

ECONOMISTAS

COLEGIO DE
MADRID

José Antonio Alonso
Alvaro Anchuelo Crego
Juan R. Cuadrado Roura
Guillermo de la Dehesa
Rosario Gandoy Juste
M^{ra} Josefa García Grande
Juan F. Jimeno Serrano
José Luis Malo de Molina
Tomás Mancha Navarro
José Molero
Emilio Pérez Touriño
Belén Rey
Arturo Rojas
Francisco Ros Perán
Celestino Suárez
Alfonso Utrilla de la Hoz
Francisco J. Valero



**10 años
con
Europa**

**66
67**
Año XIII

ECONOMISTAS

COLEGIO DE MADRID

1995 - Número 66-67

5 Editorial**6 En Portada****Aspectos generales**

- | | | |
|-----------|--|---|
| 6 | <i>Celestino Suárez</i> | Diez años de economía europea: algunos hechos y rasgos fundamentales |
| 10 | <i>Guillermo de la Dehesa</i> | Diez años de España en la Unión Europea, 1985-1995 |
| 21 | <i>José Luis Malo de Molina</i> | El <i>shock</i> de la integración europea: liberalización económica y expansión del Estado de bienestar |
| 29 | <i>Alvaro Anchuelo Crego</i> | Las políticas macroeconómicas y el sector exterior |
| 38 | <i>Juan F. Jimeno Serrano</i> | Unión Europea y paro español: ¿existe alguna relación? |
| 48 | <i>Juan R. Cuadrado Roura y Tomás Mancha Navarro</i> | Política regional comunitaria: ventajas e implicaciones para España |
| 57 | <i>José Molero</i> | Inversiones directas del exterior y transformación de la estructura productiva |
| 66 | <i>Alfonso Utrilla de la Hoz</i> | Las relaciones presupuestarias con la Unión Europea |

Sectores y empresas

- | | | |
|------------|---------------------------------|--|
| 78 | <i>José Antonio Alonso</i> | Empresa y capacidades competitivas |
| 90 | <i>Arturo Rojas</i> | La adaptación de la empresa española al contexto comunitario |
| 96 | <i>M.ª Josefa García Grande</i> | La renta agraria |
| 104 | <i>Rosario Gandoy Juste</i> | La integración de la industria |
| 118 | <i>Francisco J. Valero</i> | El sistema bancario español |
| 133 | <i>Francisco Ros Perán</i> | Las telecomunicaciones españolas |
| 143 | <i>Belén Rey</i> | Perspectivas de la liberalización del transporte aéreo |
| 149 | <i>Emilio Pérez Touriño</i> | Transformaciones y problemas de la red viaria |

Consejo de Redacción

Emilio Ontiveros Baeza (Director)
 José María Pérez Montero (Secretario)
 M.ª Eugenia Callejón de la Sal
 Alvaro Cuervo García
 Joaquín Estefanía Moreira
 José Luis García Delgado
 José Antonio Martínez Soler
 Rafael Myro Sánchez
 Gerardo Ortega Miguel
 Ignacio Santillana del Barrio
 Lorenzo Ruiz Pascual

Diseño de cubierta

Manuel Estrada

Redacción y Administración

Colegio de Economistas de Madrid
 Flora, 1 - 28013 Madrid
 Teléfono: 559 46 02

Edita

Colegio de Economistas de Madrid

Produce

Celeste

Imprime

Fareso, S. A.

Depósito legal

M-13.155-1983
 ISSN 0212-4386



Colegio de
Economistas
de Madrid

El Colegio de Economistas de Madrid no comparte necesariamente las opiniones expresadas en los artículos publicados en ECONOMISTAS. Los únicos responsables son sus propios autores, que no siempre reflejan los criterios de las instituciones a las que pertenecen.

ECONOMISTAS

COLEGIO DE MADRID

1995 - Número 66-67

158 Tribuna

158 Manuel Guitián

La independencia de los bancos centrales:
principales aspectos y diversidad de mo-
delos

170 Crónicas

170 Debate sobre «España en Europa, 1985-1995: un balance»

176 Presentación del libro «Los *strips* sobre deuda pública»

178 Encuesta

178 Gregorio Rodríguez
Cabrero

Encuesta de opinión sobre el Colegio de
Economistas de Madrid

184 Libros

La sección «En Portada» ha sido coordinada por **Rafael Myro Sánchez**, Ca-
tedrático de Economía Aplicada. UCM.



Diez años con Europa

Este número doble de la revista se dedica a conmemorar la firma del Tratado de Adhesión de España a la CE en junio de 1995, hace ahora diez años, recogiendo diversas sugerencias, entre otras, una de la Comisión de Integración Europea del Colegio de Economistas. No cabe duda de que se trata un acontecimiento de singular importancia, anhelado durante mucho tiempo por amplios sectores de la población, que ambicionaban una nación más libre y moderna, y fruto de una larga y compleja negociación con los diez Estados que entonces formaban la Europa comunitaria, hoy ya integrada por quince, en una incesante ampliación, reveladora de sus múltiples atractivos.

Con el fin de ofrecer una valoración rigurosa de este hecho destacado, que supuso la ruptura definitiva con las tendencias aislacionistas del pasado y situó a España en una perspectiva de futuro radicalmente distinta, se ha reclamado la colaboración de un amplio número de especialistas, solicitándoles que descubran sus huellas a lo largo de la senda seguida por la economía española en los diez últimos años, en diversas vertientes.

Han de advertirse, sin embargo, las limitaciones de este empeño, derivadas de la dificultad de deslindar los efectos de la apertura al gran mercado comunitario y de la armonización de determinadas políticas económicas, de aquellos otros provenientes de otros factores que también han influido sobre la actividad económica, unas veces en el mismo sentido, amplificando, en apariencia, los logros de la integración en la UE, y otras veces, en sentido contrario, oscureciéndolos, o retrasando su aparición.

Estas dificultades hacen que una rigurosa y completa valoración de la adhesión de España a la UE requiera más investigación. El Consejo de la revista ECONOMISTAS ha querido, no obstante, ofrecer un primer balance, necesariamente provisional, ordenado en dos partes. En una primera, titulada «Aspectos generales», se incluyen los artículos que ofrecen valoraciones generales o abordan aspectos globales y agregados. En una segunda, titulada «Sectores y empresas», se agrupan aquellos otros que estudian actividades sectoriales específicas o empresariales.

Es un hecho claro, en todo caso, que en los diez últimos años, la economía española se ha integrado profundamente con la de los demás países de la UE, y ha avanzado a un paso más semejante, aun manteniendo muchas de sus características y rasgos diferenciales. Podría decirse que ha crecido más hacia y con Europa, completando un ciclo, que se abre con la recuperación de 1985 y se cierra con la recesión que finaliza en 1994.

Diez años de economía europea: algunos hechos y rasgos fundamentales

La última década constituye en la evolución de la economía europea, y fundamentalmente en la de los países comunitarios, una etapa compleja, tanto por el desarrollo institucional que ha protagonizado, como por los múltiples acontecimientos —de distinto signo— que la han configurado.

Podemos decir que el presente de la economía europea comienza a mitad de los años ochenta. No sería aventurado identificar el Acta Unica Europea (AUE) como el factor más relevante en el actual desarrollo de la Unión Europea, y junto al Tratado de Maastrich —en la medida que éste se aplique en su totalidad— constituyen el marco de la economía comunitaria.

A los objetivos centrales del AUE de alcanzar un verdadero mercado único, con libre movilidad de capitales, servicios y bienes, también se añaden o fortalecen aspectos relativos a otras políticas, como las de carácter medioambiental, de seguridad e higiene en el trabajo, o de investigación y desarrollo.

Sin embargo, como ya había ocurrido otras muchas veces en la historia de la Comunidad Europea, en 1992 y 1993, las fuertes turbulencias monetarias afectaron gravemente al Sistema Monetario Europeo y ponen en cuestión el cumplimiento del calendario para alcanzar la Unión Económica y Monetaria, tal como se diseñó en Maastricht.

De hecho, es una constante en la evolución de la Comunidad Europea la existencia de un componente cíclico en su dinámica hacia la integración. En períodos de crecimiento y recuperación se han logrado avances en el proceso integrador, que, a su vez, han mejorado las condiciones de las economías europeas individualmente consideradas.

En los últimos años, no deja de ser paradójico que justamente en 1993, cuando acababa de entrar en vigor el mercado único, y el Tratado de Maastrich sentaba las bases de una convergencia mayor, la Unión Europea ha mostrado signos evidentes de desconcierto y contradicción interna. En este sentido, esta difícil situación superaba lo exclusivamente económico y alcanzaba las bases políticas que sustentan cualquier experiencia de integración supranacional. Si el fin de la guerra fría debilitaba el objetivo de lograr una mayor cohesión, la reunificación alemana y los conflictos en la Europa balcánica han introducido indudables elementos de incertidumbre e inestabilidad.

Con el acceso de España y Portugal, a mediados de la década de los ochenta, se inicia un período de euforia europeísta entre los países de la Comunidad, asumidas siempre las posiciones larvadas de escepticismo que han caracterizado a algunas naciones, entre las que destaca, como es

Celestino Suárez

Catedrático de Economía Aplicada.

Universidad Jaume I

obvio, el Reino Unido. El *Libro Blanco* de la Comisión en 1985, el Acta Unica Europea en 1986, y todas las acciones diseñadas durante los años siguientes para potenciar la competitividad de la producción europea, a través de la desaparición de barreras al libre movimiento de mercancías, capitales y trabajadores, constituyeron un formidable empuje y renovación del espíritu europeísta.

El programa del Mercado Unico se convirtió en un elemento dinamizador para empresarios y gobernantes y, de este modo, los países de la Comunidad comenzaron a beneficiarse del futuro impacto del mercado único mucho antes de que éste entrara en vigor en 1992. A lo largo de la segunda mitad de la década de los ochenta las economías europeas experimentaron un fuerte crecimiento, con el Producto Nacional Bruto incrementándose a tasas interanuales superiores al 3 %.

Diferentes y significativos indicadores muestran comportamientos expansivos, en contraste con la recesión generalizada de principios de los ochenta, y siendo ésta también una de las razones de la recuperación. La inversión, concretada en la adquisición de maquinaria y equipamiento, se disparó en la segunda mitad de la década por encima del 7 % de incremento anual medio, mientras que la inflación mostraba claros signos de contención, y, lo que es más importante, de convergencia entre los diferentes países. No hay que infravalorar, en la consecución de estos buenos resultados, el papel jugado por unos tipos de cambio estables dentro del mecanismo cambiario del Sistema Monetario Europeo.

Asimismo, una de las apuestas más claras para profundizar en la integración económica europea se ha basado en la progresiva y creciente liberalización comercial interna, articulada en tres fases: eliminación de los derechos arancelarios y restricciones cuantitativas, ampliaciones del número de países miembros, y entrada en vigor y plenitud de vigencia del mercado interior. La evidencia de los logros alcanzados en la integración comercial es fácilmente contrastable a través del indicador de comercio intracomunitario. En 1958 se partía de una cifra inferior al 40 %, que al iniciarse la década de los setenta ya que se situaba en torno al 55 % y que, estabilizada durante toda la crisis económica, superaba la barrera del 60 % en 1992.

En el ámbito del comercio internacional, es oportuno deshacer alguno de los mitos asociados al comportamiento comunitario. La evolución del comercio con el resto del mundo muestra, desde mediados de la década de los ochenta, una característica doble que desmonta críticas de blindaje achacadas a la Comunidad. Mientras las exporta-

ciones extra-CE crecieron a una tasa del 0,6 % anual, las importaciones lo hicieron al 7 %.

Resultará difícil mantener el ritmo de expansión del comercio intra-comunitario, y si aceptamos que la actividad comercial es determinante para lograr tasas de crecimiento global en el conjunto de la economía europea, entonces, es necesario encontrar acciones alternativas. La vía de la ampliación representa, sin duda, una posibilidad de rápida liberalización, al aceptar nuevos miembros. Con carácter multilateral, la reducción de las barreras al comercio negociadas en el marco de la Ronda Uruguay constituye otro frente de actuación. Sin embargo, el impacto de lo acordado en el GATT será menos inmediato de lo esperado, y los efectos positivos sobre flujos de comercio e inversión se dejarán sentir, fundamentalmente, a medio plazo.

Un factor relevante para la comprensión de la marcha de la economía europea durante los últimos años hay que definirlo en términos de competitividad. La fuerte recesión experimentada por casi todos los países comunitarios nos ha mostrado un gran número de deficiencias estructurales. La pérdida de mercados de exportación es una evidencia indiscutible de las mismas. Aunque parte de esta pérdida de competitividad pueda tener su explicación en los acontecimientos puntuales, como la reunificación alemana, los factores determinantes hay que situarlos en el aumento de los costes salariales, y desde el campo monetario, en la sobrevaluación de las monedas europeas respecto del dólar, desde 1987.

Frente a políticas más agresivas de países como Estados Unidos, Japón y los nuevos industriales del sudeste asiático, Europa se ha mostrado indecisa, tanto en su apuesta por mercados emergentes (asiáticos y latinoamericanos, fundamentalmente), como en la irrupción en áreas de tecnología punta. Si a ello le unimos las dificultades para acometer ciertos cambios institucionales (como abandono de subsidios) y la pérdida gradual por algunos países de sus ventajas históricas en términos de formación universitaria o intensidad investigadora, nos encontramos ante un escenario que requiere acciones firmes y menos dubitativas.

La clarificación de la posición europea frente a países terceros se convierte en una exigencia cuando observamos la rápida evolución, económica e institucional, de los países del centro y este de Europa. El desarrollo de vínculos comerciales y económicos constituye la mejor garantía, y el apoyo más provechoso, para lograr la estabilidad de un área tan importante para la Unión Europea.

El comercio con dichos países, antes de la caída del muro de Berlín, alcanzaba escasamente el 7 %

del total extracomunitario. Sin embargo, algunos de ellos, como Bulgaria, Hungría, Polonia, la antigua Checoslovaquia y Rumanía, tenían flujos comerciales con las economías occidentales que alcanzaban entre el 15 y el 30 % de sus exportaciones. Por razones evidentes (geográficas, políticas y culturales) la Unión Europea se ha convertido ya, y se consolidará como el área natural de intercambio comercial para los países del centro y este europeo, que en la actualidad envían al territorio comunitario más del 50 % de sus exportaciones.

Las razones principales de la fuerte expansión exportadora (aunque en 1993 se inicia una ralentización) hacia la Unión Europea han sido, por un lado, las favorables condiciones de demanda en los países comunitarios en el bienio 1990-1991, y por otro, factores internos de dichas economías, como las grandes cantidades de equipamiento de capital, sus tipos de cambio competitivos y las fuertes diferencias en costes laborales.

En sus relaciones con los países no miembros de Europa central, la Unión Europea se debate en la disyuntiva entre la firma de nuevos acuerdos preferenciales de comercio y cooperación, e incluso recientes acuerdos de asociación, que ofrecen inmediato acceso a los mercados comunitarios por parte de la oferta de dichos países, y por otro lado, el mantenimiento de barreras de protección para los productos más sensibles, como los de carácter agrícola, siderúrgicos, textiles, calzado y productos químicos. Todos estos sectores constituyen, en países como Hungría o Polonia, porcentajes superiores al 40 % de su producción manufacturera. Cualquier retroceso en la apertura comercial europea en el ámbito de estos sectores tendrá consecuencias muy negativas para los países centroeuropeos.

La estabilidad económica, y no solo la política, de estos países es crucial para consolidar su papel en el entorno geográfico más cercano a la Unión Europea, sin contar la posibilidad de que alguno de ellos se integre de pleno derecho en un plazo de tiempo no demasiado largo. No olvidemos que el crecimiento económico de dichos países es un factor determinante de su demanda de productos de la Europa occidental.

En cualquier caso, tampoco podemos desestimar los efectos de las alteraciones en la estructura comercial, que en términos de costes de ajuste se derivarán para los países de la Unión y, en concreto, la pérdida de puestos de trabajo en algunos sectores sensibles. En este sentido, una apertura radical del mercado interior comunitario tendría la inmediata oposición de los países miembros del sur, en la medida que su patrón de especialización

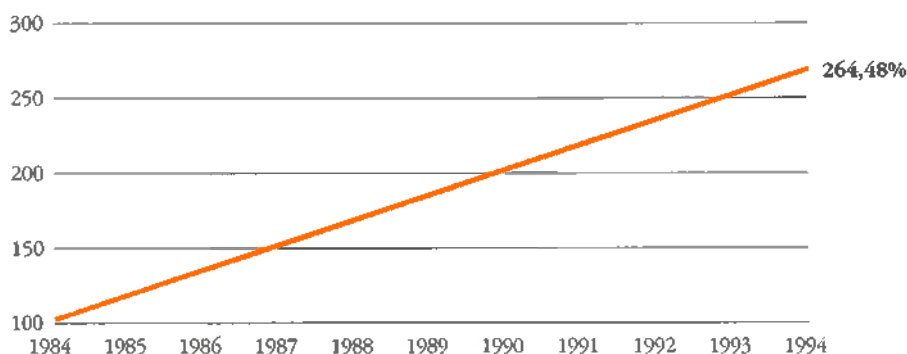
y comercio en bienes manufacturados es similar al de los países del Este.

El fracaso en la transformación de la antigua Alemania oriental y los países del centro y este europeo tendría graves repercusiones sobre la misma integración europea, poniendo en peligro la prosperidad de Europa. □

BIBLIOGRAFIA

- Cecchini, P., et al. (1988): *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market*. Aldershot (Inglaterra), Wildwood House for the EC Commission.
- Emerson, M., et al. (1988): «The Economics of 1992: An Assessment of the Potential Economic Effects of Completing the Internal Market of the European Economy». *European Economy*, n.º 35, Luxemburgo: European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (marzo).
- Rollo, J., y Smith, A. (1993): «The political economy of Eastern European trade with the European Community: why so sensitive?». *Economic Policy* 16 (abril). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Winters, L. A. (1993): «The European Community: a case of successful integration?». En Jaime de Melo y A. Panagariya: *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

ESTA ES NUESTRA TRAYECTORIA.



Una línea ascendente y continua, como el resultado de
FIBANC-FONDINER, F.I.A.M.M., Fondo de Dinero
a través del cual gestionamos la
CUENTA ECONOMISTAS CASH MANAGEMENT,
cuenta especial para economistas que reúne las
ventajas y servicios de una cuenta corriente con la
rentabilidad y fiscalidad de un Fondo de Inversión.

Y esta misma trayectoria la hemos mantenido también
en la implantación de los productos y servicios financieros
más innovadores. Actualmente gestionamos 22 Fondos
de Inversión y otros tantos productos bancarios capaces
de atender las necesidades de cualquier cliente.



Fondos de Inversión - Fondos de Pensiones
Cuentas Corrientes y de Ahorro - Inversiones Internacionales

Diez años de España en la Unión Europea, 1985-1995

1. Introducción

Hablar de una década decisiva puede parecer tópico, ya que la década anterior fue incluso más decisiva. Yo diría que ambas han sido fundamentales. En la década 1976-1985 se hizo básicamente la transición política, en esta última década se ha hecho fundamentalmente la transición económica. Pero aún queda mucho por hacer en ambas. La transición política no se culminará hasta que no exista una alternancia en el poder político actual y, probablemente, hasta que la generación nacida después de Franco no esté en el poder. La transición económica no se terminará hasta que no se concluyan las reformas estructurales pendientes, y desaparezcan todos los importantes vestigios del pasado intervencionismo estatal que aún perduran en nuestra vida económica y que son todavía reflejo condicionado de nuestro pasado autoritario. Una verdadera transición no se consigue hasta que los ciudadanos no cambian sus comportamientos y esto lleva mucho tiempo, incluso una generación. Por mucho que se aprueben leyes y reglamentos que establecen nuevas reglas del juego político o económico no significa que se esté modificando con ello el comportamiento de los ciudadanos, que es enormemente lento a la hora de adaptarse a las nuevas reglas. En cierta manera la famosa disyuntiva de las transiciones entre terapia de choque y gradualismo suele ser falsa. La realidad es que aunque se imponga una terapia de choque desde arriba su aceptación ciudadana suele ser gradual. El problema existe cuando la misma terapia es gradual, con lo que finalmente su puesta real en práctica se alarga en exceso. Por eso, las terapias deben ser siempre de choque para intentar aplicarlas en el menor tiempo posible. Aunque llevamos diez años en la Unión Europea, aún se mantienen, como veremos más adelante, muchas zonas o sectores de la economía que viven bajo comportamientos de tiempos pasados. No todo el mundo ha asimilado aún las nuevas reglas del juego europeas de una democracia y economía liberales, lo que provoca distorsiones importantes y, en general, falta de competitividad. Aún no ha calado entre muchos empresarios y trabajadores, entre muchos funcionarios y políticos que las reglas del juego han cambiado, que una economía abierta depende de los mercados internacionales y que las heterodoxias cuestan muy caras.

2. Disciplina y modernización «desde fuera»

El gran éxito de la clase política española posfranquista ha sido, sin duda alguna, pensar que la mejor forma de liberalizar la economía y cambiar las

Guillermo de la Dehesa

Presidente del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación

reglas del juego económicas es que éstas vengan impuestas desde fuera. Ya antes de la transición, durante la época franquista, los cambios más positivos del comportamiento ciudadano de los españoles fue la emulación de lo que se hacía en Europa, cosa que se sabía a través de los españoles que emigraron a Europa y de los turistas europeos que venían a España. Europa era el ejemplo a imitar, allí había libertades, progreso, riqueza. Por ello, no gustaba nada el famoso lema franquista de «España es diferente»; los españoles no querían ser diferentes, querían ser europeos. De ahí que por parte de todo el espectro político, desde la izquierda hasta la derecha, se apoyó unánimemente la adhesión española a la Comunidad Europea, hecho insólito en otros países que se adhirieron antes y después que España. La razón era clara, romper con el oscuro pasado y conseguir el progreso político y económico significaba liberalizar la economía y la política. Incluso para los políticos de izquierda, el liberalismo significaba progreso, ya que suponía romper con el intervencionismo franquista. La transición política y económica consistía fundamentalmente en adaptarse a las reglas del juego europeas y la manera de conseguirlo era imponerlas a la realidad española. ¿Cómo? Entrando en la Comunidad Europea como miembros de pleno derecho.

Ningún Gobierno, por muy fuerte que fuera y por mucho apoyo popular que tuviera, hubiese sido capaz de imponer la apertura y liberalización económicas que nos ha supuesto la adaptación a las reglas (reglamentos, directivas, etc.) de la Unión Europea. Buena prueba de ello es que en aquellos sectores o zonas de la economía en que no hemos tenido que imponer dicha liberalización se ha avanzado mucho menos y aún queda mucho por hacer. La entrada en la Unión Europea ha supuesto, fundamentalmente, una mayor apertura de la economía y una mayor competencia, lo que ha permitido que la liberalización de las fuerzas de mercado se hayan ido abriendo paso frente a la pesada carga de intervencionismo y regulación tradicionales de la economía española. Ese es simplemente el resultado de esta década. Por un lado, permitir que las fuerzas de mercado se deshicieran del corsé intervencionista; por otro, desarrollar un amplio «Estado del bienestar» a la manera europea a través de una fuerte redistribución de la renta sustentada en un sistema fiscal fuertemente progresivo. Es decir, por un lado se ha introducido, parcialmente, una verdadera economía de mercado, por otro se ha establecido una red de seguridad para evitar los riesgos que la libertad de mercado impone a los agentes económicos.

3. Terapia de choque

Además, ambas cosas se han introducido en un plazo muy corto. La liberalización comercial que supuso la adhesión a la entonces Comunidad Europea fue muy importante, pero además coincidió con el lanzamiento del Mercado Único, con lo que en un período relativamente breve España tuvo que dismantelar la totalidad de sus cuotas y contingentes frente a países de la Comunidad y la mayor parte de las restricciones cuantitativas frente a terceros países y rebajar los aranceles, que se redujeron drásticamente, hasta cero, frente a los países comunitarios en siete años, y hasta la reducida tarifa exterior común para terceros países de inmediato. Es decir, en un período muy corto se hizo una liberalización comercial que los países fundadores de la Comunidad Europea habían realizado paulatinamente a lo largo de treinta años.

Los gráficos 1 y 2 muestran el efecto de la liberalización comercial. En el gráfico 1 se observa cómo las importaciones de bienes y servicios en términos de PIB empiezan a crecer aceleradamente a partir de 1986, mientras que las exportaciones sólo lo hacen a partir de 1992, con lo que el grado de apertura de la economía española, es decir, la suma de importaciones y exportaciones de bienes y servicios en términos de PIB, pasa del 45 % en 1986 al 70 % en 1995. El gráfico 2 muestra cómo el tirón más importante ha sido el de las importaciones de bienes de consumo tanto en términos de porcentaje sobre el consumo privado total como sobre el total de las importaciones. Este es un fenómeno que ha ocurrido en todos los países que han estado muy cerrados durante muchos años. Cuando finalmente se liberaliza la importación, los ciudadanos se lanzan a comprar bienes de consumo extranjeros, mejores y más baratos, hasta que se alcanza una cierta acumulación a partir de la cual la afección por importar bienes de consumo se modera. Lo importante en el caso español es que la liberalización también se aprovechó para importar bienes de inversión, tal como muestra el gráfico 3, lo que permitió modernizarse a muchas empresas que se habían quedado con un equipo capital obsoleto. Como consecuencia de todo ello la balanza comercial pasó de un déficit de 4.200 millones de dólares en 1985 a otro de 24.600 millones de dólares en 1989, y la balanza por cuenta corriente pasó de tener un superávit de 2.700 millones de dólares, es decir, el 1,5 % del PIB en 1985, a un déficit de 11.000 millones de dólares, es decir, del 3 % del PIB en 1989. Naturalmente, todo el efecto no se debió al desmantelamiento comercial, sino también al mayor cre-

GRAFICO 1
GRADO DE APERTURA DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA A PRECIOS CONSTANTES

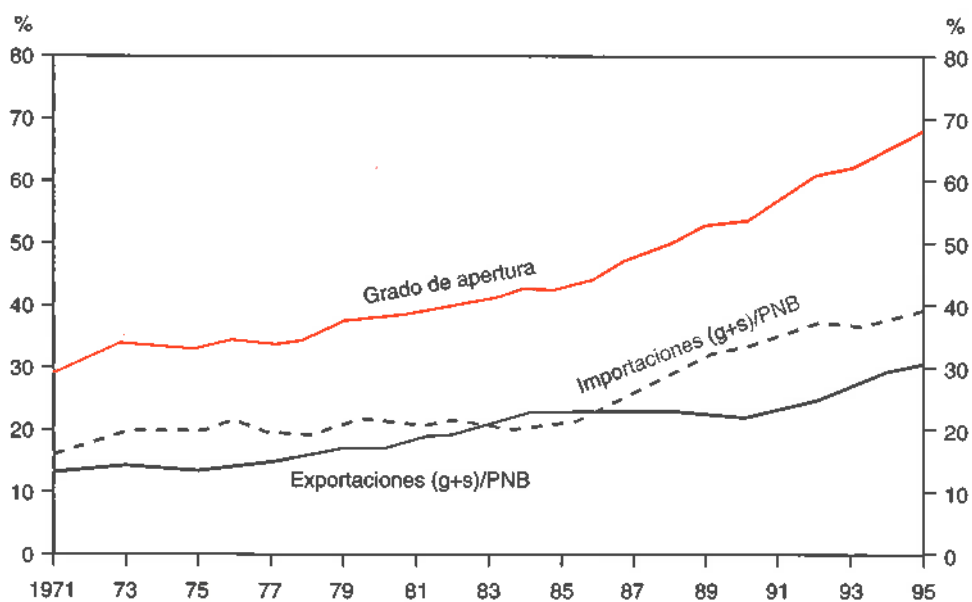
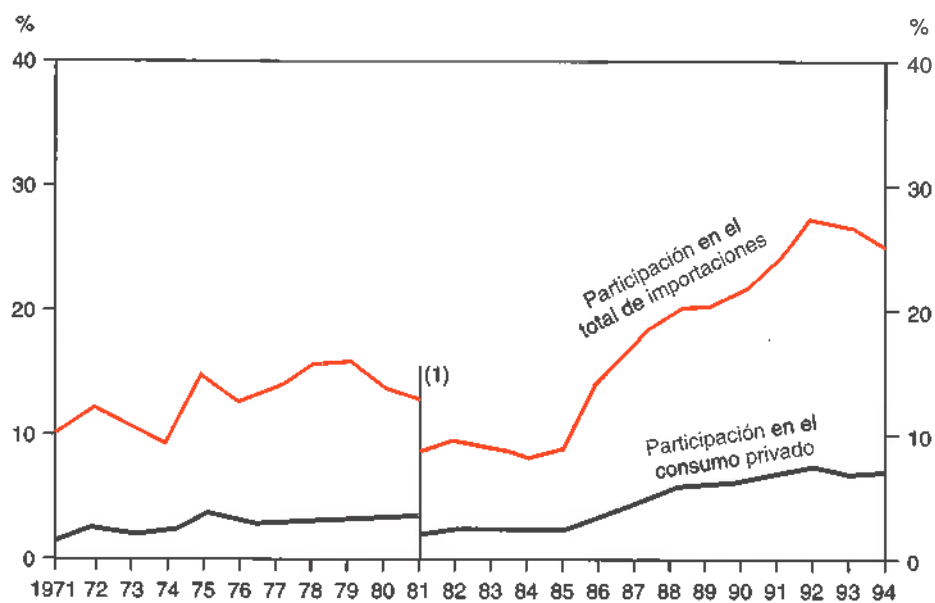
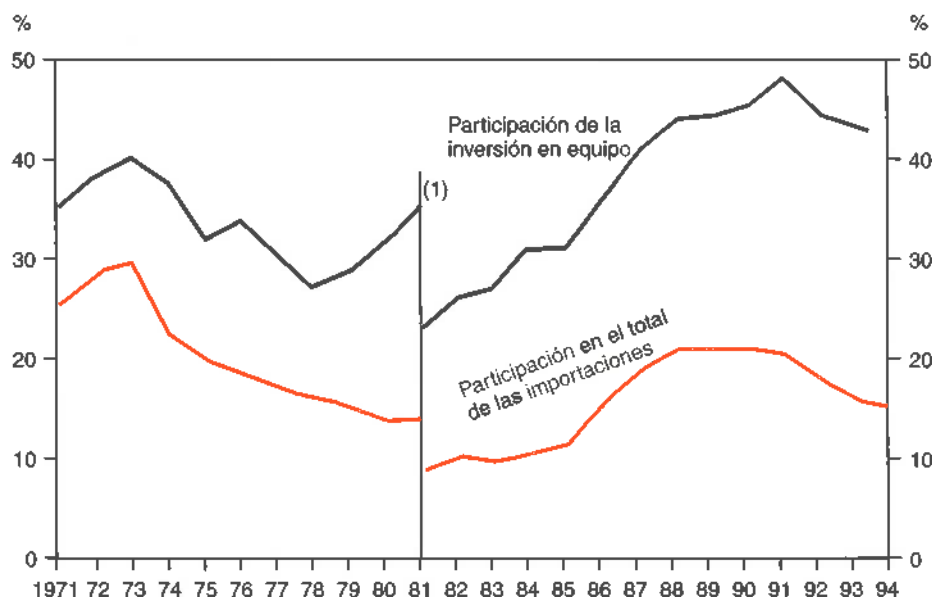


GRAFICO 2
PARTICIPACION DE LOS BIENES DE CONSUMO EN EL TOTAL DE IMPORTACIONES Y CONSUMO PRIVADO



(1) Ruptura de las series en 1981.

GRAFICO 3
PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL EN EL TOTAL DE IMPORTACIONES
E INVERSION DOMESTICA



(1) Ruptura de las series en 1981.

cimiento de la economía española en dichos años, que pasó de un 2,6 % en 1985 a casi un 5 % en 1989.

El segundo choque que se produjo con rapidez en la economía española fue el del aumento del gasto público. En el período relativamente corto, de poco más de una década, se desarrolló un «Estado de bienestar» homologable al de cualquier país europeo, cuando los países europeos lo habían introducido paulatinamente a lo largo de varias décadas. El gráfico 4 muestra el fuerte incremento del gasto público en términos de PIB desde el momento de la transición hasta 1986 y de nuevo entre 1988 y 1993. De un 25 % del PIB en 1976 se pasó a un 36 % en 1985 y a un 44 % en 1994, mientras que los países de la Unión Europea pasaron de un 44 % del PIB en 1977 a un 50 % en 1994. Es decir, en España el gasto público aumentó, en dicho período, 19 puntos del PIB frente a 6 puntos de PIB en la Unión Europea, lo que da una idea del tamaño del choque fiscal. Como resultado del mismo y de que los ingresos no pudieron aumentarse, como muestra el gráfico 5, en la misma proporción, el déficit público creció de un 3 % del PIB en 1987 a un 7 % del PIB en 1993, y la deuda pública, de un 37 % del PIB en 1985 a un 63 % del PIB en 1995; ¡26 puntos en diez años!

Estos dos choques hay que enmarcarlos en un tercer choque, éste anterior a nuestra entrada en la Unión Europea, cual es el del paro. No hay que olvidar que España en 1985, al entrar en dicha Unión, tenía una tasa de desempleo del 21 % de la población activa, con una tasa de participación de sólo el 55,4 % de la población en edad de trabajar, diez puntos por debajo de la media europea. Con tal tasa de paro no es fácil hacer frente al fortísimo incremento de la cuota de las importaciones en el PIB, que ha tenido un impacto muy fuerte en la producción española y por tanto en el empleo industrial, y al nivel tan elevado de gasto público en el total del PIB cuando hay tan poca gente activa y tanto parado que no sólo no contribuye a los ingresos fiscales sino que aumenta los gastos.

4. Convergencia real

A pesar de todo ello, desde su integración en la Unión Europea los españoles han mejorado sus niveles de poder adquisitivo respecto de la media de dicha Unión. En 1985, España tenía una renta per cápita, medida en términos de paridad del poder de compra, del 70,4 % de la media de la Unión Europea, y en 1993 había alcanzado el 75,7 % de di-

GRAFICO 4
GASTO TOTAL E INGRESOS CORRIENTES

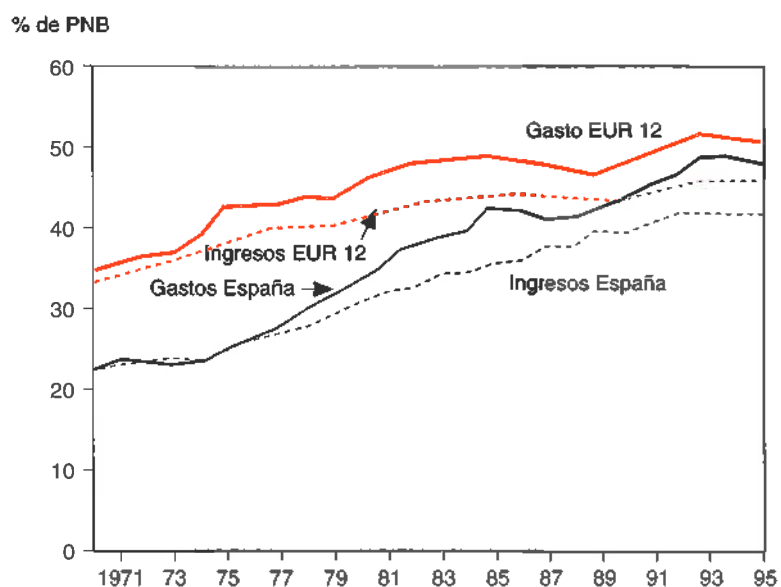
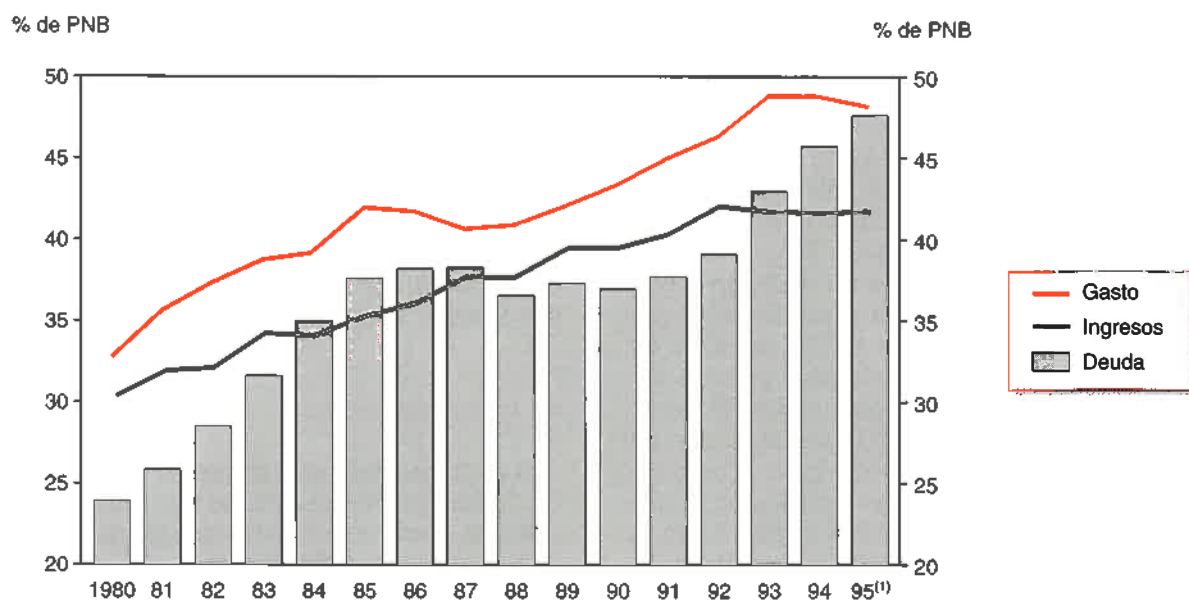
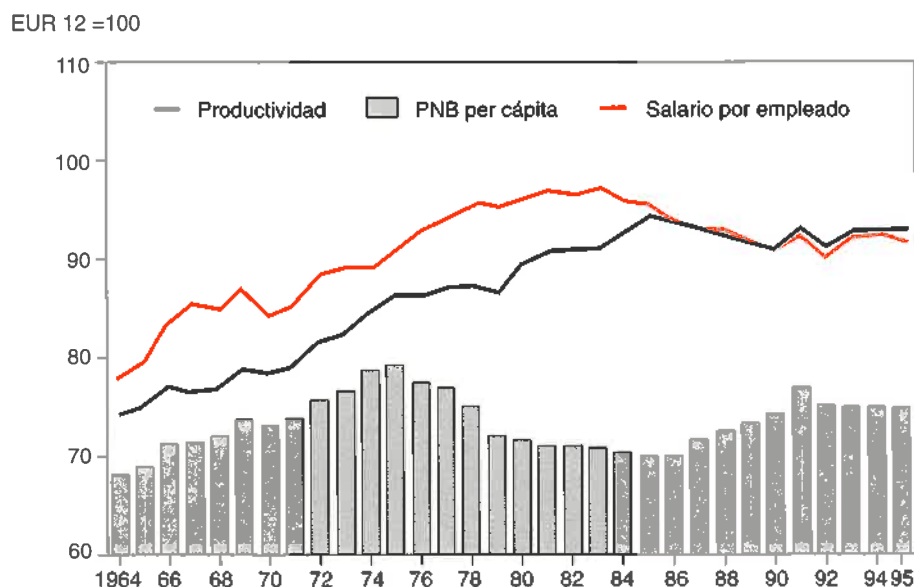


GRAFICO 5
FINANCIACION DEL GOBIERNO CENTRAL



(1) Previsiones de la Comisión anteriores a la presentación del programa de convergencia revisado.

GRAFICO 6
CONVERGENCIA REAL: INDICADORES DE POBLACION Y EMPLEO



cha media, porcentaje aún muy inferior, sin embargo, al que ya tenía España en 1975, que era del 79,4 %. A partir de 1993 se ha perdido convergencia real.

¿A qué se debe dicha convergencia y por qué no ha sido mayor? Tal como muestra el gráfico 6, los cinco puntos de mejora se han debido, en primer lugar, a que la productividad por empleado ha aumentado notablemente, permitiendo un mayor crecimiento de los salarios por persona ocupada, y en segundo lugar, a que entre 1986 y 1990 se logró aumentar el empleo notablemente, lo que redujo la tasa de desempleo en más de seis puntos.

Sin embargo, la convergencia podría haber sido mucho mayor si el nivel de paro fuese menor, ya que después de reducirse del 21,5 % al 16,2 % en 1990, volvió a crecer hasta el 24,3 % en 1994, en parte por la recesión, que ha sido mayor en España que en la media de la Unión Europea, y en parte por la enorme rigidez del mercado laboral español, que hizo que los salarios de los ya empleados crecieran a fuerte ritmo a pesar de que la tasa de desempleo crecía más de ocho puntos. Es decir, los incrementos de aumentos salariales no han ido en paralelo con una mejora de nuestra renta per cápita, sino al contrario, ya que han coincidido con incrementos del paro. Este es, sin duda alguna, el principal problema económico que tiene España. Cada vez tiene menos ocupados con ma-

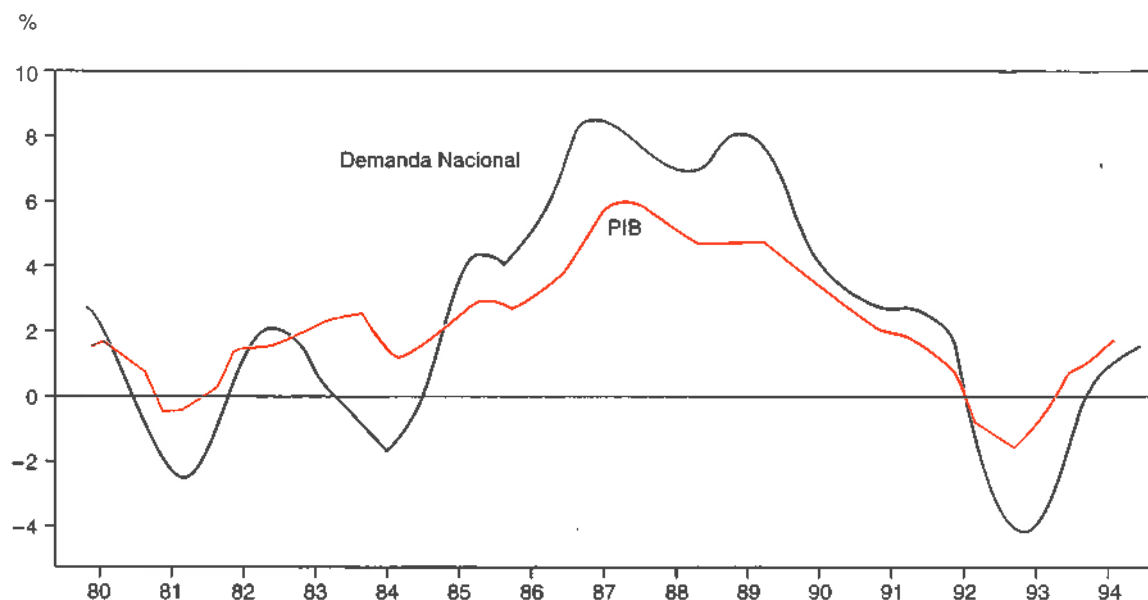
yores salarios y una productividad por ocupado que alcanza ya el 95 % de la media de la Unión Europea y cada vez tiene un mayor número de parados con bajas expectativas de empleo. La convergencia real no se conseguirá mientras el número de parados no se reduzca drásticamente. Es decir, la convergencia no sólo se consigue con mayores salarios de los ocupados sino, sobre todo, con más empleo.

5. Crecimiento desequilibrado

Si algo caracteriza el período de diez años que España lleva integrada en la Unión Europea ha sido la excesiva volatilidad del crecimiento y el mantenimiento de desequilibrios macroeconómicos básicos. En la última década hemos asistido a la mayor expansión de los últimos veinte años y a la mayor recesión de los últimos treinta. Ha sido un ciclo completo de los negocios pero macroeconómicamente desequilibrado. Tal como muestra el gráfico 7, la demanda interna pasó de un pico de +8 % en 1987 a un valle de -4 % en 1993, doce puntos de recorrido en sólo 6 años.

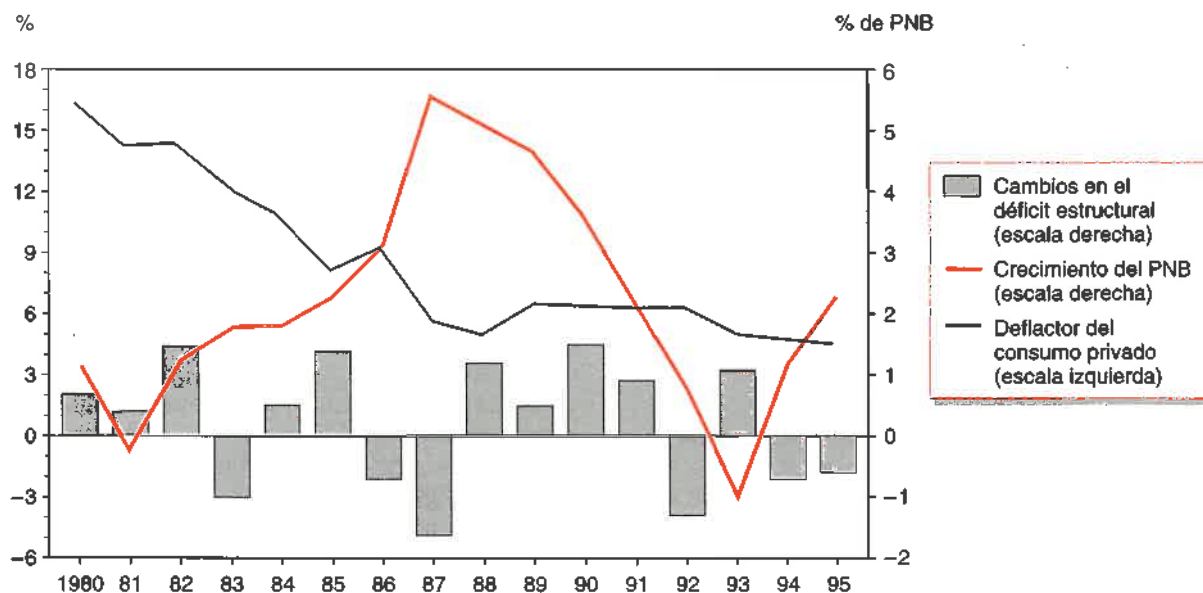
Este comportamiento demuestra que la política macroeconómica no ha sabido estabilizar la economía adecuadamente. Efectivamente, durante la mayor parte de la fase de auge del ciclo la política

GRAFICO 7
EVOLUCION CICLICA DEL PRODUCTO Y LA DEMANDA. TASAS INTERANUALES



Fuentes: INE y Banco de España.

GRAFICO 8
CAMBIOS EN EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (1), CRECIMIENTO DEL PNB Y EN LA INFLACION, AJUSTADOS CICLICAMENTE



(1) Valores positivos (negativos) y acción estructural para aumentar (reducir) el déficit.

fiscal fue procíclica en lugar de anticíclica, especialmente a partir de 1988, tal como se observa en el gráfico 8, y en sentido inverso también fue procíclica en 1992 cuando la recesión era ya muy acusada. Es decir, la única política macroeconómica estabilizadora y anticíclica fue la política monetaria. Ahora bien, ésta estuvo atrapada en un dilema, especialmente a partir de 1989, año en que entramos en el mecanismo de cambios del SME. La política monetaria se enfrentaba a dos objetivos no fácilmente compatibles: o mantener la estabilidad del tipo de cambio o controlar la demanda interna. Controlar esta última requería tipos de interés más elevados y éstos atraían capitales haciendo que la peseta se apreciase y se saliese de la banda ancha del 6 % por arriba. Dichas entradas de capitales tenían además que ser esterilizadas para evitar una mayor demanda interna y una mayor inflación, con lo que se tenían que subir más los tipos de interés entrando en un círculo vicioso. Se tuvo que recurrir temporalmente a otros mecanismos menos ortodoxos para hacer compatibles ambos objetivos, como fueron el racionamiento del crédito y el gravamen a las entradas de capital, pero tampoco dieron resultado.

Como colofón de todo ello, el crecimiento de la demanda interna fue excesivo, la peseta estuvo sobrevalorada, se perdió mucha competitividad, aumentó el paro y, sin embargo, sólo se logró reducir la inflación ligeramente.

Otro desequilibrio resultante de los anteriores fue que a partir de 1986 se registró un déficit creciente de la balanza por cuenta corriente que llegó a ser del 3,8 % del PIB en 1992, y que a pesar de las devaluaciones y de la recesión de 1993 seguía siendo del 1,8 % del PIB en 1993 y del 1 % en 1994, tal como muestra el gráfico 9. Este desequilibrio es peligroso porque es el que, tradicionalmente, ha limitado el crecimiento de la economía española y podría hacerlo de nuevo en la actual recuperación, más aún cuando el grado de apertura español está aún 10 puntos por debajo de la media de la Unión Europea y la economía española está más protegida, especialmente frente a terceros países, que la media de la Unión Europea.

Otro aspecto de la ausencia de equilibrio viene dado por la inflación. Como la apertura de la economía española no ha afectado a los servicios de igual manera que las mercancías, la mayor competencia de las importaciones no ha sido capaz de reducir su tasa de inflación. Con lo que se ha registrado una inflación dual que ha mantenido el índice de precios de los servicios dos y tres puntos por encima del IPC general, como puede observarse en el gráfico 10. El problema del sector servicios es que sigue siendo el más intervenido de la economía española, tiene una excesiva regulación, muchos precios fijados y además una baja productividad. Dado que los salarios suelen negociarse en los servicios con incrementos tan altos o

GRAFICO 9
PRINCIPALES DETERMINANTES DE LA BALANZA POR CUENTA CORRIENTE

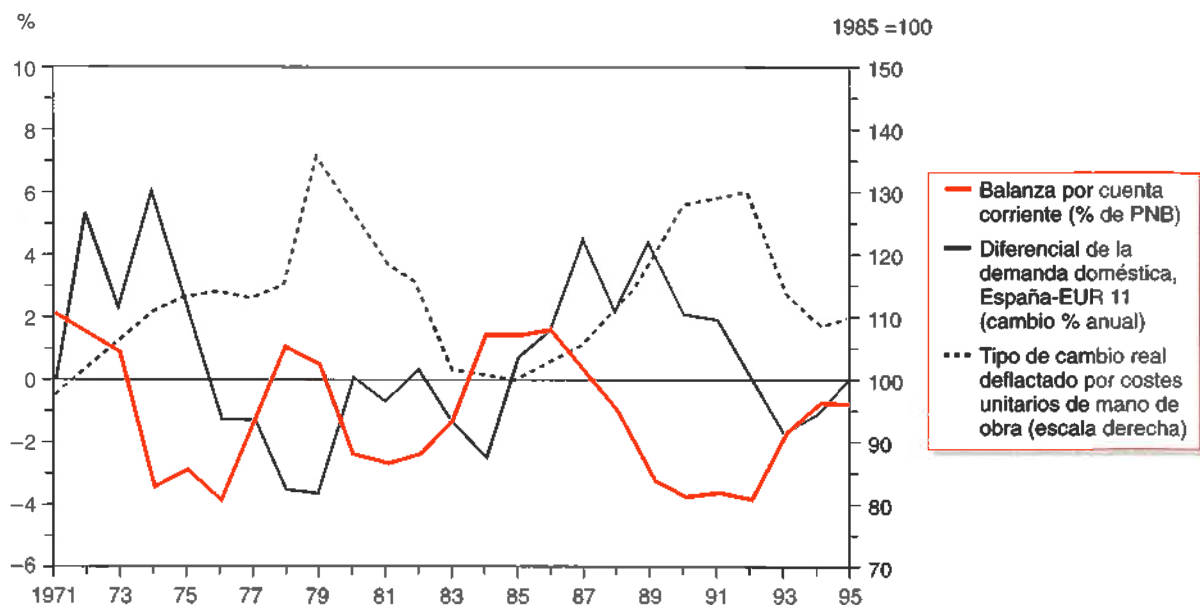
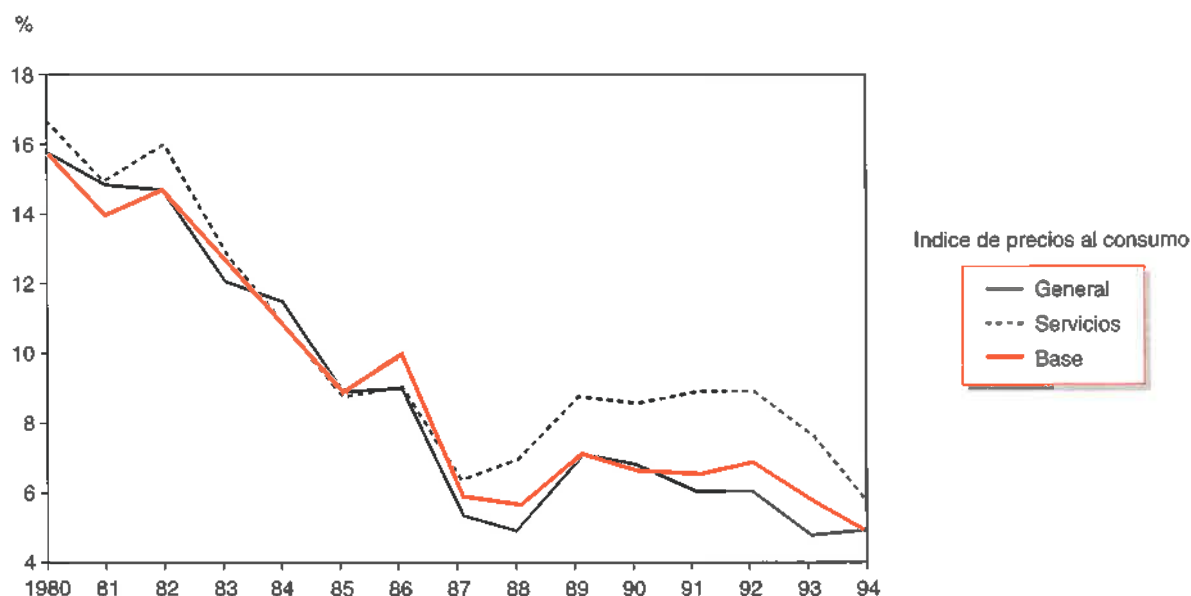


GRAFICO 10
INFLACION



incluso más elevados que en la industria, la inflación no puede reducirse como sería deseable, salvo con recesiones, como ha ocurrido en el 93 y 94, lo que no parece la fórmula más adecuada.

