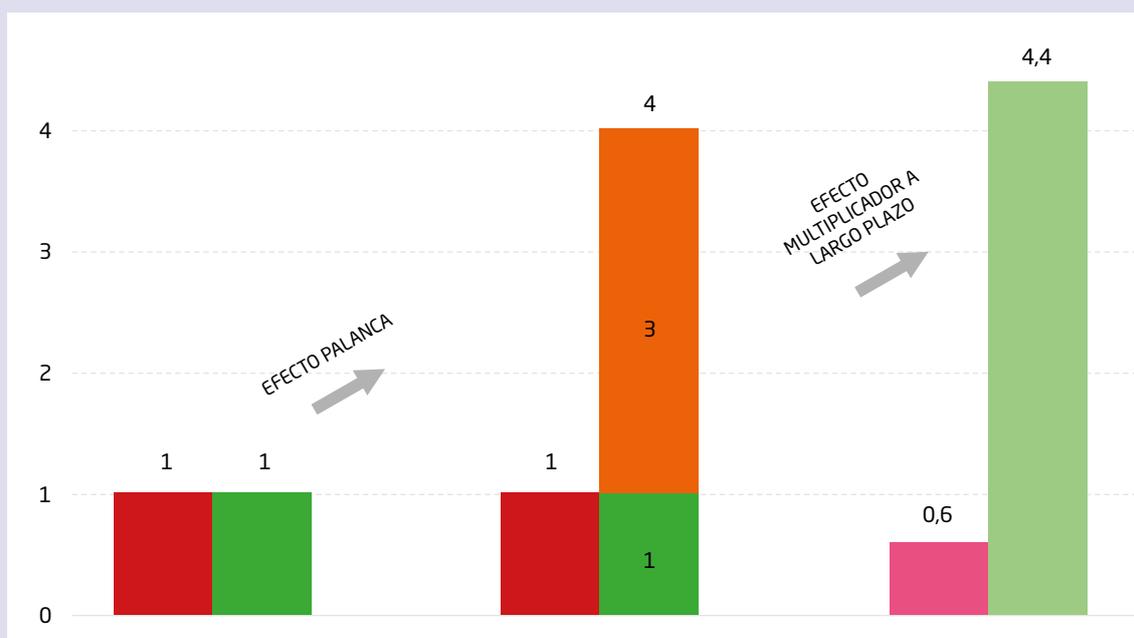
Al margen de cuáles sean definitivamente los multiplicadores fiscales, que en etapas de contracción de la economía y con bajos tipos de interés, como en el momento actual, pueden ser algo mayores que en etapas expansivas y con tipos de interés más elevados, lo más destacado son **las notables diferencias que se aprecian en los multiplicadores derivados del gasto corriente frente a los derivados de la inversión**, tanto en el corto plazo, donde los de la inversión son tres veces superiores, como en el medio plazo, donde son, aproximadamente, el doble.

Una de las cuestiones más importantes que hay que considerar, de forma conjunta a los multiplicadores, es que **el impulso a la inversión privada por parte del Gobierno debiera generar una movilización adicional de financiación privada, a través de la colaboración público-privada**, lo que se puede denominar como un **efecto apalancamiento sobre la inversión privada.** En este sentido, el Banco Europeo de Inversiones muestra, en el Informe de 2019 del Fondo Europeo para Inversión Estratégica, que, combinando los efectos de apalancamiento y los multiplicadores, y aplicados sobre el total de la financiación (la que aporta el Fondo y la movilizada), consigue un impacto en la economía de 15 veces la aportación inicial de dicho Fondo. En el caso de **España** y con la financiación procedente del NGEU, se ha estimado que **por cada euro procedente del plan destinado a transferencias de capital para cofinanciar proyectos de inversión privada se podrían movilizar tres euros adicionales para inversión procedentes del sector privado.**



El siguiente Gráfico muestra el **impacto diferencial que tienen los fondos destinados a la inversión de los dedicados a gasto corriente**. En este ejercicio se ha seguido la metodología del Banco Europeo de Inversiones, donde **a la financiación inicial a la inversión privada mediante transferencias de capital, se añade la financiación privada que moviliza, y sobre el agregado de ambas se aplican los multiplicadores oportunos**. En este caso, **se ha considerado el apalancamiento citado de que por cada euro se movilicen 3 euros de inversión privada adicional, y se han aplicado los multiplicadores estimados por el Banco de España en su escenario central para el periodo 2021-2023, es decir, de 0,6 en el caso del consumo público y de 1,1 en el caso de la inversión**. Así, tendremos que **los efectos totales sobre el VAB de cada euro destinado al gasto público serían de 0,6 a largo plazo**, de acuerdo con el multiplicador del consumo estimado por el BdE. Por su parte, **por cada euro destinado a apoyar la inversión privada, se movilizarían tres euros adicionales procedentes de la financiación privada (efecto palanca)**. Adicionalmente para el total de 4 euros destinados a la inversión, que generaría un efecto total sobre el VAB de 4,4 euros por cada euro inicial de transferencias de capital público, como consecuencia del multiplicador de la inversión estimado por el BdE a largo plazo del 1,1.

GRÁFICO 3  
**Impacto diferencial de los fondos europeos destinados a la inversión privada**



- Unidad de fondos europeos destinados a consumo público.
- Unidad de fondos europeos destinados a transferencias de capital para apalancar proyectos de inversión privada.
- Inversión privada adicional como consecuencia de la transferencia de capital de fondos europeos (efecto palanca por tres según la metodología del Banco Europeo de Inversiones).
- Total de actividades económicas generadas por unidad de fondos europeos destinados a consumo público (multiplicador a largo plazo de 0,6 según el Banco de España).
- Total de actividades económicas generadas por unidad de fondos europeos destinados a transferencias de capital para apalancar proyectos de inversión privada (multiplicador a largo plazo de 1,1 según el Banco de España).

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE).

Por otra parte, **habría que tener en cuenta otras consideraciones que acentúan las diferencias entre gasto e inversión, y son sus efectos sobre el PIB potencial y el crecimiento en el largo plazo.** Por un lado, los **incrementos de gasto**, que sí generan crecimiento en el corto plazo, tal como se ha visto, aunque en menor cuantía que la inversión, **pueden conllevar costes futuros**, en la medida en que estos gastos se vuelven estructurales, lo que **puede derivar en subidas de impuestos para mantenerlos**, que, a su vez, **detraerá crecimiento de la economía e influirá negativamente en la confianza de los agentes económicos.** Por el contrario, **los aumentos de la inversión empresarial suponen un aumento del stock de capital de la economía, contribuyen a la mejora de la productividad, y, por lo tanto, suponen un aumento permanente del PIB potencial.** De hecho, a largo plazo suponen un aumento positivo de la actividad económica y de los ingresos públicos.

Finalmente, **incidir en que la Unión Europea va a financiar un plan de recuperación sin precedentes, con notables dotaciones económicas**, una buena parte de las mismas mediante transferencias hacia los países más afectados por la crisis de la covid-19, para favorecer su recuperación e impulsar su modernización. **Es responsabilidad de los países receptores de estas ayudas hacer un aprovechamiento eficiente de las mismas, que permita dinamizar la recuperación de la actividad y el empleo en el corto plazo y aumentar la productividad y competitividad de sus economías en el medio y largo plazo, haciendo las reformas estructurales necesarias para ello.** Como se ha visto anteriormente, destinar estos fondos mayoritariamente a apoyar la inversión privada es lo que ofrece mayores retornos positivos, tanto en el corto como en el medio y largo plazo, al tiempo que impulsa una mayor colaboración público-privada, facilitará la modernización de nuestra estructura productiva, haciéndola más competitiva, y genera un mayor potencial de crecimiento.

### 3.3. Las reformas estructurales desde la perspectiva de los organismos internacionales

A nivel macroeconómico, los **organismos internacionales ahondan, de manera recurrente, en la necesidad de reformas estructurales** en estos ámbitos fundamentales: consolidación presupuestaria, mercado laboral, educación y marco regulatorio. En el Cuadro siguiente se resumen las principales propuestas de la Comisión Europea, el FMI y la OCDE en estos aspectos y, como se puede observar, muchas de las medidas son totalmente coincidentes entre los diferentes organismos.



CUADRO 2

**Prioridades de reforma de los distintos organismos internacionales**

	Comisión Europea	FMI	OCDE
Hacienda pública	Ajuste estructural anual del 0,65% del PIB	Reducir el déficit estructural primario un 0,5% del PIB	
	Adoptar medidas para fortalecer el marco presupuestario y el marco de contratación pública en todos los niveles del Gobierno	Necesidad de un programa de consolidación fiscal a medio plazo para reducir la deuda pública	Ajustarse a los objetivos fiscales a medio plazo para garantizar la reducción de la deuda pública
	Utilizar los beneficios excepcionales para acelerar la reducción de la ratio de deuda de las AA. PP.		
	Mejorar la eficiencia del gasto público (aplicación de la evaluación de la AIReF en las políticas de gastos)		CC. AA.: prioridad de la regla de gasto y vincularla a los objetivos de deuda
Fiscalidad	Rediseño de la fiscalidad medioambiental	Reducir las ineficiencias del sistema fiscal	Mejorar la eficiencia del sistema impositivo
		Hacer ajustes que no dañen al crecimiento para aumentar la recaudación por IVA	Reducir las exenciones de impuestos sobre la renta
		Aumentar los impuestos especiales	Aumentar los impuestos energéticos
		Aumentar las tasas medioambientales	Reducir las cotizaciones a la Seguridad Social de los empleadores con salarios bajos y contratos indefinidos
Pensiones	Preservar la sostenibilidad del sistema de pensiones	Continuar con la implementación de las reformas de 2011/13 e identificar las fuentes de financiación para equilibrar el sistema	Ampliar el periodo de referencia aplicable a las rentas computables a efectos de pensión y el número de años exigidos para recibir la pensión completa
Mercado laboral, educación y pol. sociales	Garantizar que los servicios de empleo sean capaces de proporcionar apoyo efectivo	Actualización/modernización de las prestaciones por desempleo	Incrementar el gasto en formación y en asistencia en la búsqueda de empleo
	Garantizar que los servicios sociales sean capaces de proporcionar apoyo efectivo	Mejorar la eficiencia, la coordinación y el diseño de las políticas activas de empleo	Crear un punto único de contacto para servicios sociales y empleo; asegurar la portabilidad plena entre CC. AA. de las prestaciones sociales y de vivienda
	Favorecer la transición hacia contratos indefinidos	Abordar la dualidad del mercado laboral: incentivos para los contratos indefinidos para empleadores y reducción de carga administrativa y legal para estos contratos	Reducir la dualidad del mercado laboral: mayor convergencia de los costes de despido entre contratos temporales y fijos
	Simplificación del sistema de incentivos a la contratación	Implementar una estrategia plurianual de empleo	
	Mejorar el apoyo a las familias	Salarios en función de la productividad	
	Reducir la fragmentación del sistema nacional de desempleo	Incentivos a la movilidad	Eliminar barreras a la competencia en los centros de formación en las distintas CC. AA.
	Subsanar las carencias en la cobertura de las CC. AA. de renta mínima		
	Reducir el abandono escolar prematuro		Intensificar el apoyo individualizado a los estudiantes con riesgo de fracaso escolar temprano
	Mejorar los resultados educativos	Mejorar los resultados educativos	Mejorar la calidad de la enseñanza
Incrementar la cooperación entre el sector público y empresarial para mejorar las capacidades y cualificaciones demandadas en el mercado laboral, sobre todo, en tecnologías de la comunicación e información	Mejorar las competencias laborales, en general, y aquellas dirigidas a mejorar el sistema de innovación, en particular	Dirigir los actuales incentivos económicos de aprendizaje permanente hacia trabajadores de baja cualificación y vincularlos a las personas	