Como consecuencia de este crecimiento tan desequilibrado, el proceso de convergencia también ha sido procíclico, se ha crecido más que la media de la Unión Europea en tiempos de auge y se ha decrecido más que la media europea en períodos de recesión. Esta volatilidad cíclica del crecimiento ha sido nefasta para la economía española, ya que ha afectado muy negativamente al crecimiento a largo plazo. Como los cambios tan acentuados de actividad requieren ajustes muy fuertes y la economía española es aún muy rígida, especialmente en los servicios y en el mercado laboral, dichos ajustes se han hecho con un coste muy elevado en términos de mayor paro y mayor inflación de la deseada.

6. ¿Tiene solución el nivel de desempleo?

Una muestra de la falta de flexibilidad del mercado de trabajo viene expuesta en el gráfico 11, el crecimiento del empleo ha ido muy por debajo del crecimiento del PIB. La economía española es poco creadora de empleo en los auges y lo destruye con enorme facilidad en las recesiones. Otra muestra de dicha rigidez es el comportamiento sa-

larial. A pesar de tener el nivel de paro más alto de la Unión Europea, los salarios españoles han crecido en exceso sobre la media europea en un 2 % anual entre 1986 y 1993. Parte de este comportamiento se debe a que el poder de los sindicatos no sólo es elevado sino que se ha visto reforzado desde que la reforma de 1984 instituyó los contratos temporales que crearon un mercado laboral dual que dio aún más fuerza a los empleados con contratos indefinidos que son los que realmente negocian los salarios y los que se afilian a los sindicatos.

La reciente reforma laboral ha dado un paso adelante importante, pero mantiene dos rigideces relevantes. La primera es la obligatoria autorización administrativa previa para los despidos, que es única en el contexto europeo y que crea un coste muy elevado no sólo por el largo proceso de obtener el despido sino porque siempre se suele establecer la indemnización máxima bien por el administrador o por el magistrado. Esta indemnización tampoco ha sido reducida de facto por la reforma. El gráfico 12 muestra cómo España e Italia, al tener unos costes de despido más altos, tienen una menor creación de empleo que otros países de la OCDE.

La segunda rigidez proviene de la negociación colectiva, que viene demostrando que funciona de una manera muy poco eficiente, ya que no favorece la moderación salarial sino que suele tener el efecto contrario. Dentro de los diferentes sistemas

GRAFICO 11
PNB Y CRECIMIENTO DEL EMPLEO

Cambio anual %

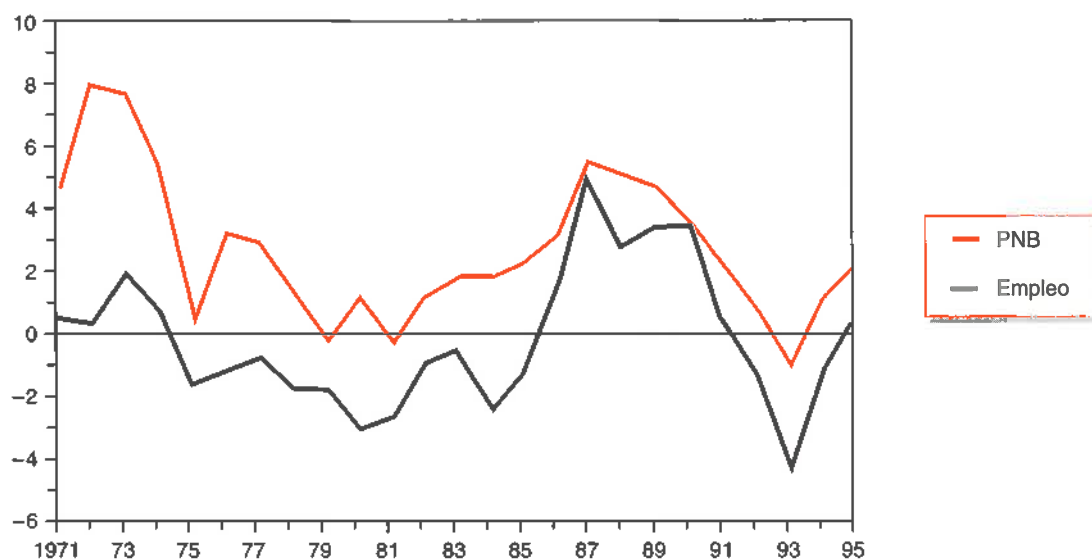
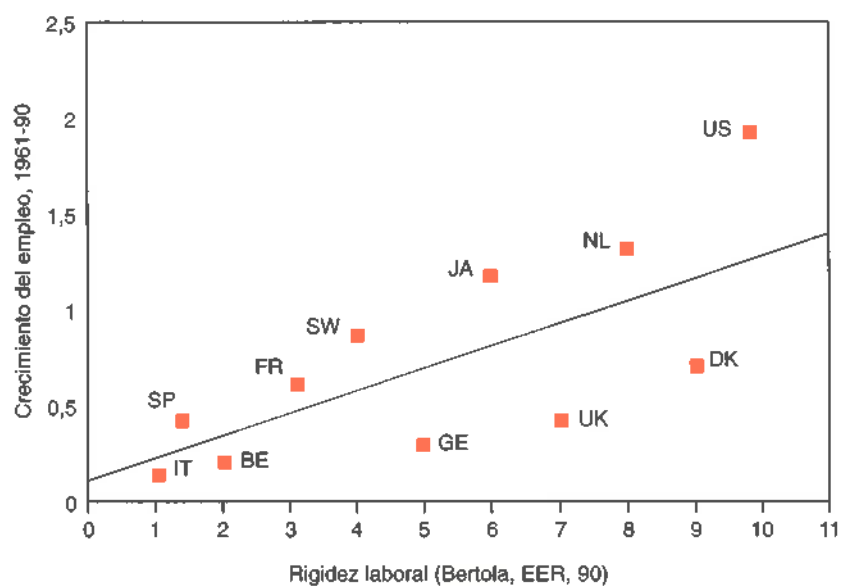


GRAFICO 12
RIGIDEZ LABORAL VS. CRECIMIENTO DEL EMPLEO



de negociación colectiva existentes, los más eficientes son los que se realizan descentralizadamente empresa a empresa. El sistema español es predominantemente sectorial y regional (sólo un 15 % es empresa a empresa) y, por tanto, no tiene ninguna de las características de los más eficientes. Además, lo negociado se aplica automáticamente, como suelo, a todas las empresas del sector o de la región, siendo la posibilidad de descuelgue muy difícil de conseguir. Aunque la nueva reforma permite que las empresas no adopten automáticamente los salarios negociados, tiene que tener un acuerdo previo con los sindicatos o una referencia explícita en la negociación colectiva.

En los aspectos laborales, además, la legislación comunitaria va en una dirección que no ayuda a hacer más flexible el mercado español, ya que la idea fuerza de la Unión Europea es la «Europa Social», que intenta la armonización de todos los aspectos de contratación y condiciones laborales, lo que encarecería aún más el factor trabajo en España.

7. Conclusiones

Nuestros diez años en Europa pueden considerarse como muy positivos, en primer lugar, porque han impuesto unas reglas del juego más abiertas y una mayor libertad en una economía como la española que arrastra secularmente el intervencionismo y el proteccionismo como reglas fundamentales del quehacer económico y, en segundo lugar, porque esta apertura y liberalización son irreversibles, ya que no está en manos de ningún político la posibilidad de dar marcha atrás. Buena parte de dicha apertura ha representado un verdadero choque para el aparato productivo español, que ha tenido que adaptarse en muy poco tiempo a un fortísimo aumento de la competencia. Sin embargo, allí donde no ha habido una disciplinada comunitaria o donde no ha llegado la mayor competencia derivada de la liberalización, el avance ha sido muy poco satisfactorio. Los servicios y el mercado laboral son dos ejemplos claros. Sólo en estos últimos años hay una mayor predisposición comunitaria a introducir la competencia en los servicios y el caso del transporte aéreo de pasajeros y las telecomunicaciones son buena prueba de ello.

Por último, la gestión de la política macroeconómica ha pecado en exceso de procíclica y expansiva, sobre todo en lo que se refiere a la política presupuestaria, que con su continuo crecimiento del gasto ha generado desequilibrios graves en el

manejo de la política monetaria, y ha sido, en buena parte, responsable de la excesiva apreciación de la peseta, de la consiguiente pérdida de competitividad y de que la recesión haya sido después más pronunciada y con una mayor destrucción de empleo.

De cara al futuro, es de esperar que los criterios de convergencia nominal impuestos por el Tratado de Maastricht puedan ayudar a reconducir los desequilibrios fiscales y permitir que la política monetaria se concentre exclusivamente en la lucha contra la inflación, con lo que el crecimiento futuro sea menos volátil y más estable.

Finalmente, el nivel tan elevado de desempleo sigue siendo el mayor obstáculo para que España tenga éxito en la Unión Monetaria y se consiga aumentar la convergencia real. □

El *shock* de la integración europea: liberalización económica y expansión del Estado de bienestar

En los últimos años, la economía española ha experimentado un importante cambio estructural como consecuencia de su plena inserción en el área de los países europeos. Fenómeno que ha supuesto la culminación de una trayectoria iniciada varias décadas atrás, con el plan de estabilización y el abandono de los sueños de autarquía y de nacionalismo económico, y que ha permitido un afortunado desenlace de la azarosa trayectoria seguida por la instauración de la economía de mercado en España. Como es bien sabido, otros episodios anteriores de apertura al exterior se saldaron de manera fallida, con períodos de crisis más o menos intensas que condujeron a fuertes reacciones proteccionistas y de aislamiento. La entrada en la Comunidad Europea —Unión Europea hoy—, que era contemplada con temores e incertidumbres considerables, estuvo acompañada por una importante expansión económica y de un cierto clima de euforia e, incluso, de exceso de confianza, que habría de tener graves repercusiones posteriores. La integración ha supuesto, sin duda, el *shock* más importante y profundo experimentado por la economía española en su historia económica reciente, que si bien ha generado nuevos estímulos y oportunidades de crecimiento y de mejora de la eficiencia, también ha supuesto importantes costes de ajuste, agravados por la escasa capacidad de adaptación de los agentes económicos y por la insuficiente flexibilidad del sistema económico. A pesar de ello, la pertenencia al área europea puede considerarse como una orientación estratégica definitiva y exitosa que goza de una aceptación bastante generalizada en la sociedad y frente a la cual no han surgido opciones alternativas suficientemente arraigadas.

La culminación de la integración europea de la economía española ha sido el principal motor de la liberalización económica y de la expansión de las fuerzas del mercado, que han ido ganando terreno frente a la pesada herencia de intervencionismo y rigidez regulatoria. La liberalización ha avanzado impulsada, principalmente, desde el exterior por los requerimientos derivados de la armonización con el marco regulatorio europeo y por la propia dinámica impuesta por la competencia exterior. Ello explica el hecho de que el proceso haya sido desigual e incompleto; muy avanzado en las áreas de los bienes comercializables y de los servicios financieros, más atrasado en los mercados de los bienes y servicios menos expuestos a la competencia exterior.

La progresiva generalización de los mecanismos del mercado han exigido un aprendizaje muy rápido de las pautas de conducta propias de una

economía occidental avanzada; pautas de conducta que entraban frecuentemente en contradicción con los hábitos heredados de una economía cerrada y fuertemente intervenida, dando lugar a numerosos conflictos y tensiones. Por ello, las transformaciones necesarias se tuvieron que enfrentar a importantes resistencias, especialmente en lo que se refiere a la aceptación de los riesgos inherentes al mercado y a la renuncia de aquellas instituciones y regulaciones que suministraban seguridad y protección en el contexto de las estructuras tradicionales, pero que suponían un obstáculo para el necesario funcionamiento de la competencia.

La actitud frente a los riesgos suscitados por la liberalización y la extensión del mercado se ha ido manifestando al abrigo de una creciente presión por impulsar la red de seguridad propia del Estado de bienestar de los países europeos, cuya implantación en España se encontraba muy poco desarrollada debido a la distinta naturaleza de los mecanismos de protección existentes con anterioridad, que estaban basados, principalmente, en el supuesto papel protector de una regulación estricta y minuciosa de numerosísimos aspectos de la actividad económica.

La tendencia a recurrir al Estado en búsqueda de protección frente a los riesgos del mercado reflejaba, ante todo, la insuficiente asunción de las reglas del juego del modelo económico que imponía la apertura al exterior. Estas actitudes, a menudo amparadas en la pretensión de cerrar la brecha que nos separaba de los niveles de vida europeos, fueron escasamente contrarrestadas por la orientación de la política económica y empujaron una expansión excesivamente rápida del Estado de bienestar, multiplicando las ineficiencias de un proceso que se ha desarrollado a contracorriente de las tendencias hacia su revisión que ya imperaban en la mayoría de los países europeos.

La integración europea se puede analizar, como es lógico, desde múltiples vertientes. En este artículo se renuncia a hacer un balance de los efectos positivos y negativos que la han acompañado, para concentrar la atención en las repercusiones del proceso contradictorio desencadenado por la misma como consecuencia del despliegue del funcionamiento de las fuerzas del mercado —que ha implicado la liberalización económica— en coincidencia temporal con un rápido crecimiento del sector público —derivado de la extensión del Estado del bienestar y de la tendencia a acceder a las demandas de protección frente a todo tipo de contingencias—. Este proceso contradictorio ha estado plagado de problemas complicados y

de conflictos frecuentes que han afectado al comportamiento de muchas instituciones, siendo la política económica el terreno en que las manifestaciones han sido, probablemente, más agudas.

La interpretación de los problemas económicos que han acompañado a la integración europea en términos de la tensión generada por estos dos procesos contradictorios pretende superar otros enfoques, parciales pero muy extendidos, que ponen el énfasis en uno solo de ellos, haciendo culpable de todos los desequilibrios y problemas del período de apertura al exterior a la liberalización económica, en unos casos, o al rápido crecimiento del sector público, en otros.

Las tensiones que han surgido de este desarrollo se vieron agravadas, además, por la conflictividad generada por las tendencias demográficas de la sociedad española, por el cambio social experimentado durante ese período y por la consolidación de la transición a la democracia.

La pirámide de edades de la población española en conjunción con la inversión de los flujos migratorios —derivada, en gran parte, del cambio operado en el nivel relativo de vida de los españoles— y con la creciente, por tardía, incorporación de la mujer al trabajo generó una fuerte presión de la oferta de trabajo, que habría sido muy difícil de absorber incluso en condiciones normales de flexibilidad del mercado laboral. A su vez, la estructura productiva continuó su progresivo desplazamiento hacia la industria y, sobre todo, hacia los servicios, hasta dejar reducido el peso del sector primario a las proporciones propias de los países industrialmente avanzados. Desplazamiento que impulsó la liberación de los elevados excedentes de mano de obra que existían en este último sector, en forma de subempleo, y la rápida urbanización de la población española.

En el plano social, todos estos cambios, unidos al rápido aumento de la renta per cápita, se han manifestado principalmente en una demanda creciente de educación, sanidad, servicios públicos e infraestructuras, a las que el Estado ha tendido a responder con relativa celeridad. La escolarización obligatoria se ha extendido hasta los dieciocho años y la proporción de la población ocupada con estudios secundarios o superiores ha aumentado del 15 % en 1977 a cerca del 50 % en la actualidad, siendo especialmente significativo el rápido aumento en los niveles educativos de la población femenina. La inversión pública en infraestructuras también ha sido muy cuantiosa. Todo ello ha generado importantes problemas presupuestarios, pero no ha evitado el mantenimiento de unos ni-

veles de insatisfacción y malestar social relativamente elevados.

El conjunto de fuerzas liberadas por estos procesos se ha manifestado, además, en el entorno creado por un cambio político muy intenso. Las instituciones democráticas vigentes en los países de la Europa occidental habían emergido a finales de la década de los setenta, pero su consolidación se prolongó durante toda la década de los ochenta, sin que en algunos aspectos pueda todavía darse por concluida. Estos condicionantes han incidido en las instituciones encargadas de articular las políticas económicas y las reformas estructurales necesarias en diversos ámbitos del sistema económico. Especialmente importantes han sido las repercusiones en la organización del Estado y de su régimen económico, ya que el cambio político ha supuesto la transformación de un Estado fuertemente centralizado en una nueva estructura en la que diecisiete comunidades autónomas gestionan más de la cuarta parte del gasto público y tienen atribuidas unas competencias muy amplias que condicionan decisivamente la marcha de las finanzas públicas y el contenido posible de la política macroeconómica.

Las tensiones generadas por el cambio se han hecho presentes de una manera u otra en casi todas las parcelas de la economía, pero han alcanzado un protagonismo especial en dos de ellas: el de las relaciones industriales y el funcionamiento del mercado de trabajo; el de la actividad económica del sector público y la política presupuestaria. En ambas áreas se han generado obstáculos muy serios para la instrumentación de una política macroeconómica de estabilidad y convergencia con Europa.

* * *

El mercado de trabajo es, sin duda, el área de la economía española en la que se han planteado con mayor intensidad las contradicciones y conflictos entre las exigencias de la dinámica liberalizadora y las demandas de protección o las resistencias frente al cambio y los nuevos riesgos. También, posiblemente, donde las repercusiones de estas tensiones conflictivas han podido alcanzar mayor gravedad. El hecho de que los rasgos fundamentales del diagnóstico que se podía hacer a principios de los ochenta se mantuvieran al menos hasta 1992, antes de que se decidiese emprender una nueva reforma de este mercado, no puede menos de producir un cierto desaliento.

A principio de los años ochenta ya era evidente que el resultado de la combinación de la herencia

del marco institucional propio del régimen político anterior y de los cambios introducidos por la transición a la democracia carecía de la coherencia y de la flexibilidad necesarias para facilitar el ajuste de las empresas y la creación de empleo en una economía progresivamente liberalizada y abierta al exterior.

Durante el régimen político anterior, las relaciones laborales se regían por un sistema de negociación colectiva desvirtuado por la ausencia de sindicatos libres y cuyo contenido estaba constreñido por las restricciones regulatorias de las ordenanzas laborales. El Gobierno conservaba, a través de numerosos procedimientos, un elevado margen de incidencia en la fijación de los salarios y se mantenía un sistema retributivo que facilitaba la diferenciación salarial. La protección frente al desempleo, como mecanismo de la Seguridad Social, era prácticamente inexistente y la legislación de los despidos disciplinarios o por razones de conflictividad laboral o política era muy permisiva. En contrapartida, la contratación laboral era indefinida y los trabajadores se encontraban protegidos por unos elevados costes de despido, que tenían escasa significación económica en una economía muy rígida y en constante expansión.

En aquel marco, las distorsiones que generaba la excesiva rigidez del empleo estaban sobradamente compensadas por el bajo nivel de los salarios y la enorme flexibilidad de la estructura salarial, que permitía el ajuste a las condiciones cíclicas y a las circunstancias de cada empresa. Sin embargo, ese modelo resultaba incompatible con las libertades de una economía de mercado y con los requisitos de la democracia política. La transición a la democracia y la instauración de un marco jurídico respetuoso con las libertades individuales alteraron sustancialmente la coherencia interna del entramado institucional heredado. La adaptación a los requerimientos de la nueva situación estuvo, sin embargo, fuertemente condicionada por las exigencias del difícil equilibrio político de aquella etapa. Los sindicatos adquirieron el protagonismo que les correspondía en una organización democrática del mercado de trabajo, y tendieron a considerar las garantías heredadas de la regulación del régimen anterior como logros sociales que la democracia no podía poner en cuestión.

Así, el Estatuto de los Trabajadores de 1990, aunque introdujo algunos elementos de racionalidad y clarificó la situación, consagró la permanencia de buena parte de la legislación anterior. En concreto, mantuvo en lo sustancial la rigidez del sistema de contratación, cuyos efectos económicos se habrían de ver realizados por la incidencia

de la acción de los sindicatos sobre el crecimiento de los salarios y la estructura salarial, y por la grave crisis económica.

Aunque el Estatuto de los Trabajadores incorporó una nueva regulación de la extinción de los contratos laborales, la reducción del coste legal del despido y la agilización de la tramitación administrativa de los expedientes de crisis que se llevó a cabo fue insuficiente. Se mantuvieron elevadas indemnizaciones por despido, que habían sido la única protección frente al desempleo en el régimen autoritario, pero que habían perdido buena parte de su justificación en el nuevo marco de relaciones laborales, que garantizaba un verdadero seguro de desempleo a los trabajadores en paro. Bajo estas restricciones, la grave crisis económica de comienzos de los ochenta indujo un drástico ajuste de las plantillas de las empresas y un auténtico colapso de la inversión, haciendo imprescindible una reforma flexibilizadora del marco institucional del mercado de trabajo. Se optó, entonces, por una reforma negociada del Estatuto de los Trabajadores que ampliaba las posibilidades de contratación temporal. Se abrían así nuevas vías de acceso al empleo que soslayaban los desincentivos procedentes de los altos costes de despido, pero se mantenían las garantías para los trabajadores con contratos indefinidos. Con ello se destapó una importante válvula de escape que permitió un rápido crecimiento del empleo y que estimuló la recuperación de la inversión y la expansión económica. Sin embargo, ello no podía considerarse como una solución razonable y estable a los problemas de fondo, ya que se basaba en una progresiva dicotomización del mercado de trabajo en dos categorías de empleados: los fijos, que permanecían protegidos por unos elevados costes de despido y eran los que negociaban los convenios, y los temporales, que permitían una mayor flexibilidad de las plantillas y no participaban en las negociaciones salariales.

El mantenimiento, sin alteración, de los mecanismos de extinción de los contratos indefinidos condujo a una progresiva reducción del segmento de los trabajadores con empleo fijo, a la vez que la generalización de la contratación temporal tendió a exacerbar la sensibilidad del nivel global de empleo respecto a las condiciones cíclicas de la economía. Los efectos indeseables de esta estructura dicotómica se pusieron de manifiesto durante la recesión de 1992 en forma de un ajuste muy violento del nivel de empleo, que en muy pocos meses destruyó la generación neta de puestos de trabajo realizada a lo largo de varios años. Paralelamente, esta estructura segmentada favoreció la inercia

alcista de los salarios y el mantenimiento de los desequilibrios macroeconómicos, ya que los elevados costes de ajuste del empleo indefinido permitían ampliar el poder adquisitivo de estos trabajadores, incluso en presencia de fuertes aumentos del paro.

Los hechos acaecidos con motivo de la recesión económica de 1992 y 1993 pusieron de manifiesto el agotamiento de la solución parcial introducida a mediados de los años ochenta. Las disfuncionalidades que generó la óptica dual con la que se abordó la misma hacían inevitable una reforma más profunda que desarrollase un sistema más homogéneo, que garantizase la igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo y un nivel suficiente de protección social para los trabajadores, y que en conexión con una estructura salarial más flexible, permitiese sentar las bases para aumentar la capacidad de generar empleo en la economía española.

La nueva reforma del mercado de trabajo, introducida en 1993, obedeció, en principio, a esta concepción más global según la cual la mejora de la eficiencia en el funcionamiento de este mercado requería la modificación de numerosos aspectos del marco regulatorio e institucional. De acuerdo con esta filosofía, se introdujeron cambios que afectaban al proceso de colocación y formación, a las modalidades de contratación y mecanismos de salida del mercado de trabajo, a la movilidad funcional y geográfica dentro de las empresas, a las posibilidades de modificar las condiciones de trabajo, a la ordenación de la jornada laboral, a la negociación colectiva y a la propia estructura del salario. En este sentido, ha sido la reforma más amplia y profunda de las abordadas hasta el momento. Sin embargo, siguió obedeciendo a una estrategia gradualista que pretendía minimizar la resistencia frente a los cambios de los mecanismos de seguridad heredados del pasado. La reforma renunció a superar la estructura segmentada del mercado de trabajo. En vez de ello, trató de encontrar un equilibrio entre una cierta flexibilización de los contratos indefinidos y una menor permisividad frente a la contratación temporal. Un equilibrio que era muy difícil de conseguir, que no estaba exento de riesgos, y que en ningún caso podía considerarse como una solución permanente a los problemas de fondo.

La reforma no modificó la cuantía de las indemnizaciones por despido en los contratos indefinidos y mantuvo la autorización administrativa para los despidos colectivos, que eran las raíces principales de la rigidez del mercado de trabajo español. Sin embargo, se adoptaron un conjunto de medi-

das que tendían a reducir su posible impacto y que trataban de amortiguar la presencia de los factores que determinaban una tendencia generalizada a pactar indemnizaciones superiores a las legalmente establecidas. En este terreno, la reforma ha ampliado los supuestos de despido por causas objetivas, ha introducido umbrales para la autorización administrativa de los despidos colectivos —basados en el número de trabajadores afectados— y ha agilizado los procedimientos de tramitación.

Respecto a la contratación no indefinida, la reforma ha potenciado los contratos formativos, de aprendizaje y a tiempo parcial, ha mantenido los contratos temporales para los supuestos restringidos contemplados en el Estatuto de los Trabajadores (contrato de obra o de servicios, eventual por causas de la producción, interinidad y lanzamiento de nueva actividad). Sin embargo, los contratos temporales de fomento del empleo, que fueron profusamente utilizados durante la pasada recuperación económica, han quedado suprimidos. En este sentido, el principal riesgo es que la flexibilidad introducida en la contratación indefinida puede resultar insuficiente para compensar la creación de empleo que se canalizaba a través de los contratos temporales sin causas específicas y que han quedado suprimidos. Este es un riesgo importante que revela la persistencia de un problema al que no se le ha acabado de dar una solución estable y duradera y que amenaza con agotar pronto el alcance de la última reforma si no se abordan nuevos pasos.

* * *

Es en el escenario de la política presupuestaria, sin embargo, donde más directamente se han hecho presentes las numerosas y variadas presiones para que el sector público protegiese frente a los nuevos riesgos o sustituyese mediante acciones presupuestarias de naturaleza diversa las redes de seguridad que proporcionaban las viejas regulaciones y reglamentaciones. Impulsado todo ello, además, por las aspiraciones sociales suscitadas en el entorno de aquellos años, que vinculaban la integración europea a una progresiva aproximación a los niveles de bienestar de los países centroeuropeos. Dichas aspiraciones se vieron, sin duda, exacerbadas por el elevado ritmo de crecimiento económico alcanzado durante los primeros estadios de la integración.

Esa tensión incidió sobre un sector público no suficientemente preparado para adecuar su actuación a los requerimientos del funcionamiento de

una economía de mercado y fuertemente lastrado por la herencia de un pasado intervencionista, que se materializaba en un amplio conjunto de empresas públicas, que era fuente de cuantiosas pérdidas y que generaba una elevada rigidez en la asignación de recursos.

Las bases del nuevo estado fiscal datan tan sólo de finales de los años setenta y su articulación práctica se vio constantemente interferida por el esfuerzo de adaptación requerido por la propia liberalización de la economía y, sobre todo, por la armonización exigida por la integración europea.

Los riesgos que suponía para la política económica la adopción de una actitud permeable frente al conjunto de presiones que empujaban en la dirección de una rápida extensión del sector público y que contenían el embrión de una tendencia al desequilibrio presupuestario se encontraban, no obstante, engañosamente silenciados por una situación de partida aparentemente robusta. Esta se caracterizaba por una dimensión del sector público reducida en comparación con la de otros países industriales y por una posición financiera considerablemente saneada. Ambas consideraciones resultaban, sin embargo, artificiosas. En el primer aspecto, dicha comparación, pretendidamente favorable, excluía a los países de tradición más liberal y con una mayor solidez de sus estructuras de mercado e ignoraba que incluso en aquellos países con mayor orientación hacia el desarrollo del Estado del bienestar, la dimensión del sector público había guardado históricamente una cierta relación con su propio grado de desarrollo. De hecho, las comparaciones estáticas entre las dimensiones de los sectores públicos de países con fuertes diferencias en su nivel económico carece de sentido. En todas las economías caracterizadas por un gran desarrollo del Estado de bienestar, ésta ha sido gradual e, incluso, relativamente lento, y a finales de los setenta empezaron a experimentar una cierta tendencia, interrumpida de nuevo en los noventa, hacia la reducción de una dimensión que se consideraba excesiva y fuente de rigidez y de problemas para la competitividad de sus economías.

Respecto al segundo aspecto, no se prestaba suficiente atención al hecho de que la solidez de la situación financiera de partida, en términos del bajo nivel de endeudamiento de las administraciones públicas, era el resultado de la relativa disciplina presupuestaria del pasado, donde, por ejemplo, en los años setenta una Seguridad Social excedentaria había permitido financiar holgadamente los déficit del Estado y, sobre todo, de la existencia de numerosos mecanismos de financiación privile-

giada que limitaban la acumulación de deudas y reducían el coste del endeudamiento. Ello no debería haber ocultado que en ausencia de tales mecanismos, como corresponde a una economía de mercado, la acumulación de déficit cuantiosos conduce inevitablemente a un rápido deterioro de la situación, cuya reversión resulta entonces muy costosa.

A la hora de valorar la política presupuestaria reciente conviene distinguir dos periodos con una línea divisoria en el año 1988, en los que se pueden identificar ciertas diferencias de orientación y en la entidad de los problemas registrados (1). El primer periodo se caracteriza por una paulatina corrección de los desequilibrios que se habían acumulado a principios de la década de los ochenta como consecuencia de la superposición de la tendencia a la expansión del gasto público y de los efectos de la crisis económica inducida por los *shocks* del petróleo. El aumento de la recaudación, impulsado por la reforma fiscal introducida a finales de la década anterior, resultaba, sin embargo, insuficiente para compensar la fuerte presión sobre el gasto, por lo que se había llegado a un elevado déficit público (6,9 % del PIB en 1985).

El esfuerzo de consolidación fiscal que se realizó en los dos años siguientes, apoyado en los efectos automáticos de la recuperación cíclica, colocó dicha cifra en el 3,1 % del PIB en 1997, mientras el saldo vivo de la deuda pública alcanzaba el 46 % del PIB. Al inicio de la fase expansiva, la economía española se encontraba, por tanto, con una situación saneada de las finanzas públicas, que de haberse mantenido aprovechando el juego de los propios estabilizadores automáticos durante la expansión habría mejorado sustancialmente sus posibilidades de crecimiento equilibrado a medio y largo plazo.

Sin embargo, el año 1988 marcó un punto de inflexión en la evolución de las cuentas públicas. Al progresivo agotamiento de los efectos beneficiosos del ciclo se añadió una presión acrecentada que pretendía la cobertura por parte del Estado de una amplia gama de contingencias y que buscaba expandir el Estado del bienestar, con la supuesta intención de ampliar la participación de la sociedad en los efectos de la bonanza económica. La huelga general de diciembre de 1988, convocada por los sindicatos para protestar frente a un intento de reforma muy parcial del mercado de trabajo y en demanda de una ampliación de la cobertura del seguro de desempleo, fue la cristalización más visible de dichas presiones.

La política presupuestaria pareció entonces reaccionar frente a ese nuevo contexto como si el

aumento de la recaudación impositiva que se registraba en una etapa de excepcional expansión fuese a ser permanente. De hecho, en aquel clima se accedió a modificaciones del marco legal y de la protección social que implicaban una ampliación de los derechos subjetivos de los ciudadanos frente al Estado y que suponían, por tanto, nuevas corrientes permanentes, y en algunos casos crecientes, del gasto público futuro.

Como resultado de ello, el déficit público quedó prácticamente estancado en el 3 % del PIB hasta 1990, a pesar del dinamismo de la recaudación. En cuanto se inició la desaceleración cíclica se hizo evidente la larvada tendencia al aumento del déficit público, a pesar del buen comportamiento en algunos años de ciertas rúbricas de ingresos públicos de naturaleza transitoria como los beneficios del Banco de España o los procedentes de las privatizaciones.

Dicha tendencia se agudizó en 1993 como resultado de un cierto cambio en el tono de la política presupuestaria, que en un contexto de acentuada recesión y de elevada incertidumbre sobre el horizonte y el calendario de la Unión Monetaria, decidió conceder prioridad al alivio de los efectos de la situación cíclica, posponiendo los esfuerzos que habrían de hacerse para enderezar el rumbo de las finanzas públicas. El resultado de ello fue un aumento del déficit público hasta el 7,3 % del PIB en 1993 y una aceleración de la senda de crecimiento del saldo de la deuda pública hasta situarse en las proximidades del 60 % del PIB en ese mismo año.

El deterioro del desequilibrio presupuestario fue paralelo a un aumento de los gastos públicos más rápido que el crecimiento del PIB nominal (de hecho, el peso del gasto público en relación al PIB aumentó en 8 puntos, desde 41,1 % en 1988 hasta el 49,1 % en 1994, pudiéndose identificar dicho periodo como el de más rápida expansión del sector público). El aumento de los ingresos que acompañó al incremento de la presión fiscal no fue suficiente para compensar una expansión tan rápida del gasto (el peso de los ingresos públicos en el PIB aumentó en el mismo periodo en tan sólo 4,1 % de PIB). Aunque no es éste el lugar adecuado para analizar por componentes la evolución del gasto público, sí es necesario señalar que según la Comisión de la UE más de la mitad de dicho incremento se debe a gastos destinados al Estado del bienestar, bien para la provisión de servicios no de mercado, como la sanidad o la educación, bien en forma de prestaciones a las familias. Por lo que se refiere a estas últimas, su crecimiento fue sistemáticamente superior al del PIB nominal en una media del 4 % anual durante todo el periodo 1988-

1993. Este comportamiento se añadió a un rápido aumento del consumo público, impulsado sobre todo por el incremento de la remuneración de los asalariados, en su doble componente del empleo público y de las subidas retributivas anuales, y a un aumento del peso de la inversión pública, que pasó del 3,4 % del PIB en 1988 al 5,2 % en 1990, para reducirse al 4,5 % en 1993.

Cuando se intenta determinar el tono de la política presupuestaria deslindando las consecuencias de las decisiones discrecionales de las autoridades de los efectos cíclicos inducidos por las oscilaciones de la actividad, aunque esto no es algo que se pueda medir sin ambigüedades, la mayoría de los estudios apuntan a que ésta tuvo un carácter expansivo durante todos los años de este período, con la única excepción de 1992, cuando adoptó un comportamiento ligeramente contractivo. Ello implica que durante toda la fase de auge la política presupuestaria, en vez de ejercer la acción anticíclica que se deriva de los estabilizadores automáticos y que se requiere para el buen funcionamiento de los equilibrios macroeconómicos, tendió a agudizar las tensiones propias del ciclo, desequilibrando la combinación de las políticas de estabilidad.

Si se aplica la misma metodología para analizar por separado el comportamiento de ingresos y gastos públicos, se obtiene que el efecto neto expansivo resultante fue la consecuencia de un comportamiento permanentemente contractivo de los ingresos (derivado del aumento de la presión fiscal) y de un comportamiento permanentemente expansivo del gasto, que superó en todos los años, salvo en 1992, la influencia de los ingresos.

Estas pautas son atribuibles, en términos generales, tanto a las administraciones centrales del Estado como a las administraciones territoriales y locales, con la salvedad de que en los dos últimos años del período estas últimas adoptaron un tono más decididamente contractivo que la Administración central.

En la esfera del Estado este comportamiento se produjo como consecuencia de desviaciones sistemáticas respecto a las cifras establecidas en los Presupuestos Generales del Estado. Hecho éste que pone de manifiesto la escasa virtualidad de los propios presupuestos como instrumento efectivo para el control del crecimiento del gasto, y que plantea un serio problema de credibilidad, ya que apunta a una posible inadecuación de los mecanismos y técnicas de control presupuestario.

La progresiva erosión de credibilidad de la política presupuestaria se puso de manifiesto, especialmente, con motivo del fallido Programa de Con-

vergencia de 1992. Dada la enorme dificultad de alcanzar la estabilidad nominal y cambiaria que requiere la integración europea en un contexto de movilidad completa de los capitales y de supresión de todos los mecanismos de financiación privilegiada del sector público, el núcleo del Programa de Convergencia tenía que estar constituido por un gran esfuerzo de consolidación fiscal y por una serie de reformas estructurales orientadas a estimular la flexibilidad y la competitividad de la economía.

En coherencia con esta necesidad, el Programa de Convergencia proponía, efectivamente, una senda de reducción del déficit público de las administraciones públicas hasta alcanzar el 1 % del PIB en 1996. Sin embargo, dicha programación, ambiciosa y voluntarista, se basaba principalmente en un optimismo excesivo en los escenarios de base, que suponían una inminente recuperación de la rápida senda de crecimiento de los años anteriores, cuando todos los elementos de juicio indicaban la proximidad de una recesión, aunque quizá no tan intensa ni tan larga como la que finalmente se produjo. El Programa de Convergencia incorporaba unas previsiones de crecimiento del PIB del 3 % en 1992 y del 3,3 % para 1993, cuando los resultados finales fueron del 0,8 % en 1992 y del -1 % en 1993. Es decir, una discrepancia acumulada de 5,5 puntos en tan sólo dos años.

Esta forma de presentar el Programa de Convergencia tendió a oscurecer la realidad de los problemas existentes y el esfuerzo necesario para vencer los obstáculos que se oponían al crecimiento sostenido y la convergencia con Europa. El resultado no podía ser otro que un fracaso del plan a los pocos meses de su aprobación, con un grave deterioro de la confianza de la propia programación presupuestaria a corto y medio plazo. Confianza que volvería a ser inmediatamente necesaria cuando a finales de 1993 se hacía patente otra vez la urgencia de abordar nuevos y más enérgicos programas de consolidación presupuestaria para detener las tendencias al desequilibrio que se habían puesto en marcha en ejercicios anteriores. Así, el nuevo plan de convergencia revisado en 1994 tuvo que enfrentarse a opciones más duras y costosas para ofrecer unas perspectivas más pobres en términos de aproximación a los requisitos de convergencia.

Un factor, sin duda, determinante de la intensidad de los problemas recientes de política económica fue el hecho de que a la pérdida de eficacia de los instrumentos tradicionales de las políticas de estabilización se le sumara la fricción constante con una política presupuestaria que seguía una lógica propia no convergente con los objetivos de esta-

bilidad. Este desequilibrio de las políticas macroeconómicas habría de resultar muy perjudicial en un contexto de elevada inestabilidad de los movimientos de capital y de cierta propensión de los mercados hacia los episodios de turbulencia.

Para que las políticas macroeconómicas de estabilidad sean eficaces en un contexto abierto y liberalizado y en el terreno resbaladizo de los mercados financieros internacionales actuales deben perseguir objetivos a medio y largo plazo, consistentes en la estabilidad de precios y la rectitud financiera. Y deben ser formuladas con realismo y aplicadas con coherencia por parte de las autoridades para alcanzar la credibilidad necesaria. En este sentido, las desviaciones frecuentes en la ejecución del presupuesto, el voluntarismo en la fijación de los objetivos de inflación de algunos años y cierto idealismo en los escenarios que sirvieron de base para la formulación del Programa de Convergencia de 1992 supusieron una pérdida de credibilidad que erosionó la capacidad de maniobra de las políticas de estabilidad.

El desarme frente a la competencia exterior y la plena apertura a los movimientos de capital, procesos irreversibles por los elevadísimos costes que implicaría cualquier intento de revisión, imponen exigencias extraordinariamente severas para la articulación de las políticas económicas nacionales. El sometimiento constante al escrutinio de los mercados financieros internacionales implica una gran vulnerabilidad frente a los cambios de clima en los mismos, si las economías nacionales no gozan de un prestigio suficiente en términos de estabilidad macroeconómica y solidez de sus finanzas públicas. Cuando no se dan estos requisitos, la tendencia a la sobre-reacción de los mercados puede implicar distorsiones muy costosas. La experiencia reciente de la economía española suministra ejemplos muy claros de estas situaciones.

A veces, sin embargo, las políticas fallan porque se carece del marco institucional apropiado para su correcta formulación e implementación. Tal es el caso de la ausencia de mecanismos eficaces de control presupuestario que eviten las desviaciones voluminosas y sistemáticas en su ejecución. Sin esos mecanismos las políticas de rigor presupuestario carecen de la credibilidad necesaria cuando se enuncian y tienen poca virtualidad los programas de consolidación presupuestaria a medio y largo plazo.

De la revisión, sumaria e incompleta, de algunos de los problemas de fondo que se han puesto de manifiesto con motivo de la integración europea de la economía española, se deduce que el gran reto que ésta tiene ante sí en los próximos años es el

de demostrar su capacidad para desenvolverse, sin artificios protectores, en un marco altamente competitivo con economías nacionales de una gran potencialidad económica y con una larga tradición, asumida por sus agentes económicos, de libre funcionamiento de las fuerzas del mercado. □

NOTA

- (1) Esta periodificación, así como el tratamiento de los problemas de la política presupuestaria, se basan en un trabajo, muy extenso y exhaustivo, en curso de elaboración de Ángel Luis Gómez y José M.^a Roldán.

Las políticas macroeconómicas y el sector exterior

1. Introducción

Este trabajo pretende mostrar los efectos que la combinación de políticas monetaria y fiscal aplicadas en nuestro país desde el ingreso en la CEE ha tenido sobre la evolución de la economía española, y especialmente sobre el sector exterior. Para ello se utilizan dos instrumentos básicos.

Un instrumento contable, la balanza de pagos, nos permitirá revisar de forma ordenada la evolución de las cuentas externas españolas entre 1985 y 1993.

Un instrumento analítico, el modelo Mundell-Fleming con alta movilidad de capitales, con el que se intenta explicar formalmente los hechos estilizados antes descritos. Como se verá, a pesar de su simplicidad y los supuestos fuertemente restrictivos en que se basa, las predicciones generadas por este modelo coinciden con muchos de los acontecimientos observados en la economía española en estos años.

Se concluye con algunas reflexiones finales sobre el cambio en las políticas macroeconómicas que se aplicó en España durante 1993.

2. Evolución del sector exterior (1985-1993)

El objetivo de esta sección es describir los hechos más destacados que reflejan las distintas partidas de la balanza de pagos desde el ingreso de España en la CEE el 1 de enero de 1986.

En el gráfico 1 se recogen los datos sobre el saldo por cuenta corriente y sus distintos componentes (balanza comercial, de servicios y transferencias).

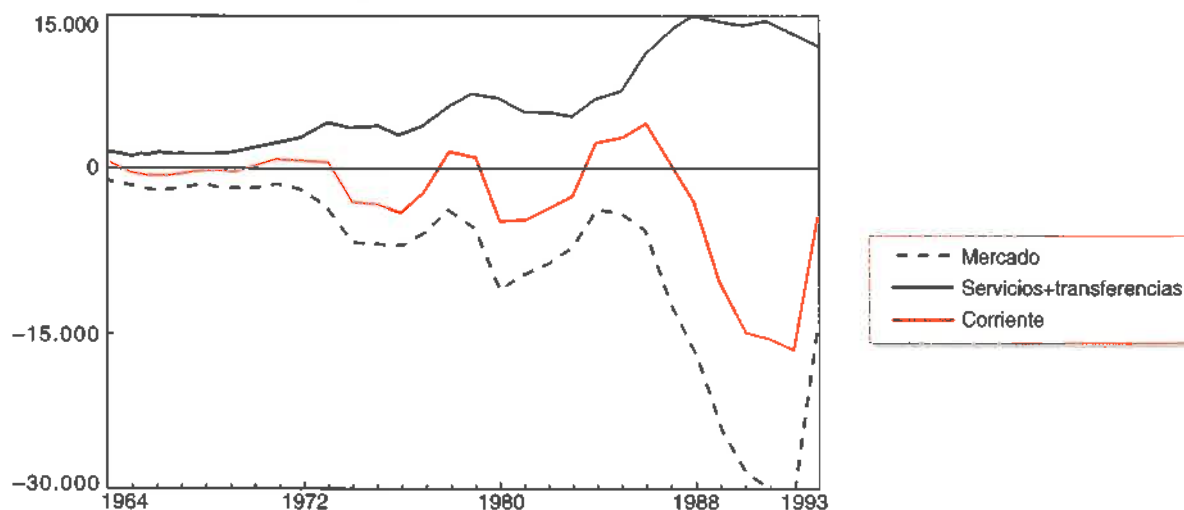
La balanza comercial ha sido históricamente deficitaria en nuestro país. Esto se ha debido principalmente a dependencia exterior en el aprovisionamiento de materias primas (petróleo...) y bienes de capital de alta tecnología. La dependencia energética se pone de manifiesto con claridad en las repercusiones de las alzas del precio del petróleo en 1974 y 1979. El deterioro experimentado por el saldo comercial tras la entrada en la CEE no es menos severo. El gráfico 2 muestra que se debe a un intenso crecimiento de las importaciones, a pesar de la reducción de los precios energéticos en estos años.

Normalmente, los superávits en la balanza de servicios y transferencias compensaban el déficit comercial, de modo que la balanza por cuenta corriente se mantenía equilibrada, alternaban pequeños déficit y superávit. El incremento del déficit comercial entre 1985 y 1992 es de tal magnitud

Alvaro Anchuelo Crego

*Profesor Titular de Economía Aplicada.
Universidad de Salamanca*

GRAFICO 1
LA BALANZA POR CUENTA CORRIENTE
 (Millones de dólares)



que, aunque coincide con un aumento de los ingresos por servicios y transferencias, se traduce en un considerable déficit corriente.

En el gráfico 3 puede observarse cómo el superávit de la balanza de servicios se debe desde los años sesenta básicamente a los ingresos por turismo. Esta actividad depende fuertemente del ciclo económico internacional. Lo prueba su estancamiento durante los años 1974-76 y 1979-80.

Desde 1985 se recupera espectacularmente, con lo que, a pesar del aumento del número de españoles que viaja al extranjero y de los pagos al exterior por rentas de inversión (intereses de la deuda, dividendos de la inversión extranjera), crece el superávit de la balanza de servicios.

El mismo gráfico también recoge la evolución del saldo de la balanza de transferencias. Durante los años sesenta, su superávit se sustentaba en las re-

GRAFICO 2
LA BALANZA COMERCIAL
 (Millones de dólares)

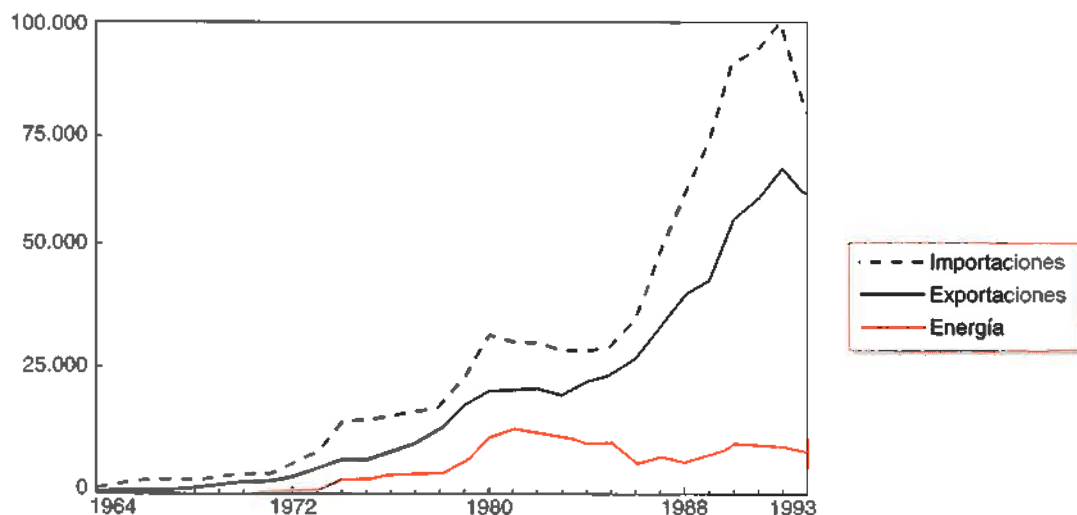
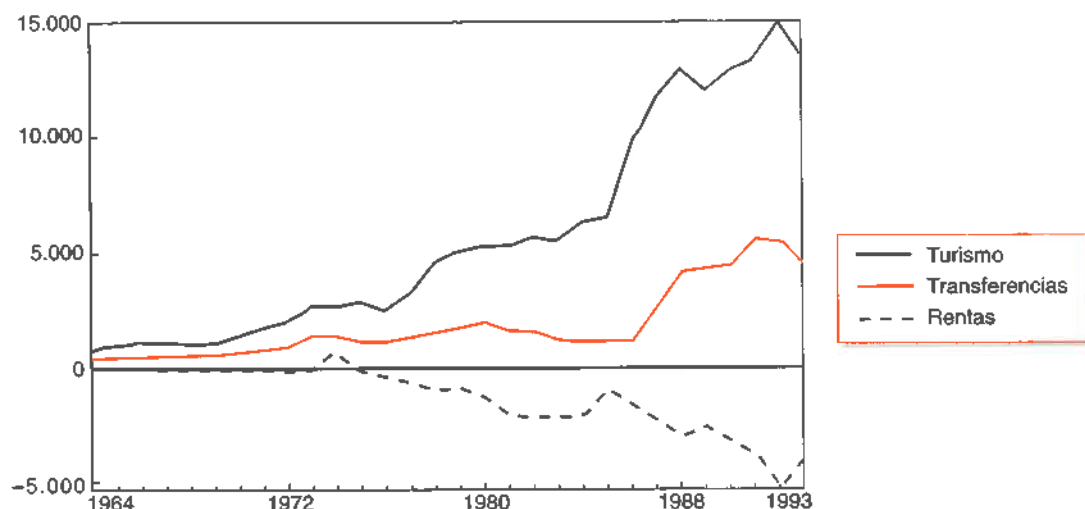


GRAFICO 3
BALANZA DE SERVICIOS Y TRANSFERENCIAS
(Millones de dólares)



mesas enviadas a sus familiares en España por los emigrantes españoles en Europa occidental (especialmente Francia, RFA y Suiza). Desde 1973, la crisis económica en los países de destino provoca el cese de la emigración, incluso su parcial retorno. En consecuencia, pierden importancia las transferencias netas privadas. Las transferencias públicas recibidas de la CEE toman el relevo tras 1986. Aunque proporcionalmente menos importantes que las recibidas por otros países (como Grecia, Portugal o Irlanda), suponen un aumento considerable en el superávit de la balanza de transferencias.

Los considerables déficit corrientes, causados por incrementos de las importaciones de bienes de tal magnitud que los mayores superávit en servicios y transferencias no bastaron para compensarlos, no preocuparon a las autoridades económicas españolas durante un tiempo. Para entender por qué, es necesario analizar la evolución de la cuenta de capital de la balanza de pagos.

Puede verse en el gráfico 4 que los déficit corrientes estaban siendo más que financiados por entradas de capital, de forma que la balanza básica era positiva y España estaba acumulando unas enormes reservas.

El gráfico 5 señala la importancia de la inversión extranjera en todas sus versiones (directa, en cartera, en inmuebles) durante el período objeto de estudio.

En resumen, los hechos estilizados básicos que se observan en el sector exterior y requieren expli-

cación son: un gran déficit corriente, provocado por el aumento en las importaciones de mercancías, y unas entradas de capital que lo sobrefinancian y originan acumulación de reservas.

3. Análisis de los hechos mediante el modelo Mundell-Fleming

El propósito de esta sección es interpretar los acontecimientos descritos a través de un modelo Mundell-Fleming con alta movilidad de capitales. Para ello, conviene comenzar recordando los supuestos fuertemente restrictivos en que se basa, como medio de subrayar la cautela necesaria al utilizarlo.