CUADRO 2

**Prioridades de reforma de los distintos organismos internacionales (continuación)**

	Comisión Europea	FMI	OCDE
Competitividad, reformas e inversión	Centrar la política de inversión en el fomento de la innovación	Replanteamiento a los incentivos a la I+D+i	Coordinación entre las políticas nacionales y regionales en materia de innovación
	Mejora de las infraestructuras ferroviarias para transporte en mercancías	Modificar o suprimir algunas normas vigentes cuya aplicación dependa del tamaño de la empresa si fuera necesario	Suprimir normas vigentes cuya aplicación dependa del tamaño de la empresa si fuera necesario
		Avanzar en las reformas de los mercados de productos	Avanzar en las reformas de los mercados de productos
	Mejor eficacia a las políticas de apoyo a la I+D+i	Liberalización de los servicios profesionales	Reforzar el sistema de evaluación ex post de las ayudas a la innovación
	Avanzar en la aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado mejorando la cooperación entre CC. AA.	Avanzar en la implementación de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado	Aplicación de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado; principio de eficacia nacional, evaluación continua de su cumplimiento
Fondos europeos para fomentar un cambio estructural hacia una economía más productiva, más verde y digital. Necesidad de eficiencia en la coordinación, la ejecución y la supervisión de los planes			

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de la Comisión Europea, la OCDE, y el FMI.

**Siguiendo las recomendaciones del Semestre Europeo 2020, en cuestión de reformas estructurales encaminadas a modernizar y flexibilizar nuestra economía,** permitiendo mejorar su crecimiento potencial a través del aumento de la productividad, se pueden enumerar las que aparecen en los siguientes apartados.

**3.3.1. Consolidación presupuestaria**

Conforme vayan superándose los efectos de la reciente crisis y se haya consolidado una senda de reactivación de la actividad y del empleo, **es preciso que la economía española afronte el reto de la consolidación presupuestaria.** El elevado déficit público, que se prevé que se mantenga en el entorno del 8% en 2022, obligará a realizar un plan de ajuste presupuestario acorde con los objetivos comprometidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. **Nuestro mayor déficit estructural compromete el crecimiento futuro y cuestiona la sostenibilidad de nuestro, ya de por sí, abultado endeudamiento público.** Este mayor déficit estructural se corresponde con una elevadísima tasa de desempleo estructural para la economía española. Asimismo, tal y como se indica por el Banco de España, **tanto los ingresos como los gastos públicos se verán extraordinariamente afectados en los próximos años como consecuencia del proceso de envejecimiento poblacional,** un aspecto que cualquier política presupuestaria y estrategia de consolidación fiscal a medio plazo debe tener muy presente. **En este sentido se observa, por parte de la Comisión Europea y del FMI, un ajuste anual del déficit estructural que debería situarse en el entorno de los 0,5-0,7 puntos porcentuales.**

En términos de crecimiento, **los mejores resultados para reducir los desequilibrios fiscales se obtienen a partir de la contención del gasto, y mejorando la eficiencia de este, frente a la alternativa de aumentar los ingresos por la vía de incrementos impositivos,** que tiene una mayor incidencia negativa sobre la actividad y el empleo. En línea con las prioridades



de los distintos organismos internacionales, este ajuste de las cuentas públicas debe centrarse, en particular, en una mejora de la eficiencia del gasto del conjunto de las AA. PP. **Si en España se lograra que la eficiencia del gasto público fuera similar a la de la media de la OCDE, podríamos provisionar los mismos servicios públicos actuales con un 14% menos de gasto**, esto es, según los PGE-2021, unos 58.000 millones de euros, y los ahorros podrían ser mayores si nos homologáramos a las mejores prácticas.

Como consideración general es necesario **reforzar todos los mecanismos de evaluación de la eficiencia del gasto público** a través de la generalización de la evaluación coste-beneficio en todos los ámbitos de la Administración pública, mediante ejercicios de *benchmarking*, tanto nacionales como internacionales, la **supresión de duplicidades y la reducción de la Administración paralela**. Además, es imprescindible **buscar una mayor colaboración público-privada**, ya que se produce una evidente relación positiva entre la mejora de la eficiencia del gasto público y un mayor porcentaje de gasto público externalizado.

### 3.3.2. Fiscalidad

La estructura de la normativa fiscal de un país constituye un factor determinante para su **desempeño económico y su competitividad**. Un sistema fiscal eficiente posee un código tributario coherente, flexible y de diseño óptimo que facilita el cumplimiento por parte de los contribuyentes y genera ingresos de manera eficiente, minimizando las distorsiones de los impuestos sobre el crecimiento económico y la generación de empleo. Pues bien, **nuestro sistema fiscal es uno de los más ineficientes en términos de distorsión o carga fiscal por unidad de recaudación. La competitividad fiscal de la economía española muestra que nuestra economía tiene una brecha fiscal en relación con la UE** y el resto de las economías avanzadas si atendemos a indicadores tales como la presión fiscal normativa, la presión fiscal efectiva y el esfuerzo fiscal que afecta, fundamentalmente, a la actividad empresarial. La presión fiscal normativa en España es un 10,5% superior a la media europea. Por su parte, la presión fiscal empresarial es un 11,1% del PIB, frente al 9,6% de la UE, y la recaudación procedente de las empresas españolas es un 31,9% del total de ingresos, frente al 24,6% del promedio europeo<sup>5</sup>.

En un momento de profunda crisis como el presente, y más aún en una economía abierta y con movilidad de factores como la española, la única forma de aumentar, de forma sostenible, la recaudación pasa por favorecer la recuperación de la actividad. **En aras de evitar un deterioro de la competitividad se ha de desechar la vía de incrementos de impuestos, cuyos multiplicadores depresores son mayores y los efectos negativos sobre la inversión y el crecimiento se prolongan mucho más en el tiempo.**

Un aumento de la presión fiscal provoca efectos como la **deslocalización de inversiones**, la fuga de contribuyentes y sitúa en desventaja competitiva a nuestros residentes, fundamentalmente a aquellos que operan en mercados internacionales, pero también a los locales que deberían sufrir la competencia de operadores no residentes con una menor carga tributaria.

<sup>5</sup> INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2020), «Competitividad fiscal 2020. ¿Por qué no se pueden subir más los impuestos en España?» Colección Informes. Octubre.



## RECUADRO 2

**En defensa de la corresponsabilidad fiscal**

La **imposición patrimonial** tiene el dudoso honor de integrar a las figuras tributarias (Patrimonio y Sucesiones) **más cuestionadas y reprobadas** del conjunto del sistema fiscal. A pesar de ello, España tiene una tributación patrimonial de las más gravosas de la Unión Europea (UE), según el *ranking* de competitividad fiscal realizado por la Tax Foundation en colaboración con el IEE<sup>6</sup>. Su existencia obedece más a las **inercias del pasado** (incluso a prejuicios ideológicos) que **obvian las más elementales consideraciones prácticas de eficiencia y equidad**, que aconsejan su **supresión** o, cuando menos, su **moderación**. No hay mejor prueba de ello que la **evidencia comparada con nuestro entorno internacional** más inmediato, que es, además, con el que hemos de competir de forma más directa y del que podemos extraer las mejores enseñanzas aplicables a nuestro país.

En la actualidad no existe **ningún país de la UE que tenga un Impuesto sobre el Patrimonio como el de España**. Además, la función de control, que fue su principal justificación en el pasado, ya no es necesaria, en la medida en que los Gobiernos disponen de fuentes alternativas informatizadas, directas y de calidad, para obtener esta información, como son, por ejemplo, los catastros o las declaraciones de los intermediarios financieros.

En concreto, el **Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones** es una figura impositiva **evitada en muchos países u objeto de moderación**, en otros tantos. La mayor parte de los países de la UE (15 de 27) **no tienen Impuesto sobre Sucesiones** o, si lo tienen, es con tipos residuales. En este sentido, **ningún país de la UE aplica conjuntamente, como se hace en España, un Impuesto sobre Sucesiones con un Impuesto sobre el Patrimonio**. En el ámbito de la **OCDE el tipo medio del Impuesto sobre Sucesiones es del 15%**; por lo tanto, muy alejado del tipo del 34% existente en España, que puede llegar, en los casos más extremos, al 82%.

La **cada vez menor utilización de estas figuras tributarias** se está produciendo en la medida en que **hay una mayor conciencia de su negativa contribución al bienestar económico y social**. Son impuestos que generan fuertes **distorsiones** y un **exceso de gravamen**, por lo que **son incompatibles con un sistema fiscal eficiente u óptimo**. Los **costes sobre el crecimiento y la actividad** de estos impuestos son, sin ninguna duda, **los mayores del sistema tributario** y, como consecuencia de ello, en términos de coste-beneficio social, **los ingresos obtenidos no compensan la pérdida de bienestar** que suponen.

En relación con lo anterior, el prestigioso **instituto IFO de Alemania** ha estimado recientemente que la **reintroducción del Impuesto sobre el Patrimonio** en Alemania supondría, en el medio y largo plazo, una **significativa pérdida de recaudación neta**, pues implicaría una contracción de hasta el 5% del PIB nacional. Por su parte, en **Francia**, en el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, se estimó que **la pérdida global neta de recaudación podría ser del doble de los ingresos obtenidos**.