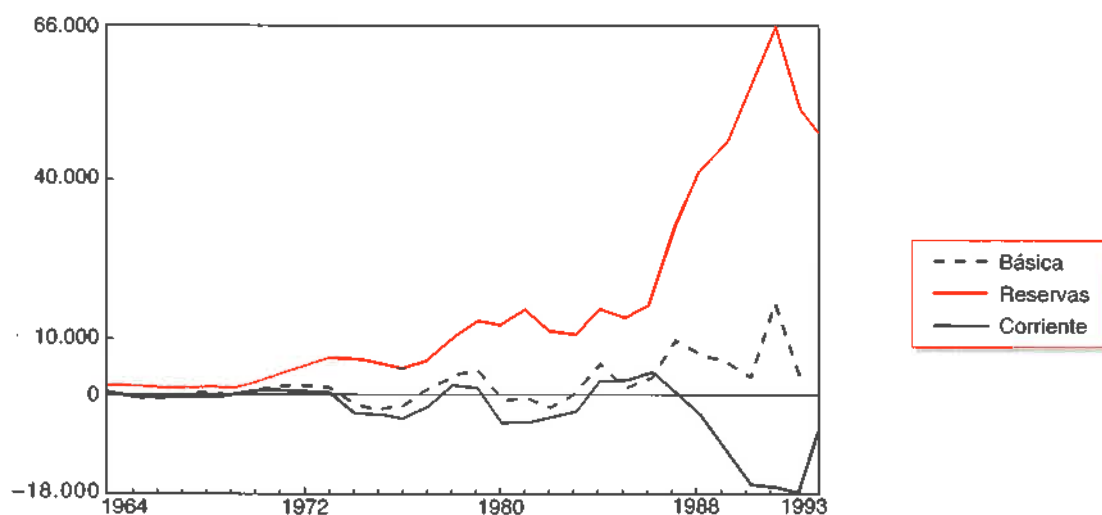
3.1. Supuestos restrictivos del modelo

Ha de recordarse en primer lugar que se trata de un modelo de precios fijos, constantes. Los determina una oferta agregada que se considera horizontal. Los aspectos de oferta desempeñan por tanto un papel secundario, el protagonismo del modelo lo tiene la demanda agregada, pues fija el nivel de producción y renta.

El equilibrio en el mercado de bienes se representa mediante la curva *IS* de una economía abierta. Ha de cumplirse:

$$Y = cY + I - bi + G + X(e) - M(e) - mY$$

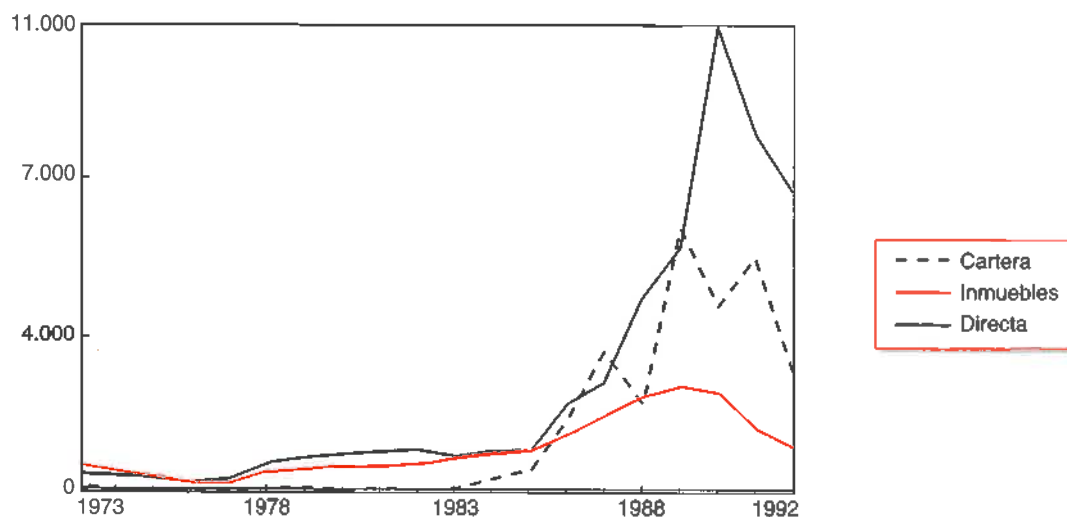
GRAFICO 4
BALANZA CORRIENTE, BALANZA BASICA Y RESERVAS
(Millones de dólares)



donde se respeta la nomenclatura tradicional. La curva *IS* representa los pares de nivel de producción y tipo de interés para los que esta condición de equilibrio se satisface. Como las exportaciones y un componente de las importaciones están en función del tipo de cambio (expresado como número de unidades de moneda nacional que cuesta

una unidad de moneda extranjera) la *IS* se deriva para un tipo de cambio dado. Si éste disminuye, es decir, si la peseta se aprecia, la *IS* se desplazaría hacia la izquierda. Para un mismo nivel del tipo de interés, disminuiría la producción y renta de equilibrio, por la disminución de las exportaciones y el aumento de las importaciones.

GRAFICO 5
INVERSIONES EXTRANJERAS
(Millones de dólares)



El equilibrio en el mercado de dinero se representa mediante una curva *LM*. La condición de equilibrio es:

$$M/P = kY - li$$

donde de nuevo se ha respetado la notación tradicional. La única diferencia entre esta *LM* de una economía abierta y la de una economía cerrada reside en que en la primera, cuando el tipo de cambio es fijo, las autoridades económicas del país renuncian al control de la oferta monetaria. Esta deja de ser una variable exógena. La causa está en las intervenciones del Banco Central en el mercado de divisas para mantener el tipo de cambio al nivel fijado. Si, por ejemplo, hay un exceso de oferta de divisas a ese tipo de cambio, ha de intervenir comprando divisas (aumentan sus reservas de divisas) a cambio de pesetas (aumenta la base monetaria). Al aumentar la base monetaria, la curva *LM* se desplaza hacia abajo. Para un mismo nivel de producción y renta, sólo con tipos de interés menores se deseará demandar la mayor oferta monetaria existente.

El equilibrio del sector exterior se representa mediante la recta *BP* = 0. Se trata de aquellos puntos en que se verifica que

$$B(Y, e) + K(i) = 0$$

B simboliza el saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente. Depende inversamente del nivel de producción y renta (*Y*): al aumentar la actividad económica, también lo hacen las importaciones. Depende directamente del tipo de cambio nominal (*e*): al subir éste, se deprecia la moneda nacional; como los niveles de precios nacional y extranjero se consideran fijos, la depreciación aumenta la competitividad de los productos domésticos y mejora la balanza corriente.

K simboliza el saldo de la cuenta de capital de la balanza de pagos (excluyendo los posibles cambios en las reservas exteriores). Los bonos españoles ofrecen como rentabilidad el tipo de interés doméstico (*i*). Los bonos extranjeros, la suma del tipo de interés en el exterior y la tasa de depreciación esperada de la moneda doméstica. Estos dos sumandos se tratan como constantes en el modelo. El tratar como fija la tasa de depreciación esperada de la peseta, a pesar de que se alteren las políticas monetarias o fiscales seguidas, es un supuesto particularmente fuerte. La movilidad de capitales entre países se considera alta, pero no perfecta. Bajo estos supuestos, a medida que el tipo de interés doméstico se eleva por encima de

la constante rentabilidad de los bonos exteriores, los bonos domésticos se vuelven más atractivos y entran más capitales del exterior. Diferenciales negativos de rentabilidad provocarían salidas de capital. De esta forma, la única variable que determina la cuenta de capital es el tipo de interés doméstico.

La recta *BP* = 0 representa gráficamente aquellas combinaciones de nivel de producción y tipos de interés en que las entradas o salidas de divisas provocadas por las operaciones corrientes son exactamente compensadas por las entradas o salidas de divisas provocadas por los movimientos de capital.

Se trata de una recta creciente. Para verlo con claridad, supongamos que por casualidad la economía se encuentra con una combinación de producción y tipo de interés en que tanto la balanza corriente como la de capital tienen saldo cero. Si aumenta el nivel de producción, al crecer la actividad económica también lo harán las importaciones y surgirá un déficit corriente. Para compensar esta salida de divisas por cuenta corriente con entradas por cuenta de capital, habrá que elevar el tipo de interés doméstico. Esto hará a los bonos españoles más atractivos para los compradores extranjeros, atraerá capitales del exterior.

La pendiente de la recta depende del grado de movilidad de capital. Al ser alto, pequeñas subidas del tipo de interés bastarán para atraer los capitales exteriores necesarios para financiar los posibles déficit corrientes.

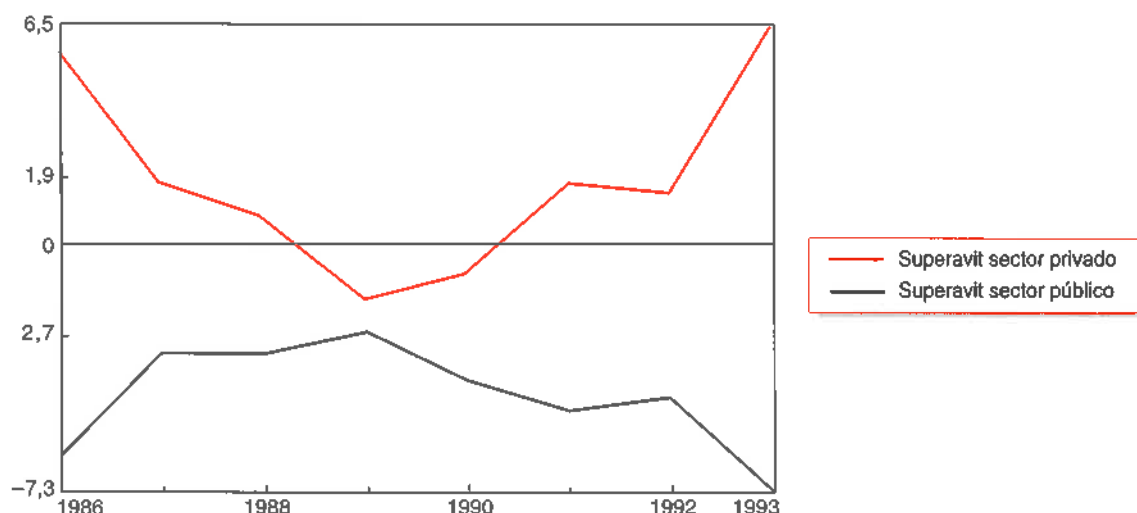
Al haberse derivado la recta *BP* = 0 para un tipo de cambio dado, sus variaciones la desplazarán. Si, por ejemplo, la moneda doméstica se aprecia, a cada nivel de producción empeorará el saldo corriente por la pérdida de competitividad de los productos domésticos, y el tipo de interés necesario para atraer los mayores capitales extranjeros que hacen falta será más elevado. Es decir, en términos gráficos la recta *BP* = 0 se desplazaría hacia arriba.

A pesar de supuestos restrictivos tan fuertes como el considerar fijo el nivel de precios y estáticas las expectativas de depreciación, el modelo ayuda a comprender las respuestas a corto plazo de una economía abierta pequeña ante distintas combinaciones de política fiscal y monetaria.

3.2. Aplicación del modelo al caso español (1985-1992)

El punto *A* del gráfico 9 representa una situación de equilibrio general: está sobre las rectas *IS*, *LM* y *BP*, que indican equilibrio en los mercados de bie-

GRAFICO 6
SUPERAVIT DEL SECTOR PUBLICO Y DEL SECTOR PRIVADO
 (En % del PIB)



nes y dinero, así como en el sector exterior. Supongamos, para simplificar el análisis, que ésta fuese la situación de la economía española en 1985 y, además, que en el punto A el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos es aproximadamente cero.

Con esta situación de partida, se produjo la recuperación de la inversión privada autónoma. Las causas principales de esta recuperación fueron la mejora de la economía internacional y las expectativas y necesidades de renovación del equipo productivo ocasionadas por nuestro ingreso en la CEE. El gráfico 6 refleja la disminución del exceso de ahorro privado sobre inversión privada en porcentaje del PIB que el aumento de la inversión provoca.

La política fiscal seguida en España en la etapa que estudiamos es claramente expansiva. Esto puede observarse en el gráfico 6, donde el déficit público se mantiene a niveles altos en porcentaje del PIB, a pesar de tratarse de años de rápido crecimiento económico.

Los efectos que esta política fiscal procíclica y la recuperación de la inversión privada tendrán sobre la economía, según las predicciones del modelo, quedan recogidos en el gráfico 9. Ambos hechos se traducen en un desplazamiento de la curva *IS* hacia la derecha. En una economía cerrada, el nuevo equilibrio se alcanzaría en *B*, con un mayor nivel de producción y más altos tipos de interés. En una economía abierta, en *B* el sector exterior no está en equilibrio. Al aumentar el nivel de produc-

ción, el aumento de las importaciones genera un déficit por cuenta corriente. Pero la subida de intereses atrae más capitales extranjeros de los que son necesarios para financiarlo.

Dado que se estaba aplicando una política fiscal expansiva, y ante la ineficacia de la política de rentas, la política monetaria era el único instrumento restante para poder combatir la inflación. Una política monetaria restrictiva se representaría en el gráfico 9 mediante un desplazamiento hacia arriba de la curva *LM* (desde *LM₀* a *LM₁*). Al pasar del punto *B* al *C*, se acentúan los rasgos descritos para el sector exterior. La caída del nivel de producción, provocada por la política monetaria restrictiva, disminuye las importaciones y reduce el déficit corriente. Al mismo tiempo, está subiendo aún más el tipo de interés, con lo que se atraen más capitales exteriores y se acentúa la sobrefinanciación del déficit corriente.

En el gráfico 7 se presenta evidencia indirecta de lo restrictivo de la política monetaria seguida. El diferencial de tipos de interés entre España y Alemania allí observable es tan elevado que resulta difícil explicarlo sólo por lo expansivo de la política fiscal.

En el punto *C* del gráfico 9 el exceso de entrada de capitales exteriores sobre los necesarios para financiar el déficit corriente estará provocando en el mercado de divisas un exceso de oferta al tipo de cambio existente.

Bajo un tipo de cambio flotante, el exceso de oferta de divisas haría caer su precio. Harían falta

GRAFICO 7
TIPOS DE INTERES EN ESPAÑA Y RFA
(Nominales, a largo)



menos pesetas para comprar una moneda extranjera. Esta apreciación de la peseta tendería a deteriorar la competitividad internacional de los bienes españoles. El gráfico 8 representa el tipo de cambio peseta/dólar. La fuerte apreciación del tipo de cambio nominal de la peseta en el período que estudiamos es clara.

Bajo un tipo de cambio fijo, el Banco de España se vería obligado a comprar el exceso de oferta de divisas existente para mantener el tipo de cambio. Compraría divisas y vendería pesetas en el mercado. Con ello, aumentaría sus reservas. El espectacular aumento de las reservas exteriores en España en este período puede verse en el gráfico 4.

GRAFICO 8
TIPO DE CAMBIO DE LA PESETA FRENTE AL DOLAR
(En ptas./\$)

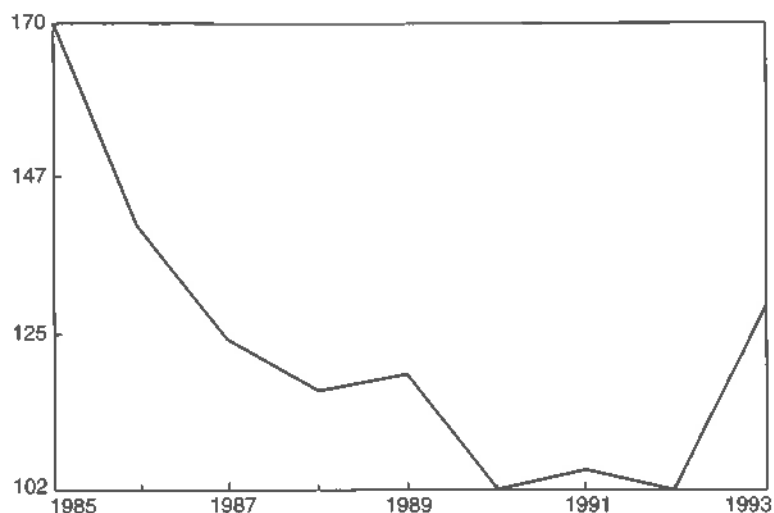
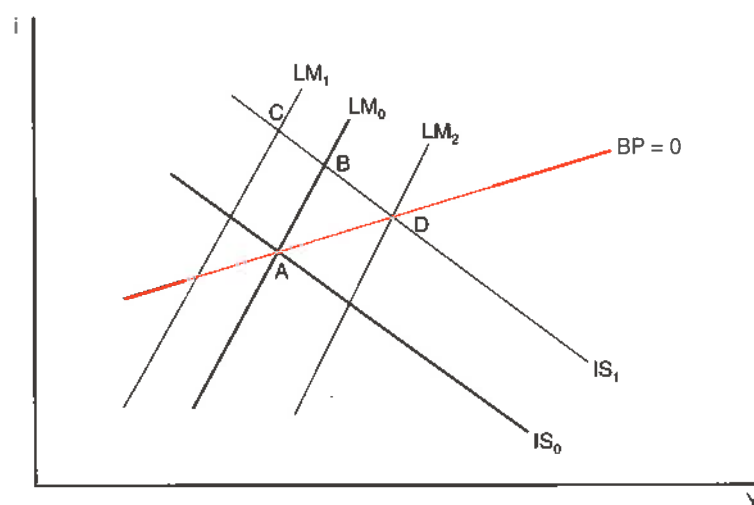


GRAFICO 9



También crecería la oferta monetaria, al aumentar la cantidad de dinero en circulación, con lo que la LM del gráfico 9 se desplazaría hacia abajo, hasta LM_2 , restableciéndose el equilibrio general de la economía en el punto D .

No es sorprendente que hayamos encontrado en España rasgos correspondientes a ambos regímenes de tipo de cambio. Ya desde antes de su ingreso en el SME (en junio de 1989) se intentó mantener estable la paridad de la peseta, sobre todo frente al marco, pero permitiendo cierto margen de fluctuación. Este sistema, intermedio entre el tipo de cambio fijo y flotante, se denomina establecimiento de «zonas objetivo» o «bandas».

Resumiendo, ante una combinación de política fiscal expansiva (unida a un aumento de la inversión privada) y política monetaria contractiva, el modelo Mundell-Fleming con alta movilidad de capitales genera predicciones que se corresponden con los principales hechos estilizados de la economía española entre 1985 y 1992, como: déficit por cuenta corriente debido al crecimiento de las importaciones, exceso de entradas de capital extranjero, acumulación de reservas exteriores, altos tipos de interés, apreciación de la peseta y problemas de competitividad externa.

4. El cambio de estrategia en la política económica (1992-1993)

El punto D del gráfico 9 representa una situación de equilibrio en el sector exterior, dado que el dé-

ficit por cuenta corriente es exactamente financiado por las entradas de capitales extranjeros. Pero un equilibrio tal será difícilmente sostenible a largo plazo. El país se está endeudando en el exterior cada vez más. Y es improbable que el resto del mundo esté dispuesto a financiarle indefinidamente.

En 1992, el resto del mundo dejó de estar dispuesto a financiar indefinidamente el déficit por cuenta corriente español. Los resultados de los referendos sobre Maastricht en Dinamarca y Francia pusieron en duda el futuro de la Unión Monetaria Europea. Y los mercados financieros comenzaron a juzgar a cada moneda según sus propios méritos. Los méritos de la peseta frente a las demás monedas eran escasos. España sufría graves desequilibrios internos y externos, en medio de una severa crisis económica. Al mismo tiempo, los déficits fiscales provocados por la reunificación alemana elevaban los tipos de interés en este país, aumentando el atractivo de su moneda.

Como consecuencia, cayeron las entradas de capital a corto y largo plazo en nuestro país, y la peseta sufrió tres devaluaciones (del 5 % el 17 de septiembre de 1992, del 6 % el 22 de noviembre de 1992, del 8 % el 13 de mayo de 1993).

A partir de este momento, se detectan claros signos del final de la situación descrita entre 1985 y 1992, de cambio hacia una combinación de políticas monetaria y fiscal más equilibrada.

Se intenta aplicar una política fiscal más restrictiva, tanto actuando sobre el gasto como incrementando los ingresos. Por el lado del gasto, se

aplican medidas como la congelación salarial a los funcionarios, el recorte del gasto sanitario, el endurecimiento de las condiciones de recepción del desempleo, y se hacen declaraciones incluso sobre las pensiones. Por el de los ingresos, el IRPF no se corrige para tener en cuenta la inflación, se incrementan las retenciones, el tipo medio del IVA sube del 13 % al 15 % en agosto de 1992, suben también los impuestos especiales sobre gasolina, alcohol y tabaco, se incrementan las cotizaciones a la Seguridad Social.

Esta nueva política fiscal, y el ensanchamiento de las bandas del Sistema Monetario Europeo al 15% en torno a la paridad central el 1 de agosto de 1993, permitieron la aplicación de una política monetaria más expansiva, que redujo sustancialmente los tipos de interés domésticos. □

BIBLIOGRAFIA

- Alogoskoufis, G., Papademos, L., y Portes, R. (1991): *External Constraints on Macroeconomic Policy: the European Experience*. Cambridge University Press.
- Argandoña, A., y García-Durán, J. A. (1992): *Macroeconomía española: hechos e ideas*. McGraw-Hill.
- Copeland, L. S. (1994): *Exchange Rates and International Finance*. Addison Wesley.
- Economistas*, n.º 55: «España, 1992. Un balance».
- Eichengreen, B., y Wyplosz, C. (1993): «The Unstable EMS». *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Papeles de Economía Española*, n.º 52, 1992. «La batalla de Maastricht».
- Pérez-Campanero, J. (1992): «La pérdida de credibilidad de la economía española». FEDEA. Informe técnico 92-19.
- Requeijo, J. (1989): *Introducción a la balanza de pagos de España*. Tecnos.
- Segura, J. (1992): *La industria española y la competitividad*. Espasa-Calpe.
- Velarde, J., García Delgado, J. L., y Pedreño, A. (1991): *Apertura e internacionalización de la economía española*. Economistas libros.
- Viñals, J. (1990): «The EMS, Spain and Macroeconomic Policy». *CEPR Discussion Paper*, n.º 389.
- Viñals, J. (1992): *La economía española ante el mercado único europeo*. Alianza economía.

Unión Europea y paro español: ¿existe alguna relación?

1. Introducción

Se van a cumplir diez años desde la entrada de España en la Unión Europea (UE). Durante esta década, la tasa de paro media de la economía española no será inferior al 20 %. En la actualidad, la tasa de paro es superior en más de dos puntos a la que existía en el momento de la incorporación a la UE. ¿Cuál ha sido la incidencia de dicha incorporación sobre el funcionamiento de la economía española, en general, y del mercado de trabajo, en particular? Parece que, en vísperas de aniversarios como éste, es inevitable que se escriban artículos que intenten responder a preguntas como ésta, en sus distintas versiones y dimensiones.

Este tipo de artículos, que se suelen denominar con el término contable de «balances», no son fáciles de escribir. En definitiva, la respuesta a la pregunta anterior no puede obtenerse intentando estimar los efectos que una determinada variable económica tiene sobre otra, como en los ejercicios teóricos y econométricos habituales. Por el contrario, realizar un «balance» de este tipo requiere comparar la evolución observada de ciertas variables con la que previsiblemente se hubiera producido en condiciones muy distintas a las acontecidas.

Es este último el tipo de ejercicio que esta revista ha propuesto realizar a los autores de este número. En mi caso, se me pide evaluar la importancia de la incorporación de España en la CE, valorar la respuesta de los agentes económicos españoles, el Gobierno y las administraciones públicas, así como explicar y calificar la evolución seguida y analizar las perspectivas de futuro, en lo que se refiere al mercado de trabajo. Aunque siempre se nos ha achacado a los economistas que somos unos buenos «previsores del pasado», no creo que estemos en condiciones de realizar este tipo de ejercicios de comparación entre la evolución económica observada y la que hubiera acontecido bajo escenarios alternativos. Por otra parte, en lo que se refiere a pronosticar el futuro, tampoco ofrecemos una fiabilidad suficiente: en esta tarea, no sólo nos equivocamos muy a menudo, sino que, además, en muchas ocasiones ni siquiera sabemos en cuánto nos hemos equivocado. Por último, cuando nos piden analizar las perspectivas de futuro de una determinada situación, no solemos limitarnos a satisfacer esta petición, sino que aprovechamos la ocasión para ofrecer recomendaciones de política económica, a pesar de que hemos de reconocer que Robert E. Lucas Jr. tiene razón cuando afirma que «como profesión que da consejos, estamos muy por encima de nuestras posibilidades».

Juan F. Jimeno Serrano

Universidad de Alcalá de Henares y FEDEA

Siendo consciente de todas las limitaciones citadas en el párrafo anterior, reconozco que, en una situación como la actual, analizar la evolución del mercado de trabajo en la última década y enumerar sus perspectivas de futuro tiene un cierto interés. Los países de la UE, entre ellos España, se dirigen hacia una unión económica y monetaria (Unión Monetaria Europea, UME) que supone un salto cualitativo en el proceso de integración europea. En la mayoría de estos países, la persistencia del paro es el principal problema económico y social. El análisis de la experiencia reciente en lo que se refiere al funcionamiento del mercado de trabajo de estos países debería ser el punto de partida para establecer las consecuencias presentes y futuras de la constitución de la UME.

Con estas premisas, esta nota se va a centrar fundamentalmente a exponer brevemente los principales cambios observados en el mercado español en la última década. Estos cambios, que esquematizaré en el apartado 2, han sido más profundos de lo que habitualmente se cree. En el apartado 3, se afirma que, aunque la incorporación a la UE, sin ninguna duda, ha determinado crucialmente la evolución de la economía española en la última década, ha afectado sólo marginalmente al funcionamiento del mercado de trabajo. Por último, en el apartado 4 discutiremos cuáles son las perspectivas de futuro del mercado de trabajo español y, a pesar de la advertencia de Lucas citada anteriormente, propondremos una estrategia de política económica orientada a la solución del problema del paro.

2. ¿Qué ha cambiado en el mercado de trabajo español desde 1986?

El mercado de trabajo español muestra casi todos los síntomas de mal funcionamiento que un mercado de trabajo puede mostrar. Algunos ejemplos son: i) la tasa de paro es altísima y afecta de forma muy desigual a determinados grupos de la población, ii) la tasa de actividad es notoriamente baja, iii) el nivel de empleo no parece seguir una tendencia creciente y es muy volátil a lo largo de los ciclos económicos, iv) el empleo está segmentado en dos tipos de trabajadores con contratos diferentes (fijos y temporales), v) en el proceso de determinación de salarios no parece que la situación de exceso de oferta de trabajo en el mercado juegue un papel relevante, y vi) la redistribución sectorial del empleo se realiza con relativa lentitud, tal y como demuestran unos flujos escasos del paro hacia la ocupación (y de la ocupación hacia

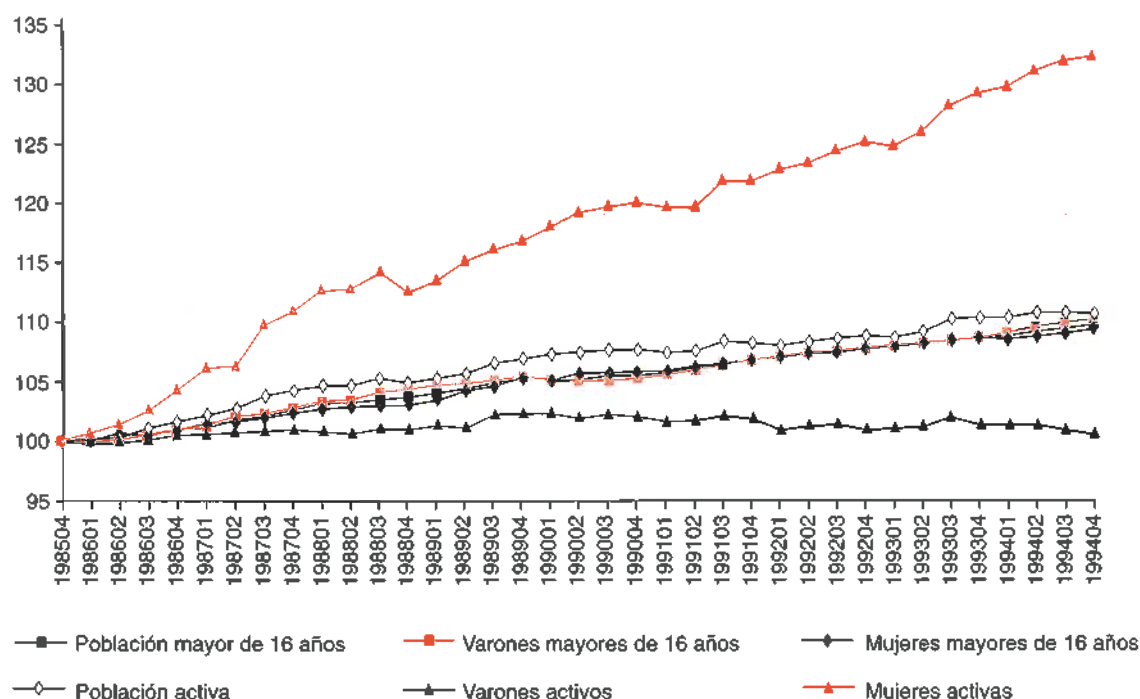
el paro) que se traducen en una duración excesiva del paro (1). ¿Hay razones para pensar que a partir de la entrada de España en la Unión Europea el mercado de trabajo se ha comportado de manera diferente y, por tanto, dicha entrada ha supuesto un cambio estructural en las principales relaciones económicas que se determinan en el mercado de trabajo? En este apartado trataré de ofrecer la información más relevante para responder a esta pregunta, describiendo en qué medida el mercado de trabajo ha cambiado en la última década.

La entrada de España en la UE se produjo en un momento en el que la tasa de paro española superaba el 20 % y cuando se estaba iniciando una fase expansiva del ciclo económico. Esta expansión económica fue especialmente favorable para nuestra economía, que creció a tasas superiores a las de los otros países miembros de la UE. Además, esta expansión fue especialmente intensiva en empleo, de forma que en el período 1986-90 se crearon aproximadamente tantos puestos de trabajo como los que se habían destruido en la década de crisis económica que va de mediados de los setenta a mediados de los ochenta. Como es bien sabido, esta creación de empleo no supuso una reducción equivalente en el número de parados por el aumento de la población activa, causada por el aumento en la tasa de actividad femenina (principalmente, en el grupo de edad de 25 a 45 años). La recesión de principios de los noventa afectó a España de forma similar a otros países, pero la destrucción de empleo fue, como en el caso de la crisis anterior de finales de los setenta y principios de los ochenta, muy superior. Un resultado de estos acontecimientos es que la economía española sufre actualmente, tras un ciclo económico completo, una tasa de paro que es superior en más de dos puntos a la que existía en el momento de la incorporación a la UE.

Esta evolución de las principales variables agregadas del mercado de trabajo nos revela algunos cambios significativos ocurridos en el mercado de trabajo español durante la última década. En este período se han producido cambios sustanciales en la composición de la población activa, del empleo y del paro, que han dado lugar a que el mercado de trabajo español sea muy diferente al existente antes de la entrada en la UE.

Para empezar, el aumento de la población activa se ha debido a una mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo. En efecto, como se puede ver en el gráfico 1, la población ha aumentado a una tasa media anual del 1 %, aproximadamente. Pero mientras que la población activa masculina se mantenía aproximadamente a un nivel

GRAFICO 1
EVOLUCION DE LA POBLACION Y DE LA POBLACION ACTIVA
 (Cuarto trimestre de 1985 = 100)



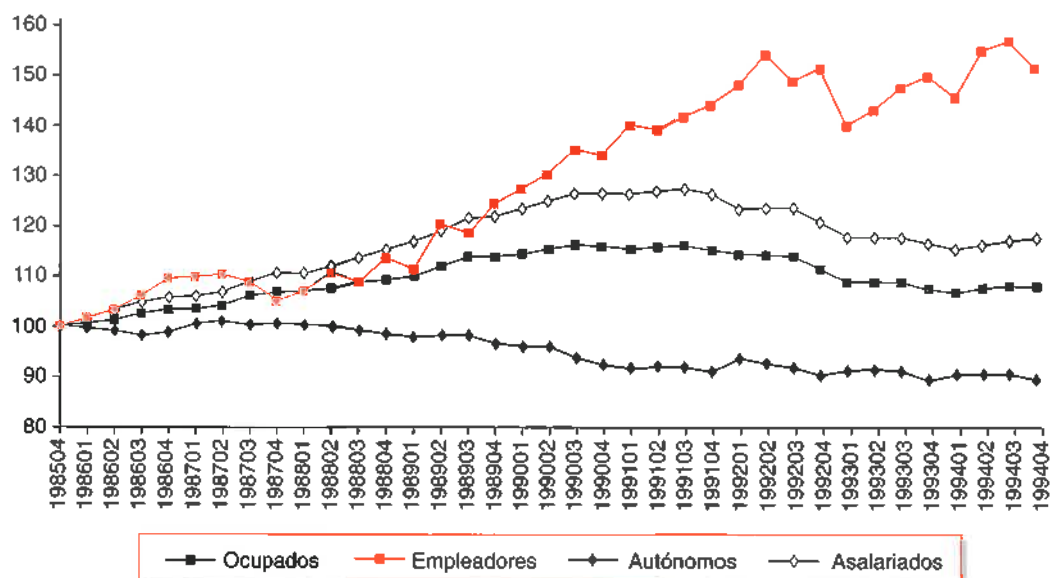
Fuente: Encuesta de Población Activa.

parecido al de finales de 1985, la población activa femenina ha aumentado más de un 30 % desde dicha fecha (2). Por otra parte, el aumento de la oferta educativa ha permitido un aumento notable del capital humano de la población activa española: la proporción de activos con estudios secundarios era de un 27 % en 1985 y actualmente supera el 40 %. Por último, en lo que se refiere a su distribución regional, la población activa ha aumentado más en Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana, Baleares y en Canarias, mientras que las regiones del noroeste y del centro han perdido peso en la población activa total.

En lo que se refiere al empleo, caben destacar varias dimensiones en las que se observa cambios significativos en su composición. En primer lugar, el empleo en los sectores de la construcción y de los servicios han aumentado a tasas anuales medias de alrededor del 3 % desde finales de 1985, a pesar de las pérdidas de empleo que se han producido en ambos sectores en la última recesión. Por su parte, los ocupados en la agricultura y la pesca han disminuido sin interrupción, y los ocupados en la industria aumentaron ligeramente du-

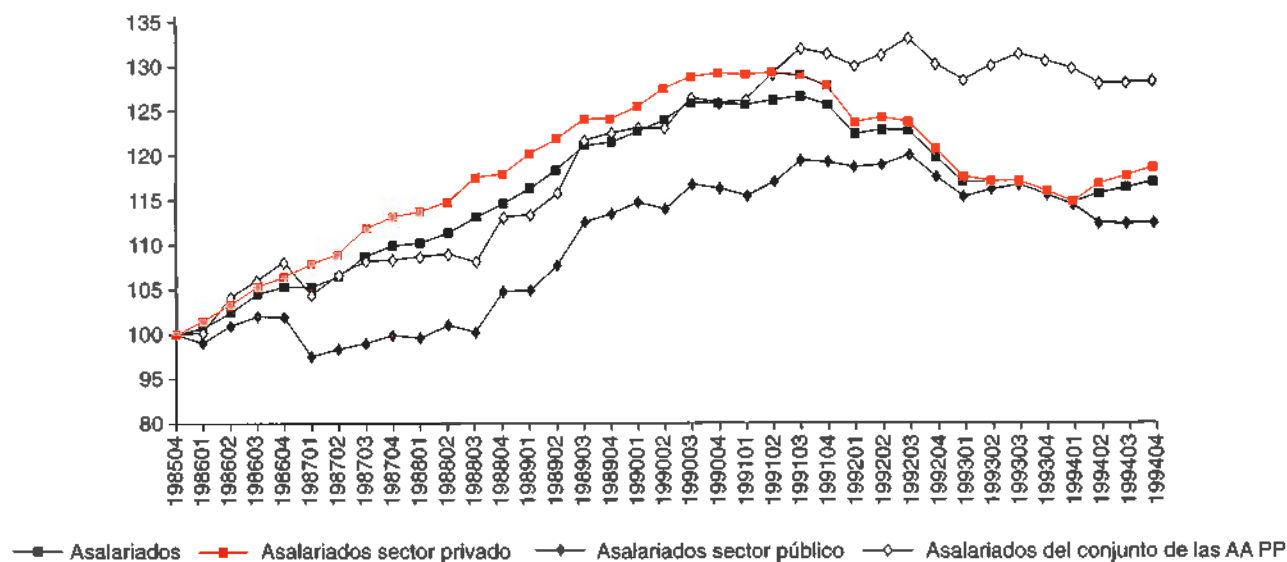
rante la expansión de la segunda mitad de los ochenta para disminuir muy rápidamente en la recesión de principios de los noventa. Como resultado, actualmente casi un 70 % del empleo está en el sector servicios y en la construcción, mientras que en 1985 este porcentaje estaba alrededor del 57 %. En segundo lugar, como consecuencia de la liberalización de los contratos temporales tras la reforma del Estatuto de los Trabajadores de 1984, el porcentaje de trabajadores con contratos temporales, que era de alrededor de un 10 % a mediados de los ochenta, se acerca al 35 % en la actualidad. En tercer lugar, la composición del empleo por situación profesional, que se representa en el gráfico 2, muestra un aumento superior al 65 % en el número de empleados durante la última década, mientras que los autónomos y empresarios sin asalariados han descendido en unas cien mil personas, fundamentalmente por la disminución de los autónomos agrarios. Por otra parte, la tasa de asalariación ha aumentado en casi cinco puntos, siendo los asalariados del conjunto de las administraciones públicas los que han experimentado un mayor aumento (ver gráfico 3). Finalmente, en la

GRAFICO 2
EVOLUCION DE LOS OCUPADOS Y DE SU SITUACION PROFESIONAL
(Cuarto trimestre de 1985 = 100)



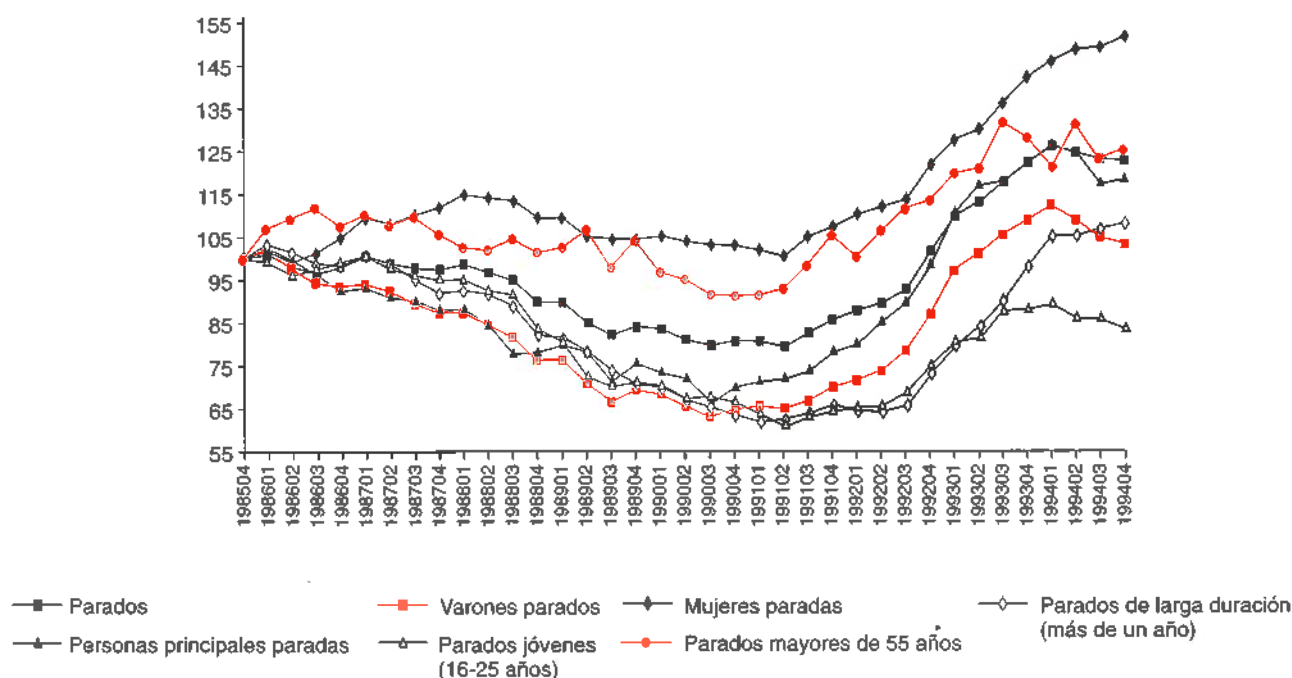
Fuente: Encuesta de Población Activa.

GRAFICO 3
EVOLUCION DE LOS ASALARIADOS Y DE SU COMPOSICION
(Cuarto trimestre de 1985 = 100)



Fuente: Encuesta de Población Activa.

GRAFICO 4
EVOLUCION DE LOS PARADOS
 (Cuarto trimestre de 1985 = 100)



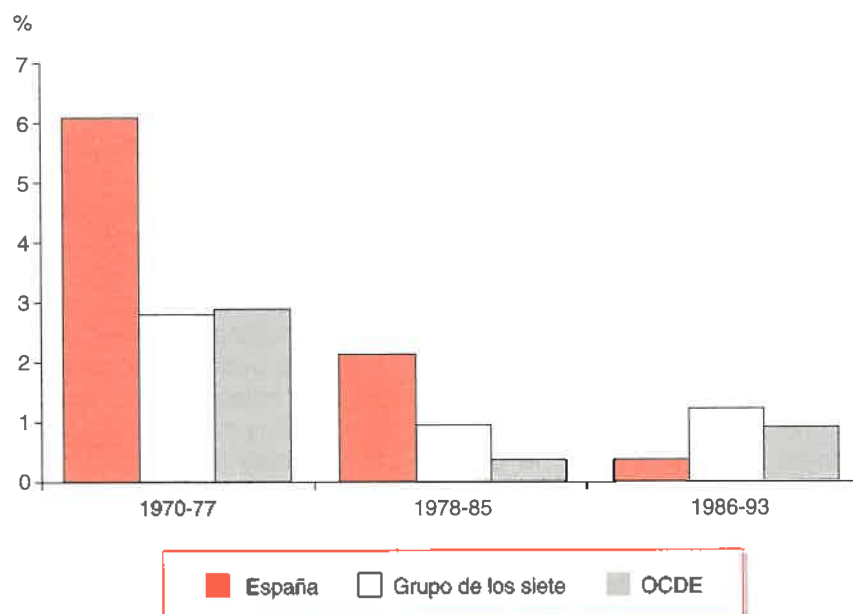
Fuente: Encuesta de Población Activa.

dimensión regional, se observa un mayor crecimiento del empleo en Baleares, Canarias, Murcia, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid.

En lo que se refiere a la composición del colectivo de los parados cabe destacar, en primer lugar, la incidencia creciente del paro entre las mujeres y los mayores de 55 años, y la incidencia decreciente del paro entre los jóvenes, tal y como se puede observar en el gráfico 4. En segundo lugar, la incidencia del paro entre las personas principales de la familia ha seguido una evolución similar a la del colectivo de parados. Finalmente, el paro de larga duración ha mostrado una evolución claramente anticíclica, disminuyendo significativamente en el período de expansión de finales de la segunda mitad de los ochenta, y aumentando en una magnitud importante en la última recesión. Esta evolución del paro juvenil y del paro de larga duración está principalmente influenciada por el incremento de los flujos laborales del paro hacia el empleo (y viceversa) causado por el uso de los contratos temporales.

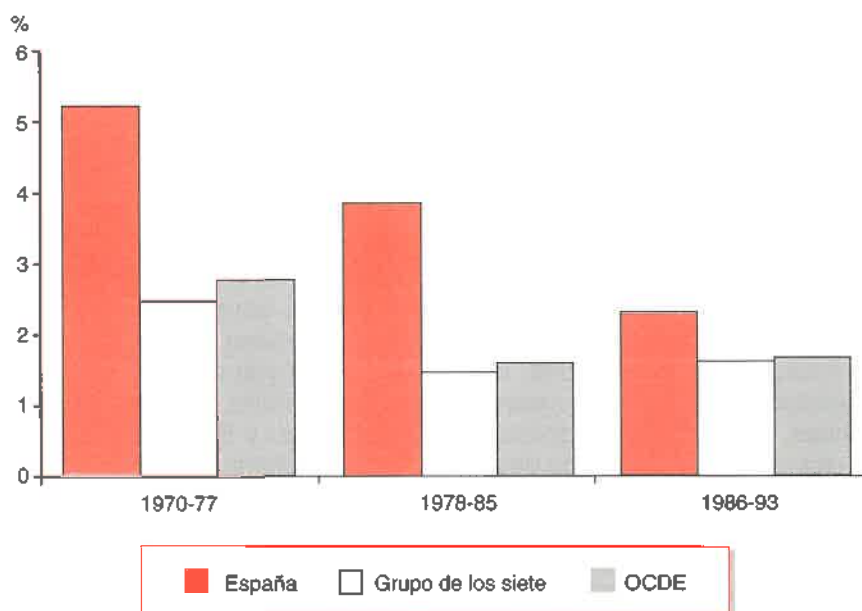
Finalmente, es interesante observar la evolución seguida por los salarios reales y por la productividad del trabajo, que se resume en los gráficos 5 y 6. Los salarios reales en España experimentaron una explosión en el período 1970-77 y, aunque creciendo a tasas menores, aumentaron más que en el conjunto de países de la OCDE durante el período 1978-85. Desde mediados de los ochenta, los salarios reales han crecido a tasas muy inferiores a las de períodos precedentes; de hecho, se redujeron en algunos años de la segunda mitad de los ochenta, para aumentar a principios de los noventa, de forma que en su tasa anual de crecimiento medio durante el período 1986-93 es escasamente superior a cero (3). En lo que se refiere a la productividad del trabajo, la economía española ha experimentado tasas de crecimiento superiores a la del conjunto de países del Grupo de los Siete y de la OCDE, durante los tres períodos considerados. No obstante, estas comparaciones han de realizarse con cautela puesto que la evolución de la productividad del trabajo en la economía espa-

GRAFICO 5
EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES
(Media de tasas anuales de crecimiento)



Fuente: Economic Outlook, OECD.

GRAFICO 6
EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO
(Media de tasas anuales de crecimiento)



Fuente: Economic Outlook, OECD.

ñola está muy condicionada por las fluctuaciones cíclicas del empleo y por los cambios en su composición comentados anteriormente. En cualquier caso, un resultado de la combinación de los datos presentados en los gráficos es la comprobación de que los costes laborales unitarios en términos reales han disminuido a lo largo de la década de los ochenta, o lo que es lo mismo, las tasas de beneficio han aumentado desde antes incluso de la incorporación a la UE.

3. ¿Tienen los cambios observados en el mercado de trabajo algo que ver con la entrada en la Unión Europea?

La evolución del mercado de trabajo depende de numerosos determinantes, que pueden clasificarse en tres niveles distintos. En primer lugar, la demanda de trabajo depende fundamentalmente de la demanda agregada y, por tanto, de las políticas macroeconómicas, que afectan a la demanda interna y al tipo de cambio real, que determina la demanda exterior. En segundo lugar, la reasignación del factor trabajo, dirigida por diferencias sectoriales en el crecimiento de la productividad del trabajo, puede verse facilitada o entorpecida por determinadas intervenciones gubernamentales, que se plasman en las políticas de ámbito sectorial. Finalmente, los niveles de empleo y de salarios reales dependen de ciertas instituciones del mercado de trabajo, originadas en la regulación legal de dicho mercado, que pueden afectar a su funcionamiento.

Por consiguiente, a la hora de evaluar las consecuencias de la incorporación de España a la UE sobre la evolución del mercado de trabajo, hemos de empezar por discernir en qué medida cada uno de los factores anteriores se han visto afectados por dicha incorporación. En definitiva, los efectos de la integración en Europa sobre el mercado de trabajo han podido ser directos, en la medida en que han contribuido a cambiar la regulación legal de dicho mercado y, por tanto, a alterar el comportamiento de sus instituciones, o indirectos, en la medida que han afectado a las políticas macroeconómicas y sectoriales. Estos efectos indirectos son numerosos y su discusión es el objeto de otros artículos en este ejemplar de *Economistas*. Por ello, en este apartado me limitaré a enumerar los efectos directos de la incorporación española a la UE sobre las instituciones del mercado de trabajo.

Una vez que los efectos de la integración española en Europa sobre la evolución del mercado de trabajo, y que se producen a través de influencias

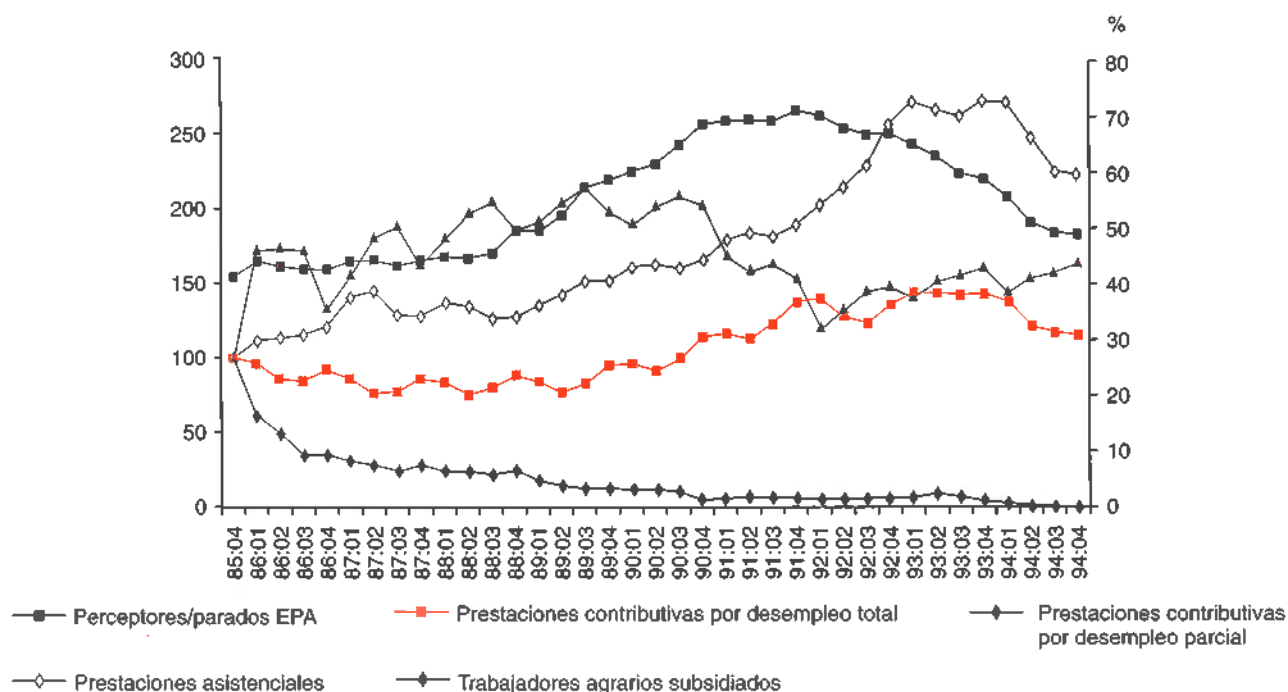
sobre las políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales, se dejan a un lado, hemos de concluir que dicha integración no ha afectado de forma directa al funcionamiento de dicho mercado. Dado que la UE no tiene una capacidad legislativa relevante (ni ha mostrado especial interés por tenerla), en lo que se refiere a la regulación legal del mercado de trabajo, las consecuencias de la incorporación española a la UE, en este aspecto, han sido marginales.

En efecto, la situación actual del mercado de trabajo español se explica por los efectos de un conjunto de *shocks* adversos que se han sucedido desde mediados de los setenta, combinados con las políticas macroeconómicas seguidas durante este período (fundamentalmente dirigidas a reducir la inflación, en lo que se refiere a la política monetaria, y condicionadas por la necesidad de construcción de un Estado del bienestar inexistente hace dos décadas, en lo que a política fiscal respecta), junto con un sistema de instituciones laborales ineficiente (4). Si bien la incorporación española a la UE ha podido afectar a la orientación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, como decíamos anteriormente, los cambios institucionales que se han producido en el mercado de trabajo no están, en principio, relacionados con dicha incorporación.