Las **consecuencias negativas más directas** de la imposición patrimonial son, entre otras, el **encarecimiento de la componente fiscal del coste de capital de las empresas**, lo que **penaliza el ahorro, la inversión, la productividad y el crecimiento económico**. En el actual entorno de rendimientos reales moderados, cuando no de pérdidas, como en estos momentos, **un tipo fijo de patrimonio del 3,5%**, como se ha planteado en los Presupuestos Generales del Estado para 2021, puede llegar a suponer un tipo impositivo efectivo superior al 100%, lo que resulta extremadamente distorsionante al considerarse como **potencialmente confiscatorio y, por lo tanto, inconstitucional**.

Por otro lado, las **implicaciones indirectas**, y que, por lo tanto, no se visibilizan de forma clara, son aún más perjudiciales. Entre ellas encontramos la **deslocalización del ahorro y de los contribuyentes con más talento a**

<sup>6</sup> Op. cit.



terceros países cercanos que no aplican estas figuras tributarias o que tienen regímenes especiales para expatriados, como es el caso de Portugal. Además, la imposición patrimonial **frena la entrada de capitales** para financiar nuestros desequilibrios acumulados de deuda externa y pública. Pero lo más grave es la **desaparición de empresas en los momentos de transmisión generacional**, tal y como ha señalado recientemente el Fondo Monetario Internacional para los países que no exoneran las empresas y participaciones empresariales en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

En este momento hay varias comunidades autónomas que están a favor de la **corresponsabilidad fiscal**, como es el caso de Madrid, Andalucía o Galicia; pero el Gobierno parece que quiere negarla mediante la que denomina «**armonización fiscal**», que es, en realidad, una subida generalizada de la imposición patrimonial para las comunidades que presentan un sistema tributario más moderno y homologado con nuestro entorno. El equivocado planteamiento de obligar a incrementar la imposición patrimonial a las comunidades autónomas genera, a su vez, otros inconvenientes añadidos. Supone la **pérdida de la corresponsabilidad fiscal**, que es un elemento clave y legitimador de nuestro Estado de las Autonomías. Las comunidades autónomas deben tener **el derecho y la obligación de ejercer la corresponsabilidad fiscal**, entendida esta como la **libertad de diseñar sus gastos e impuestos** de acuerdo con las preferencias de sus ciudadanos, al menos en los impuestos propios o cedidos.

Para avanzar en el camino del verdadero progreso sería recomendable **no prohibir los modelos tributarios de los territorios que mejor desempeño alcanzan**, ni generalizar, a la fuerza, los de aquellos que peores resultados obtienen, como ha demostrado un reciente estudio de CEIM en colaboración con el IEE, en el que se evidencia la **fuerte interrelación que existe entre corresponsabilidad fiscal, competitividad regional y eficiencia pública**<sup>7</sup>.

En España, la **corresponsabilidad fiscal para las regiones de régimen común** es, si cabe, **más obligada en la medida en que existen territorios con regímenes forales que tienen la máxima corresponsabilidad fiscal**. Esta última es buena y positiva para todos. **No es consecuente, ni válida, la pretensión de que es buena y positiva para los territorios con regímenes forales, pero no para el resto de España**. Al igual que la competencia en el sector privado mejora la calidad y el coste de los bienes y servicios, **la competencia entre jurisdicciones territoriales es un procedimiento de mejora de la eficiencia en la provisión de los servicios públicos**, lo que constituye nuestra gran asignatura pendiente.

La **estructura fiscal** que opera sobre la economía española presenta una **mayor dependencia recaudatoria de la imposición directa frente a la indirecta** generando, especialmente, una **distorsión importante aquellas figuras tributarias que recaen sobre el ahorro, la inversión y la actividad productiva**. Además, **se presenta un problema específico de exceso de progresividad**. En España el impuesto sobre la renta es un 17% más progresivo que el promedio de la UE<sup>8</sup>, lo que unido al hecho de la tributación máxima por el impuesto sobre la renta unida al patrimonio excede el 60% y nuestra superior cuña fiscal **penaliza la generación de empleo y en particular, la acumulación de talento y capital humano más productivo**.

<sup>7</sup> CEIM-IEE (2020): «La tributación del ahorro y su incidencia en la reactivación económica desde la perspectiva de la competitividad regional». Octubre.

<sup>8</sup> Ver nota 5.



### 3.3.3. Educación y formación

El impacto de la crisis, junto con las nuevas exigencias de formación, exige un replanteamiento de las políticas de empleo, previo un análisis realista de la situación, con el fin de dar una respuesta adecuada a las necesidades empresariales y orientar los excedentes de personal que puedan producirse en algunas actividades hacia otras con problemas de cobertura de vacantes, lo que sin duda requerirá actuaciones de detección de necesidades, de orientación y de formación de forma perentoria, con un claro impulso de la colaboración público-privada en su desarrollo, así como incentivos para el fomento del empleo.

Por ello es preciso fomentar el acceso al empleo y promover la participación en el mercado laboral. Actuar no solo desde la perspectiva de la protección social de los desempleados sino también potenciar las políticas que mejoran la empleabilidad de los trabajadores para facilitar su inserción laboral. En este sentido, es fundamental favorecer la participación de las empresas en el diseño de títulos educativos y Certificados de Profesionalidad, aproximar la universidad a la empresa y desarrollar una oferta integral y flexible de formación permanente, adaptada a los nuevos retos de la sociedad. De este modo las políticas de empleo deben favorecer tanto las estrategias activas de formación, orientación, etc., que mejoran la capacidad individual para encontrar y permanecer en el empleo, al tiempo que se mantiene un adecuado sistema de protección durante su permanencia en el desempleo, como proporcionar a las empresas un entorno flexible que les permita adaptarse, contribuyendo, de esta forma, a la contratación de nuevos trabajadores.

Se trata, por un lado, de reforzar la empleabilidad, y por otro, de la inversión en el desarrollo de capacidades que impulsen aumentos sustantivos de la productividad, conectando con las necesidades de las empresas. Hacer frente al déficit de capital humano y tecnológico que lastra el crecimiento de la productividad, reduciendo la diferencia entre los resultados educativos de las comunidades autónomas para atajar el abandono escolar, reforzar la formación del profesorado y el apoyo individualizado a los estudiantes. Todos los principales organismos internacionales resaltan la necesidad de mejorar nuestros resultados educativos a través de una mejora de la calidad de la enseñanza.

Es prioritario abordar la transformación del sistema educativo para adecuarlo a la nueva era digital, poniendo el foco en las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías y en el impulso de las vocaciones STEM -ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas-, con el fin de evitar la divergencia que se está produciendo entre las técnicas y habilidades que demanda el mercado laboral y la formación que se está impartiendo en los centros educativos. Asimismo, resulta imprescindible reducir el sesgo de género en estos estudios y fomentar su vocación entre la población femenina.

Igualmente debería hacerse una apuesta decidida por la formación dual, adaptada a las posibilidades reales de las empresas y a nuestra estructura empresarial, mayoritaria de pymes, y dotada de un marco normativo a nivel nacional que defina y dé coherencia y sistematización al desarrollo de la citada modalidad educativa, tanto en el ámbito de la formación pro-



fesional dual, superando las considerables diferencias entre comunidades autónomas en lo que se refiere a su aplicación, como en el ámbito universitario, con las necesarias adaptaciones en el contrato para la formación que puedan dar cabida a esta realidad.

### 3.3.4. Sector financiero

El ejercicio de saneamiento, recapitalización, transparencia, y racionalización y optimización de recursos llevado a cabo por las entidades financieras, tras la pasada crisis, ha permitido recuperar la estabilidad, la solidez y la confianza en dicho sistema financiero, lo que le ha permitido ejercer un rol fundamental en la mitigación y recuperación durante el actual *shock* de la covid-19, canalizando liquidez y recursos hacia el sector privado. Además, las entidades, en un ejercicio ejemplar de proactividad y prudencia, están construyendo un importante colchón frente a potenciales deterioros de la calidad del crédito inherentes a las etapas recesivas, mediante la dotación de un elevado volumen de provisiones.

No obstante, el grado de incertidumbre en la actualidad sigue siendo elevado, y la presente crisis de la covid-19 no es el único desafío que se vislumbra en el porvenir del sector. Tal y como identifica el Banco de España, el sistema financiero español, como el del resto de las economías de nuestro entorno, también deberá afrontar, en el medio plazo, los retos asociados a la disrupción digital, al cambio climático y al envejecimiento de la población.

Por ello, es esencial promover una regulación y supervisión financiera que tengan en cuenta todos estos condicionantes, así como el impacto de la crisis económica de la covid-19 y un contexto de prolongación del entorno de bajos tipos de interés, a la hora de favorecer la adaptación de estas entidades al entorno, de tal forma que optimicen sus propios recursos y, de este modo, puedan canalizar la financiación necesaria para el conjunto de la economía, a la par que se sigue preservando la solvencia futura de las entidades y la estabilidad financiera.

En relación con los aspectos regulatorios de Basilea III que aún están pendientes de implementarse, debe tenerse en cuenta que esa regulación fue concebida en un momento muy distinto al que actualmente acaece. Por ello, las autoridades han de ser prudentes para evitar un efecto procíclico de la normativa, que pueda ser contraproducente y dificultar, en exceso, la tan necesaria función de canalización de recursos para apoyar la recuperación y la transformación de nuestra economía. Máxime si se tiene en cuenta que, en Estados Unidos, la incorporación de algunas de estas cuestiones está siendo más laxa, por lo que una transposición demasiado estricta en el caso europeo puede suponer una desventaja competitiva para nuestro tejido productivo.

Más allá de la regulación del sistema financiero, otras medidas, como pueden ser las relativas al impuesto sobre transacciones financieras, la reforma concursal o los procedimientos de desahucio y el control de los alquileres, también interfieren negativamente sobre el sector financiero, al introducir incertidumbre y trabas adicionales, que repercuten tanto en la estabilidad del propio sector como en la capacidad de recuperación y en la competitividad del



tejido empresarial. Para evitar estas cargas adicionales, es esencial que las **normas se orienten a incentivar el cumplimiento de las obligaciones**, en lugar de lo contrario.

### 3.3.5. Mejora en la regulación

Para una adecuada asignación y acumulación de capital en proyectos de inversión rentables, productivos e innovadores es preciso un marco regulatorio e institucional que configure los incentivos adecuados para los distintos agentes económicos. Las mejoras en el ámbito regulatorio conllevan aumentos de la productividad, y, por ende, en el crecimiento a largo plazo de la economía. **Por el contrario, cuando se pone en compromiso la seguridad jurídica y se produce un aumento de la carga regulatoria, ya sea por el aumento del número de normas o por su complejidad, se conculcan las buenas prácticas regulatorias y se genera un entorno de incertidumbre en el que las empresas afectadas aplazan o paralizan sus decisiones de inversión**, con el consecuente impacto también en términos de empleo.

En este contexto, se deben introducir, en cualquier reforma, los principios de las **mejores prácticas regulatorias**, que se concretan en **seguridad jurídica, estabilidad y predictibilidad**, con cambios normativos graduales y previsibles; accesibilidad y participación en el proceso regulatorio, con un diálogo participativo con empresas y que permita contrastar los puntos de vista y un mejor análisis de las posibles consecuencias; **eficacia, orientación, proporcionalidad y justificación de las propuestas normativas**; y consistencia, credibilidad, **simplicidad y transparencia, para facilitar su adecuada comprensión y evitar solapamientos o contradicciones con otras normas ya existentes**.

En particular, en aras de mejorar la productividad de la economía, **es necesario eliminar cualquier obstáculo normativo que dificulte el crecimiento empresarial y la creación de empresas**. Asimismo, es preciso **mejorar la eficiencia de nuestro sistema de reestructuración empresarial e insolvencia acorde con las directrices de la directiva comunitaria**, y es necesario **fortalecer la normativa que garantiza los principios de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado**, especialmente en el principio de eficacia nacional, mejorando los mecanismos de coordinación entre distintas administraciones y evaluando su cumplimiento. Por último, se ha de **establecer, por parte de las administraciones, un sistema efectivo de vigilancia del mercado**, con el fin de erradicar prácticas de competencia desleal por parte de empresas incumplidoras, combatiendo, asimismo, a la economía sumergida.

### 3.3.6. Innovación y digitalización

**El avance de la inversión en I+D+i en España ha sido limitado durante los últimos años**. Este tipo de gasto en capital requiere importantes recursos económicos para ser abordado y, en general, reviste un alto grado de incertidumbre sobre sus resultados, cuya visibilidad, además, suele requerir horizontes de largo plazo. Por este motivo, se trata de inversiones que conllevan un riesgo superior al de otros proyectos de inversión convencionales, y que, por tanto, reciben un mayor descuento en su valoración. En este contexto, **muchas empresas no cuentan con suficientes recursos para abordar este tipo de proyectos, ni internamente, es decir, a tra-**



**vés de la autofinanciación, ni externamente, es decir, mediante la captación de deuda o capital en los mercados financieros.** Por las características previamente mencionadas, en especial las relativas al riesgo de esta clase de proyectos, los métodos tradicionales de financiación suelen estar restringidos, y, en caso de ser accesibles, el coste de la financiación es muy elevado, siendo las fuentes alternativas de financiación las que pueden destinar recursos a este tipo de proyectos, pero su desarrollo no es, todavía, ni mucho menos, óptimo.

Por todo ello es **importante que se establezca un entorno favorable para la innovación** que apoye este tipo de prácticas y contribuya a paliar las posibles fricciones, así como a favorecer todos los efectos positivos sobre la actividad económica a partir de la mejora de la productividad y, por ende, del crecimiento potencial de la economía. En este sentido, **debe desarrollarse una estrategia de ciencia, tecnología e innovación que mejore los instrumentos de financiación empresarial, refuerce el sistema de incentivos fiscales a la I+D+i e impulse la transferencia tecnológica entre el ámbito de la investigación y de la empresa.** De igual forma, es fundamental estimular la protección de la innovación a través de la Propiedad Industrial, puesto que constituye un aspecto fundamental en la política de mantenimiento de un tejido empresarial fuertemente innovador. Dicha protección es la que permite rentabilizar el esfuerzo innovador y dotar a las empresas españolas de una posición competitiva, frente a las empresas de otros países.

Asimismo, una de las palancas que apoyaría el **proceso de transformación del tejido productivo es la transición digital**, tanto en el sector público como en el sector privado. Esta transición requiere un conjunto de **reformas que permitan el avance y la facilidad de acceso a la tecnología, especialmente en lo relativo a la alfabetización y formación en competencias digitales** y, especialmente, el **impulso de la cobertura de las actuales redes de telecomunicaciones.** En este ámbito es necesaria la implementación de un conjunto de políticas y una regulación que **fomenten el despliegue de nuevas infraestructuras, eliminando las barreras administrativas, y permitan, a su vez, modernizar las existentes.**

### 3.3.7. Eficiencia energética y sostenibilidad medioambiental

La energía constituye un pilar fundamental para asegurar la competitividad empresarial, especialmente para aquellas que hacen un uso intensivo de la misma. Además, la política energética también es necesaria para coadyuvar a la consecución de los objetivos medioambientales. **En este sentido, el nuevo enfoque hacia una transición energética requiere de la adopción de medidas que preserven la competitividad de nuestro sector productivo.** De esta forma, El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima marca el camino que deben seguir los diferentes sectores económicos, incluido el sector energético, en la transición energética y hacia la descarbonización de la economía. **La transición energética debe desarrollarse de modo que sea un catalizador de actividad económica** y que pueda aprovecharse para salir más reforzados de esta crisis, **de la manera más «coste-eficiente» posible**, limitando al máximo el impacto económico para el consumidor y mejorando, o cuando menos protegiendo, la competitividad exterior de nuestro sector empresarial.



Es necesario **disponer de un marco regulatorio estable, previsible, coherente y armonizado que permita la integración y coordinación de medidas, a nivel nacional y a largo plazo**, para la construcción de un nuevo **modelo que favorezca la transición hacia una economía baja en carbono**, siendo fundamental **establecer unos mecanismos flexibles para alcanzar los objetivos climáticos**, lo que requiere, adicionalmente, precisar de una necesaria coordinación con todos los agentes involucrados. En este ámbito, se ha de **considerar el relevante papel que puede adoptar la Economía Circular**, dado que esta puede resolver los grandes retos medioambientales a través del empleo de nuevas tecnologías, que abran nuevas oportunidades de negocio y, por tanto, la creación de nuevos puestos de trabajo, fomentando un crecimiento económico que sea sostenible y duradero.



INSTITUTO  
DE ESTUDIOS  
ECONÓMICOS

41

**años**

*por la economía  
de mercado*

El año 2020 pasará a la historia como aquel en el que se ha producido la mayor debacle económica jamás registrada en términos de caída de la actividad productiva y se espera que la evolución económica durante el próximo año esté muy condicionada aún por las medidas de contención y de la pandemia, así como por la expansión y efectividad de las campañas de vacunación de la población. Para 2021 se espera una recuperación económica en los principales países, condicionados por las posibles «nuevas olas» de afectación de la pandemia, y respaldada por las políticas macroeconómicas.

Sumida en una situación de incertidumbre, España no puede incrementar sus niveles de deuda y déficit con la misma intensidad que en 2020 y se debe de llevar a cabo un aprovechamiento adecuado de los fondos europeos, para lo cual es imprescindible que se inviertan en proyectos viables, con perspectiva de largo plazo que permitan retornos futuros y orientados, en sus principales hitos, por una visión empresarial. Resulta fundamental que estos recursos financieros sean capaces de estimular la inversión privada y que se potencie la colaboración público-privada. Las mejoras de las infraestructuras, la digitalización, la apuesta por la banda ancha, las energías renovables y la eficiencia energética, así como la adaptación de los sistemas educativos para apoyar las habilidades digitales y la formación educativa y profesional a todos los niveles son algunos de los campos en que se debe incidir. Para esto es imprescindible que se unan las reformas estructurales necesarias para ayudar a elevar nuestro crecimiento potencial, tanto en el corto como en el medio y largo plazo.



**INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS**

Tel.: 917 820 580  
[iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com)  
[www.ieemadrid.es](http://www.ieemadrid.es)



# **CURSO/GUÍA PRÁCTICA CONCESIÓN Y COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (P3)**

## **PPP «PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP» O ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA APP**

### **Formularios**





## Índice

<b>¿QUÉ APRENDERÁ?</b>	<b>14</b>
<b>Introducción.</b>	<b>15</b>
La colaboración en la construcción. Nuevas vías para proyectos de infraestructura utilizando un modelo de asociación público-privada (P3).	15
¿Qué es una Concesión o colaboración público-privada (P3) PPP «Public Private Partnership» o asociación público-privada APP?	16
Las APP cambian la naturaleza de la construcción de obras públicas.	17
Ventajas de las asociaciones público-privadas APP	18
El gran futuro de los proyectos público privados P3.	19
<b>PARTE PRIMERA</b>	<b>20</b>
<b>¿Qué es una Concesión o colaboración público-privada (P3) PPP «Public Private Partnership» o asociación público-privada APP?</b>	<b>20</b>
<b>Capítulo 1. ¿Qué es una Concesión o colaboración público-privada (P3) PPP «Public Private Partnership» o asociación público-privada APP?</b>	<b>20</b>
1. ¿Qué es una Concesión o colaboración público-privada (P3) PPP «Public Private Partnership» o asociación público-privada APP?	20
2. Características de una Concesión o colaboración público-privada (P3) PPP «Public Private Partnership» o asociación público-privada APP	21
a. Transferencia del riesgo de una obra pública al socio del sector privado.	21
b. Inclusión adicional de mantenimiento de la obra.	22
c. Aprovechamiento por el sector público del know-how de una constructora experimentada.	22
3. Diferencias entre los proyectos P3 y los proyectos convencionales	22
a. Fases del proyecto	22
b. Tipo de contrato	23
c. Calendario de pagos	23
d. Tipo de financiación	23
e. Administración	24
4. Clasificación de asociaciones público-privadas P3	24
Entidad pública.	24
Contrato de servicio	25
Contrato de gestión	25
Acuerdo de diseño y construcción (Design Build Arrangement (DB))	25
Acuerdo de concesión de operaciones	25
Diseño – Construcción – Operación - Mantenimiento. Design – Build – Operate -Maintain (DBOM)	26
Diseño-Construcción-Finanzas (DBF)	26
Diseño – Construcción – Financiación - Operación (DBFO) Design-Build-Finance-Operate (DBFO).	26
Diseño-Construcción Finanzas-Mantenimiento (DBFM)	27
Diseñar-Construir-Financiar-Operar-Mantener (DBFOM)	27
Ejemplo de estructura DBFOM / DBFM P3.	27
Construir-Poseer-Operar-Transferir Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)	28
Construir-Poseer-Operar Build-Own-Operate (BOO)	28
Privatización	28
5. P3: un análisis de coste-beneficio para el sector público	28
a. Costes de transferir riesgos seleccionados al sector privado	29
b. Mayores costes de financiación	29
c. Mayores costes de transacción	29