Las principales ineficiencias en el sistema de instituciones laborales españolas se derivan fundamentalmente de la regulación de los contratos de trabajo y de la regulación de la negociación colectiva. La volatilidad y la segmentación del empleo en trabajadores fijos y temporales, así como la magnitud de los flujos del empleo hacia la ocupación y viceversa, no se pueden entender sin referirse a la regulación de los contratos laborales y a la diferencia entre los costes de despido que se derivan de los contratos indefinidos y los que se derivan de los contratos temporales (Ver Bentolila y Sant Paul, 1992; Bentolila y Dolado, 1994; y Jimeno y Toharia, 1993). El comportamiento de los salarios, por otra parte, tampoco puede entenderse sin hacer referencia a los costes de despido de los trabajadores fijos y la estructura de la negociación colectiva que resulta de la regulación legal de la misma (ver Dolado y Bentolila, 1994; Jimeno, 1992 y Jimeno y Toharia, 1993). Por último, los cambios en el sistema de protección por desempleo producidos en la última década parecen muy relevantes a la hora de explicar la incidencia y la persistencia de los *shocks* a la economía española (ver Blanchard y Jimeno, 1995).

En la última década, los cambios de la regulación de estas instituciones del mercado de trabajo

GRAFICO 7
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO (CUARTO TRIMESTRE DE 1985 = 100)
Y TASAS DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO



Fuente: INEM y EPA. El porcentaje de perceptores de prestaciones sobre el número de parados según la EPA se mide en el eje de la derecha.

más relevantes se produjeron con la liberalización de los contratos temporales a finales de 1984, antes de la entrada en la UE, y a lo largo de los años 1993 y 1994, casi una década después de dicha entrada. La primera reforma del Estatuto de los Trabajadores de finales de 1984 supuso un cambio institucional crucial en la evolución del mercado de trabajo español, en la medida en que permitió y fomentó el sistema dual de contratos de trabajo que impera en la actualidad. Sin embargo, dicha reforma no afectó a la regulación de la negociación colectiva. Por el contrario, la reforma reciente del mercado de trabajo ha estado motivada por un intento de modificar los mecanismos de entrada y de salida del mercado de trabajo, así como la estructura y los contenidos de la negociación colectiva (5). En lo que se refiere a las prestaciones por desempleo, se han producido numerosos cambios a lo largo de la última década que han afectado fundamentalmente a la tasa de sustitución de dichas prestaciones y a las condiciones de acceso a las mismas. Como resultado, y tal y como

se muestra en el gráfico 7, el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo ha aumentado desde finales de 1985, mientras que las tasas de cobertura también aumentaron, hasta que en el año 1992 se restringieron las condiciones de acceso a las prestaciones contributivas.

4. Perspectivas de futuro: ¿existe una solución al problema del paro?

El paro era el principal problema económico y social a mediados de los ochenta, cuando se produjo la incorporación de España a la Unión Europea, y lo sigue siendo una década después. Dada la información comentada en los apartados 2 y 3, no parece que dicha incorporación haya afectado sustancialmente al funcionamiento del mercado de trabajo español, aunque en la última década se han producido cambios relevantes en dicho mercado. ¿Qué cabe esperar del futuro?

El paso siguiente en el proceso de integración europea consiste en la construcción de la UME. Las condiciones de acceso a dicha unión, definidas por el Tratado de Maastricht, se dirigen a conseguir un cierto grado de convergencia nominal entre los países que formen parte de dicha unión. En la actualidad, la totalidad de los países de la UE han hecho de estos requisitos de convergencia nominal el principal objetivo de sus políticas macroeconómicas, mientras que se enfrentan al problema del paro desarrollando, con mayor o menor intensidad, ciertas reformas estructurales orientadas a reducir el componente estructural del paro.

En el caso español, esta estrategia de política económica es incompatible con una reducción sustancial del problema del paro. En efecto, tal y como se explica en Blanchard, Jimeno *et al.* (1994), para reducir sustancialmente la tasa de paro, la economía española necesita crecer a tasas superiores a las que crezcan sus socios europeos, y este crecimiento es incompatible con un tipo de cambio fijo irreversible, como el que implica una moneda única (6). Para que este crecimiento se produzca sin provocar tensiones inflacionistas, es necesario que se adopten ciertas reformas estructurales que mejoren el funcionamiento del mercado de trabajo español (fundamentalmente en lo que se refiere a los costes de despido de los trabajadores fijos y a la regulación de la negociación colectiva). Pero, por otra parte, la orientación actual de las políticas macroeconómicas impide que se alcance este crecimiento. Sólo con una estrategia de política económica decidida, en lo que se refiere a reformas estructurales, y complementada por una política monetaria menos restrictiva, se puede aspirar a resolver el problema del paro en España. De hecho, la viabilidad política de las reformas estructurales es mayor con un crecimiento intenso y sostenido que eroda la oposición de ciertos grupos sociales a dichas reformas. Por otra parte, una política expansiva de demanda es creíble y produce los efectos deseados si se eliminan las tensiones inflacionistas de la economía española originadas en un mal funcionamiento de ciertos mercados. En resumen, las reformas de oferta y una política expansiva de demanda son complementarias.

Sin embargo, la senda actual en la que se mueve la economía española no es distinta a la que siguen la mayoría de los países de la UE. Esta senda está marcada por una estrategia de política económica dirigida a alcanzar la convergencia nominal, tal y como se define por los requisitos del Tratado de Maastricht, y en la que las reformas estructurales son, cuando rara vez se producen, tí-

midas e insuficientes. Si no se producen cambios sustanciales en la orientación actual de las políticas de oferta y de demanda, es muy probable que, dentro de otros diez años, cuando celebremos el vigésimo aniversario de la incorporación española a la UE, la tasa de paro siga superando el 20 %. □

NOTAS

- (1) Estos flujos han aumentado en la última década y, por tanto, la duración del paro ha disminuido. Esta alta rotación laboral no se corresponde con una alta tasa de creación y destrucción de puestos de trabajo sino que es consecuencia de las limitaciones temporales que se aplican a los contratos de duración determinada. Para una descripción más detallada de la magnitud y evolución de las principales variables relativas al mercado de trabajo español, ver Jimeno y Toharia (1992).
- (2) Como decíamos anteriormente, han sido las mujeres de 25 a 45 años las que más han aumentado dicha participación, que era, como en todos los países tradicionalmente católicos, muy baja. Bover y Arellano (1994) analizan los determinantes de la tasa de actividad de las mujeres de este grupo de edad y concluyen que, principalmente, han sido el mayor nivel educativo y las mayores oportunidades en el mercado de trabajo los que explican dicho aumento.
- (3) Sin embargo, las tasas de crecimiento correspondientes a 1991, 1992 y 1993 son 1,1 %, 1,5 % y 2,1 %, respectivamente.
- (4) Para más detalles, ver Dolado y Jimeno (1995).
- (5) No obstante, hay razones fundadas para afirmar que los efectos de esta reforma sobre la segmentación del empleo en trabajadores fijos y trabajadores temporales, y sobre los resultados de la negociación colectiva, no van a ser sustanciales (ver Jimeno y Toharia, 1995).
- (6) Por ejemplo, para reducir la tasa de paro a un 5 % en el período de una década, el PIB tiene que crecer a una tasa media anual alrededor del 5 % en dicho período.

REFERENCIAS

- Bentolita, S., y Dolado, J. (1994): «Labor Flexibility and Wages: Lessons from Spain». *Economic Policy*, 18.
- Bentolita, S., y Saint Paul, G. (1992): «The Macroeconomic Impact of Flexible Labor Contracts, with an Application to Spain». *European Economic Review*, 36.
- Blanchard, O., Jimeno, J. F., Andrés, F., Bean, C., Malinvaud, E., Revenga, A., Snower, D., Saint Paul, G., Solow, R., Taguas, D. y L. Toharia (1994): *El paro en España: ¿tiene solución?* CEPR y Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España: Madrid.

- Blanchard, O., y Jimeno, J. F. (1995): «Structural unemployment. Spain versus Portugal», FEDEA documento de trabajo 95-04 (de próxima publicación en *American Economic Review*).
- Bover, O., y Arellano, M (1994): «Female labour force participation in the 1980s: the case of Spain», Banco de España, documento de trabajo 9427.
- Dolado J., y Jimeno, J. F. (1995): «Why is Spanish unemployment so high?, manuscrito.
- Jimeno, J. F. (1992): «Las implicaciones macroeconómicas de la negociación colectiva: el caso español». *Moneda y Crédito*, 195.
- Jimeno, J. F., y Toharia, L. (1993): «The effects of fixed-term employment contracts on wages: theory and evidence from Spain». *Investigaciones Económicas*, XVII (3).
- Jimeno, J. F., y Toharia, L. (1995): «La penúltima reforma del mercado de trabajo». *Economistas*, 64.

Política regional comunitaria: ventajas e implicaciones para España

Juan R. Cuadrado Roura

Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Alcalá de Henares. Presidente de la European Regional Science Association

Tomás Mancha Navarro

Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Alcalá de Henares

Las tres primeras ampliaciones que registró la Comunidad Europea (hoy, Unión Europea) supusieron un importante empeoramiento de las disparidades interregionales internas. Esto fue lo que ocurrió ya en 1973, cuando Irlanda, el Reino Unido y Dinamarca ingresaron en la Comunidad, pero la situación empeoró de forma todavía mucho más clara en el momento en que Grecia fue admitida como nuevo miembro (1981) y cuando, cinco años más tarde, se produjo la integración de España y Portugal (1986). Como señalaba el Tercer Informe de la Comisión sobre la evolución de las regiones: «El hecho de que el número de miembros se haya doblado, de seis a doce, en el espacio de trece años, ha modificado profundamente la Comunidad. Esta ha crecido, ciertamente, pero al mismo tiempo ha pasado a ser sensiblemente más heterogénea» (1).

Cuando Grecia ingresó en la Comunidad, todas sus regiones pasaron a ocupar las últimas posiciones en la jerarquía regional de la CE-10 en términos de PIB por habitante. El ratio entre la región más rica y la más pobre de la Comunidad se situó por encima de 5:1 y el conjunto de las regiones con el PIB por habitante más bajo (localizadas en Irlanda, Irlanda del Norte, Italia y Grecia) supuso ya el 18 % de la población total comunitaria.

La entrada de España y Portugal no empeoró la relación entre la región más rica y la más pobre de la Comunidad, aunque Extremadura quedó situada en el antepenúltimo lugar de la clasificación (PIB por habitante en términos de paridad de poder adquisitivo). Sin embargo, lo que aumentó de forma muy importante fue el peso de las regiones cuyo PIB por habitante estaba muy por debajo de la media comunitaria, que pasó del 18 al 30 % de la población, tomando como referencia las regiones con un PIB por habitante inferior al 75 % de la media comunitaria. De hecho, en el momento de incorporarse, ninguna de las regiones de los dos nuevos estados miembros alcanzaba dicha media y bastantes de ellas quedaban claramente por debajo del 75 % (todas las portuguesas, más Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía, Murcia y Canarias, con la Comunidad Valenciana escasamente por encima de dicho umbral).

Diez años después, la posición que la propia Comisión asigna a las regiones españolas dentro de la Comunidad, en su Quinto Informe sobre la situación y evolución de las regiones (2), no es excesivamente mejor. Entre otras cosas, porque los avances relativos de la economía española con respecto a la media comunitaria tampoco han sido importantes, lo cual, en ausencia de procesos mi-

gratorios relevantes, se convierte en un componente explicativo clave de la evolución de las disparidades interregionales. En 1985, Extremadura tenía un PIB por habitante equivalente al 47 % de la media comunitaria y las últimas cifras disponibles (1991) le asignan un 49,5 %, utilizando siempre valores en paridad de poder adquisitivo (PPA). Algo similar ocurre en los casos de Andalucía (56 y 57,8 %, respectivamente), Castilla-La Mancha (62 y 63,1 %, en los dos años de referencia citados) y Murcia (71 y 71,3 %, respectivamente).

Ciertamente, los datos disponibles tampoco indican que la situación haya tendido a empeorar, aunque Asturias, Cantabria y algunas de las regiones españolas que anteriormente estaban por encima del umbral del 75 % han perdido posiciones. Pero no es menos cierto que el avance hacia la media ha sido muy escaso, y que otros indicadores —especialmente el de desempleo— colocan a un buen número de nuestras comunidades autónomas en una posición muy poco favorable en términos comparativos. La nota más destacada quizá sea que Baleares (la región que más ha crecido en los últimos años) supera ya la media del PIB por habitante de la Comunidad y que, de acuerdo con algunas estimaciones, lo propio ocurre con Navarra. Madrid y Cataluña ocupan posiciones bastante próximas a dicha media en valores PPA.

Pero, a la hora de enjuiciar los posibles efectos de la incorporación de España en la UE desde la óptica regional, no puede tomarse como referencia —al menos de forma aislada ni, por supuesto, exclusiva— la evolución del PIB por habitante. Uno de los cambios más relevantes que se ha producido en este terreno radica en la propia *concepción e instrumentación de la política regional*, a la que vamos a prestar ahora especial atención.

1. Política regional: el antes y el después de la integración de España en la Comunidad

La existencia de desigualdades regionales ha sido y es, en nuestro país, una cuestión fuera de toda duda, que ha dado lugar a muy diversas acciones de política regional. En los años sesenta y primeros de los setenta, concretamente, se instrumentaron una serie de actuaciones que son bien conocidas, como la política de «polos» y la puesta en marcha de diversas figuras de promoción económica de carácter territorial (creación de polígonos industriales y de descongestión; declaración de zonas de interés turístico; planes comarcales; inversiones para ampliación de regadíos y dotación

de algunas nuevas infraestructuras en áreas atrasadas, etc.). Los objetivos básicos que perseguían estas actuaciones eran movilizar la inversión privada hacia determinados puntos y zonas de la geografía española para desarrollar su capacidad potencial de crecimiento, o, cuando menos, tratar de activar su situación de atraso. Andalucía, Extremadura, las antiguas dos Castillas, Galicia y Aragón fueron las principales regiones destinatarias de este tipo de acciones, que en general imitaron las experiencias desarrolladas en otros países europeos, particularmente en Francia e Italia.

Los planteamientos y resultados de la política regional correspondiente a este período han sido objeto de valoraciones muy dispares, en las que aquí no vamos a entrar, que van desde el simple panegírico a las más duras críticas (3). Uno de los aspectos más claramente criticables es que, a pesar de su aparente relevancia y presentación a efectos políticos, la política regional desarrollada en el citado período tuvo siempre un *carácter «claramente subsidiario»* dentro de la política económica general. En primer lugar, porque la mayoría de las acciones de promoción llevadas a cabo siguieron las pautas *sectoriales* determinadas por el modelo industrial adoptado en aquellos momentos, lo que determinó —en no pocos casos— la instalación en las áreas menos desarrolladas de industrias escasamente vinculadas con su entorno que buscaban, ante todo, las ventajas que suponían unos terrenos y mano de obra más baratos y la obtención de subsidios y ayudas del Estado. Y, por otra parte, el citado carácter *subsidiario* de la política regional también queda de manifiesto al comparar los recursos realmente dedicados al «desarrollo regional» con los dirigidos a otras actuaciones generales y sectoriales.

El análisis de la evolución de las diferencias regionales durante este período presenta, por otra parte, un importante y conocido contraste: por un lado, las disparidades interregionales en términos de PIB per cápita disminuyen sustancialmente (sobre todo como consecuencia de los importantes movimientos migratorios registrados), pero, por otro, la producción, la renta y el empleo tendieron a concentrarse en las áreas más desarrolladas (Cataluña, Madrid y País Vasco) en detrimento de las más atrasadas (Andalucía, Extremadura, Canarias o las dos Castillas) (4).

El impacto negativo de la crisis de mediados de los años setenta sirvió para agravar más la situación debido, entre otras razones, a su acentuado carácter industrial y a que las regiones más desarrolladas —así como algunos núcleos creados en las más atrasadas— habían seguido procesos de

especialización productiva orientados hacia algunas actividades industriales —siderurgia, construcción naval, fabricación de bienes de equipo—, que se vieron fuertemente afectadas. Consecuentemente, a finales de los años setenta estas zonas acabaron convertidas en *regiones-problema*, sin que las regiones tradicionalmente más atrasadas mejorasen de manera significativa sus posiciones dentro del conjunto español.

A pesar de la aparente preocupación de las autoridades (centrales y regionales), la preocupante evolución económica que acabamos de describir coincide con un período (1975-1985) en el que la política regional prácticamente *desaparece* de la escena española, aunque oficialmente siga perviviendo. Algunos instrumentos y modalidades de acción regional heredados del período anterior siguieron en activo (incentivos crediticios y fiscales en favor de algunas «grandes áreas» y/o pequeñas comarcas; las ayudas provenientes de los fondos de «planes provinciales»; las actividades de las SODI, varias de ellas creadas entonces, etc.), pero, de hecho, la política de desarrollo regional —en cuanto tal— fue relegada a un claro segundo plano por varias razones (5):

a) La gravedad de los problemas económicos, en forma de altas tasas de inflación, desempleo creciente, déficit público, demandaba políticas macroeconómicas y sectoriales urgentes que, prácticamente, no dejaban margen de actuación para las acciones regionales.

b) El abandono de la planificación indicativa y la consecuente sustitución de objetivos de medio y largo plazo por objetivos orientados cada vez más —y casi exclusivamente— al corto plazo.

c) La redistribución de competencias entre el Gobierno central y las autoridades regionales derivado de la Constitución aprobada en diciembre de 1978, que de hecho dejó bastante sumida en la incertidumbre —al menos durante algún tiempo— la responsabilidad de las actuaciones en el ámbito regional.

Sin embargo, desde finales de 1985 la política regional comenzó a adquirir un *perfil mucho más activo*, a la vez que bastante *distinto* del que había tenido con anterioridad. Y la razón principal de este cambio fue, sin duda, la *entrada de España en la Comunidad*, aunque tampoco hay que restar importancia a la *progresiva consolidación* y ajuste del llamado «Estado de las Autonomías».

Uno de los primeros cambios a reseñar provino de lo establecido en la propia Constitución de 1978. La instrumentación legal del Fondo de Compensación Interterritorial impuso a todas las comunidades autónomas la obligación de elaborar un pro-

grama de desarrollo regional (PDR) con una metodología común, que se inspiró ya en los esquemas que seguían los países de la Comunidad Europea, aunque España no era todavía miembro de ella. Esto supuso un primer paso, aunque todavía modesto, hacia una más clara *concreción* y *racionalización* de las acciones regionales, que se reforzó todavía más claramente cuando España tuvo que preparar y presentar a la Comisión un PDR para el período 1986-1989, con objeto de poder beneficiarse de las ayudas del Fondo para el Desarrollo Regional (FEDER) inmediatamente después de su incorporación.

Pero la influencia comunitaria no se detuvo aquí. Como Estado miembro, España se vio también obligada a *revisar, reordenar* y *adaptar* los «incentivos» a la inversión para ajustarlos a los límites y orientaciones de la Comunidad (6). Algo más tarde tuvo que preparar un *nuevo PDR* que contenía previsiones hasta 1990, aunque su efectividad quedó interrumpida por la importante *reforma de los Fondos Estructurales de la CE* aprobada a mediados de 1988, cuyos reglamentos fueron aprobados, a su vez, antes de finalizar dicho año.

Varios hechos destacan en esta auténtica *nueva fase de la política regional comunitaria* que se inicia a finales de 1988 y cuya repercusión en la economía española ha sido —sin duda— muy importante, tanto desde el punto de vista operativo, como el elevado volumen de recursos que se han canalizado hacia España (cuadro 1).

El primero es que la *cuantía de los fondos estructurales* (FEDER, FSE y FEOGA) procedió a duplicarse. En 1987, la dotación de dichos fondos alcanzó 7.200 millones de ecus y la duplicación implicaba llegar en 1993 a la cifra de 14.400 millones de ecus, cifras a las que se añadían ayudas a la renta de los agricultores y a la retirada de tierras de cultivo.

El segundo es que la *aplicación de dichos fondos se concentró* en una serie de *objetivos* que beneficiaban particularmente a España y a los países con mayores desequilibrios regionales dentro de la Comunidad. La definición de las «regiones objetivo 1» (con un PIB por habitante inferior o próximo al 75 % de la media comunitaria), «objetivo 2» (regiones fronterizas o zonas con graves problemas industriales) y «objetivo 5b» (zonas rurales), permitió que una gran parte de España pudiera ser *beneficiaria* de los recursos habilitados vía FEDER y FEOGA, a los que se sumaron los del FSE («objetivo 3» y «objetivo 4»).

El tercero radica en algunas de las *exigencias comunitarias* asociadas a la aplicación de los fondos, como son: la *adicionalidad* (los fondos asig-

CUADRO 1
TOTAL PAGOS FONDOS ESTRUCTURALES
 (Distribución por Estados miembros) (En millones de ecus)

Países	1986-88	1989-93	1986-93	1994-99 (1)
Grecia	1.620,2	6.546,3	8.166,5	18.430,3
Portugal	1.372,8	7.526,9	8.899,7	18.288,8
Irlanda	1.213,9	4.078,0	5.291,9	7.729,7
España	2.208,3	12.862,7	15.071,0	42.427,0
Reino Unido	3.525,9	6.206,0	9.731,9	10.185,9
Italia	3.717,0	9.847,0	13.564,0	21.149,9
Bélgica	292,8	704,4	997,2	1.839,1
Holanda	234,8	704,8	939,6	2.122,1
Francia	2.688,5	6.244,9	8.933,4	12.732,4
Dinamarca	235,6	350,3	585,9	707,4
Alemania	1.041,0	3.046,3	4.087,3	20.867,0
Luxemburgo	24,7	67,4	92,1	141,5

(1) Asignaciones indicativas establecidas por la Comisión que incluyen también el Fondo de Cohesión.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, Comisión de la UE. Tomado de: A. Cordero et al. *La Política de Cohesión Económica y Social en la U.E.* D.G. Planif., Madrid, 1995.

nados deben «sumarse» siempre a las aportaciones del Estado receptor), la *coordinación* en el empleo de los fondos, y la *coparticipación* —el llamado «partenariado»— de los estados, las regiones (comunidades autónomas) y la Comisión de la CE en la definición de las políticas a aplicar.

El punto de partida para esto último debía ser la presentación por parte de España de un nuevo Plan de Desarrollo Regional (PDR) y un Plan de Reconversión Regional y Social (PRR) para el período 1989-1993, a partir de los cuales debía desarrollarse —como realmente ocurrió— la negociación de los respectivos «Marcos de Apoyo Comunitarios» (MAC-1 y MAC-2) para el citado período. La elaboración y aprobación de estos MAC 1989-1993 implicaba no sólo un proceso de *negociación*, sino también de *racionalización* en cuanto a la asignación de los recursos y su distribución por *ejes de desarrollo* (actuaciones).

2. Las propuestas españolas para las regiones objetivo 1 en el período 1989-1999 y los reajustes plasmados en los MAC

Los gobiernos de las distintas comunidades autónomas (CC AA) tienen ya un amplio conjunto de competencias que les permiten desarrollar una política de desarrollo con características propias. Sin embargo, una buena parte de las actuaciones que se llevan a cabo en las regiones calificadas como «objetivo 1» a efectos de la política regional comunitaria están muy condicionadas por el contenido de los MAC, que a su vez parten de la estrategia y

propuestas previamente presentadas por España a la Comunidad. Conviene, por tanto, examinar —siquiera brevemente— los principales rasgos de los dos PDR y MAC que cubren el período 1989-1999.

La estrategia diseñada en el *PDR 1989-1993* que el Gobierno español presentó a la Comisión a principios de 1989 se basaba, principalmente, en los siguientes puntos:

1. Un breve diagnóstico de las regiones objetivo 1 referido a sus principales características socioeconómicas y a sus desequilibrios más importantes.

2. Una clasificación de las regiones en cinco grandes grupos: con capacidad de crecimiento autosostenido; industriales en declive; de desarrollo intermedio; atrasadas del sur-sureste, y otras regiones atrasadas a partir de la que se establecían directrices estratégicas concretas para cada una de ellas.

3. Unas prioridades instrumentales concretadas en: infraestructuras y equipamientos sociales; incentivos regionales; desarrollo del potencial endógeno; planeamiento urbano, y política del medio ambiente.

De acuerdo con este planteamiento, la estrategia resultante tenía su pilar básico en la *provisión de infraestructuras*, como lo prueba el hecho de que casi el 80 % de la inversión programada se dedicaba a este tipo de actuación, con más del 60 % para infraestructuras de articulación territorial (principalmente autovías y carreteras). La existencia de importantes déficit en este terreno, fruto en parte de las escasas inversiones del pasado, que

CUADRO 2
GASTO PUBLICO TOTAL. DATOS COMPARATIVOS
 (En porcentaje)

Ejes de desarrollo (MCA 1994-99)	MCA 1989-93	PDR 1994-99	MCA 1994-99
1. Integración y articulación territorial	37,09	34,23	27,23
1.1. Autopistas, autovías y carreteras	22,99	24,03	19,65
1.2. Ferrocarriles	7,99	3,72	2,25
1.3. Puertos	1,00	1,99	1,25
1.4. Aeropuertos	1,54	0,55	0,90
1.5. Vías navegables	0,00	0,00	0,00
1.6. Otros medios de transporte	0,67	0,42	0,12
1.7. Telecomunicaciones	2,90	3,52	3,06
2. Desarrollo del tejido económico	8,32	8,32	15,37
3. Turismo	1,38	2,71	2,29
4. Agricultura/desarrollo rural	14,84	9,93	7,89
5. Pesca	0,00	1,12	3,60
6. Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas	18,30	27,38	20,37
6.1. Agua	6,77	6,57	5,08
6.2. Energía	3,09	7,09	3,99
6.3. Protección y mejora del medio ambiente	6,22	7,53	6,29
6.4. Investigación, desarrollo e innovación	1,20	2,42	3,10
6.5. Equipamientos sanitarios	1,01	3,77	1,91
7. Valorización de los recursos humanos	19,86	16,31	22,62
8. Asistencia técnica, acompañamiento e información	0,21	0,00	0,64
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos del MCA 1989-93, PDR 1994-99 y MCA 1994-99.

constituían un freno para el desarrollo de estas regiones atrasadas, se convirtió en el principal argumento esgrimido por las autoridades españolas para justificar este notable sesgo inversor.

Justamente, desde la óptica inversa, resulta de gran contraste la escasez de los fondos destinados a *acciones de apoyo a la actividad productiva y desarrollo tecnológico*, que tan sólo absorbían un 0,37 % del gasto total previsto.

En términos generales, el *MCA 1989-1993*, aprobado tras la negociación con Bruselas, refrendó lo que proponía el PDR, aunque modificó la estructura relativa de los recursos a dedicar a cada eje de actuación (ver cuadro 2). El cambio más significativo fue, sin duda, el incremento de las inversiones en «valorización de recursos humanos y apoyo a las actividades productivas», y la reducción de los recursos destinados a infraestructuras, aunque su cuantía total («integración y articulación territorial», más inversiones en agua, energía y otros equipamientos) continuó ocupando una posición absolutamente prioritaria.

El *PDR 1994-1999* se elaboró con una clara idea de continuidad en relación con la estrategia dise-

ñada para el período anterior. De su análisis pudieron deducirse algunas notas críticas que quedaron patentes al iniciarse las negociaciones con la Comisión:

1. La presentación de la situación socioeconómica es más completa que la de su antecesor, pero se echa en falta un diagnóstico más preciso que posibilite la definición de líneas estratégicas claramente diferenciadas.

2. Las acciones se siguen presentando en siete grandes ejes, pero sin establecer los criterios que permitan aplicar una selectividad a la hora de ponerlas en marcha; máxime cuando su número total es muy alto y el monto total de inversiones previstas es muy elevado.

3. Las acciones en materia de provisión de infraestructuras continúan siendo las más importantes, especialmente desde un punto de vista cuantitativo. Ello, teniendo en cuenta las importantes inversiones previas, puede planter serias dudas acerca de su eficacia y hacer mucho más significativa la necesidad de buscar otras formas de intervención más orientadas hacia el desarrollo del aparato productivo regional.

El MCA 1994-1999 surgido de la negociación con Bruselas ha intentado paliar algunas de estas deficiencias, y si bien las inversiones en infraestructuras siguen acaparando el mayor volumen de fondos, ha introducido sensibles cambios en la orientación estratégica de la política regional (ver cuadro 2), como lo muestran dos hechos bastante significativos: 1) el aumento de los fondos destinados al desarrollo del tejido productivo y a la valoración de recursos humanos, y 2) la especificación de un conjunto de *prioridades estratégicas* que corrige el marcado carácter maximalista del PDR presentado por España. Ambos hechos creemos que posibilitan que la política regional para las regiones españolas más atrasadas tenga un mayor grado de operatividad y, probablemente, también de eficacia.

Estas *prioridades estratégicas* han contribuido a concretar los objetivos a alcanzar dentro de cada uno de los *ejes de actuación* para el período 1994-1999, sobre los que vale la pena realizar algunos comentarios.

En materia de *integración y articulación territorial*, la estrategia diseñada en el MCA 1994-1999 se concreta en la consecución de dos objetivos. Por un lado, facilitar la conexión de estas regiones con los ejes transeuropeos de transporte a través de actuaciones como, por ejemplo, desarrollo de las conexiones Portugal-España-Francia; aumento de la interoperatividad de la red clásica de ferrocarril con la de ancho europeo y optimización de las capacidades aeroportuarias. Por lo que respecta al segundo, se pretende conseguir unos umbrales mínimos de accesibilidad evitando los estrangulamientos a los procesos de desarrollo, pero de acuerdo con las necesidades de la demanda para lograr que las inversiones en capital público sean lo más eficiente posible. Un claro ejemplo de esta línea es la mayor prioridad dada a la mejora de la calidad, seguridad y velocidad del ferrocarril convencional en detrimento de la alta velocidad, donde las inversiones son más cuantiosas y el beneficio para este tipo de regiones difícilmente aprehensible.

En lo relativo a *apoyo a las actividades productivas*, el objetivo básico perseguido es mejorar la competitividad de los sectores productivos regionales a través de un mayor apoyo a las pequeñas y medianas empresas por tres vías complementarias: facilitando su integración en el contexto europeo; favoreciendo su acceso a las mejoras tecnológicas y acercando a estas empresas las técnicas de gestión y los servicios profesionalizados.

En el campo del *medio ambiente y recursos hídricos*, la estrategia se presenta fuertemente imbricada, lo cual es una novedad respecto al plan-

teamiento del PDR. De una forma concreta, se pretende que todas las acciones a ejecutar sean respetuosas con el medio ambiente y que incorporen con carácter general una evaluación de su impacto medioambiental, aunque ello signifique aceptar importantes restricciones en las inversiones de algunos sectores productivos, especialmente de los transportes, la energía o la agricultura.

Esta preservación del medio ambiente no se concibe de una manera exclusivamente voluntarista, sino que su defensa se considera como un *input* muy importante para el futuro desarrollo de algunas actividades productivas, como sucede en el caso del turismo.

Por último, la *valorización de recursos humanos* se ha priorizado sobre la dotación de infraestructuras educativas, aunque concentrándose de manera muy significativa en acciones de inserción y reinserción de demandantes de empleo, de eficacia más que discutible, en vez de reforzar en un grado mucho mayor la educación técnico-profesional, la implantación de la nueva formación profesional o el apoyo a las actividades de I+D; terrenos donde las carencias de las regiones «objetivo 1» españolas son más acuciantes.

Desde otra perspectiva, el MCA 1994-1999 presenta una importante novedad respecto al período de programación anterior, y es que de acuerdo con lo planteado podría, erróneamente, deducirse que las diez regiones españolas «objetivo 1» tienen un tratamiento *igualitario*, en función de que en términos globales sus problemas parecen similares: bajo nivel de PIB per cápita, elevado desempleo, baja productividad, etc., cuando en realidad su importante grado de retraso relativo esconde significativas diferencias entre las que deben reseñarse las siguientes:

- Las disparidades en términos de PIB per cápita son considerablemente amplias. En el límite inferior, Extremadura no llega al 50 % del nivel comunitario, mientras que la Comunidad Valenciana, en el límite superior, se sitúa prácticamente por encima del 75 %.

- La estructura del empleo es igualmente dispar, coexistiendo regiones donde la población ocupada agrícola sigue siendo superior al 20 % del total —Galicia, Extremadura y las dos Castillas—, con otras donde este sector ocupa a menos del 10 % —Canarias y Comunidad Valenciana.

- La especialización productiva es notablemente diferente de unas regiones a otras, tanto en términos intersectoriales como intrasectoriales, lo cual explica, en parte, las diferencias en términos de productividad que se observan.

• La situación geográfica también varía de manera muy notable: algunas regiones «objetivo 1» son marcadamente periféricas —Extremadura—, mientras que otras están situadas en los ejes de desarrollo español —Comunidad Valenciana.

De acuerdo, pues, con esta situación, el MCA 1994-1999 ha diferenciado entre un *diagnóstico horizontal*, donde se recogen los problemas comunes a todas las regiones, y un *diagnóstico territorial*, que tipifica tres grandes grupos de regiones:

i) Las caracterizadas por su baja densidad demográfica, escaso peso del sector industrial y dificultades para crear y animar procesos competitivos generadores de riqueza, donde la resolución de los problemas de accesibilidad y dotación de infraestructuras son prioritarios. Es el caso, por ejemplo, de Extremadura.

ii) Las que han mostrado un comportamiento más dinámico, tanto a nivel nacional como comunitario, gracias a poseer ventajas competitivas y estructuras productivas y sociales más asentadas, en las que el déficit en materia de infraestructuras sí supone un importante freno para su desarrollo en cuanto a mejorar su comunicación con los ejes europeos más dinámicos (la Comunidad Valenciana y Murcia son dos buenos exponentes del grupo).

iii) Las que presentan un bajo nivel de desarrollo unido a un proceso de declive industrial y que aconsejan adoptar medidas diferenciadoras, como sucede en los casos de Asturias y Cantabria.

3. El papel de la Comunidad Europea en la orientación actual de la política regional española: principales conclusiones

Desde una perspectiva general, la primera cuestión de interés a reseñar es que la normativa comunitaria ha reforzado el papel de las *autoridades públicas regionales en el proceso de elaboración de la política regional en España*. De hecho, el PDR 1994-1999 ha diferenciado dos ámbitos de actuación. Por un lado, el *plurirregional*, cuyo diseño y responsabilidad está en manos de la Administración central —Ministerio de Economía y Hacienda—; y, por otro, el *regional*, donde las comunidades autónomas tienen todo el protagonismo.

A pesar de sus aspectos muy positivos, el giro que acabamos de destacar plantea también algunos problemas:

a) Como antes se ha recordado, las competencias están muy descentralizadas en varios campos

muy relevantes desde el punto de vista económico (agricultura, industria, turismo, educación, son claros ejemplos, sin excluir el medio ambiente y las regulaciones de determinados servicios). Ello implica que la coordinación entre las distintas medidas propuestas y su aplicación no es sencilla por intervenir dos administraciones —la central y la regional— que tienen, en muchos casos, prioridades diferentes.

b) Algunas comunidades, como ocurre en los casos de Asturias y Andalucía, han seguido el camino de la aprobación de su respectivo plan regional en los parlamentos regionales, lo que introduce consideraciones de carácter político y hace que la negociación del PDR tenga un carácter más inflexible para los gobiernos regionales.

c) Las dificultades para llegar al consenso necesario que exige la presentación de un documento único no son fáciles de evitar. De hecho, en el caso del actual PDR se incluyeron acciones sin un acuerdo general, posponiéndose su operatividad a la negociación del MCA.

Una segunda aportación que la incorporación de España a la Comunidad ha supuesto en el ámbito de la política regional ha sido la introducción de *criterios mucho más claros de selectividad y de exigencia en cuanto al control* de las actuaciones. De hecho, el actual MCA (1994-1999) contiene cinco importantes elementos innovadores respecto a la estrategia de desarrollo regional diseñada por las autoridades españolas:

1. Se atienden objetivos más específicos, presentados de manera más explícita y con criterios de priorización según su contribución al desarrollo de las regiones «objetivo 1».

2. Se basa en planteamientos más realistas, atendiendo, por una parte, las necesidades de la demanda, e intentando resolver, por otra, los estrangulamientos al desarrollo, reales o potenciales de estas regiones. Ello supone la renuncia a aquellas otras actuaciones cuya efectividad era más discutida o dudosa.

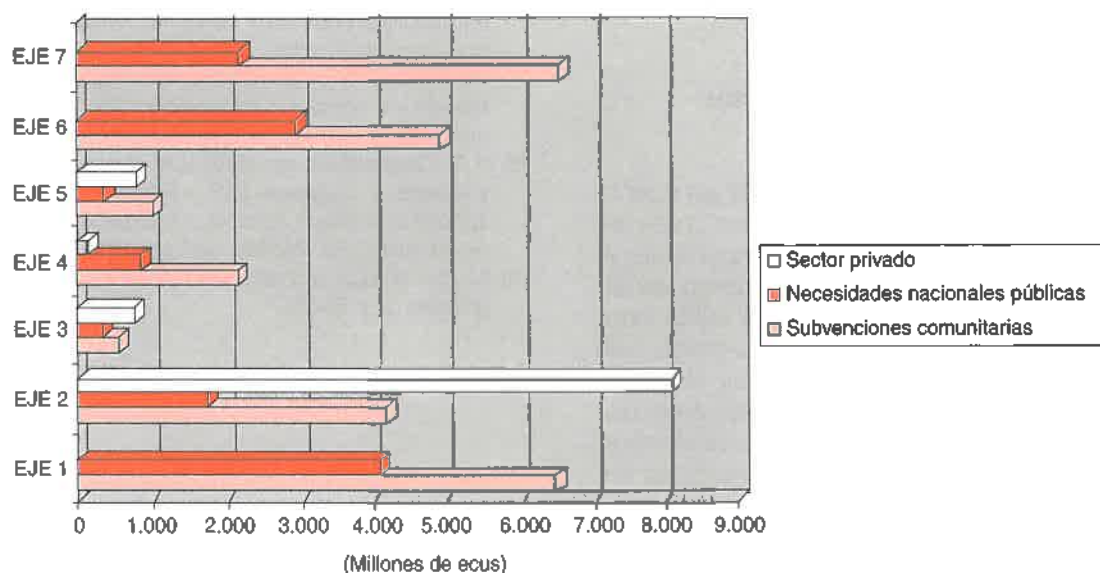
3. Se facilita un impulso más decidido a las acciones en materia de apoyo a la actividad productiva, equilibrando además las actuaciones de los ejes de desarrollo planteados.

4. Se implica de una manera más firme a la iniciativa privada.

5. Se diseña una intervención de los fondos estructurales mucho más integrada.

Finalmente, entendemos que la política regional española se ha beneficiado del proceso de integración por dos razones adicionales. En primer lugar, ha contribuido a *poner orden* en un terreno donde la experiencia de los años anteriores, muy

GRAFICO 1
DISTRIBUCION POR EJES Y AGENTES DEL GASTO TOTAL DEL MCA 1994/99



Fuente: Elaboración propia a partir del MCA 1994-99.

especialmente en la década de 1975-1985, era claramente negativa. La exigencia comunitaria de presentar un PDR con arreglo a una metodología concreta para poder acceder a los fondos comunitarios impide que las actuaciones de desarrollo regional se hagan de forma sincopada y sin un planteamiento de objetivos claros a medio plazo. En segundo lugar, se ha introducido un cierto *grado de disciplina y control financiero*, ya que los PDR obligan a presentar a las autoridades españolas un cuadro de financiación calendarizado y con unos compromisos asumidos por todas y cada una de las partes implicadas: administraciones públicas —central y regionales—, iniciativa privada y Comisión de la Comunidad Europea.

4. La coordinación entre administraciones y con el sector privado como necesidad

Una última cuestión de interés que merece ser comentada es que la política regional que se practica en España desde nuestra incorporación a la Comunidad plantea algunas exigencias institucionales que son imprescindibles para su éxito. La necesidad de coordinación (y de cooperación) constituye un tema clave que tiene dos vertientes muy claras:

4.1. La coordinación entre los distintos niveles territoriales

La experiencia reciente de la planificación regional española evidencia que la coordinación a nivel territorial ha sido bastante escasa, dificultando considerablemente el éxito final de las actuaciones. Por ello, es necesario arbitrar mecanismos que contribuyan a que las acciones a emprender tengan en cuenta los beneficios para el conjunto de regiones, además de que las de carácter más sectorial —llevadas a cabo en el marco plurirregional— atiendan a las particularidades de cada una de las regiones consideradas.

Muy particularmente donde esta necesidad de coordinación se hace más necesaria es en las acciones de *apoyo a la actividad productiva*, dado que éstas deben darse a un nivel cercano a la empresa. La labor de la Administración central debe concentrarse en el diseño de grandes líneas de actuación, dejando en manos de las administraciones regionales y locales la promoción de mecanismos que favorezcan el desarrollo de las iniciativas empresariales y la provisión de servicios adecuados a las necesidades existentes.

Este caso que hemos citado a título de ejemplo revela de una forma clara que la coordinación se hace aconsejable no sólo por la mejora en la efi-

ciencia de las acciones, sino también porque la importante descentralización de competencias existente convierte a la misma en una condición imprescindible para alcanzar los objetivos propuestos.

4.2. La coordinación entre los distintos agentes implicados

En este terreno resulta ineludible tener en cuenta al sector privado, dado que en ciertas áreas de actuación su participación es muy importante. A título de ejemplo, hay que señalar que en las inversiones previstas en desarrollo del tejido económico (eje 2), el 57,5 % están a su cargo (ver gráfico 1) y porcentajes asimismo muy elevados le corresponden en los ejes 3 y 5. Ello, entendemos, exige que las acciones previstas se diseñen de acuerdo con las demandas y necesidades del mismo, siendo la función principal de todas las administraciones públicas la puesta a disposición de las empresas de aquellos servicios necesarios para su desarrollo, además de crear las condiciones necesarias para que esa demanda aumente y pueda fortalecerse el tejido empresarial de estas regiones atrasadas.

Por otro lado, las empresas privadas tienen una importante tarea que afrontar en el terreno de la formación de los trabajadores. La relevancia de su participación en el diseño de la política de formación profesional y ocupacional no puede ser ignorada, no sólo porque perfila mejor las nuevas necesidades del mercado laboral, sino también porque puede potenciarla directamente a través de la promoción del aprendizaje y de la realización de prácticas. □

gionales en España». En: *Enciclopedia de Economía Española*, vol. 8, Orbis, Barcelona.

- (4) Mancha, T. (1982): *La política de crecimiento industrial en España, 1960-1975. Análisis de los cambios en la estructura productiva y de su incidencia espacial*. Tesis doctoral, Universidad de Málaga; y Mancha, T. (1984): «Perfil industrial de las regiones españolas: de la industrialización a la crisis». En: *Información Comercial Española*, núm. 609.
- (5) J. R. Cuadrado Roura (1987): *Las desigualdades...*, o.c.; y Alcaide, J. Cuadrado, J. R. y Fuentes, E. (1990): «El desarrollo económico español y la España desigual de las Autonomías». En: *Papeles de Economía*, núm. 45.
- (6) Lo que dio lugar a la redacción de la Ley de Incentivos Regionales (Ley 50/85).

NOTAS

- (1) Commission des Communautés Européennes (1987): *Troisième Rapport Périodique de la Commission sur la Situation et l'Évolution Socio-Economiques des Régions de la Communauté*. Bruselas y Luxemburgo.
- (2) Comisión Europea (1994): *Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones. Quinto Informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*. Luxemburgo.
- (3) Pueden verse: H. W. Richardson (1975): *Política y planificación del desarrollo regional en España*. Alianza, Madrid; G. Sáenz de Buruaga (1980): «Política Económica Regional». En L. Gamir (ed.): *Política Económica de España*, Alianza; J. R. Cuadrado Roura (1987): *Las desigualdades regionales y el Estado de las Autonomías*. Orbis, Barcelona; T. Mancha Navarro (1987): «Las desigualdades re-

Inversiones directas del exterior y transformación de la estructura productiva

1. Introducción

Los años transcurridos desde la incorporación de España a la CEE han conocido transformaciones sustanciales de la economía nacional e internacional. Entre ellas, sobresale con especial intensidad la profundización del proceso de internacionalización de las economías, con un protagonismo creciente de las empresas a través de las inversiones directas en terceros países. En nuestro caso, la economía española no sólo no ha estado al margen de este proceso sino que ha sido una de las que han tenido un papel dinámico, especialmente dentro del ámbito europeo.

Hacer balance de esa situación parece tanto más necesario cuanto las tendencias de la economía mundial son a acentuar la importancia de los procesos de inversión directa internacional, aunque sobre la base de nuevos factores de atracción y localización. De otra parte, en nuestro país han surgido algunos matices críticos en relación con la presencia de las inversiones extranjeras, al compás de ciertas experiencias de desinversión recientes.

Dos aclaraciones previas me parecen importantes. En primer lugar, debe insistirse en el hecho de que las inversiones directas son sólo un aspecto —sin duda fundamental— del proceso de transnacionalización de la actividad económica, por lo que las reflexiones y evaluaciones finales deben hacerse teniendo en cuenta el marco más general de la internacionalización. En segundo lugar, la presencia de inversiones directas en la economía española es un fenómeno de muy largo plazo cuyo origen se encuentra en las importantísimas entradas de capitales del siglo XIX, fundamentales para el desarrollo de un sistema industrial relativamente moderno. De hecho, existen notables ejemplos de empresas de capital extranjero que son parte indisoluble de la realidad productiva española y con ella han evolucionado a lo largo de los años, adaptándose a los sucesivos cambios de orientación del desarrollo económico español. El panorama que hoy tenemos responde a la herencia de un fenómeno muy complejo que en los últimos años se ha acelerado y ha conocido un cambio sustancial en la dirección de lo que viene en denominarse la globalización de la economía.

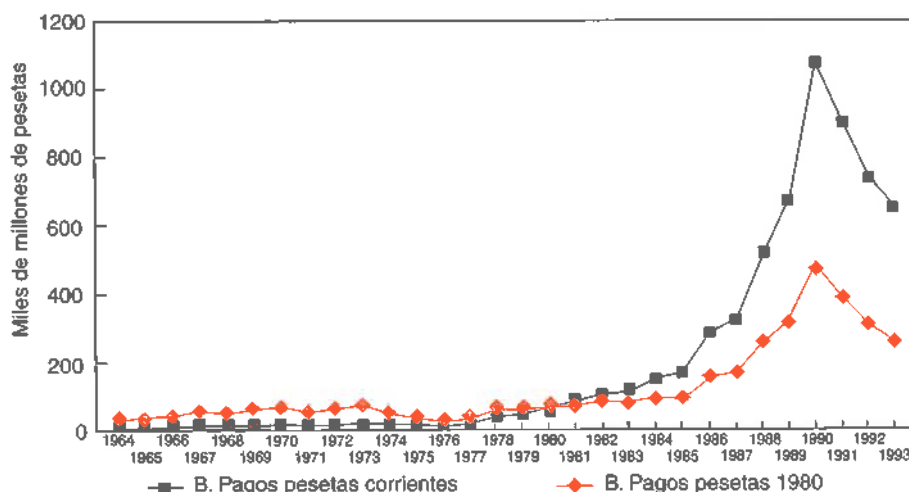
2. Evolución temporal y factores explicativos

Un primer elemento para emitir un juicio es la evolución de la inversión directa extranjera (en adelante IDE). El gráfico 1 recoge los datos del pe-

José Molero

Catedrático de Economía Aplicada. UCM

GRAFICO 1
EVOLUCION DE LA IDE EN ESPAÑA (1964-1993)



Fuente: Balanza de Pagos y elaboración propia.

riodo 1964-1993. En él se pueden destacar cuatro etapas fundamentales. La primera se inicia con la liberalización de 1959, tras una importante fase dominada por la orientación nacionalista de la economía española, y da origen a un largo período de expansión sostenida de las inversiones directas extranjeras en nuestra economía. Con un claro protagonismo de las inversiones procedentes de empresas norteamericanas, por entonces líderes indiscutibles en la inversión mundial, las inversiones exteriores fueron tomando posiciones muy importantes en los sectores de la economía que estaban protagonizando el desarrollo.

Coincidiendo con los primeros años de la crisis económica internacional y la transición política española, se observa un primer retroceso entre 1973 y 1977. A partir de este último año comienza una nueva senda de crecimiento importante, a pesar de que la economía española se encontraba todavía en una fase depresiva.

A mediados de la década pasada comienza la que sin duda ha sido la fase más expansiva. En efecto, entre 1985 y 1990 la IDE, medida en pesetas constantes, se multiplica por cinco. Los años siguientes se produce un retroceso sustancial que parece frenarse en 1994 (1).

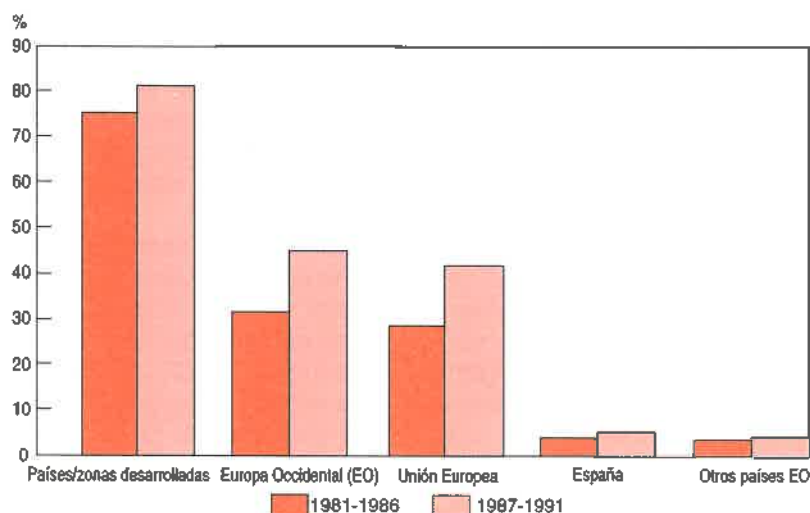
Para los fines de este ensayo, lo más significativo es lo ocurrido en los últimos diez años. Una correcta valoración de la dinámica en ellos producida debe tener en cuenta algunos aspectos del contexto mundial. En primer lugar, la fuerte expan-

sión de la segunda mitad de los ochenta se produce en un marco internacional de gran crecimiento de la IDE, muy por encima del resto de las magnitudes de la economía internacional. En efecto, la tasa anual de crecimiento de la IDE global pasa del 4 % en el período 1981-1985 al 24 % entre 1986 y 1990 (2). Igualmente debe subrayarse que el retroceso de la IDE en España sigue el perfil de lo acaecido en el mundo pues, en términos generales, la IDE conoce en 1991 y 1992 tasas de descenso de más del 15 % anual, pareciendo iniciar una senda de recuperación a partir de 1993-1994. Situados en este contexto debe tenerse cierta cautela en hacer afirmaciones demasiado simples como la de atribuir el crecimiento de la IDE en España al hecho de la incorporación a la CEE. Sin negar este dato, su impacto es menor del que se deriva de la mera observación de la serie anual, pues, como vemos, la dinámica es muy similar a la que se produce en el marco internacional.

Para una valoración más ajustada se ofrece el gráfico 2, en el que se puede comprobar que la posición relativa de España mejoró sustancialmente a lo largo de la década, pasando del 3,72 % en la primera mitad al 5,26 % en la segunda. Por tanto, se constata el mayor dinamismo de nuestra economía en la captación de unos fondos mundiales en gran expansión.

Igual consideración puede hacerse con respecto a lo ocurrido en los años más recientes. El descenso ya mencionado no parece haber afec-

GRAFICO 2
INVERSION EXTRANJERA DIRECTA RECIBIDA
(España y los países desarrollados)

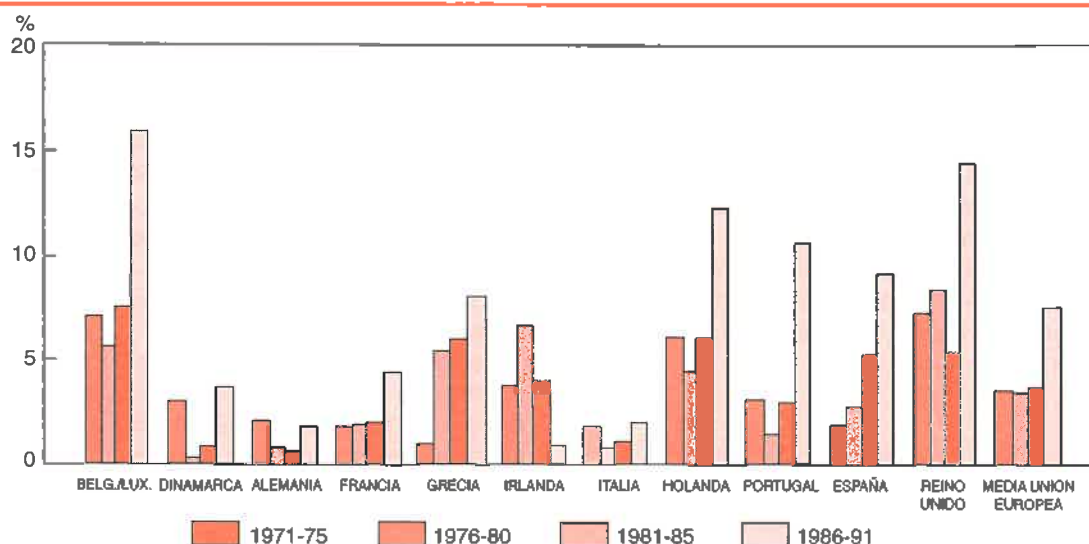


Fuente: UNCTAD: World Investment Report, 1993.

tado a la capacidad de participar en la recepción de inversiones como lo demuestra que en el año de mayor retroceso de la IDE las entradas en España supusieron más del 7 % del total mundial (3). Resumiendo, parece que existen condiciones favorables para la recepción de IDE en nuestra economía pero sus flujos anuales deben ser considerados a la luz de las trayectorias internacionales, a las que son muy sensibles.