<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>31</b>
Evolución histórica de la colaboración público-privada en Europa.	31
1. Evolución histórica de la colaboración público-privada en Europa.	31
2. Evolución en España de la financiación vía CPP «Colaboración Público Privada» o en inglés PPP «Public Private Partnership».	32
<b>Capítulo 2. Modelos de contratos de gestión de infraestructura con el sector privado.</b>	<b>34</b>
1. Modelo Build, Operate, Transfer (BOT).	34
2. Modelo Build, Own, Operate, Transfer (BOOT).	34
3. Modelo Build, Own, Operate (BOO).	35
4. Modelo Build, Lease, Transfer (BLT).	35
5. Modelo Design, Build, Finance, Operate (DBFO).	35
6. Modelo Design, Construct, Manage, Finance (DCMF).	35
<b>Capítulo 3. La colaboración Público Privada (CPP)</b>	<b>37</b>
1. Qué es la colaboración público privada (CPP)	37
2. Clases de colaboración público privada (CPP)	38
Design – Build (DB)	38
Design – Build – Maintain (DBM)	38
Design – Build – Operate (DBO )	38
Design – Build – Finance – Operate / Maintain (DBFO, DBFM or DBFO/M)	39
3. Ventajas de los modelos de CPP.	39
<b>Capítulo 4. El modelo de Participación Público-Privada</b>	<b>44</b>
1. Las Participaciones Público-Privadas (PPP)	44
2. PPP contractuales e institucionales. Design Build Finance Operate (DBFO).	45
3. ¿Por qué son rentables las Participaciones Público-Privadas (PPP)?	46
<b>Capítulo 5. Conceptos de la Concesión y Colaboración Público-Privada (P3). PPP «Public Private Partnership» O Asociación Público-Privada APP.</b>	<b>48</b>
1. El término "P3" se puede utilizar para describir varios tipos de acuerdos entre una entidad pública y privada.	48
Pueden estructurarse como diseño-construcción-financiación /design-build-finance (DBF), diseño-construcción-financiación-mantenimiento / design-build-finance-maintain (DBFM), diseño-construcción-financiación-operación-mantenimiento / design-build-finance-operate-maintain (DBFOM), o cualquier otro método de entrega que combine diseño, construcción, operaciones o funciones de mantenimiento con un componente de financiación privada.	48
La transferencia de riesgo	49
Entidades de propósito especial / Special purpose entities (SPE)	50
2. Conceptos de la Concesión y Colaboración Público-Privada (P3). PPP «Public Private Partnership» O Asociación Público-Privada APP.	50
a. Los contratos P3 involucra otras estructuras contractuales.	51
Diseño-construcción-operación (DBO)	51
Diseño-construcción-financiación (DBF)	51
Diseño-construcción-operación-financiación (DBOF)	51
Diseñar-construir-financiar-operar-mantener (DBFOM)	51
Diseño-construcción-propiedad-operación (DBOO)	51
Diseño-construcción-propiedad-operación-transferencia (DBOOT)	51
b. Colaboración en base al contrato de Diseño-construcción progresiva (PDB).	51
c. Posible financiación del proyecto por el socio privado.	51



<b>3. Modelos de contrato que se encuentran típicamente en los P3.</b>	<b>51</b>
DBO.	51
DBOF o DBFOM.	52
DBOOT.	52
Concesión pública tradicional de infraestructuras.	52
<b>4. La asunción del riesgo de ingresos.</b>	<b>52</b>
Progresivo P3. Una variación emergente en las selecciones P3 utiliza la metodología progresiva de la "rampa de salida (Off-Ramp)"	52
<b>5. Diseño colaborativo entre el socio público y el privado.</b>	<b>53</b>
<b>Capítulo 6. Características del diseño y la construcción (Design Building) como componente de P3.</b>	<b>54</b>
<b>1. La función de un contratista de diseño y construcción en la entrega de la parte de diseño y construcción de un P3 es similar a entregar un proyecto de diseño y construcción (Design Building)</b>	<b>54</b>
<b>2. Diferencias clave entre el P3 y el diseño y construcción (Design Building) tradicional.</b>	<b>54</b>
a. Diseño del ciclo de ejecución de la obra.	54
b. Protección del prestamista	54
c. Gestión de la calidad	55
d. Informes	55
e. Interfaz con los miembros del equipo	55
<b>3. Diferencias entre la licitación de la asociación público privada P3 y la licitación del formato tradicional de Diseño-Licitación-Construcción (Design-Bid-Build DBB)</b>	<b>55</b>
Determinación del alcance del trabajo	56
Evaluación, mitigación y asignación de riesgos	56
Requisitos de rendimiento	57
Desarrollo de términos y condiciones	57
Determinación de los criterios de selección	58
Selección y negociación	58
Financiación	59
Administración de contratos (Contract Management).	59
<b>Capítulo 7. ¿Cuándo debería aplicarse la colaboración público privada P3 por las administraciones públicas?</b>	<b>60</b>
<b>1. Maximizar el beneficio público mediante la ejecución del proyecto P3.</b>	<b>60</b>
<b>2. Asesor especializado en colaboración pública privada P3.</b>	<b>60</b>
Legal.	60
Financiero.	61
Gestión de riesgos.	61
<b>3. Ventajas y desventajas de los proyectos P3</b>	<b>61</b>
a. Ventajas	61
Estructuras de financiación innovadoras	62
El cliente conserva el control de la configuración de la tasa en la mayoría de los modelos	62
Tasa de nivelación durante la vida útil de los activos	62
Optimización del perfil de riesgo, incluyendo:	62
° Riesgos de desempeño	62
° Riesgos laborales	62
° Riesgos de coste / cronograma	62
° Riesgos de financiación	62
Colaboración durante el período de desarrollo y más allá, en su caso	62
El coste general del ciclo de ejecución de la obra puede ser menor	62
Transferencia de riesgo eficiente.	62
Entrega acelerada y puntual.	62
Beneficios financieros.	62



Beneficios del ciclo de ejecución de la obra. _____	63
b. Desventajas _____	64
<b>4. Errores comunes al entender lo que es una asociación público privada P3. _____</b>	<b>64</b>
"Las P3 son fuentes de financiación": las P3 no son fuentes de financiación. _____	64
"Todos los riesgos deben transferirse a la entidad privada". El cliente público generalmente maneja mejor algunos riesgos. _____	64
"Los P3 son apropiados para todos los proyectos". Los P3 pueden ofrecer la mejor relación calidad-precio para ciertos proyectos a largo plazo. _____	65
"Los P3 involucran la transferencia de activos públicos al sector privado". El socio del sector privado no obtiene ningún interés de propiedad real en el activo bajo una concesión o pago de disponibilidad P3. _____	65
<b>Capítulo 8. Consideraciones del proyecto P3 en función de las áreas. _____</b>	<b>66</b>
<b>1. Financiación _____</b>	<b>66</b>
<b>2. Innovación tecnológica _____</b>	<b>66</b>
<b>3. Gestión de activos _____</b>	<b>66</b>
<b>4. Gestión de riesgos _____</b>	<b>66</b>
<b>5. Beneficios públicos y sociales _____</b>	<b>67</b>
<b>6. Tecnología _____</b>	<b>67</b>
<b>7. Tarifas para el cliente (administración pública). _____</b>	<b>67</b>
<b>8. Técnica. Estándares de desempeño del alcance del proyecto, un plan de gestión y documentos de selecciones. _____</b>	<b>67</b>
<b>9. Otros factores de decisión a favor del P3 _____</b>	<b>67</b>
<b>Capítulo 9. Clases de Colaboración público privada. Los "Public Private Partnerships" o CPP. _____</b>	<b>69</b>
<b>1. CPP contractuales e institucionales. _____</b>	<b>69</b>
a. CPP contractuales. _____	69
b. CPP institucionales. _____	70
<b>2. Las sociedades de economía mixta como esquema de CPP. _____</b>	<b>71</b>
<b>3. Clasificación en función del riesgo _____</b>	<b>72</b>
a. El riesgo de construcción _____	72
c. El riesgo de demanda _____	75
<b>PARTE SEGUNDA _____</b>	<b>77</b>
<b>Proceso de contratación del proyecto P3 _____</b>	<b>77</b>
<b>Capítulo 10. Proceso de contratación del proyecto P3. _____</b>	<b>77</b>
<b>1. Ventajas de aplicar el procedimiento de los contratos colaborativos PDB. _____</b>	<b>77</b>
<b>2. Diferencias entre la contratación P3 y los contratos colaborativos PDB. _____</b>	<b>77</b>
Terminología. _____	78
Duración y coste. _____	78
Presentaciones separadas. _____	78
Análisis adicional a los costes de capital. _____	78
Comunicación. _____	78
Definición de contrato. _____	79
Seguridad en la ejecución del proyecto. _____	79
<b>3. Estrategias de procedimientos P3. _____</b>	<b>79</b>
Fomentar la competencia _____	79
Due Diligence _____	80
Acreditación documental _____	80
Colaboración de todos los participantes en el P3 _____	81