La evolución positiva se manifiesta también si ponemos en relación la IDE con la inversión interior. En efecto, según se recoge en el gráfico 3, la IDE representaba aproximadamente el 2 % de la Formación Bruta de Capital (FBC) en España a comienzos de los años setenta. Dos décadas después, esa ratio sube a más del 9 %. Desde una perspectiva internacional el caso español destaca por dos rasgos: en primer lugar, es uno de los po-

GRAFICO 3
IDE/FBC



Fuente: UNCTAD: World Investment Report, 1993.

cos casos donde el índice estimado asciende en todos los periodos considerados. En segundo lugar, de estar situado en el grupo de países con un nivel medio bajo en la importancia del capital extranjero, pasa a formar parte de los países donde la IDE es más relevante para la inversión global. Este fenómeno es aún más notable si tenemos en cuenta que algunos de los países situados por encima de España en esa ratio, como Holanda y Luxemburgo, tienen una situación internacional muy particular.

El buen comportamiento señalado se fundamenta en la existencia de importantes factores de atracción. Existen diversos estudios que han abordado esta cuestión desde la perspectiva macro y microeconómica (4). Todos ellos coinciden en señalar que el factor más importante de atracción de capitales extranjeros es el tamaño del mercado español y su evolución (García, 1993; Bajo, 1991; Molero, Buesa y Casado, 1995). Otro factor sobre el que existe acuerdo acerca de su capacidad de atracción es la apertura externa de la economía, coronada por la incorporación a la Unión Europea (Bajo, 1991; García, 1993). Influencia claramente negativa tienen aspectos relacionados con la inestabilidad económica (inflación) y social (transición política). El papel destacado que juega el mercado interno es muy congruente con los datos sobre la producción de las empresas, pues puede comprobarse que la gran mayoría de ellas destinan proporciones superiores al 75 % de sus ventas al mercado doméstico, a pesar del crecimiento de las exportaciones (Molero, Buesa y Casado, 1995).

Menos previsible son las conclusiones relacionadas con el papel del coste de la mano de obra. En efecto, en algunos ensayos como el de Bajo (1991) aparece una relación positiva entre mayores costes laborales unitarios relativos y mayores ingresos de IDE. Los estudios microeconómicos permiten matizar que el factor de atracción radica en la existencia de una relación positiva entre el coste de la mano de obra española y su nivel de productividad (Molero, Buesa y Casado, 1995). Estos resultados obligan a cuestionarse sobre el fundamento de algunas afirmaciones tópicas más al uso sobre las decisiones de inversión de las empresas extranjeras.

3. Destino de la IDE y penetración sectorial

Desde la apertura económica de los años sesenta hasta la reciente década de los ochenta, la industria manufacturera recibió la mayor propor-

ción de IDE. Dentro de los sectores industriales destacaban aquellos que se pueden calificar de mayor contenido tecnológico y que habían jugado un papel destacado en el proceso de industrialización de aquellos años, como la industria química y las industrias metal-mecánicas. Los servicios ocupaban el siguiente lugar, teniendo importancia las ramas de comercio, hostelería e instituciones financieras. Este patrón sufre importantes cambios en el período más reciente que nos ocupa.

La tendencia mundial de la década de los años ochenta ha marcado un protagonismo creciente del sector terciario. Todavía en 1980 el sector secundario ocupaba el primer lugar como fuente y como destino de la IDE (43,8 % y 55,2 % respectivamente); sin embargo, a mediados de la década ya era sobrepasado por el sector terciario como origen de la IDE (42,8 % frente al 38,7 % del sector secundario); en 1990 el sector terciario también ocupaba el primer lugar como sector de destino (48,4 % frente al 42,5 % del sector secundario) (5). Detrás de ese cambio están importantes procesos de transformación de la estructura productiva mundial, especialmente el protagonismo de las nuevas tecnologías de la información, y la progresiva liberalización de las actividades productivas del sector terciario como telecomunicaciones, servicios financieros, etc.

El caso español no hace sino confirmar una tendencia parecida en esos años. En efecto, los sectores de la industria manufacturera recibieron el 71,46 % de la IDE en el período 1960-1981 y el 61 % en la primera mitad de los años ochenta; en esos mismos años los sectores de servicios recibieron el 24,97 % y 33,31 %, respectivamente. Pues bien, en los años 1986-1990, coincidiendo con el gran crecimiento de la IDE, los sectores de servicios pasaron a recibir el 56,47 % frente al 39,63 % de la industria manufacturera (6). Es importante señalar que este cambio se produce en un proceso de crecimiento generalizado de la IDE en la gran mayoría de los sectores; la explicación del cambio de niveles relativos reside, por tanto, en el fortísimo dinamismo de la IDE en el sector terciario, particularmente en Instituciones Financieras y Seguros.

En los años más recientes se ha producido otro cambio de tendencia, como se puede apreciar en el cuadro 1. Todavía 1991 mantiene la tendencia anterior pero los últimos años muestran un renovado protagonismo del sector secundario que vuelve a sobrepasar nítidamente al terciario como receptor de inversiones. Si en los años anteriores fue el crecimiento de IDE en los servicios lo que

CUADRO 1
PROYECTOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR BLOQUES DE SECTORES
 (Porcentajes)

Sectores	1991	1992	1993	1994
Productos agrícolas, ganaderos y pesqueros	0,47	0,96	0,62	0,29
Productos energéticos	6,10	0,11	0,25	1,44
Productos industriales	31,66	51,77	56,87	64,40
Construcción	1,03	1,10	1,37	0,44
Servicios	60,75	46,06	40,89	33,95
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Dirección General de Economía Internacional y Transacciones Exteriores.

provocó su fuerte ascenso, también el descenso de ese sector se debe al retroceso de la IDE que a aquél se dirige; por el contrario, la IDE industrial ha mantenido una tendencia más sostenida, con menores subidas —aunque muy importantes— en el período 1986-1990 y mayor sostenimiento en los años siguientes.

Para valorar el impacto que la afluencia de capitales extranjeros ha tenido sobre la estructura productiva es necesario conocer su grado de penetración sectorial. No existen estadísticas en este sentido, por lo que sólo podemos basarnos en los resultados de algunos estudios realizados con métodos distintos y para diferentes momentos del tiempo (7). Así, teniendo en cuenta el valor añadido de las empresas controladas por capital extranjero respecto al total del valor añadido sectorial puede afirmarse que, en 1988, esa penetración era muy superior en los sectores industriales que en los de servicios; en los primeros la ratio señalada alcanzaba el 27,67 % y en los segundos el 3,98 %, siendo la media general de la economía el 8,96 % (8). De las ramas de servicios dos destacan por su nivel de penetración: Comercio (13,9 %) e Instituciones Financieras (11,84 %). Por el contrario, en la industria existen sectores con altísimos niveles de penetración como Productos Químicos, Maquinaria de Oficina, Material Eléctrico, Vehículos Automóviles y Productos de Caucho y Plásticos; todos ellos sobrepasan ampliamente el nivel promedio de las industrias manufactureras (9).

Esta mayor presencia extranjera sectorial es fruto de la trayectoria seguida por la IDE en las últimas décadas de concentrarse en aquellas ramas más dinámicas de la industria. En los años más recientes, la publicación de las cifras de inversiones autorizadas o verificadas a dos dígitos de la CNAE permite conocer con mayor detalle ese proceso. El cuadro 2 compara la distribución de la inversión directa con el tamaño de los sectores, medido por

su aportación al valor añadido. Tres conclusiones se desprenden de su estudio.

En primer lugar, se producen entradas muy importantes de IDE en una mayoría de sectores industriales, por lo que el fenómeno de la internacionalización a que nos referimos no puede verse como algo reducido a un determinado tipo de actividad industrial.

En segundo lugar, los sectores de menor nivel de complejidad tecnológica (10), aunque en valor absoluto absorben una cantidad importante de capitales procedentes de empresas extranjeras, tienen una capacidad de captación menor en relación a su tamaño.

Finalmente, los sectores de mayor complejidad tecnológica muestran un poder de atracción de IDE claramente superior a su tamaño económico, lo que continúa la tendencia histórica iniciada en los años sesenta, aunque adaptada a las condiciones actuales de dinamismo tecnológico. De particular importancia es el papel sobresaliente de los sectores encuadrados en el grupo de Alta Complejidad Tecnológica, que incluye ramas como la industria del automóvil y auxiliar y una parte importante de la industria química.

4. Comportamiento de las empresas extranjeras

Las consecuencias para la economía española del proceso descrito son de una importancia notoria. En efecto, si atendemos a los aspectos macroeconómicos, debemos subrayar el ya mencionado efecto del ahorro nacional así como el factor equilibrador que suponen para la Balanza de Pagos, aunque sobre este punto deben hacerse algunas matizaciones.

Es indudable que los saldos de la Balanza de capitales recogidos en la figura 1 han supuesto una aportación positiva para una economía caracteri-

CUADRO 2
DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS INVERSIONES DIRECTAS EXTRANJERAS
EN LA INDUSTRIA ESPAÑOLA (1988-1992)
 (En millones de pesetas)

Sector	Total	Porcentaje	V.A. 1990	IDEREL
1. Minería energética	18.523,70	0,55	3,10	0,18
2. Refino de petróleo	151.845,50	4,47	2,30	1,95
3. Energía eléctrica y gas	41.508,90	1,22	10,00	0,12
4. Minería metálica	6.968,20	0,21	0,30	0,68
5. Metalurgia básica	39.126,40	1,15	3,90	0,30
6. Minería no metálica	73.807,20	2,17	0,70	3,11
7. Productos de minerales no metálicos	422.212,40	12,44	6,70	1,86
8. Industrias químicas	628.999,80	18,53	7,30	2,54
9. Productos metálicos	119.180,20	3,51	7,10	0,49
10. Maquinaria y equipo mecánico	117.358,00	3,46	3,80	0,91
11. Maquinaria de oficina. Ordenadores	45.989,20	1,35	0,50	2,71
12. Maquinaria y material eléctrico	155.210,20	4,57	4,00	1,14
13. Industria electrónica	116.195,80	3,42	2,50	1,37
14. Industria del automóvil	218.818,40	6,45	4,80	1,34
15. Construcción naval	2.416,90	0,07	1,50	0,05
16. Otro material de transporte	61.364,00	1,81	1,50	1,21
17. Instrumentos de precisión	16.592,20	0,49	1,10	0,44
18. Alimentación, bebidas y tabaco	488.236,70	14,38	16,90	0,85
19. Industria textil	62.541,50	1,84	3,40	0,54
20. Industria del cuero	14.356,70	0,42	0,80	0,53
21. Industrias de la confección y del calzado	36.342,30	1,07	4,00	0,27
22. Industrias de la madera y corcho	5.548,10	0,16	3,10	0,05
23. Papel, artes gráficas y edición	405.221,30	11,94	5,30	2,25
24. Transformados de caucho y plásticos	133.224,00	3,93	3,90	1,01
25. Otras manufacturas	12.498,20	0,37	1,40	0,26
TOTAL INDUSTRIA	3.394.085,80	100,00	100,00	1,00
Energía	211.878,10	6,24	15,40	0,41
Materias primas minerales	80.775,40	2,38	1,00	2,38
Industrias manufactureras	3.101.432,30	91,38	83,60	1,09
TOTAL INDUSTRIA	3.394.085,80	100,00	100,00	1,00
Industrias manufactureras	3.101.432,30	100,00	100,00	1,00
— De muy baja complejidad tecnológica	333.987,40	10,77	9,80	1,10
— De alta complejidad tecnológica	1.026.540,20	33,10	20,90	1,58
— De complejidad tecnológica intermedia	721.708,00	23,27	31,30	0,74
— De baja complejidad tecnológica	1.019.196,70	32,86	38,00	0,86

IDEREL = porcentaje de inversión extranjera en el sector respecto al porcentaje del VA del sector sobre el VA total.

Fuente: Dirección General de Transacciones Exteriores y elaboración propia.

zada por un déficit comercial de hondos raíces estructurales que se traduce, en la mayoría de los años, en un déficit de la Balanza por Cuenta Corriente, a pesar de los saldos positivos que arrojan las actividades de servicios y las transferencias unilaterales. De hecho, la situación de los últimos años ochenta y primeros noventa, cuando España alcanza déficit comerciales situados entre los mayores de los países de la OCDE, se pudo soportar gracias a los ingresos de inversiones exterior-

res (11). Sin embargo, un análisis más detallado del proceso conduce a una visión menos positiva del resultado final.

El primer elemento a tener en cuenta es el menor saldo positivo de nuestra Balanza de Servicios que se produce como consecuencia de los saldos deficitarios de las Rentas de Inversiones y los pagos por Asistencia Técnica y Regalías. La primeras son fruto directo de la inversión y los segundos se deben, en una notable proporción, a las activida-

des de las empresas extranjeras establecidas en España. En otras palabras, la aportación final al equilibrio exterior viene condicionada por las estrategias y actuaciones de las empresas con capital extranjero, que en los campos descritos es muy deficitaria (12).

El efecto de la actividad empresarial sobre las cuentas exteriores se extiende también al comercio. Este hecho no es medible directamente a través de los datos de la Balanza de Pagos, lo que obliga a utilizar los resultados de diversos estudios parciales existentes (13). Tres ideas fundamentales se desprenden de los mismos:

- Las empresas extranjeras tienen una balanza comercial deficitaria que es una parte importante del déficit comercial global español.
- Este déficit es consecuencia, principalmente, de una mayor propensión importadora de aquellas empresas. Su comportamiento exportador, por el contrario, es más similar al desarrollado por las empresas de capital nacional.
- El comercio exterior de las empresas extranjeras se produce de manera creciente como consecuencia del comercio intragrupo, de manera que responde muy directamente a decisiones estratégicas de las empresas en las que la influencia de las políticas comerciales nacionales es relativamente reducida.

Dos características adicionales deben tenerse en cuenta a la hora de valorar la actuación comercial de las empresas extranjeras. La primera, ya señalada anteriormente, es el predominio que aún tienen las ventas interiores sobre las exportaciones, a pesar del cambio producido a lo largo de la década pasada (García, 1993; Molero, Buesa y Casado, 1995). La segunda, las posiciones de liderazgo que ocupan un gran número de empresas extranjeras en los mercados españoles, principalmente en productos manufactureros, pero crecientemente también en actividades de servicios. De esta posición se derivan sin duda efectos positivos sobre el comportamiento de las empresas nacionales, siempre que éstas puedan imitar pautas de actuación y gestión, pero también se traduce en pérdidas de posiciones comerciales y rentabilidad de empresas españolas o en su venta a empresas de otros países que, de esta manera, incrementan sus cuotas de mercado.

Entre las diversas facetas de las estrategias empresariales existe una especialmente importante porque está directamente vinculada a la capacidad de inversión y a la posición en los mercados: la actividad tecnológica (14). Los escasos estudios disponibles sobre este punto permiten avanzar algunas notas fundamentales (15).

En primer lugar, debe subrayarse la gran importancia que las empresas extranjeras tienen en nuestro Sistema de Innovación. En 1992, aquéllas concentraban más del 50 % de los fondos que el conjunto de empresas aportaban a la financiación de la I + D (INE, 1995). Ello es debido, de un lado, a su mayor tradición investigadora y, de otro, al hecho de que su tamaño medio es claramente superior al de las empresas nacionales (Merino y Salas, 1995).

En segundo lugar, las relaciones con el entorno nacional son menores que las que desarrollan las empresas de capital español, como lo demuestran su escasa participación en los planes de política tecnológica y el reducido intercambio de tecnología que realizan con otras empresas o instituciones de investigación nacionales (Molero, Buesa y Casado, 1995b).

Por último, la heterogeneidad de situaciones es muy amplia. Debe tenerse en cuenta que un importante número de filiales de empresas multinacionales realiza actividades tecnológicas en España (Molero, Buesa y Casado, 1995b), alejándose del estereotipo de empresas receptoras pasivas de tecnologías. Ciertamente este último tipo de situaciones sigue existiendo en numerosos casos pero, junto a él, se dan otros en los que la participación tecnológica dentro del grupo multinacional es más activa, llegándose a situaciones en las que puede observarse un cierto protagonismo internacional.

De modo general puede decirse que la participación de las filiales españolas en el proceso de internacionalización de las actividades de I + D es relativamente subordinada a la que se produce por parte de filiales establecidas en países más desarrollados, pero, al mismo tiempo, esa actividad es de considerable importancia para la modernización de las ramas industriales de mayor dinamismo tecnológico.

5. A modo de conclusión

El análisis de lo que ha sido la IDE en la economía española en la década en la que ésta se integra en la Unión Europea no permite hacer una valoración simple ni mucho menos unidireccional. A las consideraciones anteriores pueden añadirse otras de carácter normativo.

La primera tiene que ver con la capacidad de nuestra economía para atraer importantes flujos de IDE. Si en el futuro quiere mantenerse esta capacidad y orientarla a la captación de actividades con mayor impacto positivo, deberían tenerse en cuenta cuáles son los nuevos factores que la IDE busca

en su expansión internacional. En general, son aspectos relacionados con el conocimiento en sus diferentes vertientes; entre ellas, la capacidad tecnológica local y la disponibilidad de un capital humano actualizado ocupan un lugar muy destacado. En la medida que la propia economía refuerce ese tipo de factores, será más factible que nuestro país atraiga nuevas y más eficientes empresas. Lo contrario puede conducir, bien a una pérdida de posiciones en la captación de IDE, o bien a que las empresas que aquí se localicen realicen actividades de menor significado en la división de tareas dentro de sus grupos.

La segunda reflexión tiene que ver con la posibilidad de reducir algunos de los efectos más desfavorables ya expuestos. Para ello, las políticas correspondientes deberían tener más en cuenta los elementos reales y no sólo la necesidad de equilibrar las cuentas exteriores. Como hemos visto, incluso esta función será tanto más reducida cuanto menor sea el nivel de las actividades que las empresas inversoras realizan en nuestro país.

Para terminar, desde la óptica del sistema productivo no es ocioso preguntarse por la debilidad de nuestras propias empresas y grupos económicos para hacer frente a las nuevas condiciones de competencia que se manifiestan dentro y fuera de nuestra economía. La necesidad de conseguir una base productiva fuerte y competitiva, lejos de ser elemento alternativo a la entrada de IDE es, en mi opinión, una garantía de que su llegada se producirá en un marco económico más eficiente y equilibrado en el que los efectos positivos para nuestra economía sean mayores a los producidos en los años más recientes. □

NOTAS

- (1) Los datos de inversiones verificadas de 1994 señalan un crecimiento del 25,6 % en pesetas corrientes. Aun descontando el efecto de la devaluación de la peseta, ello confirma la recuperación, en espera de tener disponibles los datos definitivos de la Balanza de Pagos.
- (2) Ver UNCTAD (1993), pág. 15.
- (3) Ver UNCTAD (1993). Anexo estadístico.
- (4) Entre las investigaciones con una perspectiva macroeconómica pueden citarse los trabajos de Bajo (1991) y García (1993), ambos realizados mediante la estimación de modelos econométricos que ponen en relación la entrada de IDE con diversos aspectos macroeconómicos. Entre los de carácter microeconómico pueden mencionarse los de García (1993) y Molero, Buesa y Casado (1995). Un análisis muy interesante de los cambios ocurridos en la significación de los factores que son más activos en la atracción de la IDE es el de Commission of The European Communities (1993).
- (5) Datos tomados del informe UNCTAD, 1993.
- (6) Datos procedentes de las inversiones autorizadas o ve-

rificadas de la Dirección General de Transacciones Exteriores.

- (7) La situación existente a comienzos de la década de los ochenta se puede conocer a partir de los estudios de Rodríguez de Pablo (1980) —con datos del Censo de Inversiones extranjeras de 1977 para el conjunto de la economía—, Buesa y Molero (1988), que utilizan los datos del Censo de Inversiones extranjeras de 1979 para el sector industrial— y de los estudios sobre las grandes empresas industriales del MINER (1983), utilizados también por Martínez Serrano y Myro (1992). Para 1988 se dispone de la estimación de Irazo (1991) referida al conjunto de los sectores económicos, posteriormente reelaborada por Martínez Serrano y Myro para el sector industrial. Finalmente, se dispone del estudio de Merino y Salas (1995) elaborado a partir de la Encuesta sobre Estrategias Empresariales de 1991.
- (8) Ver Irazo (1991), cuadro 1.
- (9) Estos resultados son confirmados por el estudio de Martínez Serrano y Myro (1992) y por el más reciente de Merino y Salas (1995). Los datos de este último nos permiten incluir entre los sectores de mayor nivel de penetración el de Bebidas; además, se destacan otros tres sectores donde la participación de las empresas extranjeras en el valor añadido supera el 20 %: son los casos de Maquinaria Agrícola y los dos de actividades mineras.
- (10) El concepto aquí utilizado se refiere al contenido de mano de obra en distintos niveles de cualificación. La fórmula exacta se encuentra en Buesa y Molero, 1988.
- (11) Obviamente, en este caso intervienen, además de las inversiones directas, los créditos exteriores y las inversiones en cartera e inmuebles.
- (12) No se dispone de estudios recientes, pero a mediados de la década pasada —por tanto, antes del fuerte crecimiento de los años ochenta— se calculaba que aproximadamente dos tercios del saldo positivo generado por los ingresos de inversiones directas se perdían mediante los pagos de rentas y servicios tecnológicos (Buesa y Molero, 1988).
- (13) Entre los más recientes pueden consultarse los de Martín y Velázquez (1994), Merino y Salas (1995), Alonso y Donoso (1994) y Molero, Buesa y Casado (1995).
- (14) Ver Cantwell (1995), Porter (1991) o Chesnais (1995).
- (15) Se resumen a continuación algunas de las ideas desarrolladas en Buesa y Molero (1992) y Molero, Buesa y Casado (1995b).

BIBLIOGRAFIA

- Bajo, O. (1991): «Determinantes macroeconómicos y sectoriales de la inversión extranjera directa en España». *Información Comercial Española*, n.º 696-697, agosto-septiembre.
- Buesa, M., y Molero, J. (1988): *Estructura Industrial de España*. Fondo de Cultura Económica. Madrid.
- Buesa, M., y Molero, J. (1992): «Estrategias tecnológicas de las empresas multinacionales en España: el caso de las filiales manufactureras de origen alemán». *Información Comercial Española*, n.º 705, mayo.
- Cantwell, J. (1995): *Multinational corporations and innovative activities: towards a new, evolutionary approach*. En Molero, J. (ed.): *Technological Innovation, Multinational corporations and the new International Competitiveness. The*

- case of Intermediate Countries. Harwood Publishers (en prensa).
- Chesnais, F. (1994): *La mondialization du Capital*. Syros. París.
- Commission of The European Communities: *New location factors for mobile investment in Europe*. Regional Developments. Studies. Bruselas-Luxemburgo.
- García, J. M. (1993): *Empresas multinacionales y economía española, actores de localización de las empresas multinacionales en España y sus efectos potenciales sobre la especialización internacional de la economía española*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- Iranzo, S. (1991): «Inversión extranjera directa. Una estimación de la aportación real y financiera de las empresas extranjeras en España». *Información Comercial Española*, n.º 696-697, agosto-septiembre.
- INE (1995): *Estadísticas sobre las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico (I + D)*, 1992. Madrid.
- Martín, C., y Velázquez, J. (1992): «El capital extranjero y el comercio exterior de las empresas manufactureras». *Papeles de Economía Española*, n.º 56.
- Martínez Serrano, A., y Myro, R. (1992): «La penetración del capital extranjero en la industria española» *Moneda y Crédito*, n.º 194.
- Merino, F., y Salas, V. (1995): *La empresa extranjera en la manufactura española: sus efectos directos e indirectos*. Fundación Empresa Pública. Documento de Trabajo 9507. Madrid.
- MINER (1983): *Las grandes empresas industriales españolas 1980-1981*. Madrid.
- Molero, J., Buesa, M., y Casado, M. (1995): «Factors in the siting and commercial behaviour of multinational companies in Spain». En Molero (1995), op. cit.
- Molero, J., Buesa, M., y Casado, M. (1995b): «Technological strategies of MNCs in intermediate countries: the case of Spain». En Molero (1995), op. cit.
- Porter, M. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*. Plaza & Janés. Barcelona.
- Rodríguez de Pablo, J. (1980): «Consideraciones generales sobre los resultados del censo». *Información Comercial Española*, n.º 563, julio.
- UNCTAD (1993): *World Investment Report, 1993*. Naciones Unidas. Nueva York.

Las relaciones presupuestarias con la Unión Europea

1. Introducción

El año 1995 es el décimo ejercicio presupuestario desde la incorporación de nuestro país a la entonces Comunidad Europea. Desde el momento de la adhesión, las relaciones presupuestarias han centrado el interés de nuestros representantes institucionales y de la opinión pública en general, al considerar su saldo como un indicador de los beneficios y/o desventajas de la pertenencia al nuevo ámbito supranacional. Además de la atención prioritaria sobre la diferencia entre nuestras aportaciones al presupuesto comunitario y los gastos que las instituciones comunitarias realizan en nuestro país, la creciente dimensión económica de las relaciones presupuestarias constituye un índice del peso de las competencias ejercidas por las autoridades comunitarias. Igualmente, la estructura de ingresos y gastos muestra su incidencia en las políticas de gasto y en la composición de los recursos apostados.

Estas tres perspectivas de análisis: saldo presupuestario, dimensión y composición de los flujos presupuestarios permiten evaluar, en términos comparados, la incidencia y los posibles efectos redistributivos asociados al mecanismo presupuestario europeo en los últimos diez años y anticipar su posible evolución futura.

El contexto económico e institucional en el que se encuadra el presupuesto comunitario se ha modificado sustancialmente a lo largo de este período. Por un lado, con la aprobación del Acta Única y, sobre todo, del Tratado de la Unión Europea, se modifican las competencias asignadas al ámbito comunitario, reforzando algunas políticas y asignándole nuevas funciones. Este nuevo impulso en el proceso de integración genera necesidades adicionales de recursos y modificaciones en la estructura del gasto. Además, las sucesivas ampliaciones realizadas, primero a España y Portugal en 1986, la incorporación de los cinco Länder de la antigua República Democrática Alemana en 1990 y, desde este mismo año, la entrada de Suecia, Austria y Finlandia han contribuido a estas variaciones. El marco presupuestario ha estado sometido, así, a importantes modificaciones en 1988 y 1992, relativas a la composición de sus recursos y gastos, configurándose unas perspectivas financieras estables hasta 1999.

Actualmente la cuantía global del presupuesto se establece en función de un límite máximo fijado como un porcentaje sobre el PNB comunitario, diferenciándose entre el 1,27 % establecido para los créditos de pago en 1999 y el 1,335 % para los créditos de compromiso.

Desde la perspectiva del gasto, los principios generales de su orientación se basan en la consecución de una adecuada financiación de sus políticas, en la convicción de robustecer la cohesión económica y social y en la confirmación de que todas las partidas de gasto estén sujetas a una adecuada disciplina financiera y presupuestaria. Su estructura desde los años ochenta está sujeta a distintos condicionantes: la financiación de las políticas tradicionales, la existencia de nuevas necesidades de acciones de carácter estructural derivadas de las ampliaciones hacia economías más débiles, las medidas tendentes a la consecución del mercado interior o el equilibrio en los flujos financieros de los estados miembros.

Los gastos agrícolas de intervención realizados a través del FEOGA-Garantía han venido absorbiendo la mayor parte de los recursos presupuestarios. La magnitud alcanzada por el gasto agrícola de garantía, tanto por la acumulación de excedentes estructurales, originados como consecuencia del distinto ritmo de crecimiento del consumo y la producción, como por el apoyo a las exportaciones, tendente a compensar la diferencia entre los precios comunitarios y los cambios de las monedas mundiales, ha provocado importantes desajustes en la orientación y eficacia del mismo, que están siendo revisados, no sin dificultad. Para 1995 suponen el 46,9 % de los gastos presupuestados. Las acciones estructurales constituyen la otra gran partida del gasto europeo, con un 32,5 %, aumentando significativamente en el último período. Sus principales instrumentos están constituidos por la actuación integrada de los fondos estructurales actualmente existentes —Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, en su Sección Orientación (FEOGA-O), aportando el 12,6 % de las acciones estructurales; Fondo Social Europeo (FSE), con el 24,5 %; Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), con el 40,2 %, e Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), con el 1,7 %— en los Marcos Comunitarios de Apoyo, las iniciativas comunitarias, con el 8,1 %, y la creación de un nuevo Fondo de Cohesión, que absorbe en 1995 el 8,2 % de las acciones estructurales. El resto de los programas de gasto, al margen de los recursos destinados al funcionamiento institucional —que representan al 4,9 % del total—, reembolsos a las administraciones nacionales y créditos destinados a la constitución de la reserva monetaria, están dirigidos a financiar otras políticas plurianuales —Programas Integrados Mediterráneos e Investigación y Desarrollo— y a un conjunto de políticas como: desarrollo, pesca, medio ambiente, mercado interior, energía, transpor-

tes, información y cultura, etc., que han presentado hasta la actualidad un escaso relieve presupuestario y cuyas perspectivas dependen de la dimensión económica otorgada a la potenciación de la acción exterior de la Unión y el desarrollo del Mercado Único.

Las perspectivas financieras aprobadas sitúan en 1999 el gasto agrícola en el 45,7 % de los créditos para compromisos. Las acciones estructurales supondrán el 35,7 % del total al final del período. Las políticas internas representarán aproximadamente el 6 % y las externas casi el 7,4 % de los créditos totales. Finalmente, los recursos administrativos representarán al finalizar el período de vigencia el 4,6 % de los compromisos de crédito totales.

En materia de financiación, los ingresos actuales de la Unión Europea provienen en su mayor parte de los denominados recursos propios. Entre ellos están los tradicionales (exacciones agrícolas, cotizaciones sobre azúcar e isoglucosa y los derechos de aduana), consecuencia de la aplicación de políticas comunitarias. La fuente principal de financiación proviene, sin embargo, del recurso basado en el impuesto sobre el valor añadido, a través de la aplicación de un tipo uniforme, de hasta el 1,4 %, determinado en el marco del procedimiento presupuestario, a la base de IVA calculada de manera uniforme en todos los estados miembros, que no podrá superar el 55 % del PNB del Estado correspondiente. Por último, el recurso basado en el PNB, creado por la reforma de 1988, tiene la función de garantizar el equilibrio económico que ha de cumplir el presupuesto comunitario en el momento de su aprobación. Como consecuencia de ello, el tipo aplicable a la suma de los PNB de los estados miembros se fija en el marco del propio procedimiento presupuestario y es, por definición, variable en cada ejercicio.

La evolución de las distintas fuentes de ingresos comunitarios pone de manifiesto la relevancia del cambio en la composición de la estructura de financiación. Así, mientras a principios de los años ochenta los recursos propios tradicionales suponían más del 44,1 %, el IVA aportaba el 49,8 % y el 6,1 % restante provenía de otras fuentes de menor importancia, en 1995 los primeros sólo aportarán un 19,7 %, el IVA el 48,5 %, el nuevo recurso en función del PNB el 31,1 % y el 0,7 % restante otro tipo de ingresos. Además, el Consejo de Edimburgo acordó establecer modificaciones en la estructura de los recursos propios orientadas a corregir en cierto grado la regresividad manifestada en la financiación europea, reduciendo escalonadamente el límite máximo del tipo uniforme apli-

cado en el recurso IVA del 1,4 % al 1 % y limitando la base de evaluación para el recurso IVA al 50 % del PNB de cada Estado miembro.

Con esta estructura de gastos e ingresos y aprobado un marco estable de evolución hasta 1999 que determina el volumen de recursos y la evolución de las principales partidas, la distribución por países constituye un punto de referencia obligado, que abordamos a continuación.

2. Los flujos financieros entre los estados miembros y el presupuesto de la Unión Europea

El análisis de las relaciones presupuestarias entre nuestro país y la Unión Europea precisa de un encuadre más amplio que permita situar los flujos financieros del presupuesto comunitario en un contexto comparado. Para ello, y siguiendo la información disponible proporcionada por el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (1), se han territorializado los ingresos y pagos realizados a través del presupuesto comunitario en 1993.

Como puede observarse en los indicadores recogidos en el cuadro 1, las aportaciones de los estados miembros resultan muy desiguales. España, con 5.173 millones de ecus —el 8,09 %—, se sitúa en quinto lugar, después de Alemania (29,82 %), Francia (18,05 %), Italia (16,05 %) y el Reino Unido (11,92 %). La contribución española por recursos propios tradicionales es comparativamente escasa (4,6 %), situándose por detrás de Países Bajos y Bélgica, debido a los menores de-

rechos aduaneros obtenidos. Por el contrario, nuestra aportación por IVA resulta mucho más importante (9,6 %), superando incluso la aportación de Gran Bretaña. Finalmente, el recurso en función del PNB relativo se sitúa en el 7,7 % del total.

La composición del conjunto de nuestras aportaciones difiere, en consecuencia, de la del conjunto de estados miembros. Así, mientras nuestra aportación por IVA representa el 63,9 % de los pagos que realizamos al presupuesto comunitario (53,9 % de media entre los estados miembros), la contribución en función del PNB, del 24,6 %, es similar (25,8 %) y las aportaciones por recursos tradicionales resultan comparativamente muy escasas, suponiendo sólo el 11,5 % (20,3 %) en 1993.

Si ponderamos las aportaciones de cada Estado por su población tendremos una aproximación más realista de las contribuciones de los ciudadanos a la financiación del presupuesto comunitario. Como puede observarse en el cuadro 2, los ciudadanos españoles aportaron 132 ecus por habitante, el 72 % de la media europea. Solamente Portugal, Grecia y Gran Bretaña se situarían en proporciones inferiores.

La relación entre las contribuciones al presupuesto europeo y el tamaño de las economías ayuda a analizar el esfuerzo que realiza cada Estado miembro en la financiación europea. El cuadro 3 refleja este aspecto, destacando el índice superior a la media de nuestro país —más elevado que en Gran Bretaña, Dinamarca, Francia, Alemania e Italia— que sitúa nuestra aportación total en el 1,27 % del PIB. Si se considera únicamente la aportación por IVA, ésta, después de Luxemburgo, es la más importante en términos de PIB.

CUADRO 1
ESTRUCTURA DE INGRESOS 1993
(Millones de ecus)

Estados	R. Prop. T.	IVA	PNB	Total	% Total
Bélgica	874	1.029	492	2.395	3,74
Dinamarca	261	626	320	1.207	1,89
Alemania	3.894	10.565	4.617	19.076	29,82
Grecia	177	617	218	1.011	1,58
España	598	3.305	1.270	5.173	8,09
Francia	1.695	6.813	3.037	11.546	18,05
Irlanda	186	282	99	567	0,89
Italia	1.135	6.247	2.883	10.265	16,05
Luxemburgo	15	114	38	167	0,26
Países Bajos	1.471	1.814	746	4.031	6,30
Portugal	188	528	194	910	1,42
Reino Unido	2.493	2.549	2.584	7.627	11,92
Total UE	12.986	34.490	16.498	63.973	100,00

CUADRO 2
INGRESOS POR HABITANTE 1993
 (Ecus)

Estados	T. RPT/H	IVA/H	PNB/H	T. RP/H	Indice
Bélgica	87	102	49	238	129
Dinamarca	50	121	62	233	126
Alemania	48	130	57	235	128
Grecia	17	60	21	98	53
España	15	85	33	132	72
Francia	29	118	53	200	109
Irlanda	52	79	28	159	87
Italia	20	109	51	180	98
Luxemburgo	39	290	95	424	230
Países Bajos	96	119	49	263	143
Portugal	20	56	21	97	53
Reino Unido	43	44	45	131	71
Total UE	37	99	48	184	100

CUADRO 3
PORCENTAJE DE INGRESOS EN RELACION AL PIB 1993

Estados	T. RPT/PIB	IVA/PIB	PNB/PIB	T. RP/PIB	Indice
Bélgica	0,50	0,58	0,28	1,36	116
Dinamarca	0,23	0,54	0,28	1,04	89
Alemania	0,24	0,66	0,29	1,19	102
Grecia	0,28	0,98	0,35	1,61	138
España	0,15	0,81	0,31	1,27	108
Francia	0,16	0,64	0,28	1,08	92
Irlanda	0,47	0,72	0,25	1,45	124
Italia	0,13	0,74	0,34	1,21	104
Luxemburgo	0,18	1,33	0,44	1,94	166
Países Bajos	0,56	0,69	0,28	1,53	130
Portugal	0,29	0,82	0,30	1,41	121
Reino Unido	0,31	0,32	0,32	0,95	81
Total UE	0,24	0,63	0,30	1,17	100

Consecuentemente, dada la estructura de ingresos, cualquier modificación que limite las contribuciones por IVA beneficiará a nuestro país, como ya se ha empezado a reflejar en el presupuesto de la Unión Europea para 1995.

Los cuadros 4 a 6 recogen el mismo análisis desde la perspectiva del gasto. Como puede observarse, España, con 8.263 millones de ecus en 1993, el 12,87 %, es el tercer país destinatario en orden de importancia después de Francia (16,39 %) e Italia (13,61 %). Participamos en un

12,2 % del gasto agrícola y en un 17,9 % de las acciones estructurales. En el resto de los pagos nuestra participación es de casi el 6,5 %, sólo por detrás de Bélgica. De los pagos destinados a España en 1993 el 50,7 % (59,5 % como media en todos los estados miembros) proviene del gasto agrícola, el 40,7 % de las acciones estructurales (32,2 %) y el 8,6 % restante de otras políticas (8,3 %).

Esta posición tan favorable disminuye algo si se considera el gasto por habitante de la Unión Eu-

CUADRO 4
ESTRUCTURA DE PAGOS 1993
(Millones de ecus)

Estados	FEOGA-G	Acc. Est.	Otros	T. Pagos	% Total
Bélgica	1.299	238	918	2.455	3,82
Dinamarca	1.332	119	132	1.583	2,47
Alemania	4.862	1.950	434	7.246	11,29
Grecia	2.719	2.128	301	5.148	8,02
España	4.188	3.363	712	8.263	12,87
Francia	8.168	1.897	462	10.256	16,39
Irlanda	1.606	1.188	145	2.939	4,58
Italia	4.773	3.591	375	8.740	13,61
Luxemburgo	7	16	334	357	0,56
Países Bajos	2.299	226	178	2.704	4,21
Portugal	479	2.650	289	3.418	5,32
Reino Unido	2.679	1.332	490	4.501	7,01
Varios	12	99	6.218	6.329	9,86
Total UE	34.423	18.770	11.015	64.208	100,00

CUADRO 5
PAGOS POR HABITANTE 1993
(Ecus)

Estados	FEOGA/Hab.	Acc. Est/Hab.	Otros/Hab.	T. Pagos/Hab.	Indice
Bélgica	129	24	91	244	132
Dinamarca	257	23	25	305	165
Alemania	60	24	5	89	48
Grecia	262	205	29	497	269
España	107	86	18	212	114
Francia	142	33	8	183	99
Irlanda	451	334	41	826	447
Italia	84	63	7	153	83
Luxemburgo	17	41	847	905	489
Países Bajos	150	15	12	177	96
Portugal	51	283	31	366	198
Reino Unido	46	23	8	78	42
Total UE	99	54	32	185	100

ropea en los distintos estados miembros. Así, nuestro país recibe 212 ecus por habitante, un 14 % más que la media de la Unión Europea, situándose por detrás de países como Luxemburgo, Irlanda, Grecia, Portugal, Dinamarca o Bélgica. Considerando el tamaño de las distintas economías, la situación se corrige parcialmente y, con unos pagos que representan el 2,02 % de nuestro PIB, la economía española percibe una cantidad de

recursos considerables, siendo superada solamente por cuatro estados miembros: Grecia (8,2 % de su PIB), Irlanda (7,5 %), Portugal (5,32 %) y Luxemburgo (4,15 %).

Como puede observarse por el desglose efectuado en los cuadros 8 y 9 de los dos principales bloques de gasto, el destinado a la agricultura beneficia especialmente, además de a Francia, Irlanda y Grecia, a países como Dinamarca, Países

CUADRO 6
PORCENTAJE DE PAGOS EN RELACION AL PIB 1993

Estados	FEOGA/PIB	A. Est./PIB	Otros/PIB	Pagos/PIB	Indice
Bélgica	0,74	0,13	0,52	1,39	119
Dinamarca	1,15	0,10	0,11	1,37	117
Alemania	0,30	0,12	0,03	0,45	39
Grecia	4,33	3,39	0,48	8,20	701
España	1,03	0,82	0,17	2,02	173
Francia	0,76	0,18	0,04	0,98	84
Irlanda	4,10	3,03	0,37	7,50	641
Italia	0,56	0,42	0,04	1,03	88
Luxemburgo	0,08	0,19	3,88	4,15	354
Países Bajos	0,87	0,09	0,07	1,02	88
Portugal	0,75	4,12	0,45	5,32	454
Reino Unido	0,33	0,17	0,06	0,56	48
Total UE	0,63	0,34	0,20	1,17	100

CUADRO 7
SALDO PRESUPUESTARIO

Estados	Saldo	Saldo/Hab.	Saldo/PIB
Bélgica	60	6	0,03
Dinamarca	377	73	0,33
Alemania	-11.830	-146	-0,74
Grecia	4.137	399	6,59
España	3.090	79	0,76
Francia	-1.020	-18	-0,10
Irlanda	2.372	666	6,05
Italia	-1.525	-27	-0,18
Luxemburgo	190	481	2,20
Países Bajos	-1.327	-87	-0,50
Portugal	2.508	268	3,90
Reino Unido	-3.126	-54	-0,39
Varios	6.329		
Total UE	234	1	0,00

Bajos y Bélgica. Por organizaciones de mercados de los cinco sectores principales: cereales y arroz, grasas, carnes, lácteos y azúcar, la agricultura española sólo se beneficiaba especialmente de los pagos en materias grasas, absorbiendo el 26,4 % de los gastos, mientras que en cereales y arroz sólo lo hacía en el 3,9 % de los pagos, en carnes en un 7,9 %, en lácteos en un 2,3 %, en el mercado del azúcar en un 5,3 % y en el resto de productos agrarios en un 18,7 %.

Por el contrario, el aprovechamiento del total de acciones estructurales es más importante para la economía española y sus efectos sobre su capacidad productiva a largo plazo más relevantes. De los pagos efectuados en 1993, las regiones españolas del objetivo núm. 1, con atraso estructural, han absorbido el 20,5 %. Las zonas del objetivo núm. 2, áreas industriales en declive, en España participan con el 25,7 % de los recursos destinados a este fin. Los objetivos núm. 3 y 4, destina-

CUADRO 8
GASTO AGRICOLA 1993
(Millones de ecus)

Estados	Cer. arroz	Grasas	Carnes	Lácteos	Azúcar	Varios	FEOGA-G
Bélgica	255	60	127	324	417	117	1.299
Dinamarca	297	147	273	430	84	101	1.332
Alemania	1.474	771	969	746	471	431	4.862
Grecia	136	505	211	12	11	1.845	2.719
España	258	1.744	499	111	116	1.461	4.188
Francia	2.584	1.427	1.227	1.053	608	1.268	8.168
Irlanda	40	11	1.154	291	9	103	1.606
Italia	777	1.350	514	297	150	1.685	4.773
Luxemburgo	0	1	2	3	0	1	7
Países Bajos	268	113	311	1.249	111	248	2.299
Portugal	45	90	76	44	8	217	479
Reino Unido	497	398	916	337	204	327	2.679
Varios	0	0	0	0	0	12	12
Total UE	6.630	6.616	6.279	4.896	2.189	7.814	34.423

CUADRO 9
GASTOS ESTRUCTURALES 1993
(Millones de ecus)

Estados	Obj. 1	Obj. 2	Objs. 3/4	Obj. 5a	Obj. 5b	In. Comun.	T. Acc. Est.
Bélgica	2	39	91	42	8	55	238
Dinamarca	2	6	66	22	10	14	119
Alemania	10	151	230	226	237	1.096	1.950
Grecia	1.895	0	0	0	0	233	2.128
España	2.236	386	197	61	109	375	3.363
Francia	344	278	363	319	336	256	1.897
Irlanda	1.088	0	0	0	0	99	1.188
Italia	2.731	88	301	113	166	193	3.591
Luxemburgo	2	1	3	8	1	2	16
Países Bajos	8	36	137	12	11	22	226
Portugal	2.326	0	0	0	0	324	2.650
Reino Unido	252	519	332	56	52	121	1.332
Varios	11	0	0	0	0	88	99
Total UE	10.906	1.504	1.693	859	930	2.877	18.770

dos al mercado de trabajo, han absorbido en España el 11,6 % de los pagos realizados con esta finalidad. Los objetivos 5a y 5b, destinados a reformar el sector agrario y a las zonas rurales, canalizan hacia nuestro país el 9,5 % de sus recursos, y del conjunto de iniciativas comunitarias con finalidad estructural se ha destinado a España el 13 % de los pagos.

Con todo, la importancia que mantiene la Política Agrícola Común puede contrarrestar parte del sesgo redistributivo de las acciones estructurales. Así, a título de ejemplo, baste recordar que la cantidad de 1.249 millones de ecus que recibió en 1993 la producción láctea de los Países Bajos resulta superior a los pagos por ese sector en nuestro país más todas las acciones estructurales ex-

cluidas las del objetivo núm. 1 (111 millones de ecus más 1.127 millones por todas las iniciativas comunitarias y las ayudas por los objetivos núms. 2, 3, 4, 5a y 5b).

El saldo presupuestario en 1993 resulta positivo para siete países, siendo las cuatro economías más importantes, especialmente Alemania y los Países Bajos, los que presentan cifras negativas. En términos absolutos, Grecia es el país más beneficiado, con 4.137 millones de ecus, situándose en segundo lugar España, con 3.090 millones de ecus de saldo favorable. Las aportaciones netas de Alemania cubrirían el 97,7 % de los beneficios netos de los cuatro países menos desarrollados y que mayores saldos presentan (Grecia, Portugal, Irlanda y España).

En ecus por habitante, la diferencia entre las contribuciones y los pagos del presupuesto comunitario es especialmente favorable para Irlanda (666 ecus por habitante), Luxemburgo (481), Grecia (399) y Portugal (268). España, con 79 ecus por habitante, se encuentra muy próximo a Dinamarca (73). Finalmente, en términos de PIB, la incidencia del saldo presupuestario es especialmente significativa en la economía griega (6,59 % de su PIB) y en la economía irlandesa (6,05 %), representando en este último caso más de 2,4 veces su déficit público. Nuestro país tiene un saldo presupuestario favorable que representa el 0,76 % del producto interior bruto de la economía española en 1993.

3. Las relaciones presupuestarias entre España y la Unión Europea (1986-1995)

La articulación presupuestaria de los flujos financieros de nuestro país con la Unión Europea ha ido pasando por distintas fases desde nuestra adhesión en 1986. Así, en un principio, se estableció un sistema de doble presupuestación a través de un presupuesto específico de acciones conjuntas España-CEE. A partir de 1988 se optó por un diseño presupuestario único, integrando en el presupuesto del Estado todos los flujos financieros a excepción de las transferencias del FEOGA-Garantía que quedaban reflejadas en el presupuesto de ingresos del Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA). Finalmente, desde 1990 se separan los créditos que no sean ejecutados directamente por el Estado, integrándose en los presupuestos de los organismos o administraciones correspondientes.

Así, de los flujos financieros previstos para 1995 por el Ministerio de Economía y Hacienda (2), las

aportaciones por recursos propios realizadas a través de los Presupuestos Generales del Estado ascienden a 826.165,8 millones de pesetas, además de 18.880 millones de contribución al Fondo Europeo de Desarrollo. Los gastos comunitarios para cofinanciar acciones estructurales que se integran en los presupuestos del Estado ascienden a 272.850 millones de pesetas. Dentro de la Administración Central, el INEM recibiría 61.168 millones de pesetas y el FORPPA un total de 872.979 millones de pesetas. En total, a través de los Presupuestos Generales del Estado, los gastos de la Unión Europea ascenderían a 1.206.997 millones de pesetas en el ejercicio presente. Además, otros 316.501 millones de pesetas se canalizarían directamente a otros agentes: comunidades autónomas, corporaciones locales, empresas públicas, privadas, particulares y otros entes.

España ha contribuido desde su adhesión al régimen de recursos propios de la Unión Europea, de acuerdo con un período transitorio vigente hasta nuestra total integración en 1992, en todas las políticas comunitarias. Las especificidades en la contribución española a los recursos comunitarios se centran en los derechos de aduana y las exacciones y montantes percibidos sobre las importaciones realizadas en Canarias, Ceuta y Melilla, al no incluirse como recursos propios de la Unión. Por el contrario, sí se consideran a efectos de calcular nuestras aportaciones con cargo al IVA.

Además de las aportaciones al sistema de recursos propios, nuestro país ha contribuido, desde su entrada en las instituciones comunitarias, a la financiación de los distintos fondos de capital y reservas existentes en la Unión.

Desde 1986, las aportaciones españolas al presupuesto de la Unión Europea han sido crecientes hasta 1994, disminuyendo ligeramente en 1995, tal como se observa en el cuadro 10. De los 113.505 millones de pesetas de aportación inicial se ha pasado a 856.917 diez años más tarde, con un aumento del 655 %. Del total presupuestado en 1995, el 14,3 % corresponde a las aportaciones brutas por recursos propios tradicionales —exacciones y montantes agrícolas y derechos arancelarios—, el 56,7 % corresponde al recurso neto en función del IVA y el 29 % restante a las aportaciones por el PNB. Estas aportaciones suponen una disminución del 8,8 % respecto al año anterior, como consecuencia del descenso en las contribuciones por recursos propios tradicionales y, sobre todo, por el IVA. En este último caso, la disminución cifrada en un 16,1 % es consecuencia de la entrada en vigor del cambio en el sistema de recursos propios, al reducir el límite impuesto a la base imponible ar-

CUADRO 10
EVOLUCION DEL SALDO FINANCIERO ESPAÑA-UNION EUROPEA
(Millones de ptas.)

Concepto	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Recursos propios tradicionales	29.873	73.069	97.894	92.430	91.015	112.088	112.917	98.865	128.958	119.515
Recurso IVA	83.632	68.525	138.326	152.727	280.316	359.618	444.084	485.261	566.638	475.540
Recurso PNB	—	—	—	43.758	1.650	72.435	87.648	150.707	223.839	243.063
Aportación FED	—	—	—	7.712	10.757	12.954	14.432	15.621	18.500	18.800
Euratom	—	—	—	—	3	—	—	—	—	—
TOTAL PAGOS	113.505	141.594	236.220	296.626	383.741	557.096	659.080	750.454	937.934	856.917
FEOGA-Garantía	37.898	87.332	260.020	250.681	274.530	428.725	462.671	602.077	724.253	872.979
FEOGA-Orientación	—	2.850	9.568	36.353	26.627	82.055	84.643	111.663	89.000	89.000
FEDER	40.458	48.277	69.596	115.660	138.184	283.235	313.371	279.988	175.000	285.000
FSE	23.918	37.593	38.655	64.328	53.079	134.293	106.965	105.545	120.000	130.169
Fondos cohesión	—	—	—	—	—	—	—	32.449	106.747	142.000
Otros	2.826	4.443	20.379	16.971	17.705	24.979	22.680	14.663	14.955	16.301
TOTAL INGRESOS	105.100	180.495	398.218	483.993	510.125	953.287	990.330	1.146.385	1.229.955	1.535.449
SALDO	-8.405	38.900	161.998	187.367	126.384	396.192	331.249	395.932	426.028*	678.452

* El saldo resultante contempla las devoluciones por IVA y PNB de ejercicios anteriores que minoran la aportación española hasta situarla en 803.927 millones de pesetas.

Fuente: Dirección General de Presupuestos, Ministerio de Economía y Hacienda.

monizada del 55 % al 50 % y el tipo aplicado desde el 1,4 % al 1,32 %, además de las consecuencias de las devaluaciones de la peseta sobre el cálculo en ecus de la base del IVA y PNB. Por el contrario, la aportación en función de este último recurso se incrementa un 8,6 %, manteniendo una tendencia creciente desde 1991.