<b>4. Plan de acción del proyecto P3</b>	<b>81</b>
Evaluación de la viabilidad del P3	81
<b>5. Asignación del equipo de proyecto cliente P3</b>	<b>82</b>
<b>6. Desarrollo del Enfoque del proyecto P3</b>	<b>82</b>
Enfoque del proyecto P3	82
Programa de supervisión y monitoreo del cliente implementado durante el plazo del proyecto.	82
Proceso de selección de contratos colaborativos PDB (RFQ, RFP).	82
Documentación P3	83
Plan de seguimiento y supervisión P3	83
<b>7. Distribución y gestión del riesgo del proyecto</b>	<b>83</b>
<b>8. Principios y procedimientos para la entrega del proyecto P3</b>	<b>84</b>
<b>9. Fase final de entrega al cliente del proyecto P3.</b>	<b>84</b>
a. Plan de transición P3	84
b. Inspector independiente para emitir el "condition assessment report."	85
<b>Capítulo 11. Fase previa al procedimiento.</b>	<b>87</b>
<b>1. Estructurar un equipo de preselección.</b>	<b>87</b>
<b>2. La selección en un proyecto importante como P3 requiere habilidades y conocimientos especializados.</b>	<b>88</b>
Habilidades de Project Management	88
Experiencia técnica. Evaluación alternativa técnica / alternative technical concepts (ATCs)	89
Experiencia legal	89
Experiencia financiera para el análisis VfM.	89
Experiencia en comunicaciones y divulgación pública	90
Otras experiencias en áreas especializadas: derechos de servidumbre / right-of-way (ROW), identificación de materiales peligrosos, recursos ambientales, etc.	90
<b>Capítulo 12. Acuerdo previo al desarrollo (Pre-Development Agreements PDA) de un P3.</b>	<b>92</b>
<b>1. Acuerdo previo al desarrollo (Pre-Development Agreements PDA) de un P3.</b>	<b>92</b>
a. Hay que evitar que el P3 se burocratice y se prolongue.	92
Acuerdo previo al desarrollo (Pre-Development Agreements PDA)	93
b. ¿Qué es un acuerdo previo al desarrollo (Pre-Development Agreements PDA) de un P3?	93
Un acuerdo de desarrollo preliminar (PDA) es un método de adquisición en el que un licitador seleccionado competitivamente asume el riesgo inicial de desarrollar un proyecto y, a cambio, recibe el derecho preferente de rechazo (first right of-refusal) sobre una base negociada una vez que el proyecto se considera factible.	93
c. Factores que indican la idoneidad para PDA	94
d. Factores que indican poca idoneidad para PDA para proyectos que de otro modo serían aptos para la entrega P3	94
<b>2. ¿Cómo funciona el PDA?</b>	<b>95</b>
a. Solicitud de propuesta (Request for Proposal (RFP))	95
b. Análisis de valor por dinero (Value for Money analysis (VFM)).	95
Este análisis se utiliza para comparar los impactos financieros de un proyecto P3 con los de la alternativa tradicional de entrega pública.	95
c. Solicitud de Calificaciones (Request for Qualifications), lista corta (short listing), solicitudes de Propuestas (Requests for Proposals).	96
<b>3. Los beneficios de un PDA</b>	<b>96</b>
<b>Capítulo 13. Datos complementarios de la selección de constructoras para la Asociación público Privada 3P.</b>	<b>97</b>
<b>1. La oferta de costes en la selección de constructoras para la Asociación público Privada 3P.</b>	<b>97</b>
a. Datos de costes y precios	97



- b. Los datos de costes y precios no forman parte de la propuesta y, por lo tanto, no se evalúan, pero pueden ser relevantes para la agencia pública (cliente). \_\_\_\_\_ 97
- c. Custodia y claves de acceso para los datos económicos de la oferta. \_\_\_\_\_ 98

**2. Propuestas técnicas, financieras y administrativas \_\_\_\_\_ 98**

**3. El modelo financiero - Financial Model \_\_\_\_\_ 98**

**Capítulo 14. Proceso de selección y adjudicación de constructoras para la Asociación público Privada 3P. \_\_\_\_\_ 100**

**1. Proceso de evaluación y selección. \_\_\_\_\_ 100**

**2. La mayoría de las RFP P3 se reservan el derecho a solicitar propuestas revisadas. 100**

**3. Proceso previo a la adjudicación. \_\_\_\_\_ 101**

- a. La RFP también debe describir el proceso a seguir durante el período posterior a la selección y antes de la adjudicación. \_\_\_\_\_ 101
- b. Requisitos para candidatos/empresas en desventaja (DBE) / Disadvantaged Business Enterprise (DBE). \_\_\_\_\_ 101
- c. El proceso de cierre también debe describirse en la RFP. Aspectos legales. \_\_\_\_\_ 101
- d. Flexibilidad para la innovación \_\_\_\_\_ 102
- e. Entidad de propósito especial / special purpose entity SPE. \_\_\_\_\_ 102
  - Cambios en equipos y personal clave \_\_\_\_\_ 102
- f. Subcontratación del concesionario. \_\_\_\_\_ 102
- g. Asesores financieros y prestamistas del concesionario. \_\_\_\_\_ 102
- h. Declaración de calificaciones o propuestas. Opinión legal. \_\_\_\_\_ 103
- i. Seguridad de la propuesta \_\_\_\_\_ 103
  - Aval, fianza de licitación o carta de crédito \_\_\_\_\_ 103
- j. Período de validez de la propuesta \_\_\_\_\_ 104
- k. Solicitar equipos para múltiples estructuras de entrega de proyectos \_\_\_\_\_ 105
- l. Derechos reservados \_\_\_\_\_ 106

**Capítulo 15. Consultas preliminares del contrato de asociación público privada PP3 durante el proceso de selección. \_\_\_\_\_ 108**

**1. Decisiones de la agencia pública (cliente): términos comerciales \_\_\_\_\_ 108**

**2. Problemas que deben incluirse en un contrato de asociación público privada PP3. 108**

**3. Indemnizaciones, garantías y conflictos. \_\_\_\_\_ 109**

**4. Asignación de riesgos \_\_\_\_\_ 109**

**5. Comparativa con anteriores modelos de contratos P3 utilizados por las administraciones públicas. \_\_\_\_\_ 111**

**6. Desarrollo de requisitos de desempeño del proyecto \_\_\_\_\_ 113**

**7. Las consideraciones de seguridad como aspecto clave del proyecto P3 por los riesgos involucrados. \_\_\_\_\_ 115**

**8. Documentos de referencia con fines informativos. \_\_\_\_\_ 115**

**9. Revisión previa de la propuesta RFP por los candidatos preseleccionados. \_\_\_\_\_ 116**

- a. Borrador de RFP para los candidatos preseleccionados con el fin de obtener comentarios antes de emitir la RFP final. \_\_\_\_\_ 116
- a. Proceso de preguntas y respuestas \_\_\_\_\_ 118

**10. Reconsideraciones de las decisiones por los organismos públicos. \_\_\_\_\_ 120**

**Capítulo 16. El Project Management (gestión de proyectos) en el proceso de selección del P3. \_\_\_\_\_ 121**

**1. El Project Management (gestión de proyectos) es una función crítica y compleja en la selección de un proyecto como el P3. \_\_\_\_\_ 121**

**2. Responsabilidades del Project Manager /director de proyecto / equipo de gestión**



en un P3. _____	121
a. Gestión del cronograma _____	122
b. Gestión de costes / Cost Management. _____	122
b. Gestión y participación de personal y consultores. _____	122
c. Compromiso de liderazgo e iniciativa en la gestión. _____	123
d. Participación en el proceso de selección (RFQ y RFP) _____	123
e. Capacitación en la selección P3. _____	123
f. Difusión pública _____	123
<b>Capítulo 17. Definición del alcance del proyecto P3. _____</b>	<b>124</b>
1. Articular los objetivos y el alcance del proyecto P3. _____	124
2. Maximizar la flexibilidad para la innovación _____	124
3. Determinación del alcance y plazo de la concesión. El análisis VfM del proyecto P3. _____	125
4. Alcance de la vida útil de un activo y determinar el punto en el ciclo de ejecución de la obra de un activo en el que podría ser necesaria una renovación de capital significativa. _____	126
5. Evaluar cómo utilizar con mayor eficacia los períodos de garantía para asegurar el rendimiento de los equipos y la tecnología. _____	126
6. Las cuestiones legales que se deben considerar en el proceso para establecer el alcance y el plazo incluyen cualquier restricción que pueda aplicarse a las concesiones bajo la ley aplicable. _____	127
7. Evaluación y asignación inicial de riesgos _____	127
<b>Capítulo 18. Inicio del procedimiento de selección _____</b>	<b>128</b>
1. Emisión de una RFQ, recepción de declaraciones de calificaciones (Statements of Qualifications SOQ) y emisión de una RFP. _____	128
2. Establecimiento de una estrategia de selecciones para el proyecto P3. _____	128
3. Metodología de selección y los criterios de evaluación. _____	129
4. Enfoques de selección alternativos _____	130
a. Proceso de "mejor valor" (Best-Value Procurement Methods). _____	130
b. Enfoque de oferta más baja económicamente (tipo subasta a favor del precio más bajo por la obra. _____	130
5. Criterios de evaluación y requisitos de presentación _____	131
6. Ponderación relativa de los factores de evaluación técnica y financiera. _____	132
a. Preservar el interés competitivo _____	133
b. Limitar la competencia a los equipos más calificados con mayor experiencia (lista de cuatro constructoras, por ejemplo.) _____	133
7. Equipos de evaluación _____	133
8. Comité de Selección y Oficial de Selección _____	135
a. Las evaluaciones de propuestas para proyectos P3 _____	135
b. Consideraciones clave al redactar la RFQ _____	135
Calidad. _____	135
Coste y entrega acelerada. _____	136
Trayectoria. Track Record. _____	136
Desarrollo de la Solicitud de Calificaciones RFQ _____	137
9. Reglas básicas que deben seguirse durante la contratación para evitar situaciones de conflicto organizativo _____	138
a. Formación de equipos /Teaming. _____	138
b. Reglas de contactos. _____	139
<b>PARTE TERCERA _____</b>	<b>140</b>



Transferencia del riesgo en la asociación público privada P3. _____	140
<b>Capítulo 19. Asignación de riesgo en la asociación público privada P3. _____</b>	<b>140</b>
1. Un P3 ofrece oportunidades para una transferencia de riesgos eficiente. _____	140
2. Asignación de riesgos entre socios públicos y privados. _____	140
a. Riesgos de diseño _____	140
b. Riesgo de construcción _____	141
c. Riesgo de disponibilidad _____	141
d. Riesgo de demanda _____	141
e. Riesgo operativo y de mantenimiento _____	141
f. Riesgo de valor residual _____	142
g. Riesgo de financiación _____	142
h. Riesgos de O&M _____	142
<b>PARTE CUARTA _____</b>	<b>143</b>
Financiación concesión y colaboración público-privada (P3) (PPP «Public Private Partnership» o asociación público-privada APP. _____)	143
<b>Capítulo 20. Financiación pública del "Public Private Partnerships" o CPP. _</b>	<b>143</b>
1. Financiación pública de las CPP _____	143
2. Financiación pública directa _____	145
3. Financiación pública indirecta _____	145
4. Sistemas de aplazamiento y/o fraccionamiento del pago de la obra. _____	146
a. El modelo alemán _____	146
b. La concesión en régimen de peaje en sombra "shadow toll". _____	147
5. Financiación mixta _____	147
<b>TALLER DE TRABAJO _____</b>	<b>149</b>
¿Cómo se pasó de financiar las infraestructuras por el estado a hacerlo privatamente? _____	149
<b>Capítulo 21. La financiación privada en la colaboración público privada ("Public Private Partnerships" o CPP). _____</b>	<b>151</b>
1. ¿Cómo convencer a un inversor de la rentabilidad de financiar infraestructuras? _____	151
2. Infraestructura como activo de inversión: Activo real vs activo financiero. _____	152
3. Características financieras de la inversión en infraestructuras. _____	153
<b>Capítulo 22. Financiación concesión y colaboración público-privada (P3) (PPP «Public Private Partnership» o asociación público-privada APP. _____)</b>	<b>156</b>
1. Diferencias entre el "project funding" y el "project financing" en un proyecto P3. _____	156
Pago de concesión por adelantado _____	157
2. Clases de financiación para los proyectos P3 _____	157
a. Financiación pública. _____	157
b. Financiación privada. _____	157
c. Una combinación de financiación pública y privada. _____	158
3. Contenido de los proyectos de financiación P3. _____	158
a. Deuda. _____	158
b. Capital. Equity _____	158
4. Intervención de subcontratistas en la financiación P3. _____	158
5. Factores influyen en el "apalancamiento" (relación deuda-capital) del proyecto P3. _____	158