Los gastos que la Unión Europea realiza en nuestro país se corresponden básicamente con los gastos de intervención de la Política Agrícola Común, realizados con cargo al presupuesto del FEOGA Garantía, cuyos destinatarios son normalmente empresas y particulares titulares de explotaciones agrarias y los destinados a cofinanciar acciones estructurales canalizadas a través de los Fondos estructurales, cuyos principales destinatarios son las distintas administraciones públicas y empresas que realizan las acciones incluidas en los distintos Marcos Comunitarios de Apoyo, en función de los proyectos y las zonas seleccionadas.

También la Unión concede ayudas de carácter social previstas en el Tratado CECA, destinadas fundamentalmente a la readaptación de los trabajadores de las empresas del sector siderúrgico, y existen, además, determinados gastos realizados en nuestro país —ayudas en I+D, ayudas directas del FEOGA Orientación, intervenciones de la CECA, etc.— que no siempre quedan recogidas en los flujos presupuestarios.

Desde 1986, nuestros ingresos provenientes del presupuesto comunitario han pasado de 105.100

millones de pesetas el primer año a 1.535.449 millones previstos para 1995, con un aumento del 1.361 %. La previsión de gastos comunitarios en España para 1995 se corresponde en más del 56,9 % a los recursos provenientes del FEOGA Garantía y en un 42,1 % a los fondos estructurales y el nuevo Fondo de Cohesión.

Como consecuencia de la evolución tan significativa de ingresos y gastos en las relaciones financieras con el presupuesto comunitario, los saldos presupuestarios de España con la Unión Europea desde nuestra adhesión, y salvo el primer año, han sido positivos. Así, el saldo favorable previsto para 1995 asciende a 678.452 millones de pesetas, con un crecimiento de casi el 60 % con respecto al año anterior.

El balance global de los diez años de relaciones presupuestarias ofrece un saldo favorable total acumulado de más de 2,73 billones de pesetas, cantidad muy importante para la economía española y que es preciso considerar para evaluar la incidencia de nuestra pertenencia a la Unión Europea.

4. El futuro de las relaciones presupuestarias con la Unión Europea

El crecimiento de los gastos comunitarios realizados fuera de la Unión y que no tienen una incidencia directa en cada Estado comunitario (3), unido

al mayor grado de crecimiento potencial de nuestra economía en relación con la media europea, hacían prever una evolución futura desfavorable en el saldo financiero con la Unión. Previsión corregida con la adopción del compromiso de aumentar los gastos comunitarios en nuestro país a través de la creación del Fondo de Cohesión y, sobre todo, de la reforma del sistema de aportaciones al conjunto de recursos propios, teniendo en consideración el nivel de desarrollo de cada Estado.

La evolución prevista por la Comisión Europea como consecuencia de las modificaciones introducidas en la Cumbre de Edimburgo supone una reducción relativa de nuestras aportaciones al sistema de recursos propios desde el 8,5 % normalizado existente en 1992 hasta el 7,8 % en 1999 (4). La evolución del gasto prevista se estima para ese año en un 16,3 % el porcentaje de pagos destinados a España frente al 13,2 % existente en 1992, con un crecimiento en la participación en el gasto agrícola, en las acciones estructurales y en las políticas internas, especialmente en investigación y desarrollo.

Como se ha señalado, el reforzamiento de las acciones estructurales de la Unión y la aprobación del Fondo de Cohesión, del que se beneficia especialmente España, hacen previsible que se produzca un crecimiento sustancial en el futuro de los gastos europeos en nuestro país.

La aprobación de los Marcos Comunitarios de Apoyo para el período 1994-1999 permiten aproximar esta evolución de una parte cada vez más importante del gasto de la Unión Europea. Así, con carácter general, la participación de España en el conjunto de acciones estructurales de la Unión Europea aumentará en 1999 hasta más del 24 % del total de recursos destinados a esos objetivos, mientras que en el pasado inmediato suponía un 21 %.

Dentro del objetivo núm. 1, nuestro país absorberá el 28,04 % de los recursos destinados al período 1994-99. En el objetivo núm. 2, el porcentaje, hasta 1996, se situará previsiblemente en el 16,2 %. El 13,21 % de los recursos de los objetivos núms. 3 y 4, el 8,04 % del objetivo 5a y el 10,82 % del objetivo 5b. En conjunto, más de 5 billones de pesetas previstos en el período (5), de los que el 55,9 % serán aportados por el FEDER, el 27,1 % por el FSE, el 13,3 % por el FEOGA-Orientación y el 3,7 % por el IFOP. Además, un conjunto de iniciativas comunitarias, por un valor superior a los 351.000 millones de pesetas, destinadas a la cooperación interregional, el desarrollo rural, las regiones ultraperiféricas, los recursos humanos, facilitar el cambio industrial, la política urbana o la política pesquera y la dotación del Fondo de Cohesión,

dedicado a las infraestructuras de transporte y a la protección medioambiental, determinan unas perspectivas de ayudas muy relevantes.

En efecto, este conjunto de recursos, unido a otras acciones vinculadas fundamentalmente con la política de I+D, sitúan a la economía española como receptora de unos flujos presupuestarios muy importantes. En primer lugar, por la propia dimensión económica de las transferencias esperadas en los próximos años. Sólo en el Marco Comunitario de Apoyo (MCA) para el objetivo núm. 1 las subvenciones comunitarias, unidas a las transferencias previstas del Fondo de Cohesión y a los préstamos comunitarios, ascienden a más de 7,1 billones de pesetas.

En segundo lugar, por la propia característica de cofinanciación vinculada a estas ayudas, implicando a todas las administraciones públicas receptoras y, también, al sector privado, no sólo financieramente, en el cumplimiento de los objetivos planteados. Así, del coste total del conjunto del MCA del objetivo núm. 1, el 53,8 % de las aportaciones financieras provienen de los fondos estructurales, pero también requiere las aportaciones de financiación pública nacional (26,1 %) y del sector privado (20,1 %). En consecuencia, a través de estas acciones estructurales se movilizan otros recursos públicos y privados dirigidos y coordinados hacia el mismo fin. Además, el requisito de adicionalidad exigible a estas ayudas garantiza la consecución de un esfuerzo añadido, en este caso, dirigido a la corrección del atraso estructural en determinados territorios.

En tercer lugar, la importancia de estos recursos está relacionada con actuaciones que tienen una mayor incidencia en la capacidad productiva y en el desarrollo económico a largo plazo de la economía española que la de los gastos derivados de la aplicación de la Política Agrícola Común, dedicada en su mayor parte a garantizar precios en cada ejercicio presupuestario. El destino de los recursos del MCA para el objetivo núm. 1 puede resultar ilustrativo del mayor alcance económico asociado a estos recursos (6). Así, del total de subvenciones comunitarias procedentes de los fondos estructurales se destina (7):

— El 25,1 % a la valorización de recursos humanos (inserción y reinserción de solicitantes de empleo, reforzamiento de la formación técnico-profesional, integración en el mercado de trabajo de personas con dificultades específicas, equipamiento de formación y formación continua de trabajadores).

— El 24,8 % a la integración y articulación territorial (autopistas, autovías y carreteras, ferrocarril).

les, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones y otros medios de transporte).

— El 18,9 % a infraestructuras de apoyo a las actividades económicas (agua, energía, protección y mejora del medio ambiente, investigación y equipamientos sanitarios).

— El 16,1 % al desarrollo del tejido económico (fundamentalmente industria y artesanía y servicios a empresas).

— El 8,4 % a la agricultura y el desarrollo rural.

— Un 3,9 % a la pesca.

— El 2,1 % al turismo (ayudas a inversiones turísticas y a la valorización de recursos culturales de interés turístico).

— Finalmente, el 0,7 % restante se destina a asistencia técnica, medidas de acompañamiento e información.

Por último, la incidencia regional del conjunto de las acciones estructurales puede resultar muy significativo en algunas comunidades autónomas, tanto en términos absolutos como relativos (8). Así, por ejemplo, de los fondos estructurales regionalizables previstos en el MCA 1994-1999, Andalucía, Galicia y Castilla y León recibirán más de 2,14 billones de pesetas, de los que una parte cada vez más importante se gestionará directamente por las propias comunidades, integrando las aportaciones de la Unión Europea en sus propios presupuestos.

Como puede observarse, las implicaciones presupuestarias de nuestra pertenencia a la Unión Europea han sido en el pasado importantes y crecientes. El proceso simultáneo de descentralización e integración del sector público español ha originado complejos mecanismos de flujos financieros entre la Unión Europea y los distintos agentes de la Administración española que no deben ocultar la importancia del conjunto de nuestras relaciones presupuestarias con el nuevo nivel supranacional. Nivel de gobierno que en el medio plazo puede reorientar la estructura de sus competencias y, en consecuencia, de su gasto hacia otras políticas internas y externas donde el grado de territorialización sea menor o hacia otras áreas geográficas tras nuevas incorporaciones de economías más débiles.

En este sentido, el balance de las relaciones financieras en los últimos diez años y las previsiones para el inmediato futuro pueden verse alterados a más largo plazo. En cualquier caso, los saldos positivos de los flujos presupuestarios y, especialmente, los importantes recursos procedentes de las acciones estructurales de la Unión Europea deberán ser bien aprovechados para consolidar una estructura productiva capaz de competir en condiciones más favorables en un mercado único. □

NOTAS

- (1) Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1993. DOCE de 24 de noviembre de 1994.
- (2) Presupuestos Generales del Estado para 1995. Anexos de los flujos financieros España-CEE.
- (3) En todo caso se podían considerar como gastos comunitarios sustitutivos de gastos nacionales.
- (4) Considerando un PNB que suponía en 1992 el 8,2 % del total de la Unión Europea y en 1999 un 7,7 %, según las estimaciones de la Comisión.
- (5) 30.369 millones de ecus a un cambio medio de 165 pesetas por ecu.
- (6) El impacto económico asociado a los MCA de los períodos 1989-1993 y las estimaciones para el período 1994-1999 pueden verse en Ministerio de Economía y Hacienda (1994) y en Herce y Sosvilla (1995).
- (7) Comisión Europea (1994). Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999 para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. España.
- (8) Ver al respecto, Utrilla de la Hoz (1992 y 1994).

BIBLIOGRAFIA

- Comisión Europea (1993a): *Vade-mecum budgétaire de la Communauté*. Luxemburgo.
- Comisión Europea (1993b): *Fondos Estructurales Comunitarios 1994-1999*. Luxemburgo.
- Comisión Europea (1994a): *XXVII Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas*. Luxemburgo.
- Comisión Europea (1994b): *Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999 para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas*. España.
- Costello, D. (1993): «Public interventions to promote economic efficiency: implications for the EC budget». *European Economy*, n.º 5.
- Fuente Santorcuato, A. (1994): «El Presupuesto de la Comunidad Europea». *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 12.
- Gallego, A., y Sebastián, M. (1989): *Historia Presupuestaria de la Adhesión de España a las Comunidades Europeas*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Herce, J. A., y Sosvilla, S. (1995): «Infraestructuras y Marco de Apoyo Comunitario 1994-99: sus efectos económicos». *Economistas*, n.º 64.
- López, T., y Utrilla, A. (1994). *Introducción al sector público español*. Cívitas.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1994a): *Relaciones financieras entre España y las Comunidades Europeas*.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1994b): *Plan de Desarrollo Regional 1994-1999*.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1994c): *Presupuestos Generales del Estado para 1995. Anexos de los flujos financieros España-CEE*.
- Padoa-Schioppa, T. (1987): *Eficacia, estabilidad y equidad. Una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea*. Alianza Editorial.

- Pedraja, F., y Utrilla, A. (1995): «El presupuesto de la Unión Europea y la competitividad de la economía española». Instituto de Estudios Fiscales.
- Spahn, P. B. (1993): *The Community Budget for an Economic and Monetary Union*. The Macmillan Press Ltd.
- Spahn, P. B. (1993): «Consequences of economic and monetary union for fiscal federal relations in the Community budget». *European Economy*, n.º 5.
- Strasser, D. (1982): *La Hacienda de Europa*. Comunidad Europea, Luxemburgo.
- Tribunal de Cuentas (1994): Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1993.
- Utrilla de la Hoz, A. (1990): «Los Fondos Estructurales y las relaciones presupuestarias de España con la CEE». *Economistas*, n.º 41.
- Utrilla de la Hoz, A. (1992): «El sesgo redistributivo de la política regional europea en las regiones del objetivo n.º 1», en XVIII Reunión de Estudios Regionales, Universidad de Castilla-La Mancha.
- Utrilla de la Hoz, A. (1994a): «El sector público y la vertebración territorial en Castilla y León: un análisis comparado de las acciones estructurales en el Plan de Desarrollo Regional 1994-1999». En IV Congreso de Economía Regional de Castilla y León. Junta de Castilla y León.
- Utrilla de la Hoz, A. (1994b): «El Fondo de Cohesión y las acciones estructurales comunitarias». *Economistas*, n.º 60.
- VV AA. (1993): «The economics of community public finance». *European Economy*, n.º 5.

Empresa y capacidades competitivas

Todavía a comienzos de los ochenta, España representaba el caso de una economía poco abierta al exterior: el peso que su comercio tenía en el PIB, perceptiblemente inferior al del entorno comunitario, y su más elevado nivel de protección arancelaria, así lo revelaban. Es cierto que con anterioridad, a lo largo de los cinco lustros precedentes, se había avanzado en el proceso de liberalización económica, especialmente en el ámbito comercial. Pero la reforma había sido lo suficientemente contenida como para mantener intactos numerosos resortes —directos e indirectos— de protección de la industria nacional; y lo bastante parsimoniosa como para facilitar una cómoda adaptación de los agentes a los cambios del entorno.

Este apacible clima de reformas se vio sacudido como consecuencia de la integración comunitaria, que comportó una alteración notable en el marco institucional y de competencia en el que hasta entonces se había desenvuelto la empresa española. En un período de siete años, la economía española hubo de acomodar su marco institucional al vigente en la Comunidad Europea, uno de los bloques económicos más sólidos y competitivos del mercado internacional. Resulta difícil exagerar el impacto que para España tuvo semejante proceso, habida cuenta de la intensidad del esfuerzo desprotector y del breve espacio de tiempo en el que tal reforma hubo de acometerse.

1. Fragilidad del equilibrio externo

1.1. Una visión de conjunto

Dada la importancia de los cambios, no parecen inmotivadas las dificultades por las que ha atravesado el sector exterior español tras la integración comunitaria. El agravamiento del desequilibrio comercial discurrió de forma paralela a la propia cumplimentación del proceso transitorio, a lo largo de la segunda mitad de los ochenta. Y, así, el déficit comercial, que se situaba en el 2,7 % del PIB en 1985, alcanza la cifra histórica del 6,5 % en 1989; transitándose, en similar período, de un cómodo superávit corriente del 1,5 % sobre el PIB, a un déficit del 3 %.

Si nos atenemos al comercio de mercancías, la responsabilidad de semejantes resultados se encuentra tanto en el comportamiento expansivo de las importaciones, que alcanzan tasas de crecimiento notables, como en la vacilante senda que siguen las exportaciones en el período. Ambos rasgos contrastan abiertamente con los propios de

José Antonio Alonso

Catedrático de Economía Aplicada. UCM

CUADRO 1
RESULTADOS DEL COMERCIO

Período	Tasas reales de crecimiento anual (1)			Tasa de cobertura España (3)	Cuota de mercado España (3)	
	Com. Mund. (2)	Exp. España	Imp. España		(4)	(5)
1970-74	8,3	16,6	11,1	45,9	0,86	0,82
1975-79	4,7	13,5	4,2	71,6	1,13	1,23
1980-84	2,3	8,9	0,3	80,8	1,24	1,73
1985-89	6,3	4	17,5	61,1	1,47	1,52
1990-93	5,3	10,8	6,6	76,1	1,63	1,65

(1) Medias simples.

(2) Medido a través de las importaciones.

(3) Final del período.

(4) A precios corrientes.

(5) A precios de 1990.

la década anterior, alterando tendencias que parecían ya consolidadas. En efecto, por primera vez en los cinco últimos lustros, las exportaciones crecen, en términos reales, a un menor ritmo que el comercio mundial y a una tasa inferior a la de las importaciones, dando origen a un retroceso tanto en la cuota de mercado como en la tasa de cobertura del comercio (cuadro 1).

Las razones de este comportamiento singular hay que buscarlas, en gran medida, en la excepcionalidad del período al que se refieren. Pues excepcional es la coincidencia en el tiempo de tres factores cruciales: en primer lugar, el esfuerzo que hubo de realizarse para adecuar el marco institucional al propio de la CE, lo que supuso el dismantelamiento de gran parte de las barreras protectoras; en segundo lugar, el poderoso influjo de la demanda interna, en uno de los ciclos expansivos más sobresalientes de las tres últimas décadas, lo que si bien aminoró alguno de los costes de la transición, repercutió de modo notable sobre los equilibrios exteriores; y, en fin, la peculiar evolución del signo cambiario que, agregado al diferencial de inflación, sumió a la economía española en un proceso continuado de pérdida de competitividad vía precios.

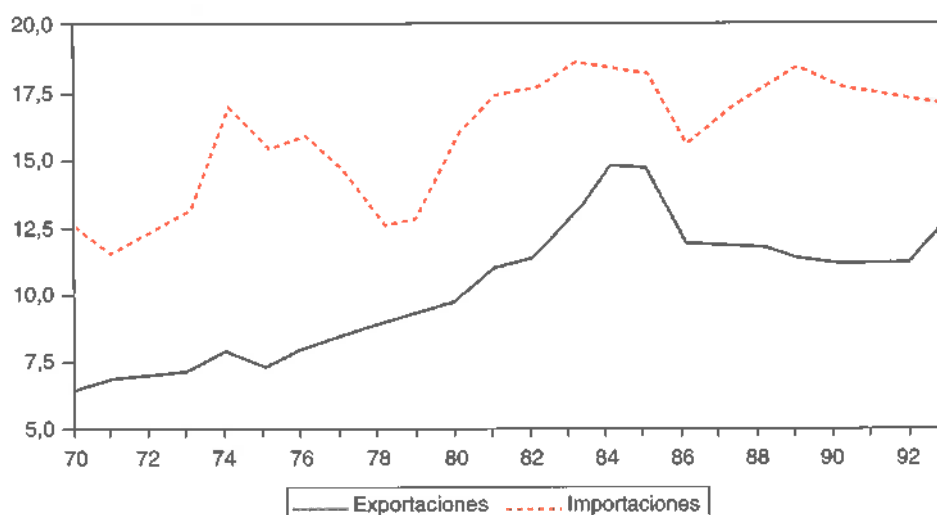
Aun cuando el déficit corriente logró financiarse en el período con las masivas entradas de capital a largo plazo, resultaba obligado corregir la senda expansiva por la que parecía discurrir el desequilibrio comercial. Y dadas las restricciones de política económica impuestas por nuestra pertenencia al Sistema Monetario Europeo, la solución elegida fue frenar —«enfriar» fue el término usado— las posibilidades dinámicas de la demanda interna privada. Como en otras etapas de la economía española, la fragilidad del equilibrio externo acabó por imponer sus costes en forma de obligada renuncia

a un mayor crecimiento. La pérdida de grados de autonomía de nuestra política económica como consecuencia de la integración comunitaria hizo más evidente, por inevitable, ese ejercicio de contraprestación.

Ahora bien, el procedimiento elegido supone, siquiera implícitamente, designar a las importaciones como la variable objetivo a través de la que se intenta controlar el desequilibrio externo: se confía en que el efecto contractivo de la demanda se transmita a las compras externas, atenuando, de este modo, el déficit comercial. La ausencia de medidas adicionales por el lado de la oferta revela, de forma notoria, la renuncia a actuar sobre las exportaciones, penalizadas por la evolución de un tipo de cambio adverso y por la ausencia de medidas de estímulo a la competitividad industrial. El campo de acción elegido para la terapia económica quedaba reducido, de este modo, al ámbito habitual de la política macroeconómica.

La evolución del comercio exterior en los años siguientes ilustra de manera sobrada las limitaciones de semejante opción: la política de contención de la demanda privada dejó sentir su efecto sobre las compras, que aminoraron notablemente su ritmo, pero no sobre las ventas, que mantuvieron una perceptible atonía hasta 1993, dada la evolución de la demanda internacional y la adversa tendencia del tipo de cambio real. De hecho, el déficit comercial apenas si logra corregirse, se mantendrá por encima del 5 % hasta 1992. Será un hecho no deseado —y, en gran parte, inesperado—, la devaluación múltiple de 1992-93, lo que finalmente provoque la sustancial corrección del déficit, retomándolo a niveles comparables a los vigentes momentos antes de la integración (gráfico 1).

GRAFICO 1
SALDO COMERCIAL (COEFICIENTES SOBRE EL PIB)



Que una terapia así concebida iba a tener efectos pasajeros era un resultado previsible que confirman los datos más recientes de nuestro comercio. Dos son las conclusiones que se pueden derivar de la evolución de las corrientes comerciales durante los dos últimos años. La primera alude a la limitada durabilidad —cada vez más breve— del efecto estimulante que tiene una devaluación sobre el comercio exterior español. En efecto, la senda trimestral de las ventas revela que el impacto de las devaluaciones, no obstante su magnitud, se había agotado virtualmente en el último cuarto de 1994. Lo que arroja un horizonte de vida activa de su efecto no superior a los 18 meses.

La segunda apunta al limitado efecto benéfico que tiene un control de las importaciones a través de la renta: como todo tratamiento sintomático puede ser necesario en un momento de urgencia, pero es dudoso que actúe sobre las causas de la enfermedad. Por ello, no es extraño que los ritmos de crecimiento de las importaciones volviesen a rebrotar, una vez que la demanda española inició una modesta reactivación el pasado año, animada por una coyuntura internacional más expansiva. Como consecuencia, el desequilibrio comercial reinició su senda expansiva, en la que todavía se mantiene, al doblar la segunda mitad del año 1994.

Este comportamiento pone de relieve lo rígidamente atada que parece estar la evolución de la importación a la senda de la demanda interna: un rasgo bien conocido, que solía referirse, muy cen-

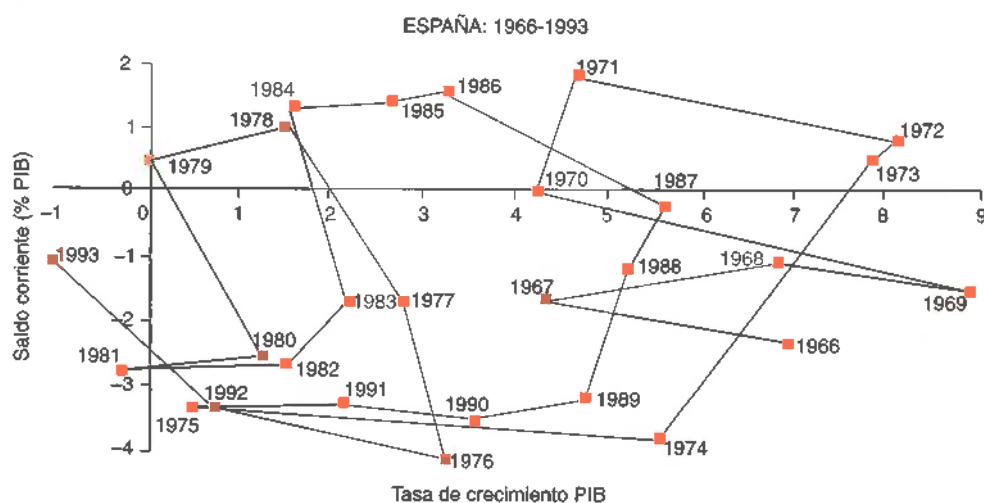
tralmente, a las necesidades del abastecimiento inversor de nuestra economía. Tal vez, lo novedoso de los últimos años es la generalización de ese efecto de arrastre a otros componentes de la demanda, incluidas las exportaciones. En efecto, como se constata en diversas estimaciones, el crecimiento exportador aparece como una de las variables significativas en la explicación del comportamiento dinámico de las importaciones (1). Un hecho que, caso de confirmarse, comprometería más si cabe la compatibilidad requerida entre crecimiento y equilibrio externo.

1.2. La importancia de las exportaciones

De lo expuesto se deriva que las posibilidades dinámicas de la economía española se encuentran notablemente condicionadas por la fragilidad del equilibrio externo. Este se impone, por tanto, como una severa restricción al mantenimiento de una senda expansiva, sostenida en el tiempo, tal como se revela en los bucles que sigue la economía española cuando se consideran ambas variables en el tiempo (gráfico 2). Dicho de otro modo, el volumen de importaciones que un crecimiento superior al entorno reclama parece exceder a nuestras posibilidades exportadoras, dando origen a un déficit que, de manera recurrente, impone sus costes en términos dinámicos.

El propósito de relajar semejante restricción, en una economía abierta, no puede descansar en

GRAFICO 2



un control sistemático de las importaciones, sino en la promoción de las capacidades competitivas de su producción, tanto en el interior, disminuyendo la necesidad importadora, como, sobre todo, en el exterior, a través del mayor dinamismo de su oferta exportadora. La cuestión pertinente para España es, por tanto, cómo recuperar una senda de expansión de las exportaciones que permita sostener, sin desequilibrios pronunciados, la tasa de progreso de las compras que se derivan de un crecimiento sostenido del producto.

Las bases de esta relación pueden formalizarse, sin excesivo coste, en una versión simplificada (2). Admitamos que toda economía se encuentra condicionada por la necesidad de sostener en el largo plazo el equilibrio de su balanza corriente. Es decir:

$$PX = P'EM \quad [1]$$

siendo P los precios internos; X , el volumen de exportaciones; P' , los precios internacionales; M , el volumen de importaciones, y E , el tipo de cambio, expresado como monedas nacionales por unidad de moneda extranjera. Si se expresan en minúscula las tasas de crecimiento de las respectivas variables, la ecuación anterior quedaría:

$$p + x = p' + e + m \quad [2]$$

Las exportaciones e importaciones podrían considerarse, de acuerdo con una ecuación de demanda simple, función de los precios relativos y de la renta mundial y doméstica, respectivamente. Es

decir:

$$X = a \left(\frac{P}{P'E} \right)^{\eta} Z^{\epsilon} \quad [3]$$

$$M = b \left(\frac{P'E}{P} \right)^{\psi} Y^{\pi} \quad [4]$$

donde Z es la renta mundial; Y , la renta del país en cuestión, y los exponentes expresan las respectivas elasticidades. En tasas de crecimiento, las ecuaciones anteriores quedarían:

$$x = \eta (p - p' - e) + \epsilon Z \quad [5]$$

$$m = \psi (p' + e - p) + \pi y \quad [6]$$

De esta forma, sustituyendo estas ecuaciones en [2], quedaría:

$$y = \frac{(1 + \eta + \psi)(p - p' - e) + \epsilon Z}{\pi} \quad [7]$$

que es la tasa de crecimiento de la renta compatible con el equilibrio externo. Pues bien, si se supone que la capacidad para incidir sobre los precios relativos en un mercado integrado es mínima, resultará que $(p - p' - e) \approx 0$. Y, por tanto:

$$y = \frac{\epsilon Z}{\pi} \quad [8]$$

Es decir, suponiendo que el progreso de la renta del resto del mundo, z , es una variable exógena, el crecimiento de la renta compatible con el equilibrio externo dependerá de la relación existente entre las elasticidades-renta de exportaciones e importaciones; o, lo que es lo mismo, de la relación que existe entre la elasticidad-renta de las exportaciones nacionales y la de las exportaciones del resto del mundo.

Esta relación de elasticidades es, en realidad, un parámetro complejo, cuya magnitud depende de un conjunto de factores relacionados con la composición de las respectivas ofertas, con su calidad y nivel tecnológico relativo y con toda una serie de aspectos organizativos e institucionales que condicionan la competitividad estructural de la economía en cuestión. Cuanto mayor sea la elasticidad-renta de sus ventas, en relación con la de sus compras internacionales, menos exigente será la limitación que imponga el equilibrio externo al crecimiento económico del país.

2. Debilidades de la empresa

2.1. Papel de la empresa

Son muchas las perspectivas que se pueden adoptar para el estudio de la competitividad de una economía: tantas como factores intervienen en su determinación. Con frecuencia, los análisis adoptan una perspectiva agregada, estudiando las ventajas que se derivan de una determinada especialización productiva. Aquí se optará, sin embargo, por dirigir la mirada hacia otro aspecto igualmente relevante: la capacidad competitiva de la empresa española.

La justificación última de este interés radica en la convicción de que para hacer progresar las cuotas de mercado de una economía es necesario disponer de un aparato empresarial apto para desplegar capacidades competitivas —las genéricas del país y las propias de la empresa— en los mercados internacionales. Aun cuando las características de una determinada economía —dotación de factores, condiciones de coste o nivel tecnológico— otorguen las condiciones para la rentabilización de ventajas comparativas en determinadas industrias, deben ser las empresas las que las materialicen, trasladándolas en forma de ventajas competitivas a los mercados. Pues, en definitiva, las capacidades genéricas de un país no son confrontadas directamente en el mercado, sino a través de agentes activos —las empresas— que desarrollan y corporeizan esas capacidades, trazando estrategias falibles frente al entorno.

De lo expuesto se deriva que es en la mutua vertebración de ambos niveles —ventajas país y ventajas empresa— donde radican las bases de la ventaja competitiva internacional. Tan inapropiado resulta remitir las ventajas comerciales a rasgos genéricos del país, cual si las empresas fuesen meros agentes pasivos, como considerar que aquellos rasgos no condicionan las posibilidades estratégicas de las empresas. Estas, no obstante, mantienen un ámbito de desarrollo de capacidades propias que conviene analizar.

2.2. Perfil de la empresa exportadora española

Pues bien, resulta difícil en el marco de este artículo ofrecer una imagen persuasiva y completa de las capacidades y debilidades competitivas de la empresa española. Lo que se intentará es algo más modesto: ofrecer una relación de aquellos aspectos que, en mayor medida, condicionan sus posibilidades internacionales. Para ello, se recurrirá a los resultados obtenidos en estudios recientes sobre la materia (3).

a) La importancia del tamaño

Un primer rasgo que surge en cualquier diagnóstico sobre la empresa española es su reducido tamaño promedio. De acuerdo con un estudio comunitario, el 99,6 % de las empresas españolas tienen menos de 100 empleados: no es éste, sin embargo, un rasgo diferencial respecto a otros países europeos. Lo que sí distingue a España es, en primer lugar, el peso que tienen las empresas menores, cuya cuota está por encima de la media comunitaria; y, en segundo lugar, el limitado peso y la reducida dimensión de las empresas de mayor tamaño. El primer rasgo aproxima España al caso francés, el segundo, al italiano; pero sólo en España se presentan ambos de manera simultánea.

Las conclusiones no se verían muy alteradas si la información se refiriese al colectivo de empresas exportadoras, si bien en este caso hay un cierto desplazamiento de la distribución hacia los tramos de mayor tamaño. Aun así, un 66 % de las empresas tienen menos de 100 empleados; y las que no alcanzan los 25 empleados superan el 35 %.

Ahora bien, ¿es realmente el tamaño un condicionante de la actividad internacional de la empresa? La respuesta no es fácil, y admite en la literatura internacional toda suerte de matices. Para avanzar en el debate es necesario tomar en cuenta que en la relación discutida están implicadas, cuando menos, dos tipos de variables: una primera, de tipo categórico, que alude a la opción de

exportar: o se exporta o se renuncia a hacerlo; y, una segunda, que se refiere a la intensidad con la que se exporta. Esta segunda variable, de tipo continuo, puede ser expresada, a su vez, en términos absolutos —volumen de exportación— o relativos —propensión sobre ventas—; estáticos —valor en un año determinado— o dinámicos —tasas de crecimiento.

Esta previa disquisición tiene interés, por cuanto la literatura especializada postula un efecto diferente del tamaño según cuál sea la variable que se considere. Así, se supone que el tamaño está positivamente relacionado con la inclinación de una empresa a operar en los mercados exteriores: es decir, la probabilidad de que una empresa realice actividades de exportación crece a medida que se consideran tramos superiores de tamaño. Por el contrario, no parece que exista una relación definida entre el tamaño de la empresa y la intensidad exportadora, cuando ésta se expresa en términos relativos al tamaño de la empresa. De hecho, la mayor parte de los estudios son incapaces de encontrar una relación consistente entre tamaño y propensión exportadora, aun cuando ambas variables se refieran al colectivo de empresas que exportan.

El caso español confirma ambas proposiciones. En efecto, no parece que exista relación definida entre la propensión exportadora y el tamaño de la empresa. De hecho, aunque con muy ligeras diferencias, las tasas mayores se encuentran en los tramos medios de tamaño. La relación adopta, además, formas muy variadas de acuerdo con los sectores, lo que revela la ausencia de relación definida y robusta entre ambas variables.

Por el contrario, la probabilidad a exportar parece seguir un comportamiento altamente consistente con respecto al tamaño. De acuerdo con datos de la Encuesta de Estrategias Empresariales de 1990, el 29 % de las empresas industriales españolas realizan actividades de exportación. Este coeficiente crece a medida que se consideran empresas de mayor tamaño; las diferencias son, por lo demás, notables. Y, así, mientras entre el 16 % y el 18 % de las empresas de menos de 25 empleados exportan; tal porcentaje se sitúa entre el 84 % y el 87 % de las mayores de 500 empleados. Se trata, además, de una relación altamente consistente, que se detecta, con muy pocas excepciones, en cada uno de los sectores considerados.

Un análisis más detenido de la evolución del coeficiente revela que las progresiones mayores se producen en los tramos de tamaño que median entre los 10 y los 250 empleados, remitiendo a partir de ese punto. Tal comportamiento

podría apuntar hacia la existencia de un volumen de recursos —tangibles e intangibles— mínimo para que la empresa emprenda la actividad exportadora, una suerte de masa crítica —variable según la actividad o industria que se considere— necesaria para que una empresa opere en condiciones de éxito en los mercados internacionales (4).

Tiene interés comparar los resultados españoles con los de una economía, como la italiana, de rasgos relativamente próximos. Pues bien, la probabilidad de exportar de la empresa italiana es algo más de un 80 % superior a la de la empresa española. Las diferencias son apenas perceptibles en las empresas mayores: el coeficiente de las unidades de más de 500 empleados era de algo más del 90 % en Italia y del 87 % en España. Por el contrario, cuando se consideran los tramos de empresas menores, las diferencias son notables, llegando a presentar en Italia un coeficiente que duplica al español en el caso de las unidades de menos de 50 empleados.

He aquí, por tanto, una de las primeras causas de la baja apertura de la economía española: la muy reducida proclividad a conectarse con los mercados exteriores de nuestra pequeña y mediana empresa. Un rasgo que destaca en la comparación internacional.

b) Dualización del colectivo exportador

Un segundo aspecto a considerar es la creciente heterogeneidad —casi habría que hablar de dualidad— del colectivo exportador: un amplio número de empresas con volúmenes marginales de exportación coexisten con un reducido número de grandes unidades exportadoras.

Este hecho tiene su traducción en los elevados niveles de concentración de las ventas externas: las cien primeras empresas exportadoras aportan, en el año 1991, el 44 % de lo exportado, y ocho empresas son responsables de la quinta parte de las ventas al exterior. Este elevado nivel de concentración queda confirmado al estudiar la distribución por tamaños del colectivo exportador. En concreto, el índice de Herfindahl muestra valores crecientes en los últimos cinco años; y superiores a los que rigen, por ejemplo, en Italia.

En el otro extremo de la distribución, el grupo de empresas marginalmente exportadoras —que facturan en el exterior menos de 10 millones— suponen en torno a las dos terceras partes (67 %) de las unidades registradas como exportadoras, pero su contribución en el total de las ventas al exterior apenas supera el 1 % del total. Por lo demás, en

este segmento se registra una muy elevada dispersión de la propensión exportadora respecto a sus valores medios, lo que da cuenta de la existencia de empresas de comportamiento comercial muy disímil.

Dado el peso y variabilidad de comportamiento de este grupo de empresas marginales, no es extraño que el colectivo de unidades exportadoras presente en España una muy elevada rotación, con tasas de entrada y salida anual que se aproximan al 30 %. Abundan, pues, las unidades que sólo ocasional y esporádicamente acceden a la condición de exportadoras. Y, así, del total de empresas que exportan en el quinquenio 1987-1991 (92.496 unidades), sólo el 19 % (17.646 unidades) mantienen su actividad exportadora de manera regular año tras año; y es este grupo más estable el responsable fundamental de las ventas, aportando el 90 % de lo exportado.

No deja de tener interés llamar la atención sobre la creciente presencia de empresas extranjeras en ese «núcleo duro» de empresas regularmente exportadoras, que aportan una creciente proporción de las ventas. Dada la demostrada mayor propensión importadora de las empresas de capital extranjero, puede ser ésta una de las explicaciones del efecto de arrastre que las exportaciones parecen tener sobre el comportamiento importador.

En suma, una segunda razón de la baja tasa de apertura de la economía española se podría encontrar en la baja permanencia —alta rotación— del colectivo de empresas que aparecen conectadas a los mercados exteriores. Que es otra forma de confirmar la subsidiariedad con la que muchas empresas contemplan los mercados exteriores como punto de destino de sus ventas.

c) Debilidad organizativa

La organización de la empresa exportadora ofrece en conjunto una imagen notablemente débil. Apreciación que se corresponde con el hecho de que un 23 % de las empresas declaran carecer de forma organizativa precisa, siendo la forma funcional la que domina entre las que declaran tener estructura definida.

Especial relevancia tienen, para lo que aquí se considera, aquellos aspectos organizativos relacionados con la actividad comercial. Pues bien, llama la atención el hecho de que el 49 % de las empresas exportadoras declaran carecer de unidad especializada alguna —departamento de exportación— para el seguimiento de la actividad exportadora. Y casi la mitad de las que no disponen de

este departamento consideran innecesario crearlo dada su forma de exportar.

Y si importante es la adecuación interna de la empresa a la actividad exportadora, igualmente decisiva resulta su forma de implantación en los mercados en los que opera. Pues bien, apenas llega al 5 % el grupo de unidades con plantas en los mercados exteriores, en tanto que las redes comerciales propias en los mercados de destino se utilizan en un 22 % de las empresas. Las ventajas de disminución del riesgo financiero que supone el externalizar los instrumentos comerciales sin duda se contrapesan con la pérdida de control de los mercados, y la supeditación a los intereses y prácticas de cadenas ajenas de distribución internacional.

d) Una estrategia reactiva

No menos aparentes son las carencias referidas a determinados ámbitos del marketing internacional, incluso en aspectos puramente instrumentales. Un primer aspecto de obligada referencia es el motivo de la exportación. De acuerdo con las respuestas obtenidas, en un 75 % de los casos las empresas exportan de forma reactiva, ya sea en respuesta a pedidos provenientes del exterior, ya a modificaciones en la evolución de la demanda doméstica. Sólo un 25 % de las empresas declaran planificar sus ventas en el exterior, estableciendo objetivos definidos en cada año.

De entre las carencias más destacables, conviene referir la relativa a las actividades de comunicación —promoción y publicidad— en los mercados exteriores. Los limitados medios financieros, en buena parte asociados al reducido tamaño ya aludido, son un impedimento que sin duda dificulta estas operaciones de promoción. Así, un 44 % de las empresas declaran realizar alguna actividad de publicidad en el exterior, lo que parece una proporción aceptable. No obstante, esta cuota desciende a menos de la mitad, al 20 %, cuando lo que se considera es la realización *regular* de este tipo de actividades. Este último aspecto es importante, ya que la eficacia del esfuerzo publicitario parece estar en relación con su regularidad, como más adelante se comprobará.

e) Los aspectos motivacionales

Aun cuando las opiniones empresariales suelen estar guiadas por actitudes autovalorativas, existen pocas dudas acerca de las debilidades tecnológicas de la empresa española. Una reali-

dad que se manifiesta en muy diversos ámbitos: desde la desfavorable balanza tecnológica al bajo nivel relativo del esfuerzo investigador, estimado en relación con los gastos en I+D; y desde la modesta actividad de diversificación y diferenciación de los productos hasta la penuria de marcas españolas reconocidas y asentadas internacionalmente.

No obstante, esta deficiencia no parece percibirse como una debilidad competitiva crucial por parte del empresario español. Por ello, más que referirnos a estos aspectos del *hardware* de la empresa, nos detendremos en otros aspectos del *software* empresarial, que se demuestran de extraordinaria relevancia en la explicación del comportamiento de la empresa española.

Nos estamos refiriendo a lo que en otro lugar hemos denominado *actitudes y aptitudes del management*. Bajo ese rótulo general se acoge una constelación de factores subjetivos, de aspectos motivacionales de diversa índole, que inciden sobre las decisiones empresariales. De entre estos factores diversos, tres aparecen como los más relevantes:

— En primer lugar, el *nivel de formación y experiencia internacional* del management, tanto la obtenida a través del proceso educativo formalizado, cuanto aquella que se adquiere a través de la experiencia, y que ayuda a conformar actitudes, talentos y valores en los cuadros directivos.

— En segundo lugar, el *nivel de compromiso directamente asumido por el management con la proyección exterior de la empresa*. Como en toda decisión relevante, es necesario que la dirección se implique en la estrategia internacional y participe activamente en su diseño y seguimiento. En donde la dirección es capaz de formular objetivos ambiciosos, aunque realistas, y de comprometerse con ellos, los resultados internacionales mejoran. Un amplio número de estudios avalan la relación enunciada.

— En tercer lugar, las *percepciones de la dirección ante las actividades internacionales*. Particularmente, se considera que el comportamiento internacional está estrechamente asociado con la capacidad que la dirección demuestra para *asumir riesgos*; con las *expectativas* que se forman respecto a las posibilidades que les abren los mercados exteriores; o, en fin, con la *percepción* que tienen respecto a los obstáculos que acompañan a la actividad exportadora.

En todos estos ámbitos, de crucial importancia en el proceso de internacionalización de la empresa, se perciben deficiencias entre el empresario español.

3. Modelización del comportamiento exportador

3.1. Un análisis multivariante

Hasta el momento se han señalado algunas de las debilidades competitivas básicas de la empresa española; pero conviene avanzar en el análisis cualificando su influencia, es decir, estimando el peso que a cada una le corresponde en la explicación del comportamiento exportador. Un ensayo que está avanzado en Alonso y Donoso (1994) (5).

Pues bien, el análisis se planteó en aquella ocasión a través de dos pasos básicos: en primer lugar, se trataron de determinar las variables que aparecían vinculadas a una superior intensidad exportadora, a través de un contraste de asociaciones y de un análisis discriminante; y, en segundo lugar, se contrastó una función explicativa del comportamiento exportador, mediante la aplicación de un modelo ANOVA, a grupos homogéneos de empresas y a la muestra en su conjunto.

Para realizar ambos pasos se recurrió a aquellas variables de más fiable medición y que resultaban expresivas de los diversos conceptos comprometidos en el comportamiento internacional de la empresa (6). En conjunto, remiten a ámbitos muy relevantes de las capacidades y estrategia competitiva de la empresa, como la eficiencia, el poder de mercado, el nivel tecnológico, las prácticas de diferenciación del producto, la solidez del aparato organizativo, el grado de apertura de la estrategia comercial o el nivel de internacionalización de la empresa.

Pues bien, para acometer el primer paso se dividió la muestra en dos colectivos diferenciados, en función de que su propensión exportadora fuese superior-inferior a la media del sector al que cada empresa pertenece. El contraste de CHI-cuadrado, aplicado a las variables categóricas, reveló que existían diferencias significativas en la distribución de la mayor parte de las sometidas a análisis. De acuerdo con estos resultados, las empresas de mayor propensión exportadora se caracterizan por tener una más sólida organización para el control de las exportaciones —departamento de exportaciones—, por mantener un más activo compromiso con el exterior —establecimiento de acuerdos internacionales—, por considerar más rentables las actividades exportadoras y por la mayor presencia de empresas que realizan, con periodicidad anual, actividades de promoción y publicidad en el exterior.

Las variables continuas fueron sometidas a análisis discriminante, al objeto de detectar aquellas capaces de configurar una función de clasificación de los colectivos estudiados. Pues bien, tres variables emergen como significativas: se trata de la propensión exportadora absoluta, la dispersión de ventas y las expectativas de crecimiento de la propensión exportadora. De acuerdo con estos resultados, y dada la correlación obvia entre los valores absolutos y relativos de la propensión exportadora, habría que concluir que las empresas con mayor propensión exportadora relativa se caracterizan por sus mejores expectativas respecto al comportamiento futuro de su compromiso exportador y por su capacidad de proyección sobre un número más amplio de mercados. El análisis tiene un grado de validez muy alto, con un 94,33 % de empresas bien clasificadas a partir de la función discriminante.

El siguiente paso de interés fue la realización de un análisis de tipo ANOVA, al objeto de construir una función explicativa del comportamiento exportador. El modelo funcional elegido fue en este caso de tipo log-lineal, en el que cada covariable aparece elevada a un exponente, que es la medida de su elasticidad; y en el que son multiplicativos los efectos que se derivan de pertenecer a una determinada categoría de los factores.

De acuerdo con los resultados obtenidos, las variables más influyentes son:

Entre las *covariables*:

- *Dispersión de ventas*: es la variable continua más influyente, en el sentido esperado: la mayor capacidad para diversificar mercados aparece asociada a una más elevada propensión exportadora.

- *Participación extranjera*: aparece también como una variable significativa, aunque con menor peso. La relación adopta el signo positivo esperado.

Entre los *factores*:

- *Existencia de departamento de exportación*: como cabía esperar, las empresas con departamento de exportación presentan superior intensidad exportadora.

- *Realización de campañas de promoción y publicidad en el exterior*: la propensión exportadora aparece positivamente asociada con la realización anual de campañas de promoción en el exterior.

- *Rentabilidad percibida de las exportaciones*: de acuerdo con lo previsto, se revela una asociación positiva entre rentabilidad percibida de las exportaciones y la propensión exportadora.

Si hubiese que extraer una conclusión general de estos resultados, ésta apuntaría a que son los *factores ligados a la organización y estrategia empre-*

sarial, junto a las variables motivacionales, las que influyen en mayor medida en el rendimiento exportador de la empresa. Este último no se presenta como un resultado inmediato o espontáneo de las capacidades competitivas de la empresa: es necesario que ésta se dote de la estrategia y actitud adecuada para convertir esas capacidades en ventajas específicas en los mercados. Un resultado que está acorde con las conclusiones a que apunta la literatura internacional sobre el tema; y que parece confirmarse también en el caso español.

3.2. Un modelo LISREL

Por último, a partir de la misma muestra de empresas se formuló y estimó un modelo de ecuaciones estructurales con variables latentes (LISREL), al objeto de detectar las relaciones explicativas del comportamiento exportador (Alonso, 1995). El método elegido permite una más compleja modelización, al admitir la existencia de relaciones recíprocas entre las variables, lo que es especialmente relevante en este campo de análisis. Al tiempo, el método permite conocer el grado en que las variables instrumentales miden, con precisión, las variables teóricas elegidas.

Pues bien, el comportamiento exportador de la empresa se hizo depender de seis variables latentes básicas, que se refieren a los siguientes aspectos de la estructura y estrategia de la empresa: el poder de mercado, las prácticas de diferenciación en los mercados exteriores, el grado de dispersión geográfica de las ventas, la solidez del aparato comercial, el nivel tecnológico de la empresa y su grado de internacionalización.

No es el lugar para describir la trama de relaciones entre variables que el modelo presupone, cuya fundamentación excedería las posibilidades de estas páginas. Pero sí es posible señalar aquellas relaciones que quedaron debidamente respaldadas por la prueba empírica.

Pues bien, los resultados de la estimación corroboran la importancia que tienen en la determinación del comportamiento exportador los aspectos relacionados con la organización y estrategia internacional de la empresa. Particularmente relevante se demuestra el efecto positivo que tiene el desarrollo de una sólida organización comercial, tanto en el seno de la empresa —departamento de exportación— como en el exterior —redes de comercialización—; y la capacidad de la empresa para operar en una pluralidad de mercados, a través de una estrategia de mayor dispersión geográfica de ventas. Ambas variables influyen directamente en el comportamiento exportador, además de actuar la

primera sobre la segunda, reforzando el efecto conjunto.

Más dudosa es la influencia de la diferenciación de variedades sobre el comportamiento exportador, pues si bien la práctica de una política activa de comunicación demanda a la empresa una más sólida organización comercial, dificulta el desarrollo de una estrategia más abierta —o dispersa— de proyección internacional, sin que su efecto directo sobre el comportamiento exportador sea estadísticamente perceptible.

También confirma el análisis alguna de las conclusiones de carácter negativo a las que alude la literatura internacional. Así, el poder de mercado —aproximado a través del tamaño— no parece que tenga una incidencia cierta sobre el comportamiento exportador de la empresa. La relación directa entre ambas variables es negativa, tal como presupone, mayoritariamente, la literatura de organización industrial; y las relaciones indirectas arrojan un balance dudoso de efectos contrapuestos, ya que incide positivamente sobre la organización comercial y de forma negativa sobre el grado de apertura internacional de la empresa. Igualmente ambiguo es el efecto del nivel tecnológico: su incidencia positiva sobre el comportamiento exportador de la empresa se va diluyendo a medida que se consideran más variables que mediatizan esa relación, como el poder de mercado o el grado de diferenciación del producto. Por último, el nivel de presencia de capital extranjero no parece estar asociado a un comportamiento diferenciado en el colectivo de las empresas exportadoras. Si bien se aprecia una incidencia de este factor sobre el nivel tecnológico de la empresa y, aunque más débilmente, sobre su capacidad organizativa.

4. Consideraciones finales

A lo largo de las páginas anteriores se ha tratado de argumentar acerca del papel que el sector exterior y, dentro de él, la empresa exportadora juegan en el comportamiento de la economía española. Concluiremos estas líneas con unas consideraciones finales, de tipo enunciativo, que sirven de recordatorio de las principales tesis defendidas a lo largo del artículo:

1. El comportamiento económico de estos últimos años ha puesto, de nuevo, en evidencia el papel que el frágil equilibrio externo ha tenido como limitante de las posibilidades que tiene la economía española de mantener un crecimiento sostenido superior al entorno.

2. El desplazamiento efectivo de esta restricción ha de venir necesariamente de una mejora de las capacidades competitivas de la oferta española, tanto en el mercado interior como, sobre todo, en el exterior. No parece que sea a través del control de las importaciones, sino mediante la promoción exportadora, como se podrá lograr una relación efectiva y durable de la restricción externa al crecimiento.

3. La mejora de la competitividad que tal política comporta tiene numerosas claves, pero una de ellas ha de ser, necesariamente, el fortalecimiento del tejido empresarial. Pues son las empresas las encargadas de convertir las capacidades del país en ventajas competitivas en los mercados.

4. En el marco de ese objetivo, ha de dedicarse especial atención al fortalecimiento de lo que podría considerarse el *software* empresarial, que incluye, además de los aspectos relacionados con la organización y estrategia de la empresa, otros vinculados a factores motivacionales que guían la conducta del *management*. Pues en éstos radica una de las debilidades básicas de la empresa española. □

NOTAS

- (1) Véase Mauleón y Sastre (1994). Es éste un hecho que puede tener su fundamento microeconómico en el creciente papel que la empresa extranjera, altamente importadora, tiene en nuestras ventas externas. Por lo demás, la especialización de la economía española en ciertos sectores de montaje y de ciclo-proceso, ambas altamente importadoras, puede haber contribuido a este efecto.
- (2) Puede verse McCombie y Thirwall (1994).
- (3) En particular, puede verse Alonso y Donoso (1994).
- (4) Esta relación es consistente con la obtenida en otros estudios internacionales. Véase Bonaccorsi (1992) o Calof (1994).
- (5) Una versión más sintética de estos aspectos puede encontrarse en Alonso y Donoso (1994b).
- (6) Todas ellas fueron obtenidas a través de una amplia encuesta a 2.264 empresas exportadoras.

BIBLIOGRAFIA

- Alonso, J. A. (1995): «Estimación de un modelo de comportamiento exportador para la empresa española: aplicación del método LISREL», Documento de Trabajo 9506, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense.
- Alonso, J. A. y V. Donoso (1994): *Competitividad de la empresa exportadora española*, ICEX, Madrid.

- Alonso, J. A. y V. Donoso (1994b): «Competitive capacities of Spanish export firms», *Documento de Trabajo* 9437, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.
- Bonaccorsi, A. (1992): «On the relationship between firm size and export intensity», *Journal of International Business Studies*, fourth quarter, págs. 605-635.
- Calof, J. L. (1994): «The relationship between firm size and export behavior revisited», *Journal of International Business Studies*, second quarter, págs. 367-387.
- Mauleón, I. y L. Sastre (1994): «El saldo comercial en 1993: un análisis econométrico», *Información Comercial Española*, n.º 735, noviembre, págs. 167-172.
- McCombie, J. S. L. y A. P. Thirwall (1994): *Economic growth and the balance-of-payments constraint*, St. Martin's Press, Londres.

REVISTA DE ESTUDIOS AGRO - SOCIALES

ABRIL **168** JUNIO
1994

ESTUDIOS

Richard E. Howitt

Nuevos métodos de modelización económica para medir la interacción entre agricultura y medio ambiente.

F. J. Hitzhusen

Valoración económica medioambiental del uso de la tierra y crecimiento agrario sostenible.

Martin Whitby

Costes de transacción y derechos de propiedad: las variables críticas del análisis de la política ambiental.

Marie-Helene Baneth

Medio ambiente y agricultura: ¿Una cuestión de derechos de propiedad?

Caroline Gallez

Valor informativo del sistema colectivo de información ambiental de la red valona de medición de las aguas subterráneas: descripción práctica del caso y fórmula teórica.

Stephan von Gramon-Taubadel

La política agraria común de la CE y la búsqueda de una unidad de cuenta

Manuela Castillo Quero

Adaptación del sector lechero al régimen de cuotas.

Victoriano Calcedo Ordóñez

Veinte años del mercado nacional de ganado de Torrelavega

Benjamín García Sanz

Alcance y significado de las entidades singulares de población como concepto para cuantificar la población rural.

Louis H. G. Slagen

Aspectos económicos de las cooperativas medioambientales para agricultores.

NOTAS

CRITICAS Y NOTICIAS DE LIBROS

REVISTA DE REVISTAS

INFORMACION Y CONVOCATORIAS

Edita: *Secretaría General Técnica*
Ministerio de Agricultura, Pesca
y Alimentación

Sociedades: A través de librerías especializadas o dirigiéndose al Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Paseo de la Infanta Isabel, 1. Téf.: (91) 347 55 50 • Fax: (91) 347 57 22 • 28071 MADRID (ESPAÑA).

Suscripción anual para 1994

- España	6.500 ptas.
- Estudiantes	4.500 ptas.
- Extranjero	8.500 ptas.
- Número suelto	2.000 ptas.

La adaptación de la empresa española al contexto comunitario

Resulta innecesario destacar la importancia que la incorporación de España a la Comunidad Europea ha tenido sobre las actitudes y estrategias de las empresas españolas. El Mercado Común fue, en un primer estadio, la construcción de un espacio abierto con libre circulación de mercancías. El desarme arancelario recíproco, al margen de las excepciones para determinados productos agroalimentarios e industriales, comenzó con una reducción de un 10 % en 1986 y culminó con la desaparición de aranceles y contingentes el 1 de enero de 1993. La incorporación de España a la entonces denominada Comunidad Económica Europea significó una apuesta por la liberalización económica que no estaba exenta de riesgos. El reto para la empresa española era incuestionable. Por un lado, tener acceso a un mercado estable y organizado de 325 millones de personas, pero en contrapartida pasar de una economía muy protegida a la integración en un área económica más desarrollada y donde competir con empresas de primer nivel. Un elemento de preocupación adicional resultaba de una cierta indeterminación sobre las ventajas competitivas que podían caracterizar a la empresa española en aspectos como calidad, imagen, diseño, capacidad de innovación, etc. El perfil de la empresa española media quedaba muy lejos del mostrado por la poderosa maquinaria productiva comunitaria. Factores como la atomización, el reducido tamaño, la ausencia de tecnología propia, la ausencia de planes de formación de la mano de obra, la escasa vocación exportadora, la débil estructura financiera, y la antigüedad del capital fijo, daban como resultado una estructura de costes inadecuada y, lo que es más grave, una calidad en el producto final por debajo de los estándares comunitarios.

El déficit en infraestructuras y los mayores costes financieros añadían elementos exógenos adversos en el balance de la competitividad de nuestras empresas.

Desde la puesta en marcha del Mercado Único el 1 de enero de 1993, las empresas españolas compiten en igualdad de condiciones con sus homólogos europeos, de manera que el mercado se ha convertido en el principal test de competitividad. Las empresas que prosperan o simplemente sobreviven es gracias a su competitividad.

El proceso de incorporación de España a la Comunidad Europea ha sido simultáneo con cambios estructurales igualmente significativos. Así, la evolución de la presión fiscal, medida como el total de los ingresos fiscales en relación con el PIB, pasó de un 28,8 % en 1985 —frente al 40 % de media en la CE—, al 35,9 % en 1992, acercándose al

Arturo Rojas

*Socio-Director de análisis sectorial.
Analistas Financieros Internacionales*

41,4 % de media ese año en la CE. Por el contrario, las cotizaciones sociales empresariales representaban en España, en el año 1985, el 8,9 % del PIB, frente al 7,8 % de media ponderada en la CE. En el año 1991, la aproximación de ambos porcentajes había sido mínima: un 8,8 % en nuestro país, y un 7,9 % en la CE.

Otro aspecto relevante en el entorno empresarial de la última década ha sido la armonización de nuestras leyes mercantiles a las directivas comunitarias, en concreto, la 4ª Directiva sobre Cuentas Anuales (1978), la 7ª Directiva sobre Cuentas Consolidadas (1983) y la 8ª Directiva sobre habilitación de los Auditores de Cuentas (1984).

Los principales textos legales han sido el Real Decreto Legislativo 1.564-1989, de 22 de diciembre, que aprobó el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, y el Real Decreto 1.643-1990, de 20 de diciembre, que aprobó el Plan General de Contabilidad (PGC). El PGC introdujo importantes modificaciones en elaboración de los estados contables, entre las que cabe destacar la formulación de los principios contables básicos —prudencia, devengo, correlación de ingresos y gastos, empresa en funcionamiento, registro, precio de adquisición, no compensación, uniformidad, importancia relativa—, la consideración como gasto del Impuesto sobre Sociedades, la desaparición del concepto de «previsión», la fijación del concepto de corto plazo en 12 meses (en lugar de los 18 meses del PGC de 1973), y una mayor información en las operaciones con empresas del grupo y asociadas.

1. Situación de partida en 1985 y evolución de la empresa española en el contexto de la UE

A efectos de centrar el análisis, cabe destacar que el mayor impacto de nuestra entrada en la comunidad se produjo en las empresas industriales. El sector primario es objeto de un tratamiento específico y complejo en la regulación comunitaria, y el sector de servicios, por su propia naturaleza dado que los servicios se «producen» básicamente en simultaneidad con su consumo, es menos sensible a la competencia externa.

El análisis estático comparado de la empresa industrial española en relación con las empresas comunitarias es posible gracias al proyecto BACH (Bank of the Accounts of Companies Harmonised) promovido en 1985 por la Comisión Europea, y que para el caso español se nutre de la información de la Central de Balances del Banco de España. No

puede dejar de señalarse que nuestra entrada en la Comunidad se llevó a cabo justamente en el punto de inflexión entre la crisis de los últimos años setenta y principios de los ochenta, y el período de expansión posterior que alcanzaría su cúspide en 1989.

De acuerdo con la información de la Comisión Europea sobre la situación financiera de las empresas industriales, en 1985, las empresas industriales españolas (EIE) mostraban el siguiente perfil:

- El margen bruto (beneficio antes de impuestos más gastos financieros más amortizaciones) sobre ventas de las EIE se situaba en un 11 %, tan sólo dos décimas inferior a la media comunitaria.

- El margen de beneficio neto sobre ventas era negativo en 1985 (-0,3 %), pero en una senda de recuperación desde el -2,9 % de 1982. Sólo las empresas industriales portuguesas registraban también pérdidas en ese ejercicio.

- La rentabilidad sobre los capitales propios invertidos era en el caso español del -1 %, frente al 9,2 % comunitario liderado por las empresas alemanas con un 16,4 %. En el período 1982-1985, las EIE registraron pérdidas contables de un 5,6 % de media anual sobre los recursos propios, con el consiguiente efecto negativo en la capacidad de autofinanciación de inversiones.

- Por el contrario, el endeudamiento de las empresas españolas en 1985 era similar a la media comunitaria: un 61,9 % sobre el balance total en España, frente al 61,1 % en ocho países de la Comunidad. Sólo las empresas de dos países —Francia y Portugal— registraban un endeudamiento superior a las empresas españolas con un 73,6 % y un 72,3 %, respectivamente. Con estas referencias resulta revelador que la carga financiera sobre las ventas totales en 1985 para las empresas españolas se situaba en el 5,8 % frente al 3,7 % en Francia, el 1,7 % en Alemania, y el 1,8 % en Reino Unido, y sólo por debajo del 9,9 % de las empresas portuguesas.

- Teniendo presente que las empresas industriales españolas redujeron sensiblemente su endeudamiento en el período 1982-1985 a pesar del saldo negativo en la cuenta de pérdidas y ganancias, podemos intuir la parquedad de los presupuestos de inversión en dicho período.

- Los gastos de personal, incluidos los costes sociales, representaban el 20,2 % de la facturación de las EIE, porcentaje sensiblemente inferior al de Alemania, Reino Unido y Francia, pero superiores a los de Bélgica, Holanda e Italia.

- Llama la atención el elevado porcentaje que representaban los gastos financieros sobre el margen bruto en las EIE, y que alcanzaba el 59 %

CUADRO 1
EVOLUCION DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES ESPAÑOLAS Y COMUNITARIAS
 (Porcentaje)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<i>Margen bruto/Ventas (1)</i>												
España	10,6	10,7	11,6	11,0	11,6	13,1	14,5	13,9	11,6	9,9	8,0	5,0
Unión Europea*	9,9	10,0	10,9	11,2	12,0	12,0	12,7	13,0	12,4	11,9	11,3	—
<i>Beneficio neto/Ventas</i>												
España	-2,9	-2,7	-1,5	-0,3	0,9	3,1	4,7	4,8	2,2	0,0	-3,0	-6,6
Unión Europea	0,4	1,0	1,5	2,1	2,8	3,2	3,8	4,0	3,1	2,7	1,3	—
<i>Rentabilidad financiera (3)</i>												
España	-8,8	-8,2	-4,4	-1,0	2,5	8,6	12,1	11,8	5,6	-0,1	-8,7	-21,1
Unión Europea	1,6	4,4	5,9	9,2	11,1	12,5	13,7	14,4	11,6	2,7	4,4	—
<i>Compras de bienes y servicios/Ventas</i>												
España	54,4	55,6	55,0	55,6	54,4	53,8	54,8	55,6	54,6	56,2	57,6	57,5
Unión Europea	64,3	64,2	64,9	65,3	63,1	62,4	62,9	64,2	63,9	63,6	63,3	—
<i>Costes de personal (2)/ Ventas</i>												
España	23,7	22,2	21,2	20,2	20,4	19,7	19,3	19,5	20,7	21,4	21,1	22,6
Unión Europea	23,2	22,8	21,9	21,6	21,9	22,2	21,5	20,9	21,3	21,8	22,2	—
<i>Costes financieros/Ventas</i>												
España	8,1	8,1	7,4	5,8	4,8	4,2	3,3	3,2	3,6	4,1	5,0	5,9
Unión Europea	3,9	3,5	3,4	3,1	2,8	2,4	2,3	2,5	2,9	3,1	3,5	—
<i>Deuda/Pasivo total</i>												
España	68,3	68,8	64,9	61,9	60,2	56,4	52,9	50,6	52,7	55,9	59,0	62,3
Unión Europea	63,2	62,4	63,0	61,1	59,2	57,6	56,9	56,6	56,6	56,5	56,7	—

(1) Ventas sin incluir impuestos.

(2) Incluye costes sociales.

(3) Beneficio sobre recursos propios.

* Incluye Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Holanda, Portugal y Reino Unido: 97 % del PIB de la UE de 1993.

Fuente: BACH. Comisión Europea.

frente al 31,2 % de media en la Comunidad. Con niveles de deuda sobre total pasivo similares, la carga financiera es marcadamente superior en el caso de las EIE. El efecto de apalancamiento financiero fue negativo en el período 1982-1985, soportando los recursos propios el impacto de la crisis.

Los ratios analizados ponen de manifiesto la situación de debilidad que mostraban en 1985 las EIE en términos de rentabilidad y costes financieros en relación con las empresas europeas. Con niveles de endeudamiento similares, y sin embargo una rentabilidad muy inferior en el caso español, es razonable suponer una dependencia mayor de la financiación ajena y una capacidad de negociación menor frente a los prestamistas.

Con la información que elabora la Central de Balances del Banco de España cabe distinguir dos fases en el período 1986-1994 con respecto a la evolución de las empresas. Una primera fase marcadamente expansiva que culmina en 1989, y una segunda de entriamiento que toca fondo en 1993.

En los cuatro primeros años de nuestra incorporación a la CE el margen de beneficios de las empresas sobre el valor añadido bruto se incrementó desde un 2,6 % en 1985, hasta un 14,9 % en 1989. El valor de producción, sin considerar 1986, año en el que la sustitución del Impuesto de Tráfico de Empresas por el Impuesto sobre el Valor Añadido no permite comparaciones, aumentó un 12,3 % de media anual, y un 19 % el valor añadido bruto.

La mejora en los márgenes de beneficio de las empresas españolas precisamente a partir de la adhesión de España a la CE en 1986, desemboca en un espectacular incremento de las inversiones exteriores en nuestro país.

La entrada de España en la CEE se tradujo en un significativo aumento de la entrada de capital extranjero, buena parte del cual se destinó a la compra de participaciones en el capital de las empresas españolas. Sólo en 1986 entró más capital privado en inversión de cartera en España que en los seis años anteriores. En 1989 se alcanzó el má-

ximo de la entrada de inversión extranjera en nuestro país, con un importe de 732.700 millones de pesetas, casi tres veces más que en 1988, año en el que, con un descenso del 43,4 % en la inversión exterior en cartera con respecto al año anterior, se advierten en la inversión extranjera los efectos de *crash* bursátil de 1987.

Si en 1985 hemos señalado que el endeudamiento de las empresas industriales españolas era similar a la media de la CE, en 1989, gracias a la capacidad de generación de fondos, la proporción de los recursos ajenos con coste sobre el total de recursos con coste se sitúa en las EIE en el 50,6 % frente al 56,6 de media de la CE. Tres años más tarde, en 1992, las cifras vuelven a invertirse al situarse la empresa española con un 59 % de recursos ajenos, frente al 56,7 % de media de la CE.

No parece razonable establecer una relación de causalidad directa entre nuestra adhesión a la CE y la evolución positiva de la economía española hasta 1989, más próxima al ciclo económico. De acuerdo con la información BACH, las empresas industriales de la CE registraron aumentos sensibles en sus márgenes de beneficio neto en el período 1985-1989, en una tendencia de mejora progresiva que se inicia en 1982.

Sí puede establecerse esa relación entre la incorporación de España a la CE y la inyección de capital extranjero registrada por nuestra economía, con el consiguiente efecto expansivo sobre la demanda interna.

A partir del año 1989, las empresas españolas, según la muestra de la Central de Balances, experimentan un deterioro de sus márgenes que desemboca en pérdidas globales en 1993. El valor de la producción, que creció un 13,9 % en 1989, desacelera su crecimiento al 7,4 % al año siguiente y al 4,9 % en 1992, para estancarse en 1993.

El deterioro de los beneficios empresariales en 1993 supuso una fuerte contracción en la capacidad de autofinanciación. Por otra parte, el desgaste del Gobierno, la pérdida de credibilidad de la política económica —factores que desembocarían en la convocatoria de elecciones generales para el 6 de junio—, y las incertidumbres asociadas al proceso de construcción europea, derivaron en una crisis de expectativas empresariales que, unida al deterioro de los márgenes, provocó una fuerte desaceleración de las inversiones.

Al margen de la situación financiera, las empresas españolas mostraban características preocupantes en dos aspectos: el nivel tecnológico y la presencia internacional. La inversión en I + D en relación al PIB y el número de investigadores se

encontraban en España por debajo de la mitad de los niveles de la CE.

En esta situación de partida, las empresas españolas inician la lucha de la competitividad, entendiendo este concepto como la capacidad para mantener o incrementar su presencia en los mercados. Los requisitos mínimos esenciales de la competitividad empresarial son calidad, flexibilidad, productividad y capacidad comercial. El concepto de calidad implica controles en producción y distribución, y un adecuado servicio post-venta. La flexibilidad permite adaptarse a los cambios de la demanda e incorporar nueva tecnología. La productividad depende del coste de los factores y queda condicionada por circunstancias ajenas a la empresa (coste de capital, costes sociales, impuestos, acceso a materias primas, infraestructuras, etc.). La capacidad comercial se concreta en la creación o acceso a redes de distribución en otros mercados.

Con la excepción de la flexibilidad, el resto de las variables básicas de la competitividad empresarial suele aproximarse a sus niveles óptimos en relación directa con el tamaño de las empresas. El sesgo hacia la pequeña y mediana empresa que caracteriza la estructura empresarial española ha motivado que una de las estrategias para mejorar la competitividad haya sido el fomento de la cooperación empresarial.

2. La pequeña y mediana empresa en la UE

La protagonista de la industria española es la pequeña y mediana empresa (PYMES). En esta categoría se engloban el 99,8 % de las unidades productivas. De las 1,9 millones de empresas instaladas en España en 1989, sólo 3.160 cuentan con más de 250 trabajadores. Las ventas de las PYMES, con la referencia de 1993, representan el 64 % de la facturación total de la industria, y exportan el 40 %.

El dominio de las PYMES en nuestro país no es una excepción en el contexto comunitario, ya que la presencia de las PYMES en la UE es similar en importancia. De los 14,6 millones de empresas censadas en la UE en 1988, 13,6 millones son las denominadas microempresas —aquellas con menos de nueve trabajadores—, y 920.000 emplean entre 10 y 99 trabajadores. Este dominio absoluto de pequeñas empresas en la UE se explica en parte por procesos de desintegración vertical y la utilización de tecnologías flexibles que permiten alcanzar estructuras eficientes con tamaños más pequeños. Las PYMES actúan como factor de ajuste

del ciclo económico, prosperando en las fases expansivas, y absorbiendo la caída en la actividad en las fases contractivas.

La UE promueve una serie de programas de apoyo a las PYMES en diversos ámbitos como financiación, cooperación empresarial, innovación tecnológica y servicios a empresas.

La Comisión de las Comunidades Europeas ha analizado la situación financiera de las PYMES con conclusiones extrapolables al caso español. La Comisión resalta los problemas financieros de las PYMES, en especial sus dificultades para captar recursos a largo plazo. Asimismo, la Comisión detectaba en un documento de 1993 un número considerable de planes públicos y privados destinados a facilitar asistencia financiera a las PYMES, tanto a nivel local, regional, nacional y comunitario, con escasa coordinación y comunicación entre sí.

En España, el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI), creado en 1976 como organismo autónomo del Ministerio de Industria y Energía, coordina y desarrolla programas de ayuda promovidos por la Comunidad.

La Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) aglutina una serie de recomendaciones en el contexto de la convergencia de la UE con un énfasis especial en el tratamiento de las PYMES con respecto a tres frentes: 1) reforzamiento del poder de negociación; 2) reducción de los costes de producción, y 3) mejora del entorno competitivo.

Con respecto al poder de negociación, la CEOE resalta la necesidad de un proceso de fusiones y adquisiciones, además de estrategias de cooperación entre empresas que sirvan para racionalizar gastos, compartir riesgos y establecer relaciones comerciales más equilibradas con otros agentes productivos, con las entidades financieras y con la Administración.

La reducción de los costes de producción se centra en dos tipos de costes: los financieros y los de personal. Con respecto a los costes financieros, se recomienda la implantación de un sistema de capital-riesgo que potencie el incentivo fiscal de los fondos aportados y flexibilice la tributación de las plusvalías. Las dificultades de acceso al crédito de las PYMES aconseja la potenciación de las sociedades de garantía recíproca.

En este sentido, debe mencionarse la heterogeneidad que caracteriza al sector de las sociedades de caución mutua (SCM) de la UE en cuanto a régimen jurídico, estructura y organización, pese a los intentos de promover una cierta unificación de criterios dentro de la UE. Sin entrar en detalles en

cuanto a las peculiaridades de las SCM en los diversos países, sí puede apuntarse que las SGR españolas, por razones de muy diversa índole, se encuentran todavía en una fase de consolidación como asesores integrales de las PYMES, y con una regulación aún reciente, como es la Ley 1/1994, de 11 de marzo, sobre el régimen jurídico de las sociedades de garantía recíproca.

En cuanto al entorno competitivo, la patronal hace referencia a la necesidad de aumentar la dimensión de las empresas.

Con respecto a la adecuación legislativa de las PYMES españolas, la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) elaboró en 1991 un Plan de medidas de adecuación legislativa de la PYME española, con recomendaciones en tres niveles: fiscal (12 recomendaciones), laboral (2) y administrativo (3).

3. Actuaciones de la Administración

La Administración española hizo suyo el esfuerzo de promover la cooperación empresarial como estrategia de dimensionamiento ante el Mercado Único. Las actuaciones más destacadas se han realizado a través de ayudas específicas, bien directas o a través de organismos públicos, entre las que cabe señalar las siguientes:

- La Orden de 19 de noviembre de 1990 del Ministerio de Industria y Energía regula el régimen de ayudas para el fomento de la cooperación entre empresas, y define subvenciones de hasta el 50 % del coste de estudios de viabilidad de proyectos de cooperación, gastos de coordinación y puesta en marcha durante el primer año, así como el 100 % del coste del proyecto y gastos de funcionamiento durante un año de iniciativas públicas o privadas que tengan por objeto alentar la cooperación entre empresas.

- El apoyo de la Administración a la cooperación entre empresas se actualizó con la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 8 de marzo de 1993, por la que se conceden ayudas para la realización de diagnósticos, definición de estrategias y formulación de recomendaciones en las empresas, especialmente PYMES. Los posibles beneficiarios son las empresas industriales o de servicios y las agrupaciones de dichas empresas que contraten estudios o diagnósticos sobre la situación de sus áreas funcionales y recomendaciones que permitan mejorar su posición competitiva en el Mercado Único. Las empresas deben tener menos de 250 empleados y una facturación inferior o igual a 20 millones de ecus.

- El Instituto de Comercio Exterior (ICEX) cuenta con programas específicos para la promoción de consorcios y asociaciones de exportadores, y misiones comerciales, entre otros. El Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) y el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI), ambos organismos autónomos adscritos al Ministerio de Industria y Energía, apoyan directamente con participaciones las denominadas Sociedades de Acción Colectiva, si bien su presencia debe ser minoritaria y de carácter temporal.

- La regulación comunitaria contempla la figura jurídica de «Agrupación Europea de Interés Económico», regulada por el Reglamento (CE) 2.137/1985, del Consejo, como instrumento auxiliar sin ánimo de lucro. La legislación española introdujo la figura de «Agrupación de Interés Económico» en la Ley 12/1991, de 29 de abril, con el objetivo de fomentar la actividad asociativa en el mercado interior, y cuyos beneficios se imputan directamente a los socios en régimen de transparencia fiscal.

- Para suplir otra de las deficiencias de una buena parte de las empresas españolas, la falta de calidad, se diseñó, dentro del Plan Nacional de Calidad Industrial, por Orden de 9 de mayo de 1991, un programa de subvenciones a asociaciones sin ánimo de lucro que tengan por objeto el apoyo a la actividad de difusión, gestión y mejora de la calidad de las empresas.

- En febrero de 1992, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo publicó su Plan de Apoyo a la Internacionalización de la Empresa Española, en el que se entiende por internacionalización el hecho de que una empresa realice una parte de su actividad de abastecimiento, productiva o comercial fuera del territorio nacional mediante establecimiento permanente. Este documento incluye un detallado análisis de la internacionalización de la empresa española, en el que se destaca el fuerte peso de la banca en la inversión exterior de nuestro país hasta 1987. Este sector absorbía el 54,3 % del patrimonio neto de las inversiones españolas en el extranjero, cifrado en 324.367 millones de pesetas a finales de 1986. El apoyo a las inversiones productivas en el exterior se asociaba a la necesidad de incrementar las exportaciones por dos razones básicas: 1) la dimensión del mercado español no parece suficiente para garantizar la viabilidad de muchas empresas, y 2) la internacionalización económica obliga a las empresas a establecerse en el exterior para penetrar o mantener su presencia en terceros países.

La entrada en vigor del Mercado Único en 1993 aconsejó el establecimiento de programas específicos de apoyo a las empresas, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Ayudas para la adaptación de las empresas españolas al Mercado Único. Este programa, establecido para los años 1991 y 1992, se dirigía a PYMES que contratasen estudios o diagnósticos, de carácter general o específico, sobre la situación de sus áreas funcionales y recomendaciones que les permitiesen mejorar su posición competitiva. Este programa no ha tenido continuidad.

- Programa de ayudas para fomentar la cualificación técnica industrial que promueve acciones de formación y reciclaje de técnicos y directivos en diversos ámbitos. Este programa ha tenido continuidad. Las ayudas consisten en subvenciones por un 70 % de los gastos. □

BIBLIOGRAFIA

- Banco de España. Central de Balances (1993). Resultados anuales de las empresas no financieras (1993).*
- CEOE. Informes y estudios (1993): La competitividad de la economía española en el horizonte de la unión económica y monetaria: Propuesta del empresario español.*
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993): Comunicación de la Comisión sobre los problemas financieros de las pequeñas y medianas empresas.*
- European Economy (1995): Financial situation of industrial enterprises. Suplemento A. Núm. 2, febrero.*
- Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI) (1994): Informe anual. La pequeña y mediana empresa en España, 1993.*
- Ministerio de Industria y Energía (1992): La industria española ante el Mercado Único.*
- Ministerio de Industria y Energía (1993): Ayudas y apoyos a la industria.*

La renta agraria

1. Introducción

El sector agrario español se ha enfrentado en el último tercio de siglo a muchos y muy importantes cambios, pero seguramente ninguno tan relevante como nuestra incorporación a la Unión Europea (UE).

Han pasado casi diez años desde que se produjera tal acontecimiento y podemos analizar ya, con cierta perspectiva temporal, lo que ha significado para el sector la adhesión de España al área comunitaria.

En este breve trabajo vamos a centrar nuestra atención exclusivamente en la Renta Agraria (RA). En primer lugar analizaremos cómo ha evolucionado la RA en España en los últimos años, con el objetivo de ver si la integración en el área comunitaria ha influido de alguna forma en esa evolución. Después compararemos la renta que obtienen nuestros agricultores con la que consiguen sus homólogos comunitarios, con el propósito de determinar el grado de convergencia con la UE.

Para analizar la evolución de la renta hemos creído conveniente trabajar con dicha variable valorada a precios constantes. Para obtener la serie de RA o VANcf en términos reales, dado que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) no facilita esta información para todo el período considerado, hemos procedido de la siguiente forma:

Partimos del VAB a precios de mercado y en términos corrientes. Esa serie la transformamos en términos reales aplicándole el deflactor facilitado por la Contabilidad Nacional de las ramas agraria y pesquera, al no existir uno específico para la rama agraria. Al VAB a pm (1) en términos reales así obtenido le sumamos las subvenciones y restamos las amortizaciones deflactadas, las primeras por el IPC y las segundas por el Índice de Inversiones, hasta 1985, y por el Índice de Inversiones: maquinaria y otros bienes, desde esa fecha, obteniendo finalmente la RA en términos reales.

Los resultados se recogen en el gráfico 1, en el que hemos representado también la renta agraria una vez descontadas las subvenciones.

En el gráfico 2 reflejamos la renta agraria en términos de poder adquisitivo, para lo cual simplemente hemos deflactado el VANcf a precios corrientes por el IPC (2).

2. La evolución de la renta agraria

La Ra o VANcf, tal y como señala el MAPA, «cuantifica el montante de las remuneraciones per-

M.^a Josefa García Grande

Profesora Titular de Economía Aplicada.
Universidad de Valladolid

cibidas por los "factores originarios" de la producción aplicados a la actividad agraria» (3). Los factores originarios a los que se refiere el MAPA son, en sentido amplio, la tierra, el capital, el trabajo, el Estado y la gestión empresarial (4).

En los gráficos 1 y 2 recogemos, como ya hemos indicado, la evolución de la RA en España durante la etapa 1976-1993 (5). Hemos considerado este período por estimar que es lo suficientemente amplio como para poder observar si se han producido cambios significativos en la trayectoria seguida por la RA tras nuestra integración en la UE.

Del análisis de los gráficos mencionados se pueden extraer algunas conclusiones de interés:

— La trayectoria de las dos curvas consideradas, pero especialmente la reflejada en el gráfico 1, registra importantes oscilaciones que son debidas, en parte, a la gran influencia que todavía hoy ejercen las condiciones climatológicas sobre los resultados económicos de la actividad agraria.

— La renta agraria, en términos de poder adquisitivo (gráfico 2), se ha reducido entre 1976 y 1993 un 30 %. La caída de la renta ha sido especialmente intensa en dos subperíodos: 1976-1981 y 1988-1992. En 1992, la renta agraria real obtenida en el campo español alcanzó su nivel mínimo, representando la renta de ese año poco más de la mitad de la conseguida a mediados de los setenta. Si el VANcf, en términos reales, se obtiene por el primer procedimiento indicado (gráfico 1), entre 1976 y 1993 la RA aumenta alrededor de un 20 %,

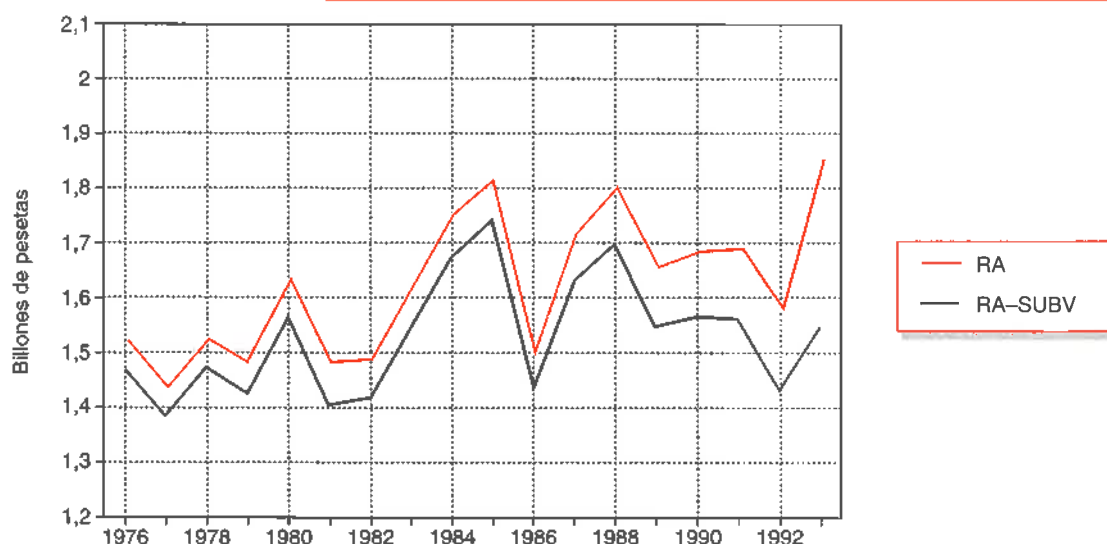
pero registra tasas negativas de crecimiento entre 1985 y 1992, año este último en el que el nivel de la renta se situó por debajo del registrado en el año previo a nuestra integración en el área comunitaria.

Evidentemente, esa diferente evolución de la renta real según cuál sea el procedimiento empleado para obtenerla se debe al distinto comportamiento de los deflatores considerados y en particular a que el IPC ha crecido muy por encima de los precios agrarios, especialmente durante la década de los setenta. Así, entre 1976 y 1981 el IPC creció un 128,7%, mientras el deflactor del PIB agrario sólo lo hizo un 63,9 %. Entre 1981 y 1988, la brecha entre ambos deflatores, al crecer más moderadamente el IPC, se estrecha (el IPC crece un 85 % y el deflactor del PIB agrario un 68 %), para, a partir de esa fecha, ampliarse un poco por el estancamiento de los precios agrarios (durante el período 1988-93 el IPC creció un 34 % y el deflactor del PIB agrario sólo un 3 %).

— Aunque no nitidamente, creemos se podrían diferenciar, al menos, tres subperíodos y apuntar el posible nacimiento de una cuarta etapa. El primero de esos subperíodos iría de 1976 a 1981; en él la renta real cae bruscamente, en términos de poder adquisitivo, gráfico 2, y se mantiene prácticamente constante, aunque con fluctuaciones, según refleja el gráfico 1.

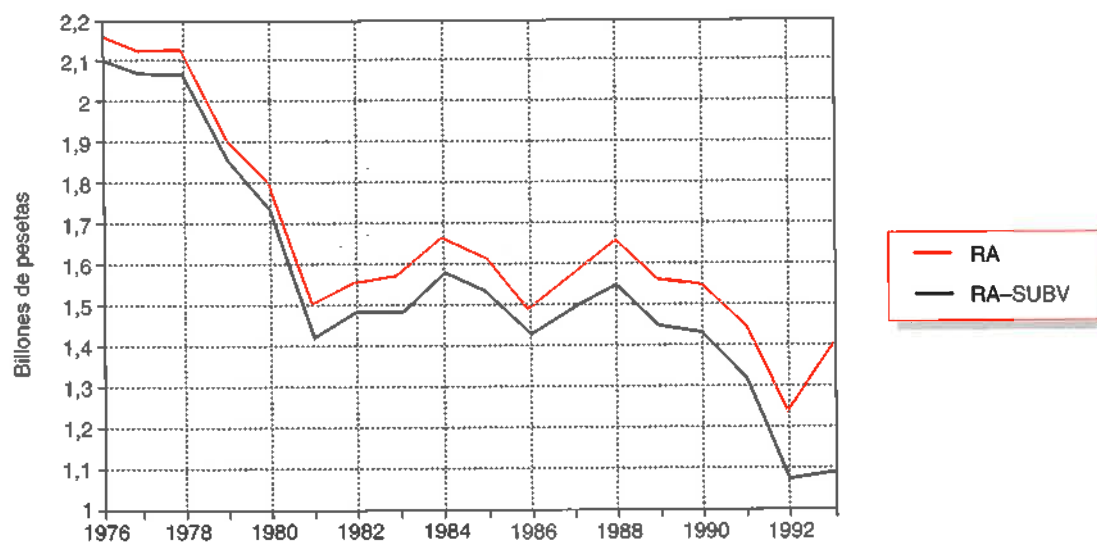
La segunda etapa estaría acotada por los años 82 y 88. Aunque la renta presenta oscilaciones muy bruscas de unos años a otros, si consideramos

GRAFICO 1
EVOLUCION DE LA RENTA AGRARIA EN ESPAÑA
(Pesetas constantes de 1986)



Fuente: MAPA.

GRAFICO 2
EVOLUCION DE LA RENTA AGRARIA EN ESPAÑA
 (En términos de poder adquisitivo)



Fuente: MAPA.

globalmente este período, la renta real crece a una tasa anual media del 3,3 % (1,1 en términos de poder adquisitivo), un crecimiento similar al registrado por el PIB en esa misma etapa.

Dentro del período hay que hacer mención expresa la caída que experimenta la renta agraria en 1986, debida fundamentalmente a la influencia que la adversa climatología ejerció sobre la producción agraria, en general, y sobre las producciones vegetales de secano, en particular (6).

En 1988 se quiebra la tendencia creciente de la renta, iniciándose ese año una senda descendente que parece haber tocado fondo en 1992. Probablemente 1992 sea el comienzo de la cuarta etapa a la que aludíamos, aunque todavía es pronto para determinar en qué medida 1993 fue un buen año agrario o el primero de una etapa marcada por la reforma de la PAC.

Cada una de estas etapas se corresponde con una fase de la economía española o con lo que Sumpsi denomina «estados de ánimo del sector» (7). El descenso de la RA hasta 1981 encuentra su reflejo en la grave crisis económica que vive nuestro país desde mediados de la década de los setenta, crisis que parece afectó más duramente a la agricultura, pues mientras el PIB entre 1976 y 1981 creció a una tasa anual media del 1,1 %, el PIB agrario descendió, en ese mismo período, a una tasa anual del 0,5 %.

A partir de 1982, el sector percibe que la incorporación al área comunitaria no puede estar muy

lejana y tal acontecimiento crea un moderado optimismo en el campo español.

Esas favorables expectativas respecto a la integración en la CE se basaban en el hecho de que íbamos a acceder a un área económica amplia, con precios, en general, más elevados, muy protegida y con generosas subvenciones.

En efecto, la mayor parte de los estudios en los que se evaluó el impacto de la integración sobre el sector agrario concluían que, dado que la mayoría de los productos agrarios gozaban de precios más elevados en la UE (8), se producirían subidas prácticamente generalizadas en los precios, con el consiguiente incentivo para la producción. Precisamente «la principal preocupación de la Comisión tuvo que ver con el refuerzo que para la potencialidad agrícola española podían suponer los precios más elevados vigentes en la Comunidad (...) y el incremento en los excedentes» (9).

En cuanto a las subvenciones, la mayor parte de las producciones disfrutaban de un apoyo más generoso que en España. Así, en la Europa de los Diez, en 1985, las subvenciones representaban el 10 % de la RA, mientras en España no llegaban al 2 % (10).

Los hechos señalados, junto con un entorno económico más favorable desde 1985, contribuyeron al crecimiento de la renta al que hemos hecho mención anteriormente (gráficos 1 y 2).

Sin embargo, las favorables expectativas no se vieron plenamente confirmadas, entre otras cosas

porque las reglas de juego cambiaron justo cuando nos incorporamos a la CE. Los problemas financieros derivados de la acumulación de excedentes obligaron a la Comunidad a introducir diversas medidas restrictivas en cuanto a precios y producciones y, como señala San Juan, el «milagro de los precios» no se produjo en el bolsillo de los campesinos: entre 1985 y 1993 los precios percibidos por los agricultores, en términos reales, descendieron un 29,2 % (11).

Por otra parte, algunos sectores (12) como el hortofrutícola no resultaron tan beneficiados como en un principio se esperaba, por las condiciones especialmente duras impuestas a España durante el período transitorio (debido principalmente a la presión que ejerció Francia), por el trato excepcionalmente favorable que se otorgó, estando ya España en la UE, a los países del norte de África, nuestros principales competidores, y por la sobrevaloración de la peseta que afectó negativamente a las exportaciones.

Otros sectores, para los que no había tan buenas perspectivas como en el caso anterior, no tardaron en atravesar por dificultades. Así, los cereales comenzaron a verse atezados por la situación de excedentes existente en la Comunidad (13).

El vacuno de leche se vio beneficiado en los años inmediatamente anteriores y posteriores a la adhesión a la UE, por un lado, porque las centrales lecheras estaban tomando posiciones en el mercado y provocaron una artificial subida de precios (14) y, por otro, por la irresponsable política ministerial que aplazó la aplicación del sistema de cuotas lácteas en España, creando falsas expectativas en el sector. Ambos hechos hicieron que los ganaderos, con el fin de mejorar su posición competitiva, lo cual era razonable, y aumentar su capacidad productiva se embarcaran en fuertes inversiones, financiadas muchas veces con capital ajeno, lo que hipotecaría más tarde el futuro de muchas explotaciones lecheras.

Cuando en el umbral de los noventa la aplicación del sistema de cuotas se hizo inevitable para España, el sector lácteo se encontró con unas cuantiosas inversiones por amortizar, unos problemas tradicionales (minifundismo empresarial, bajos rendimientos, deficiente calidad del producto) sin resolver y unas perspectivas productivas poco o nada prometedoras, ya que nuestra producción rondaba los 6 millones de tm y la cuota asignada a España era de 4,55 millones de tm (15), lo que obligó a los ganaderos, en unos casos, a sacrificar parte de su capital bovino y, en otros, al abandono de su actividad (16).

El vacuno extensivo de carne no correrá mejor suerte a finales de los ochenta. En este caso, las

causas de la crisis hay que buscarlas tanto a las características del modelo de producción gestado y desarrollado en las dos décadas precedentes (17) como en el problema de «todo sobra» existente en la Comunidad (18).

El porcino, por los problemas sanitarios (existencia de peste porcina que impedía las exportaciones), primero, y por las dificultades para introducirse en los circuitos comerciales europeos, después, se sumó igualmente a la lista de sectores agraviados.

Si a este panorama unimos la incertidumbre que se cernía sobre el sector agrario comunitario ante una reforma de la PAC permanentemente aplazada, pero una reforma al fin y al cabo inevitable, tenemos ya buena parte de las coordenadas que enmarcan la caída de la RA a partir de 1988, en términos reales, y desde 1990 también en términos corrientes (gráficos 1 y 2).

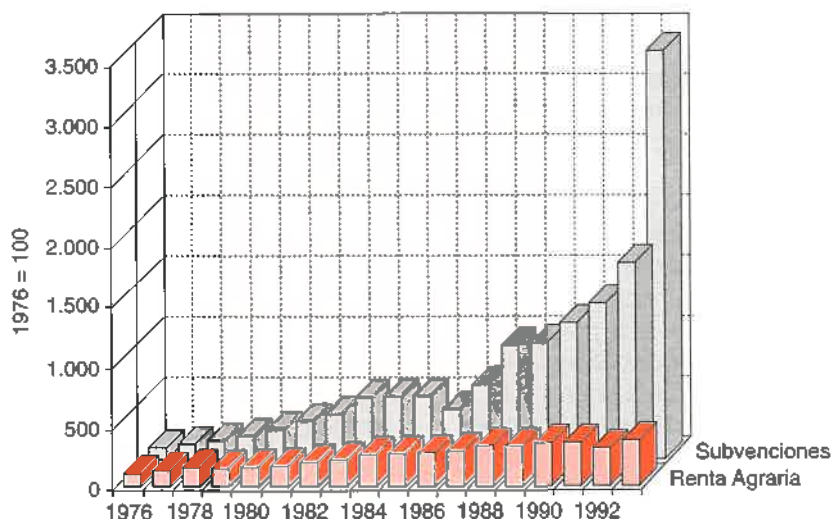
En mayo de 1992 se aprueba la reforma de la PAC y en 1993 la RA crece, en términos de poder adquisitivo, un 14 %. Una lectura apresurada de estos resultados puede llevarnos a afirmar que la reforma ha beneficiado significativamente al sector agrario español. Desgraciadamente, mucho nos tememos que tal afirmación no sea acertada (19), pues esos buenos resultados, aparte de resultar relativizados por la importante caída de la renta agraria el año anterior, se debieron a la conjunción de diversas circunstancias que difícilmente volverán a repetirse. Entre esas circunstancias hay que destacar la subida de los precios en lugar de caída, como preveía la reforma (20) (un 1,3 % en términos reales), la devaluación de la moneda, lo que provocó un crecimiento espectacular de las subvenciones (ver gráfico 3) y una cosecha aceptable.

De todas las variables mencionadas, las subvenciones son, sin duda, las que mayor influencia han ejercido en el crecimiento experimentado por la renta agraria en 1993. Y se puede decir más, la caída de la RA desde 1988 hubiera sido mayor de no haber existido el colchón de las subvenciones (ver gráficos 1 y 2).

En efecto, tanto en términos absolutos como porcentuales, las subvenciones crecieron muy lentamente durante la segunda mitad de los setenta y primeras de los ochenta; incluso durante los dos primeros años de nuestra pertenencia a la UE, en términos relativos, permanecen prácticamente estancadas.

Es a partir de 1988 cuando las subvenciones comienzan a crecer de forma notable, aunque el salto más espectacular se produce entre 1992 y 1993, tal y como refleja el gráfico 3. Entre ambas

GRAFICO 3
SUBVENCIONES Y RENTA AGRARIA
 (Indices de crecimiento)



Fuente: MAPA.

fechas las subvenciones se duplican debido, por un lado, al ya mencionado episodio de la devaluación de nuestra moneda y, por otro, a que la reforma de la PAC sustituye la tradicional política de precios «generosos» por otra política de ayudas directas a los productores.

Hay que señalar, también, que durante el período 1985-93, las subvenciones han crecido en España, según datos de Eurostat, muy por encima de la media comunitaria (tasa anual media del 36,8 para España y del 9,1 para la UE sin España), a pesar de los cual todavía en 1992 representaban un porcentaje sobre la renta (14,6 %) inferior a la media europea (16,5 %).

Ese elevado crecimiento parece indicar que los agricultores españoles, ante una situación cada vez más crítica, han comprendido que, para sobrevivir, las ayudas comunitarias son básicas y han aprovechado la ocasión solicitando masivamente las ayudas públicas. A este respecto creemos importante resaltar que pocos colectivos han sabido adaptarse tan bien y tan rápidamente como los agricultores ante un entorno en permanente cambio, adaptación que tiene, si cabe, más mérito porque las señales que transmitían los poderes públicos nacionales y comunitarios eran verdaderamente confusas.

En definitiva, las subvenciones explican buena parte del crecimiento experimentado por la RA en 1993 (ver gráficos 1 y 2), y desde nuestra incorporación a la UE la proporción de la renta que no

procede directamente de la venta de los productos agrarios es cada vez mayor (en 1993 casi la cuarta parte).

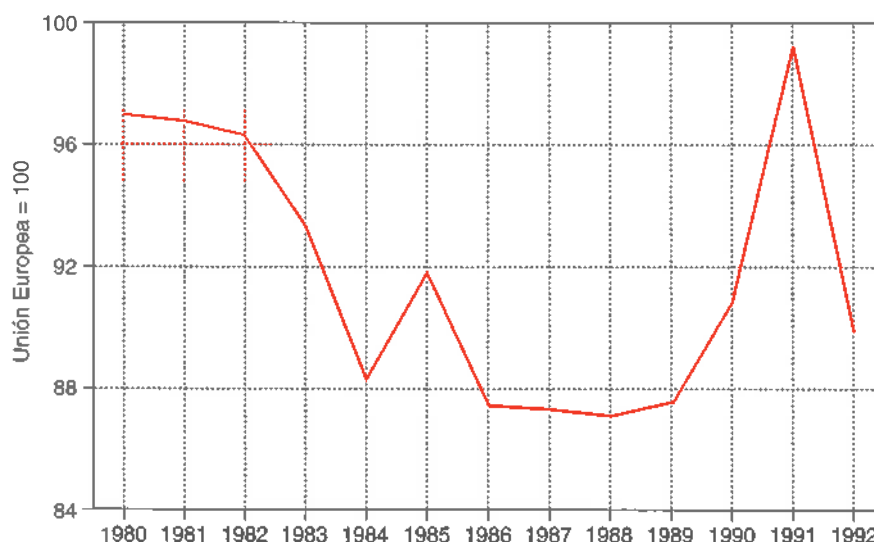
En un futuro próximo no es previsible que la situación se modifique sustancialmente si tenemos en cuenta los acuerdos de la Ronda Uruguay (21) sobre apertura de los mercados y la filosofía que ha inspirado la reforma de la PAC (reducción de precios de muchos productos agrarios y mayor protagonismo de la política de rentas). Las subvenciones seguirán siendo un elemento fundamental en la determinación de la renta sin las cuales no es pensable la supervivencia de muchas explotaciones agrarias españolas.

3. La renta de los agricultores

En el apartado anterior hemos visto cómo ha evolucionado la renta agraria antes y después de nuestra incorporación al área comunitaria. Para completar el análisis, vamos a comparar ahora la renta que perciben los agricultores españoles con la que obtienen sus homólogos comunitarios, con el fin de conocer la posición relativa de España respecto a la media comunitaria (22).

Dentro de la población agraria hay que diferenciar entre los asalariados y los no asalariados, que comprenden a su vez a empleadores, empresarios sin asalariados y ayudas familiares.

GRAFICO 4
REMUNERACIONES SALARIALES/UTA ASALARIADA
 (España/Unión Europea en PPC)



Fuente: EUROSTAT.

La retribución de la mano de obra asalariada viene recogida, como tal, tanto en las estadísticas del MAPA como en las de EUROSTAT, no así la de la mano de obra no asalariada, cuya remuneración se contempla conjuntamente con la retribución del resto de factores de la empresa agraria: capital, tierra y gestión empresarial, y se recoge, como ya hemos señalado, en la variable Disponibilidades Empresariales (DE).

Así pues, la información estadística disponible no permite conocer de manera exacta el montante de renta agraria que reciben los trabajadores del campo. Ante estas limitaciones se suele utilizar como aproximación la variable Renta Agraria/UTA (23). Sin embargo, esta variable es más una medida de la productividad aparente del trabajo que un indicador de la renta de la mano de obra, pues incluye, además de la remuneración de la mano de obra propia y ajena, la retribución de la Hacienda Pública, la retribución de los capitales propios y de los capitales ajenos. Dado que la dotación factorial de las agriculturas europeas es muy diferente, tomar esta variable como indicativa de la renta agraria que recibe el factor trabajo no nos parece muy adecuado.

Hemos creído más conveniente, como primera aproximación que requerirá de ulteriores análisis más exhaustivos, utilizar otra variable como indicativa de la remuneración de la mano de obra agraria: las retribuciones salariales/UTA asalariada,

y suponer que la mano de obra familiar se retribuye de igual forma que la asalariada (24).

En el gráfico 4 reflejamos la posición relativa de España respecto a la media europea, medida ésta en Paridades de Poder de Compra (PPC).

Aunque la tendencia es errática, parece claro que nuestra posición relativa respecto a la media europea empeoró sustancialmente hasta nuestra incorporación a la CE, después se mantuvo prácticamente constante hasta 1989 y al final del período se logra una ligera mejora, aunque la cota más alta se alcanzó en 1991.

Ese suave avance respecto a la media europea (la remuneración salarial/UTA asalariada española, en PPC, ha pasado del 87,3 % de la media comunitaria, en 1986, al 89,6 % en 1992) se ha debido tanto a la fuerte reducción de la mano de obra asalariada en España (tasa anual media durante el período 1986-92 del 5,1 %), mayor que en Europa (tasa anual media del 3,3 %), como al mayor crecimiento de los asalariados agrarios en nuestro país. España es, después de Grecia, el país de la UE en el que más han crecido los salarios agrarios desde 1985 (25).

A pesar de esa mejora relativa, la posición que ocupa España en el *ranking* comunitario no se ha visto alterada desde hace más de diez años: en 1980 ocupábamos la octava posición, la misma que en el momento de la integración y la misma que en 1992, a gran distancia de los países mejor

situados de la Comunidad: en este último año la renta de los agricultores españoles apenas llegaba al 63 % de la renta de los agricultores holandeses, al 65 % de la de los franceses o al 66 % de la de los belgas, aunque también estamos muy alejados del país de cola, Portugal, cuya renta multiplicamos por 3,5. □

NOTAS

- (1) El VABcf se obtiene detrayendo del VABpm los impuestos indirectos netos de subvenciones. El MAPA supone que el importe de los impuestos indirectos, en comparación con las subvenciones, es muy reducido, y para calcular el VANcf los desprecia. MAPA: *Cuentas del Sector Agrario*, n.º 12, pág. 23.
- (2) Hemos construido una tercera serie de RA real deflataando la RA a precios corrientes por el deflactor del PIB, procedimiento que utiliza frecuentemente la Comisión Europea en sus informes sobre la agricultura. Los resultados logrados con este procedimiento son prácticamente idénticos a los que se consiguen utilizando como deflactor el IPC, razón por la cual, con el fin de no recargar innecesariamente la información gráfica, no los hemos reflejado.
- (3) MAPA: *Cuentas del Sector Agrario*, n.º 12, pág. 47.
- (4) Desgraciadamente, ni el MAPA ni EUROSTAT facilitan información desagregada sobre la retribución de cada uno de los factores que intervienen en el proceso productivo, y en particular las retribuciones de la tierra, del capital propio, del trabajo por cuenta propia y de la gestión empresarial aparecen soldadas en una única variable denominada Disponibilidades Empresariales (DE). El análisis que se efectúa a continuación arrastra, por tanto, las limitaciones que la información estadística impone.
- (5) Los datos que hasta ahora ha facilitado el MAPA correspondientes a 1991 son provisionales, los de 1992 avance, y los de 1993 estimaciones.
- (6) La producción de cereales, por ejemplo, se redujo, respecto al año anterior, un 27 % en términos físicos y un 23 % en términos monetarios. Igualmente mala fue la cosecha de leguminosas, patatas y frutas de cítricos (MAPA: *La agricultura, la pesca y la alimentación española en 1986*.)
- (7) Sumpsi, J. M. (1994): «La agricultura española actual. El marco de referencia». *Papeles de Economía Española*, n.º 60/61, págs. 2-14.
- (8) Ver Tamames, R. (1987): *La Comunidad Europea*. Alianza Universidad Textos, Madrid, págs. 145-147, donde se realiza una comparación de los precios españoles y comunitarios.
- (9) Reig, E. (1993): «La adhesión española al Mercado Común Agrícola». En García Delgado, J. L. (Dir.): *España, economía*, Ed. Espasa Calpe, Madrid, págs. 226.
- (10) Información tomada de EUROSTAT: *Economic accounts for agriculture and forestry* (varios años). Los datos facilitados por el MAPA difieren de la fuente anterior, ya que, según el Ministerio, en 1985 las subvenciones representaban el 4 % de la RA.
- (11) San Juan, C.: «La Política Agraria Común y sus efectos en la convergencia real de España en la Unión Europea». *Papeles de Economía Española*, n.º 63 (en prensa).
- (12) Por razones de espacio, las cuestiones que a continuación se tratan no pueden analizarse con la profundidad que requieren. Un estudio un poco más amplio de las perspectivas, evolución y problemas de los principales subsectores agrarios puede verse en Sumpsi, J. M. (1994): *op. cit.*, págs. 2-8.
- (13) El grado de autoabastecimiento de la Comunidad se elevó del 111 %, en 1986, al 129 %, en 1992.
- (14) La leche y los productos lácteos tenían ya en España, cuando nos incorporamos a la CE, unos precios más elevados que en la Comunidad: ver Tamames, R. (1987): *op. cit.*
- (15) España ha conseguido con posterioridad incrementar la cuota hasta los 5,2 millones de tm. Sobre este tema, ver González Carbajo, A. (1993): «La reordenación del sector lácteo», *El Boletín*, n.º 4, págs. 14-19.
- (16) El censo vacuno lechero se ha reducido entre 1986 y 1992 un 25 % (MAPA: *Anuario de Estadística Agraria*, 1992).
- (17) Sobre este tema, ver García Grande, M. J. (1991): *El sector bovino en Castilla y León y su integración en los circuitos comerciales*, Junta de Castilla y León, Valladolid.
- (18) El grado de autoabastecimiento, en carne de vacuno, de la Comunidad en el momento de nuestra incorporación era del 106 %; en 1991, del 115 %. Actualmente se estima que la producción supera en un millón de tm al consumo.
- (19) Aunque el balance global de los efectos de la reforma para nuestra agricultura no puede ser positivo, tampoco hay que ocultar que determinados sectores (vacuno extensivo de carne, ovino...) han resultado favorecidos por la nueva PAC: ver García Grande, M. J. (1993): «El sector agrario de Castilla y León ante la reforma de la PAC». *Revista de Estudios Europeos*, n.º 4, págs. 69-81. Una valoración crítica de la reforma puede verse en Tio, C. (1993): «Crítica de la reforma de la PAC». *Información Comercial Española*, n.º 720-721, págs. 19-27.
- (20) Hay que tener en cuenta que los precios agrarios se fijan en ecus, y la devaluación de la moneda hizo que éstos, en pesetas, subieran. El ecu verde pasó en 1993 de 140 a 190 pesetas gracias a la devaluación.
- (21) Timermans, C. (1994): «El acuerdo sobre la agricultura en la Ronda Uruguay del GATT». *Boletín Económico de ICE*, n.º extraordinario, págs. 31-36.
- (22) El período de análisis hemos tenido que restringirlo a la etapa 1980-1992, únicos años para los que EUROSTAT: *Economic accounts for agriculture and forestry*, facilita información.
- (23) En lugar de utilizar el número de ocupados en el sector agrario vamos a trabajar con las Unidades de Trabajo Año (UTAs), porque esta variable tiene en cuenta el fenómeno de la agricultura a tiempo parcial y el empleo eventual, tan importantes en el sector agrario. Una UTA equivale a un trabajador-año a tiempo completo. Varios empleos eventuales, por tanto, pueden dar origen a una UTA.