<b>6. Reembolso de la entidad P3</b>	<b>159</b>
a. Combinación de tarifa fija (fixed-fee - availability payment) y una tarifa variable (variable fee).	159
b. Pago de la tarifa fija (fixed-fee -availability payment)	159
c. Pago a la vista (demand payment)	159
d. Condiciones para las obligaciones de desempeño contractuales de la entidad P3	159
<b>7. Financiación a corto y largo plazo</b>	<b>160</b>
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>161</b>
La eficiencia del dinero público a la hora de utilizar un PPP. "value for Money".	161
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>166</b>
Financiación de infraestructuras en España. El PPP de la M-30 de Madrid.	166
<b>Capítulo 23. Colaboración público privada. Los "Public Private Partnerships" o CPP.</b>	<b>168</b>
<b>1. CPP «Colaboración Público Privada» o en inglés PPP «Public Private Partnership».</b>	<b>168</b>
<b>2. Formas de financiar una CPP. Financiación de proyectos "Project finance"</b>	<b>169</b>
Modelo Británico	169
Modelo Continental	170
<b>3. Los "Public Private Partnerships" o CPP</b>	<b>172</b>
a. Acuerdos institucionales para obtener recursos en la gestión pública.	172
b. "Public Private Partnerships", una fórmula jurídica diversa.	172
c. "Public-Private Partnership" algo más que "Colaboración Público-Privada".	172
d. Transferencia los riesgos del proyecto desde el sector público al privado.	173
e. Las administraciones controlan sus gastos difiriendo los pagos.	174
<b>4. Régimen europeo de la colaboración público privada.</b>	<b>174</b>
a. Uso eficaz de fondos públicos: "value for money", "valor del dinero".	174
b. La novedad de las directivas europeas: el riesgo operacional sustancial.	177
<b>5. Pago de la tarifa concesional por parte de la administración.</b>	<b>177</b>
<b>6. Características de un proyecto CPP de colaboración público - privada.</b>	<b>178</b>
a. Características comunes a cualquier proyecto CPP	178
b. Requisitos europeos (Libro verde UE).	178
<b>7. La duración del contrato</b>	<b>179</b>
<b>8. Riesgos y coberturas. Cómo explotar los proyectos de CPP y controlar sus costes de forma eficaz.</b>	<b>180</b>
<b>Capítulo 24. La administración y el project finance. Modelo Build, Operate, Transfer (BOT).</b>	<b>181</b>
<b>1. Inversión privada vía concesión pública.</b>	<b>181</b>
<b>2. Modelo de concesión administrativa.</b>	<b>183</b>
Modelo Design, Build, Finance, Operate (DBFO).	184
Modelo Design, Construct, Manage, Finance (DCMF).	184
Modelo Build, Own, Operate (BOO).	184
<b>Capítulo 25. Modalidades de financiación en los casos de colaboración público privada ("Public Private Partnerships" o CPP).</b>	<b>185</b>
<b>1. Financiación privada para liberar recursos públicos.</b>	<b>185</b>
<b>2. Distribución de tareas y reparto de riesgos.</b>	<b>186</b>
<b>Capítulo 26. Transferencia de riesgo al sector privado en los CPP</b>	<b>188</b>



1. Eurostat exige una transferencia al socio privado de la mayoría de los riesgos de construcción y de demanda o disponibilidad de la infraestructura _____	188
2. Transferencia de riesgo al sector privado _____	188
3. Riesgo de demanda. _____	189
4. Transferencia del riesgo de demanda _____	190
5. Transferencia del riesgo de disponibilidad. _____	190
<b>TALLER DE TRABAJO _____</b>	<b>192</b>
Los CPP no computan como déficit público para el cumplimiento de los límites europeos. _____	192
1. Los CPP no computan para el cumplimiento de los límites de déficit. _____	192
2. Los activos vinculados a una CPP no se registran en el balance de las Administraciones públicas. _____	192
3. La contraprestación ha de incluir la compensación de los costes de construcción o provisión de los activos subyacentes. _____	193
4. Protección de la Administración respecto a incidencias durante el proceso de construcción de las infraestructuras. _____	193
5. Ventajas sociales de las infraestructuras y de activación de la economía. _____	194
6. Beneficios de escala al aumentar el número de infraestructuras. _____	194
7. Retorno de la inversión vía impuestos. _____	195
<b>TALLER DE TRABAJO _____</b>	<b>197</b>
Esquemas de casos prácticos de Project Finance, PPP's ó Participaciones Público Privadas y análisis de riesgos. _____	197
<b>PARTE QUINTA _____</b>	<b>216</b>
Las asociaciones público-privadas (APP) y su aplicación en Sudamérica. _____	216
<b>Capítulo 27. La asociación público-privada (APP). _____</b>	<b>216</b>
1. ¿Qué son las asociaciones público-privadas APP? _____	216
a. Los matices de la legislación nacional al concepto general del "public private partnerships (PPP)". _____	216
b. Consorcio para financiación, construcción y el mantenimiento de la infraestructura. _____	217
2. Contenido de las obligaciones de una APP según cada legislación estatal. _____	217
3. Las ventajas de las asociaciones público-privadas APP. _____	218
4. Carácter diferenciador de la APP: la concentración de tareas en el concesionario (bundling). _____	218
5. Clases de proyectos de APP para construcción de infraestructuras. _____	218
a. Clasificación por tipos de infraestructuras. _____	218
b. Clasificación por el tiempo de la infraestructura. Nuevos (greenfeld) y existentes (brownfeld). _____	219
c. Clasificación en función de las tareas. _____	219
- Diseño y construcción (DB, en sus siglas en inglés), _____	219
- Diseño, construcción, financiación y operación (DBFO), _____	219
- Construcción, operación y transferencia (BOT), _____	219
- Diseño, construcción, financiación y mantenimiento (DBFM), _____	219
- Concesiones. _____	219
d. Clasificación en función de la remuneración del contratista. _____	219
e. APP contractual y una APP institucional. _____	220
6. Sociedades vehículo _____	220



<b>Capítulo 28. Características de un contrato de asociación público-privada (APP).</b>	<b>221</b>
1. Diseño.	221
2. Financiación.	221
3. Construcción.	222
4. Mantenimiento.	222
5. Operación.	222
<b>Capítulo 29. Proceso de licitación de un contrato de asociación público-privada (APP).</b>	<b>223</b>
1. Procedimiento abierto	223
2. Procedimiento restringido	223
3. Procedimiento negociado	223
4. Diálogo competitivo	224
5. Propuestas no solicitadas o de iniciativa privada	224
<b>Capítulo 30. Distribución de riesgos de un contrato de asociación público-privada (APP).</b>	<b>226</b>
1. Sistemas de garantías según estados.	226
2. Riesgo de expropiación de tierras o de disposición del terreno	227
3. Riesgo del diseño	228
4. Riesgo de construcción. Contratos EPC.	228
5. Riesgo ambiental y social	229
6. Riesgo por inversiones adicionales	230
7. Riesgo de terminación anticipada del contrato.	230
8. Riesgo de explotación	231
9. Riesgo de ingresos	231
10. Riesgo de demanda	232
11. Riesgo de financiación	232
12. Riesgo de inflación	233
13. Riesgo de tasa de interés	233
14. Riesgo del tipo de cambio	234
15. Riesgo regulatorio	234
16. Riesgo de sobrecostos de explotación	235
17. Riesgo político	235
<b>Capítulo 31. Sistemas de pago al concesionario en las asociaciones público-privadas (APP).</b>	<b>236</b>
1. Pagos por disponibilidad	237
2. Sistemas coste-plus	237
3. Esquemas de incentivos	237
4. Sistemas de precio fijo	237



<b>5. Pagos relacionados con el número de usuarios</b>	<b>238</b>
<b>6. Plusvalías del proyecto y otros ingresos indirectos</b>	<b>238</b>
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>240</b>
<b>Casos de éxito de asociaciones público privadas APPs en Sudamérica y su problemática de financiación de infraestructuras.</b>	<b>240</b>
<b>PARTE SEXTA.</b>	<b>377</b>
<b>Formularios.</b>	<b>377</b>
<b>Caso real. Modelo de contrato de concesión en Sudamérica sobre asociación público-privada (APP) en base a contrato EPC para construcción y gestión de un aeropuerto con obligación de financiación.</b>	<b>377</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El concesionario tendrá la obligación de gestionar, contratar y obtener el desembolso de los recursos de deuda, así como aportar recursos de patrimonio necesarios para ejecutar la totalidad de las obligaciones. _____ 377</li> <li>• El concesionario deberá financiar la ejecución del proyecto con recursos de patrimonio y/o recursos de deuda. Estos últimos serán contratados por el concesionario con los prestamistas y tendrá como garantía este contrato, sin perjuicio de las demás garantías que le sean solicitadas al concesionario por parte de los prestamistas, las cuales correrán por cuenta y riesgo del concesionario. _____ 377</li> <li>• Requisitos exigidos a los prestamistas conforme a la ley del estado contratante. ____ 377</li> </ul>	



## ¿QUÉ APRENDERÁ?



- **Concesión y colaboración público-privada (P3)**
- **CPP «Colaboración Público Privada». PPP «Public Private Partnership».**
- **Asociaciones público-privadas (APP)**

## Introducción.



### La colaboración en la construcción. Nuevas vías para proyectos de infraestructura utilizando un modelo de asociación público-privada (P3).

La industria continúa con un amplio cambio hacia métodos de trabajo en equipo colaborativo. Las relaciones contractuales alternativas como [diseño-construcción \(design-build\)](#), gestión de construcción en riesgo (construction management at risk CMAR), [entrega integrada de proyectos \(integrated project delivery IPD\)](#), [contratos colaborativos progresivos de diseño-construcción \(PDB\)](#) y asociaciones público-privadas (public-private partnerships P3), han demostrado facilitar el diseño y la construcción de activos verticales u horizontales con mayor colaboración, coordinación y eficiencia.

En las últimas décadas, las condiciones económicas y los cambios técnicos en el sector de la construcción, junto con una mayor demanda pública e industrial de servicios han abierto nuevas vías para proyectos de infraestructura utilizando un modelo de asociación público-privada (P3).

Los P3 actuales ofrecen enfoques innovadores a la financiación y la propiedad de las instalaciones. Los proyectos P3 se basan en las fortalezas de los métodos de entrega de diseño y construcción al tiempo que ofrecen a los clientes enfoques innovadores para la gestión de riesgos y los costes del ciclo de ejecución de la obra.

Estos atributos abordan las características únicas de los proyectos que requieren un alto grado de colaboración a lo largo de las etapas de planificación, financiación, gestión y operaciones y mantenimiento.

Sin embargo, todavía existe una importante necesidad de que el público comprenda que un proyecto P3 en la mayoría de los casos no es una privatización.



## ¿Qué es una Concesión o colaboración público-privada (P3) PPP «Public Private Partnership» o asociación público-privada APP?

Una asociación público-privada (P3) es un modelo de entrega alternativo que busca aprovechar la experiencia y la innovación del sector privado en la entrega de infraestructura pública, tanto horizontal como vertical, para el beneficio de una administración pública y los usuarios de la infraestructura.

Cuando se utilizan para el proyecto adecuado y se estructuran e implementan de acuerdo con las mejores prácticas y de acuerdo con los objetivos, las limitaciones y la autoridad del cliente público, los P3 pueden aprovechar con éxito las respectivas fortalezas de los sectores público y privado para entregar proyectos grandes y complejos a un coste reducido.

En términos generales, un P3 implica un acuerdo entre una administración pública y un socio del sector privado para el diseño, la construcción, la financiación y, por lo general, las operaciones y el mantenimiento a largo plazo de la infraestructura pública por parte del socio del sector privado durante un período específico.

Una clave para un P3 exitoso es la asignación eficiente de riesgos entre los socios del sector público y privado, lo que significa que los riesgos se asignan a la parte que mejor puede administrarlos y resulta en una "relación calidad-precio" para el cliente público.

Bajo un P3, muchos riesgos que generalmente son retenidos por el cliente público bajo un modelo de entrega tradicional se transfieren al socio del sector privado.

Además, bajo un P3, la financiación privada en riesgo, que se reembolsa solo una vez hasta que se completa y ejecuta con éxito el proyecto, incentiva al socio del sector privado a entregar el proyecto dentro del presupuesto y a tiempo.

Además, con la transferencia de las responsabilidades de mantenimiento a largo plazo al socio del sector privado, además del diseño y la construcción, se incentiva al socio del sector privado a adoptar un enfoque de costes de toda la vida para ofrecer soluciones que resulten en un coste general del ciclo de ejecución de la obra eficiencias del activo.

Los P3 también suelen utilizar un enfoque basado en el rendimiento para los requisitos y especificaciones técnicas, tanto con respecto al diseño y la construcción, como a las operaciones y el mantenimiento, creando así una oportunidad para que el cliente público fomente e incorpore la experiencia y la innovación del sector privado y garantice un contrato al nivel especificado de rendimiento de un activo durante todo el plazo del contrato P3.

No existe una definición única de P3. Se trata de un contrato que se forma entre socios del sector público y privado. Estos contratos generalmente involucran a



una agencia gubernamental que contrata a un socio privado para renovar, construir, operar, mantener y / o administrar una instalación o sistema, en su totalidad o en parte, que ofrece un servicio público.

Bajo estos acuerdos, la agencia puede retener la propiedad de la instalación o sistema público, pero la parte privada generalmente invierte su propio capital para diseñar y desarrollar las propiedades. Normalmente, cada socio comparte los ingresos resultantes de la asociación.

El Consejo Nacional americano de Asociaciones Público-Privadas (National Council for Public-Private Partnerships (NCPPT)) define una Concesión público-privada como "un acuerdo contractual entre una agencia pública (federal/autonómico, estatal o local) y una entidad del sector privado.

A través de este acuerdo, los activos de cada sector (público y privado) se comparten en la prestación de un servicio o instalación para el uso del público en general. Además de compartir los recursos, cada parte comparte los riesgos y recompensas potenciales en la prestación del servicio y / o instalación.

Los PPP vienen en diferentes formas y tamaños. Incluyen tanto las instalaciones existentes, denominadas "brownfields" como las instalaciones de nueva capacidad conocidas como proyectos "greenfield".

Un punto en común entre los diferentes tipos de APP es la necesidad de un flujo de ingresos. A menudo, la entidad privada proporcionará todo o parte de la financiación inicial para la construcción o mejora de una instalación, pero debe haber un método de reembolso durante la duración de la asociación. El flujo de ingresos se puede derivar de varias fuentes diferentes, incluidas tarifas, peajes, peajes en la sombra, pagos por disponibilidad e impuestos locales.

## **Las APP cambian la naturaleza de la construcción de obras públicas.**

En lugar de trabajar para una agencia gubernamental, un contratista se encuentra trabajando para una entidad privada o un consorcio de empresas privadas. Dicho "cliente" suele tener mucha más flexibilidad que una agencia gubernamental.

Por lo general, la entidad privada es libre de seleccionar o crear un sistema de ejecución de proyectos que se adapte a sus necesidades particulares y, en el proceso de hacerlo, puede solicitar al contratista de construcción que amplíe su función más allá de lo que el contratista ha desempeñado tradicionalmente en la construcción de obras públicas.



Dicho cliente puede seleccionar el sistema de entrega de Diseño-Construcción (Design-Build delivery system), o Agencia de Construction Management CM (CM Agency), o CM a Riesgo (CM At-Risk), y sin ir tan lejos, el cliente aún puede solicitar una variedad de servicios individuales que aumentan el riesgo de responsabilidad "profesional" del contratista, incluyendo:

- **Definición de los objetivos del proyecto**
- **Documentación de condiciones existentes**
- **Desarrollo de programa de espacio o sitio**
- **Asesoramiento sobre el uso óptimo de los fondos disponibles**
- **Coordinación temprana durante la fase de diseño**
- **Ingeniería de valor**
- **Revisiones de constructibilidad**
- **Control sobre el alcance del trabajo**
- **Uso óptimo de las habilidades y talentos de las empresas de diseño y construcción.**
- **Beneficios de los P3**

### Ventajas de las asociaciones público-privadas APP

Las asociaciones público-privadas APP ayudan a llenar el vacío entre la contabilidad gubernamental anual típica y el presupuesto de capital.

Los mercados privados conocen los beneficios del presupuesto de capital y están invirtiendo fuertemente en infraestructura de capital estadounidense.

Quienes apoyan el avance de las APP destacan muchas ventajas.

**El papel de las asociaciones público-privadas APP suponen las siguientes ventajas a los organismos públicos:**

- **Las APP permiten distribuir los costes de inversión a lo largo de la vida útil del activo y, por lo tanto, permiten adelantar los proyectos de infraestructura en años en comparación con la financiación de reparto que es típico de muchos proyectos de infraestructura.**
- **Las APP tienen un sólido historial de entrega a tiempo y dentro del presupuesto.**
- **Las APP transfieren ciertos riesgos al sector privado y brindan incentivos para que los activos se mantengan adecuadamente.**
- **Las APP pueden reducir el coste de la infraestructura para la entidad pública al reducir tanto los costes de construcción como los costes generales del ciclo de ejecución de la obra.**



## El gran futuro de los proyectos público privados P3.

Los proyectos P3 han recibido una atención cada vez mayor en los últimos años a medida que las agencias públicas se esfuerzan por identificar nuevas formas de ejecutar proyectos en condiciones cada vez más desafiantes.

### Si bien algunos proyectos son adecuados para la ejecución P3, debe considerar que:

- **Es probable que la necesidad de inversión de capital resulte en un coste de capital significativamente más alto (antes de ajustar la asignación de riesgo del proyecto) con financiación privada.**
- **Los acuerdos del proyecto P3 son complejos y costosos de adquirir.**
- **Si bien los beneficios de transferencia de riesgo P3 pueden ser atractivos para proyectos complejos con tecnologías desconocidas para las agencias públicas (por ejemplo, desalinización, biosólidos y recolección de nutrientes), muchos proyectos son relativamente sencillos y generalmente no generan ahorros de costes ajustados al riesgo significativos .**
- **Si bien los ahorros de costes atribuibles a las eficiencias de costes del ciclo de ejecución de la obra P3 pueden ser significativos, el nivel de ahorros en un proyecto en particular puede ser difícil de predecir e implica consideraciones subjetivas que están sujetas a debate e incertidumbre.**

### Tenga en cuenta que los P3 siguen siendo un modelo de entrega viable para clientes con circunstancias específicas que se prestan a la entrega P3, como:

- **Mejorar la asignación de riesgos del proyecto entre el cliente y la entidad del sector privado a lo largo del ciclo de ejecución de la obra del proyecto,**
- **Reducir los costes de capital y / o del ciclo de ejecución de la obra del proyecto transfiriendo la responsabilidad de la operación y el desempeño de las instalaciones a largo plazo al sector privado, y**
- **Utilizar enfoques de financiación innovadores para beneficiar al cliente en términos de fijación de tarifas, etc.**

Un P3 exitoso alineará estos intereses para ofrecer valor financiero a largo plazo al cliente y a los contribuyentes.

De todas estas cuestiones se trata, desde una perspectiva práctica y profesional, en la guía práctica de la Concesión y Colaboración Público-Privada (P3). PPP «Public Private Partnership» O Asociación Público-Privada APP.

## PARTE PRIMERA

*¿Qué es una Concesión o colaboración público-privada (P3) PPP «Public Private Partnership» o asociación público-privada APP?*

### Capítulo 1. ¿Qué es una Concesión o colaboración público-privada (P3) PPP «Public Private Partnership» o asociación público-privada APP?



*1. ¿Qué es una Concesión o colaboración público-privada (P3) PPP «Public Private Partnership» o asociación público-privada APP?*