- (24) *Para España hemos realizado un análisis comparativo de la remuneración de la mano de obra asalariada y de la mano de obra familiar, tomando como representativa de esta última las DE. Pues bien, resulta que durante el período 1976-1983 la DE/UTA familiar fueron inferiores a las remuneraciones salariales/UTA asalariada, lo que indica que la renta que queda en la empresa agraria, una vez retribuidos los factores ajenos, no es suficiente ni siquiera para remunerar la mano de obra propia de igual forma que se retribuye la mano de obra ajena. A partir de 1984 la situación mejora y las DE/UTA familiar son mayores que las remuneraciones salariales/UTA asalariada.*
- (25) *Comisión Europea: La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1993.*

La integración de la industria

1. La industria: balance de diez años de integración

La incorporación al proceso de integración europea ha supuesto uno de los mayores retos que ha tenido que afrontar la industria española. El proceso de adhesión y la posterior articulación del mercado único europeo han modificado sustancialmente el ámbito en que venían desarrollando su actividad las empresas industriales, orientadas fundamentalmente hacia el mercado interior.

Por una parte, la internacionalización de los mercados aumenta su sensibilidad a las alteraciones en la evolución de la economía mundial, provocando una mayor homogeneidad en la intensidad y duración de las fluctuaciones cíclicas. Por otra, de ser una industria tradicionalmente cerrada que, a pesar de su progresiva apertura al exterior, todavía mantenía un significativo nivel de protección nominal y efectiva a finales de 1985, pasa a enfrentarse a la plena liberalización de los intercambios con la CEE.

Además, al incremento de la exposición a la competencia externa que implica tanto la desaparición de barreras arancelarias frente a la CEE como la adopción de la Tarifa Exterior Común frente a terceros países hay que añadirle el sometimiento a la disciplina que imponen las instituciones comunitarias; la imposibilidad de utilizar el control de cambios como instrumento de política comercial una vez integrada la peseta en el Sistema Monetario Europeo. De modo que la capacidad competitiva de la industria ha de apoyarse necesariamente en la productividad y diferenciación de las producciones. Ello exige la corrección de las principales debilidades de la industria española y el reforzamiento de sus ventajas.

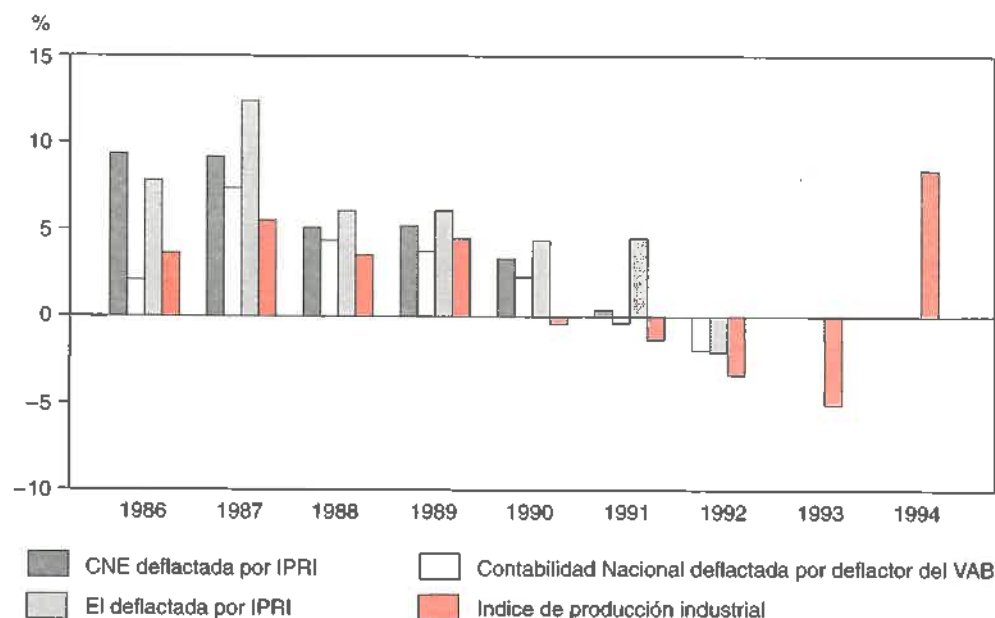
De hecho, ya en los años previos a la adhesión las empresas empezaron a tomar posiciones de cara a los cambios que se avecinaban, llevaron a cabo los procesos de reestructuración y modernización de procesos, equipos y sistemas de organización empresarial necesarios para encarar el nuevo marco competitivo.

En las páginas que siguen se pretende cubrir dos objetivos: en primer lugar, analizar la evolución de las manufacturas en estos diez últimos años, tratando de delimitar la incidencia del proceso de integración; en segundo lugar, ofrecer una visión de las alteraciones acaecidas en su posición competitiva respecto a la CEE poniendo de manifiesto las principales deficiencias de la industria española de cara a la culminación del proceso de integración y a la convergencia real con los países más avanzados de la UE.

Rosario Gandoy Juste

*Profesora Titular de Economía Aplicada.
Universidad de Castilla-La Mancha*

GRAFICO 1
EVOLUCION DEL VAB INDUSTRIAL
 (Tasas anuales de variación)



2. Actividad industrial

Durante el último decenio, la producción industrial ha experimentado un ciclo económico completo. La adhesión a la CE coincidió en el tiempo con la recuperación de la actividad económica en las economías occidentales. En este contexto expansivo, el producto industrial español empezó a mostrar un rápido crecimiento desde mediados de 1985 que se mantuvo durante 1986 y 1987. Los tres años siguientes se caracterizaron por un ritmo de aumento más pausado que desembocó en el posterior estancamiento y caída de la actividad de los primeros años noventa. El año 1994 se ha caracterizado por una nueva y acusada aceleración del producto que marca el final de la etapa recesiva del ciclo. Así pues, en lo que se refiere a la evolución industrial en la última década pueden distinguirse dos grandes períodos: el primero, que se extiende hasta 1990, caracterizado por la reactivación y el dinamismo de la actividad productiva; y el segundo, claramente recesivo hasta 1993.

Todas las estadísticas referidas a la industria muestran dicho perfil temporal. Sin embargo, no existe tal concordancia en lo que se refiere a la intensidad del crecimiento en la etapa de recuperación, siendo ésta una cuestión de suma importancia para valorar la competitividad y comparar el

comportamiento de la industria española con otras áreas geográficas, particularmente con los países comunitarios. El gráfico 1 recoge las tasas interanuales de variación del valor añadido bruto de las manufacturas (excluyendo las actividades energéticas) que se deducen de la información proporcionada por las principales fuentes para el análisis del sector industrial: Contabilidad Nacional, Encuesta Industrial e Índice de Producción Industrial.

Las dificultades para cuantificar el crecimiento industrial son principalmente de dos tipos:

1. Las provenientes de las diferentes valoraciones del VAB a precios corrientes. En este sentido hay que destacar el menor crecimiento de la producción industrial que se desprende de la Contabilidad Nacional (cuadro 1). De acuerdo con esta publicación, entre 1985 y 1990, el producto industrial habría crecido a una tasa media anual acumulativa del 9,2 %, un punto por debajo de la que indica la Encuesta Industrial, ofreciendo una imagen más moderada de la recuperación. En general, la Contabilidad tiende a suavizar las oscilaciones cíclicas de la actividad industrial respecto a las restantes fuentes estadísticas (Gandoy, 1994). De hecho, tal y como señala Alcaide (1994), la infravaloración en la estimación del PIB hace prever que, en algún momento, las cifras hayan de ser corregidas al alza.

CUADRO 1
EVOLUCION DEL VAB

	1985-1990	1991	1992	1993	1994
VAB					
Contabilidad Nacional (CN)	9,22	1,59	-0,73		
Estadística Industrial (EI)	10,13	5,84			
PRECIOS					
I. Precios Industriales (IPRI)	2,63	1,27	1,24	2,24	4,40
Deflactor del VAB (DEF)	5,09	1,91	1,28		
VAB REAL					
CN deflactada por DEF	3,93	-0,31	-1,99		
CN deflactada por IPRI	6,43	0,32	-1,94		
EI deflactada por IPRI	7,31	4,51			
I. Producción Industrial	3,35	-1,20	-3,34	-5,02	8,38

Fuente: Elaboración propia a partir del INE: Encuesta Industrial, Contabilidad Nacional, Índices de Precios Industriales e Índice de Producción Industrial.

2. Las que se derivan de la transformación de las variables nominales en magnitudes reales. Para ello existen dos fuentes alternativas: los Índices de Precios Industriales (IPRI) y los deflactores de la CNE. El primero de ellos mide la evolución de los precios de venta a la salida de fábrica, sin incluir gastos de transporte, comercialización o impuestos indirectos. Entre sus diversos usos destaca su conveniencia como deflactor (Rey *et al.*, 1993). El segundo, estimado a partir del VAB a precios de mercado, recoge también la evolución de los impuestos netos sobre producción (1). En el primero de los subperiodos señalados, su evolución es muy dispar. De hecho, las tasas interanuales del deflactor casi duplican a las que se infieren del IPRI. Sorprende, además, la escasa cuantía de las diferencias en años anteriores (Segura *et al.*, 1989), y desde 1990.

Dado que los impuestos netos de subvenciones suponen una proporción muy reducida del VAB a precios de mercado (1 % en 1985), parece que las discrepancias han de atribuirse al sistema de doble deflación empleado en la CN. En concreto, el mayor crecimiento del deflactor podría ser la consecuencia del estancamiento en los precios de los productos intermedios. La evolución que proporciona el índice de precios industriales para este grupo de productores parece confirmar esta hipótesis (aumentan el 0,3 % anual acumulativo entre 1985 y 1990). No obstante, la terciarización de la industria y el relativamente elevado ritmo de aumento de los precios de los servicios (Del Río, 1993) plantea serias dudas sobre dichas posibilidades.

Como se observa en el cuadro 1, la valoración del crecimiento real del producto industrial se altera significativamente según las distintas fuentes

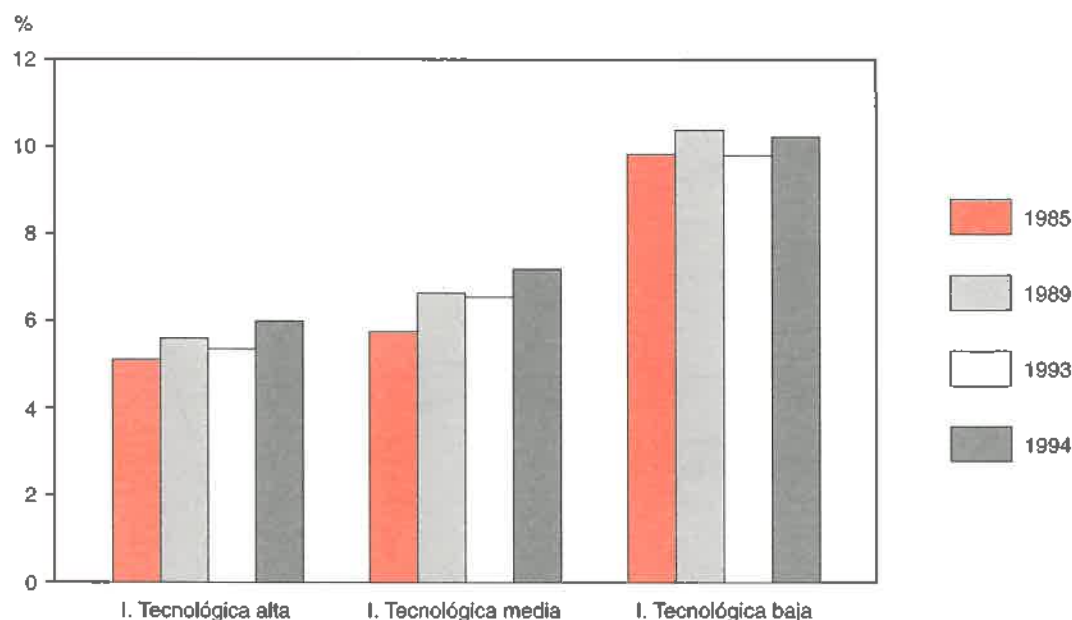
y deflactores utilizados. En general se utilizarán los Índices de Precios Industriales como deflactores, si bien la comparación con la CEE se apoya en la información proporcionada por la CNE (valores y deflactores), que es la que maneja Eurostat y, por tanto, se adecua más a la información del resto de los países comunitarios. No obstante, hay que insistir en que esta evolución es más pesimista que la que ofrecen el resto de las fuentes estadísticas tanto por sus menores valores absolutos como por el mayor crecimiento del deflactor.

Así, durante el último quinquenio de los años ochenta el VAB manufacturero creció a una tasa media anual acumulativa cercana al 4 %, mientras que entre 1990 y 1993 se redujo a una tasa superior al 2 % anual acumulativo.

Para el conjunto del período, la participación de la industria española en la comunitaria (2) ha aumentado, pasando de suponer el 7,8 % en 1985 al 8,6 % en 1994. Este incremento es el resultado del mayor ritmo de crecimiento en la etapa de recuperación y, especialmente, en 1994. Como viene siendo habitual en el proceso de crecimiento económico español, el producto industrial español crece más en las épocas de expansión y experimenta una desaceleración y caída más profunda en las etapas recesivas (Myro, 1993a).

Sin embargo, el aumento en la cuota de VAB ha sido muy reducido, sobre todo teniendo en cuenta que, además de una coyuntura favorable, la economía española gozaba del impulso adicional que suponía la adhesión a la CEE. En la medida en que el grado de participación en el VAB comunitario puede interpretarse como un indicador de competitividad (Myro, 1992), la mejora en la posición competitiva de la industria española en relación a la CEE se ha detenido desde 1989. Esta tendencia

GRAFICO 2
PARTICIPACION DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA EN EL VAB DE LA CEE-7
 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat hasta 1992. Índice de Producción Industrial (INE) y «Main Indicators» (OCDE).

no se invierte hasta 1994, cuando la tasa de crecimiento del producto se sitúa muy por encima de la comunitaria (3).

En el gráfico 2 se presenta la participación en la industria comunitaria de las manufacturas clasificadas según su grado de requerimientos tecnológicos (4). Puede comprobarse cómo tras el aumento general de la presencia española en la industria comunitaria entre 1985 y 1989 se produce una caída atribuible en parte a las industrias de alto contenido tecnológico, pero sobre todo a las industrias más tradicionales que vuelven a colocarse en los niveles previos a la adhesión. A pesar del considerable crecimiento de la producción española en 1994, en este tipo de industrias no se consigue alcanzar el peso en la oferta comunitaria de 1989.

Este comportamiento diferencial de los distintos grupos de industrias hay que enmarcarlo dentro de su importancia relativa en el producto industrial. Así, aunque durante el período analizado las industrias de menor contenido tecnológico han seguido reduciendo gradualmente su participación en el valor añadido, continúan generando más de las dos terceras partes del producto. Además, es en este tipo de producciones en las que se encuentra especializada la economía española respecto a la CEE. Por

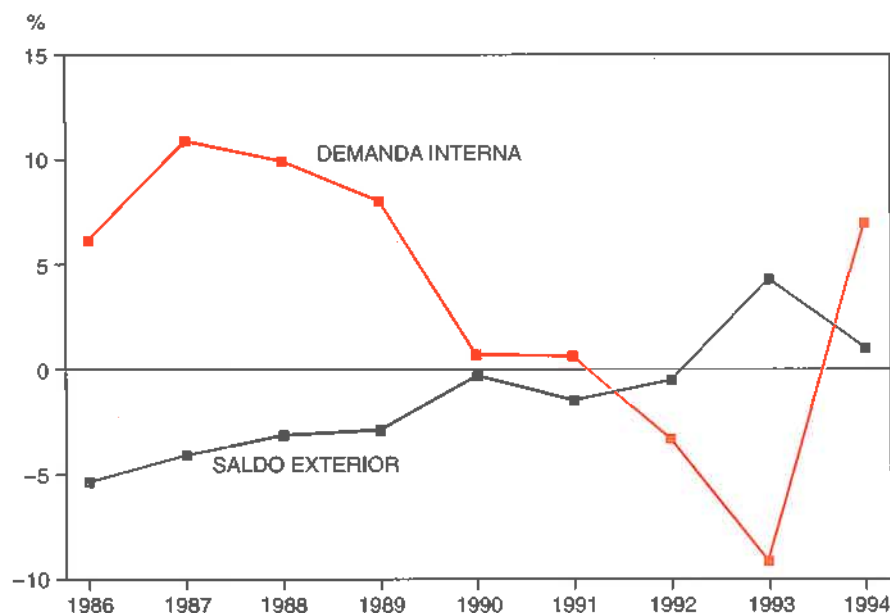
tanto, su evolución es determinante para el conjunto de la competitividad industrial.

3. La demanda industrial: el papel de la inversión

Durante los diez últimos años, el valor de la producción industrial sigue un perfil temporal similar al de la demanda industrial medida a través del consumo aparente. El crecimiento del producto se explica, en su mayor parte, por la evolución de la demanda interna; el sector exterior únicamente contribuye positivamente al aumento del producto en los dos últimos años gracias a la considerable expansión de las exportaciones facilitada por las sucesivas devaluaciones de la peseta (gráfico 3).

En la segunda mitad de los ochenta, la demanda industrial experimenta un rápido aumento asociado a la recuperación de la demanda nacional. La reactivación de la actividad en las economías occidentales y la caída de los precios del petróleo en 1986 son algunos de los factores que explican este aumento de la demanda; pero, sin ninguna duda, en su evolución destaca la influencia que genera el proceso de adhesión española a la CE. La mejora en las expectativas de consumi-

GRAFICO 3
CONTRIBUCION AL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION
 (Tasas anuales)



Fuente: Elaboración propia a partir de Contabilidad Nacional, Índice de precios industriales, Índices de producción industrial.

dores y productores que provoca la participación de la economía española en las instituciones comunitarias, con lo que ello supone de estabilidad y disciplina económica, junto con la necesidad de acomodar el aparato productivo a la creciente competencia contribuyen a una notable expansión de la demanda de consumo y de la formación bruta de capital que, en buena medida, se dirige hacia bienes industriales.

Las empresas españolas que acababan de sufrir una intensa crisis acometen fuertes inversiones en la reestructuración y modernización de sus equipos para adaptarse a las nuevas condiciones. Ello es posible gracias a los ajustes realizados en los años anteriores que posibilitaron la recuperación de los excedentes empresariales y colocaron a las empresas en posición de responder al impulso que provoca la adhesión. Asimismo, el proceso inversor se ve favorecido por el establecimiento de beneficios fiscales a la inversión y por la fuerte financiación procedente del exterior (González Romero y Myro, 1989). El resultado es un aumento muy considerable de la formación bruta de capital fijo, especialmente en bienes de equipo (5), que crece a tasas superiores a la media de los doce países comunitarios hasta 1990 (gráfico 4).

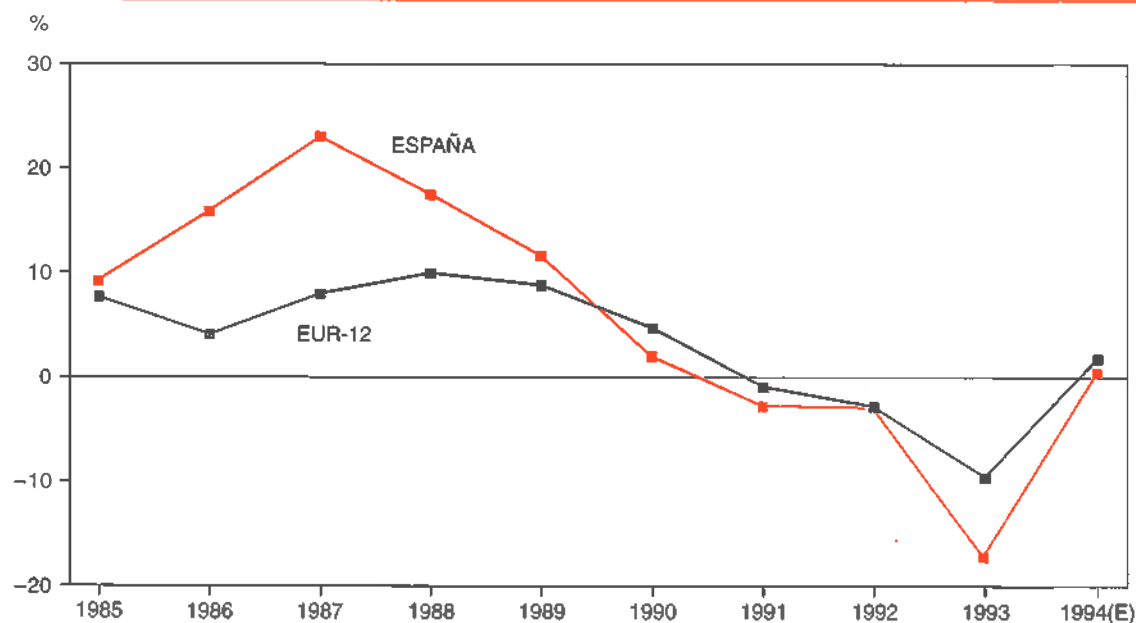
El capital extranjero desempeña un papel fundamental en la expansión de la inversión. A partir

de 1986 se produce un fuerte aumento de la penetración de capital extranjero, con una creciente participación de los países de la CE (Martínez Serrano y Myro, 1992). La inversión extranjera directa en manufacturas, que en 1986 suponía el 41,7 % de la formación bruta de capital del sector, en 1990 alcanza el 53,7 %. El tamaño y las perspectivas de expansión del mercado asociadas a la integración de España en la CE parecen ser los elementos que más relevancia tienen en la atracción de estas inversiones foráneas (Bajo y Torres, 1992).

Así pues, la recuperación de la inversión, la demanda y la producción industrial se vinculan muy directamente al proceso de adhesión, tanto por el aliento a la reestructuración empresarial como por el estímulo creado a la entrada de capital extranjero.

A partir de 1990, la situación varía radicalmente. Se detiene el rápido ritmo de aumento de la demanda nacional y, particularmente, de la demanda industrial que entra en una fase de estancamiento que culmina con las caídas acaecidas en 1992 y 1993. La explicación de la desaceleración de la demanda descansa, en gran parte, en el deterioro de las expectativas empresariales provocado por la atonía de la economía internacional; por la pérdida de confianza de consumidores y productores ante un panorama lleno de incertidumbres (6). Pero

GRAFICO 4
FORMACION BRUTA DE CAPITAL EN BIENES DE EQUIPO
 (Tasas anuales de variación)



Fuente: Elaboración propia a partir de Economie Européenne Sup. A Nov/Dic. 1994.

también se asienta en la política monetaria restrictiva aplicada desde mediados de 1988 con el fin de corregir los desequilibrios generados durante la recuperación (inflación y déficit exterior). Política centrada en el mantenimiento de altos tipos de interés que, si bien no consigue efectos relevantes en el control de la inflación hasta 1993, provoca, ya en 1990, una fuerte contracción de la demanda, sobre todo de la formación bruta de capital.

Tal y como puede observarse en el gráfico 4, la formación bruta de capital en bienes de equipo se reduce desde entonces más rápidamente que en el conjunto de los países europeos. En gran parte, la mayor caída es atribuible al gran esfuerzo inversor realizado entre 1985 y 1990 que permitió la modernización de una parte significativa del sistema productivo y que, lógicamente, debía moderarse en los años siguientes. Pero también se explica por la notable reducción en el grado de utilización de la capacidad productiva industrial asociada al debilitamiento de la demanda y la actividad productiva. El grado de utilización, que había crecido ininterrumpidamente desde 1985, inicia, en 1990, una senda descendente hasta alcanzar el 72,8 % en 1993, mínimo histórico que además constituye el nivel más reducido en el conjunto de la CE y que limita las posibilidades de in-

versiones en ampliación de capacidad (Economie Européenne, 1994a).

Asimismo hay que señalar el profundo deterioro de la situación financiera de las empresas. A pesar de que esta tendencia ha sido general a la mayoría de los países industrializados, España es el país en el que se produce una mayor reducción en la rentabilidad empresarial entre 1988 y 1991. En concreto, el margen bruto de explotación de las manufacturas disminuye en estos cuatro años un 32 %, cifra muy superior a la de países de nuestro entorno como Francia (11 %), Italia (10 %) o Portugal (9 %), y se coloca en niveles inferiores a los vigentes en 1982. Esta evolución es seguida también por el resultado neto, que en 1991 se encontraba por debajo del resto de países comunitarios (Economie Européenne, 1994b).

Este profundo deterioro de la rentabilidad empresarial tiene sus causas principales en el incremento de las cargas financieras, los costes laborales y los precios de los servicios en un contexto de estancamiento y caída de la actividad. Las dificultades para transmitir el crecimiento de los costes a los precios finales y mantener una posición competitiva acaba traducéndose en el empeoramiento de la cuenta de resultados y las expectativas empresariales, e inhibiendo los procesos inversores.

En este contexto de estancamiento, la reactivación de la actividad viene de la mano del sector exterior. Ya en 1993, el notable crecimiento de las exportaciones asociado a las sucesivas devaluaciones de la peseta ejerció un papel compensador de la incidencia de la demanda interna. Durante 1994, la demanda interna va tomando el relevo a la demanda externa como factor impulsor del crecimiento.

No obstante hay algunos elementos que plantean dudas sobre la consolidación de esta tendencia. En primer lugar, el considerable incremento de las importaciones en 1994 (un 17 %), que anula, en parte, los efectos beneficiosos del dinamismo exportador. En la medida en que la recuperación de la demanda tenga como base producciones con una elevada propensión importadora, se acentuará el desequilibrio exterior y se limitarán las posibilidades de un crecimiento estable.

En segundo lugar, el comportamiento de la formación bruta de capital. En 1994, la formación bruta en bienes de equipo apenas ha crecido (0,6 %). La reactivación de la inversión es un requisito indispensable para garantizar el crecimiento sostenido. Dados los niveles de infrautilización de capacidad vigentes en 1993, no es difícil entender que la inversión se retraiga hasta el momento en que las empresas se planteen la necesidad de ampliar su capacidad, sobre todo teniendo en cuenta la importante inversión en reestructuración que se llevó a cabo en la primera mitad de la década analizada.

Por otra parte, algunas de las restricciones que operaron en años anteriores se han eliminado. El aumento de la demanda (interna y externa) y de la actividad ha supuesto una mejora de las expectativas empresariales. La recuperación de los excedentes empresariales favorecida por la moderación salarial y la reducción en los gastos financieros, junto con el aumento en el grado de utilización de la capacidad productiva que viene produciéndose desde mediados de 1993, ofrecen perspectivas favorables para la recuperación de tasas de inversión que permitan garantizar la continuidad de esta fase expansiva del ciclo.

4. Sector exterior

Tradicionalmente, la apertura a la competencia externa se había acompañado de fuertes aumentos en el ritmo de crecimiento de la producción industrial que se traducían en incrementos de la productividad y la competitividad industrial (Myro, 1993b). Es innegable que desde 1985 la apertura

al exterior ha aumentado considerablemente (cuadro 2), así como la presencia de las manufacturas españolas en los mercados mundiales. La cuota de las exportaciones españolas en las de la OCDE aumenta del 1,85 % al 2,4 % en 1994; respecto a la CEE-7 asciende del 4,1 % en 1985 al 5,3 % en 1993. Esta evolución podría interpretarse como una mayor capacidad de competir en los mercados exteriores, sobre todo teniendo en cuenta el lento crecimiento de la actividad desde 1990.

El dinamismo exportador no ha sido homogéneo en los tres grupos de industrias. En efecto, las industrias de menor intensidad tecnológica que en 1985 suponían más de la mitad de las exportaciones españolas han perdido peso progresivamente a favor de las de contenido tecnológico medio y, sobre todo, de las de mayores requerimientos técnicos. Además, son las únicas que respecto a 1985 han disminuido su presencia en las exportaciones comunitarias.

Por otra parte, la mayor participación en las exportaciones mundiales se acompaña de un intenso empeoramiento en la cobertura comercial consecuencia del notable incremento en las importaciones (especialmente de las comunitarias). El saldo comercial deja de ser positivo a partir de 1986 y el déficit no deja de crecer hasta 1993, aumentando incluso en los años más recesivos.

Los estudios empíricos que tratan de aproximar el impacto que ha tenido el proceso de adhesión en el comportamiento de los flujos comerciales (Martín, 1993) parecen confirmar el impacto negativo de la adhesión sobre el saldo comercial. Así, la liberalización que conlleva el proceso de adhesión explica como máximo un 49 % del aumento real de las importaciones de productos no energéticos entre 1985 y 1992 (7), y tan sólo el 8 % del incremento real de las exportaciones, que durante gran parte del período se han visto limitadas por la presión de la demanda interna y la evolución del tipo de cambio.

Aunque ninguno de los tres grupos de industrias escapa al deterioro del saldo comercial, hay que destacar el cambio significativo en las industrias más tradicionales, que pasan de obtener superávit en 1985 a explicar el 45 % del déficit en 1994. Es en estas industrias donde se observa un mayor crecimiento de la penetración de importaciones y ni siquiera las devaluaciones de los últimos años consiguen retornar la cobertura comercial a niveles similares a los del comienzo del período, a diferencia de lo que sucede en las de intensidad tecnológica media y, especialmente, en las de contenido tecnológico alto que mejoran sustancialmente su cobertura comercial desde 1989.

CUADRO 2
COMERCIO EXTERIOR

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Exportaciones respecto a la OCDE (% en \$ corrientes)	1,85			1,90	1,99	2,20	2,30	2,38	2,37	2,37
Exportaciones respecto a la CEE (% en ecus corrientes)	4,06	3,58	3,73	3,99	4,12	44,60	4,82	4,95	5,18	
Apertura al exterior (1)	35,0	36,2	40,4	43,9	46,3	49,9	55,4	60,4	68,1	72,5
Estructura de exportaciones (%)										
I. T. Alta	7,8	8,6	8,4	8,6	9,0	9,2	10,1	11,0	11,4	11,7
I. T. Media	39,6	42,3	44,0	46,2	48,0	48,4	48,5	49,3	47,6	48,3
I. T. Baja	52,6	49,1	47,6	45,2	43,0	42,5	41,4	39,8	41,0	40,0
Saldo comercial	440,6	-550,9	-1.321,8	-2.015,7	-2.778,7	-2.885,5	-3.312,4	-3.494,0	-2.474,6	-2.325,4
I. T. Alta	-335,7	-458,7	-621,6	-824,7	-982,3	-1.001,1	-1.031,4	-953,9	-740,1	-858,2
I. T. Media	137,9	-258,4	-671,7	-948,9	-1.232,4	-1.124,5	-1.060,6	-1.138,8	-754,6	-410,9
I. T. Baja	638,4	166,2	-28,5	-242,1	-564,0	-759,9	-1.220,4	-1.401,4	-980,0	-1.056,3
Cobertura comercial (%)	115,1	84,9	72,2	65,7	60,6	62,3	61,5	61,8	73,5	75,4
I. T. Alta	43,4	36,8	32,0	29,0	28,1	30,4	34,0	39,0	50,6	52,3
I. T. Media	111,7	83,4	69,2	65,2	62,3	67,3	71,1	71,4	81,5	91,1
I. T. Baja	155,4	112,1	98,3	87,8	76,6	72,8	63,9	61,2	73,8	76,3
Producción/Consumo Aparente	102,5	97,1	93,9	91,7	89,8	89,6	88,4	87,5	90,6	92,0
I. T. Alta (%)	77,8			65,9	64,9	64,1	62,1	62,9	68,8	67,6
I. T. Media (%)	102,9			87,2	85,2	86,7	87,5	86,7	90,0	95,1
I. T. Baja (%)	105,7			98,3	96,5	95,4	92,9	91,7	94,0	94,2
Penetración de importaciones	16,3	19,6	23,5	26,5	28,9	30,7	34,3	37,3	39,2	40,6

(1) Medida como el porcentaje de exportaciones más importantes sobre la producción.

Fuente: Elaboración propia a partir del Contabilidad Nacional. Dirección General de Aduanas, Índices de producción industrial, Índices de precios industriales, Eurostat y OCDE.

Esta evolución contradice las predicciones de la teoría neoclásica del comercio internacional, según la cual era previsible que España acentuase su especialización comercial en los sectores en que tradicionalmente poseía ventajas comparativas frente a la CEE, las industrias de bajo contenido tecnológico, y puede considerarse como otra expresión de las dificultades competitivas de la industria española, centradas específicamente en las industrias de especialización tradicional. Todo parece indicar que la industria española encuentra serias dificultades para competir con sus homónimas comunitarias en el nuevo marco de apertura.

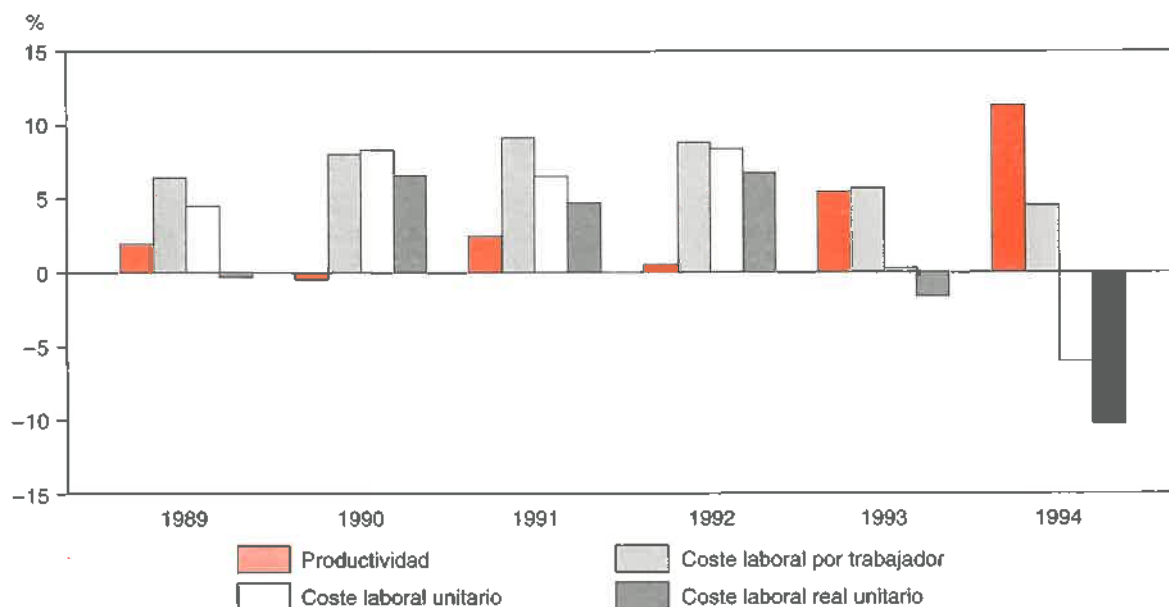
La proporción entre producción y consumo aparente nos ofrece otra explicación complementaria del desequilibrio exterior, que puede interpretarse como el resultado de una creciente incapacidad de la producción para satisfacer la demanda interna, cada vez en mayor grado satisfecha por importaciones. Esta insuficiencia de la oferta es particularmente reseñable en las industrias más dinámicas, si bien la situación mejora en los dos últimos años como consecuencia de la favorable evolución del tipo de cambio.

5. Productividad y costes laborales

Los problemas competitivos de la industria española se reflejan también en la evolución de la productividad aparente del trabajo. Si entre 1985 y 1988, los años más representativos del período de recuperación, la productividad crece a una tasa media anual acumulativa del 5 %, a partir de 1989 su ritmo de aumento se detiene. En realidad, el incremento de la productividad entre 1990 y 1993 proviene de los ajustes realizados en el empleo, que en estos tres años se reduce en cerca de 400.000 puestos de trabajo (8). Únicamente en 1993 y 1994 vuelven a conseguirse tasas comparables a las de los primeros años, si bien la situación es muy distinta, mientras que en 1993 el producto sigue disminuyendo, el aumento en 1994 es el resultado de una fuerte expansión de la actividad acompañada todavía de disminuciones en el número de ocupados.

Este deterioro de la productividad no tiene su reflejo en el comportamiento de los costes laborales. Tal y como se observa en el gráfico 5, el coste laboral por trabajador no cede su ritmo de aumento

GRAFICO 5
PRODUCTIVIDAD Y SALARIOS
 (Tasas de variación anual)



Fuente: CENE, IPI, IPRI, EPA y Encuesta de Salarios.

hasta 1993, cuando se adapta al aumento de productividad. La moderación salarial continúa en 1994 posibilitando una importante contracción en los costes laborales unitarios.

Así, tras tres años de fuertes incrementos en los costes laborales reales unitarios (costes laborales unitarios deflactados por el índice de precios industriales) que habían contribuido a minar la rentabilidad empresarial, de nuevo, en 1993, se inicia una nueva etapa de contención salarial que, es de esperar, favorezca la mejora de las expectativas y aliente los procesos inversores de las empresas, requisito indispensable para la generación de nuevos puestos de trabajo y la consolidación del crecimiento económico.

Un elemento preocupante en esta reciente evolución es el despegue de los precios industriales, que han crecido un 4,7 % en el último año. Desde 1990, y a pesar de los sensibles incrementos de costes experimentados, los precios industriales mantuvieron un ritmo de crecimiento muy moderado, comprimiendo márgenes con tal de no incrementar el diferencial de precios con los competidores comunitarios en un contexto de atonía de la demanda. Dicha pauta de comportamiento parece haberse alterado. Es posible que se deba al incremento de las importaciones en el marco de la de-

preciación de la peseta; que en un contexto de demanda más favorable las empresas traten de trasladar los incrementos de costes a sus precios finales. Sin embargo, el rebrote inflacionista puede tener efectos negativos sobre la competitividad precio y acentuar los desequilibrios, ya clásicos, de la economía española, poniendo en peligro la incipiente recuperación.

6. Posición competitiva respecto a la CEE

El balance de los diez primeros años de integración de la industria española en la comunitaria quedaría incompleto sin el examen de la competitividad relativa de nuestra industria frente a la CEE. Se trata de ver si la industria española ha sido capaz de responder a la mayor competencia externa que implica el proceso de adhesión mejorando su posición competitiva y facilitando la convergencia real.

La productividad parece ser la variable que ofrece una mejor explicación de la competitividad revelada (Myro, 1992). Como se contempla en el cuadro 3, los niveles de productividad se mantienen por debajo de los comunitarios, aunque entre 1985 y 1994 se ha producido una significativa reducción de la brecha entre ambos que podría ser

CUADRO 3
PRODUCTIVIDAD Y COSTES SALARIALES RESPECTO A LA CE

	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
A) Productividad	80,0	80,2	79,1	75,7	77,4	76,0	81,9	87,0
I. T. Alta	97,0	97,5	93,1	82,1	82,0	83,6	98,1	99,5
I. T. Media	80,3	89,2	88,5	84,3	89,0	91,4	92,3	95,9
I. T. Baja	79,5	76,5	75,8	73,2	74,1	70,6	77,3	84,1
B) Costes por trabajador	63,6	63,7	67,7	69,6	71,5	72,0	67,3	68,3
I. T. Alta	70,0	68,0	72,9	74,7	77,4	77,6	72,8	
I. T. Media	66,7	68,3	72,5	74,1	75,5	75,8	70,1	
I. T. Baja	64,1	64,0	68,0	70,0	72,3	72,9	68,5	
C) Costes laborales unitarios	79,5	79,4	85,7	92,0	92,5	94,7	82,2	78,5
I. T. Alta	72,2	69,7	78,3	91,1	94,3	92,8	74,2	
I. T. Media	83,1	76,6	81,9	87,9	84,8	83,0	75,9	
I. T. Baja	80,6	83,7	89,7	95,5	97,6	103,3	88,7	
D) Costes laborales reales unitarios	82,4	87,8	88,2	92,0	92,6	97,1	93,9	92,0
I. T. Alta	78,0	76,2	77,7	91,1	93,3	95,0	84,5	
I. T. Media	78,5	86,0	86,9	87,9	84,3	85,1	90,2	
I. T. Baja	85,6	91,4	91,8	95,5	98,2	105,7	98,9	

Fuente: Elaboración propia a partir del INE (CNE, IPI, Encuesta de Salarios, EPA) y EUROSTAT. Para estimar los CLRU se han utilizado los deflatores del VAB expresados en moneda común.

entendida como una mejora de la posición competitiva española. Hay dos matizaciones que realizar a este respecto.

En primer lugar, de acuerdo con los datos de Eurostat (9) que se utilizan para la elaboración del cuadro 5, la recuperación de la actividad industrial desde 1985 no fue suficiente para acortar las distancias en productividad con la CEE. Es más, en las industrias de especialización tradicional las diferencias se ampliaron entre 1985 y 1988. Es decir, en este tipo de industria, la apertura acentuó las debilidades competitivas existentes. Hay que advertir que, de acuerdo con lo expuesto en el epígrafe 1, se podría obtener una visión más optimista de este período utilizando como fuente estadística la Encuesta Industrial o deflactando por los Índices de Precios Industriales.

En segundo lugar, la mejora relativa de la productividad aparente del trabajo entre 1991 y 1993 responde básicamente a una superior destrucción de puestos de trabajo. Difícilmente podría interpretarse como un reforzamiento de la posición competitiva, más bien lo que expresa es el carácter diferencial del mercado de trabajo español; como la falta de adecuación de los salarios a la caída de la actividad obliga a las empresas a efectuar sus ajustes a través del empleo. La reactivación de la productividad en 1994 tiene un carácter diferencial, responde sobre todo al intenso crecimiento de

la actividad que se desprende del Índice de Producción Industrial.

Así pues, la mejora de la productividad relativa puede considerarse insuficiente en el primer subperíodo. Las industrias de mayor contenido tecnológico lograron mantener y mejorar su productividad relativa. En cambio, se produce una apreciable reducción de la productividad relativa en las industrias tradicionales que pone de manifiesto sus debilidades competitivas frente a la CEE. En el resto del período, la aproximación a los niveles comunitarios se consigue a costa de ingentes reducciones en la ocupación. Al final del período, en 1994, destacan los altos niveles de productividad relativa obtenidos en las industrias más dinámicas donde el capital extranjero posee una mayor implantación, así como la inferior productividad de las industrias de menor intensidad tecnológica (un 15 % menos que sus competidoras comunitarias).

Las tradicionales ventajas salariales de la industria española han continuado disminuyendo en la última década. Hasta 1992, el salario nominal por trabajador ha crecido más en la industria española, incluso en los años de mayor caída de la actividad y el empleo. La moderación salarial que se inicia en 1993 no impide que en dicho año los salarios sigan aumentando por encima de la CEE; únicamente en 1994 se contemplan tasas de variación similares (4,6 % en España y 4,1 % en la CEE).

Ahora bien, las devaluaciones de 1992 y 1993 y la posterior depreciación de la peseta respecto al ecu explican que expresados en moneda común, se produzca una fuerte reducción de los costes relativos en los dos últimos años.

Como consecuencia del comportamiento de la productividad y los costes nominales por trabajador, los costes laborales unitarios, que desde 1988 habían crecido sustancialmente respecto a la CEE, disminuyen en los dos últimos años. Sin embargo, esta reducción debe interpretarse con cautela, pues como se ha señalado está en gran medida ocasionada por la evolución de la peseta: en moneda nacional la mejora en los CLU sería menos intensa.

El cambio de tendencia se refleja también en los costes laborales reales unitarios expresados en moneda común (CLRU). Entre 1985 y 1988, aunque los costes laborales unitarios mantienen su proporción respecto a los comunitarios, al descontar el diferencial de crecimiento de los precios y los efectos de la depreciación de la peseta, se observa un encarecimiento de los CLRU relativos. En la etapa recesiva perdura esta tendencia; los CLRU crecen en España más rápidamente que en la CEE, y en consecuencia la competitividad industrial medida a través de los costes se sigue reduciendo. Únicamente a partir de 1993 se percibe un cambio de dirección, reflejo tanto de la moderación salarial efectuada como de las ganancias de productividad conseguidas.

Esta evolución no ha sido homogénea en los tres agregados considerados, siendo las diferencias especialmente acusadas entre los sectores de intensidad tecnológica alta y baja. En estos últimos, la pérdida de ventajas laborales llegó hasta el punto de superar en 1992 a los CLRU comunitarios. La explicación se encuentra en las dificultades que encuentran estas ramas para conseguir aumentos relevantes de productividad. Aunque las ventajas de costes no son las únicas que determinan la posición competitiva de una industria, en estas ramas, intensivas en trabajo y con bajos requerimientos técnicos y posibilidades de diferenciación, son importantes. La pérdida de ventajas laborales frente a la CEE, y su ausencia frente a países menos desarrollados, explica la negativa evolución de su saldo comercial. Teniendo en cuenta que, además, estas ramas son las que poseen una mayor presencia en el producto y empleo industrial parece urgente actuar en la corrección de sus debilidades competitivas favoreciendo las mejoras de productividad. La reestructuración y modernización de estas industrias sigue siendo un reto a abordar por la política industrial, más aún conside-

rando el reducido tamaño de la mayor parte de los establecimientos tradicionales.

Las industrias intensivas en tecnología parecen haber superado la crisis de los primeros noventa. Ya en 1993 consiguieron niveles de productividad muy semejantes a los comunitarios, y no sólo por los ajustes realizados en el nivel de ocupación, sino también por una incipiente recuperación de la actividad productiva que parece haberse consolidado en 1994. De hecho, es el único grupo que experimenta un incremento neto en los niveles de ocupación de 1994. A pesar de que en este grupo las ventajas laborales no son el factor de competitividad más relevante, los CLRU eran en 1993 un 15 % inferiores a los comunitarios. Su déficit comercial parece deberse más a un insuficiente desarrollo de la producción que a la presencia de debilidades competitivas significativas.

7. Recapitulación

En los diez últimos años, la industria española ha vivido un ciclo económico completo que permite distinguir un primer subperíodo de reactivación de la producción y la productividad, de 1985 a 1989, y otro de estancamiento y recesión desde 1990 hasta 1993. Dicha evolución ha estado determinada por factores internos, entre los que destacan, en el primer período, la expansión de la demanda interna apoyada por una política económica que favoreció el crecimiento de la inversión y la reestructuración del tejido industrial; y, en el segundo, una política restrictiva que acentuó el debilitamiento de la demanda, y se acompañó de una ausencia de moderación salarial. Pero también han ejercido una notable incidencia los factores externos: la evolución cíclica de la economía internacional y, sobre todo, los efectos derivados del proceso de adhesión a la CEE.

A este respecto hay que insistir en el aliento que supuso sobre las expectativas empresariales y la demanda de inversión la incorporación a la CEE; su impulso a la reestructuración y modernización de las técnicas y equipos productivos, facilitado, además, por considerables entradas de capital extranjero proveniente de la CE. Puede afirmarse que la recuperación no hubiese tenido la misma entidad de no ser por el aliciente de la adhesión.

No obstante, el proceso de liberalización comercial ha puesto de manifiesto las dificultades estructurales propias de la economía española, más concretamente, ha propiciado un fuerte incremento de las importaciones que, al no acompañarse de una evolución similar por parte de las exportaciones, se

ha traducido en crecientes déficit comerciales, incluso en los años más recesivos del ciclo.

La respuesta de la industria española a la mayor competencia externa, en términos generales, puede calificarse de aceptable. En los primeros años, consiguió crecer más rápidamente que la media comunitaria (10), aumentando su participación en la oferta y las exportaciones; ello fue posibilitado por las elevadas ganancias de productividad obtenidas gracias a los procesos de reestructuración efectuados. Sin embargo, ya empezaron a evidenciarse las dificultades más relevantes para continuar una senda de expansión: la insuficiente producción de las industrias de mayor contenido tecnológico y las debilidades competitivas de las más tradicionales (su pérdida de ventajas laborales frente a la CE y su incapacidad para desarrollar nuevos factores de competitividad: diversificación de producto, tamaños inapropiados...).

Durante el segundo período, las manufacturas han visto cómo se deterioraba su posición competitiva. Las ganancias de productividad se han conseguido a costa de intensas reducciones en el nivel de ocupación que, sin embargo, se han acompañado de fuertes elevaciones en los salarios nominales propiciadas, en parte, por la elevada inflación en los servicios. En un contexto de atonía de la demanda y la actividad y de apreciación del tipo de cambio, los incrementos de costes no pudieron ser trasladados a los precios finales, minando progresivamente la rentabilidad empresarial y obstaculizando los procesos inversores.

El último año parece poner fin a esta etapa recesiva, con significativo incremento de la producción y la productividad que, apoyado esta vez por cierta moderación salarial, ha permitido mejorar la posición competitiva de la industria. No obstante, hay algunos factores que pueden condicionar la continuidad de esta fase expansiva. En primer lugar, el resurgimiento de tensiones inflacionistas en los mercados industriales. Aunque sus efectos se han visto paliados por la depreciación de la peseta, si se confirman en el futuro pueden, al margen de sus efectos sobre la tasa de inflación global, acabar constriñendo la competitividad-precio de las producciones.

En segundo lugar, el funcionamiento del mercado de trabajo. A la escasa capacidad de generación de empleo de la industria española hay que añadirle los fortísimos ajustes de empleo que tienen lugar en las etapas recesivas, en parte motivado por la escasa adecuación entre salarios y productividad. Es cierto que los dos últimos años se han caracterizado por cierta moderación sala-

rial, pero ello no significa que vaya a mantenerse una vez que se consolide la recuperación de la demanda. La reforma del mercado de trabajo de 1994 trata de abordar estos problemas introduciendo una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo; los avances en esta dirección parecen imprescindibles para elevar los niveles de empleo de forma duradera, reducir las tensiones de costes y, en consecuencia, mejorar la competitividad.

En tercer lugar, el estancamiento de la inversión, si bien existen indicios de su próxima recuperación. Y, finalmente, en cuarto lugar, la notable recuperación de las importaciones en un contexto de depreciación de la peseta, que parece indicar que las debilidades específicas de la industria española siguen sin resolverse. En este sentido, se requiere, con urgencia, la aplicación de una política industrial activa que fomente el desarrollo de las industrias más intensivas en capital y aliente la modernización y reestructuración de las menos productivas, las de contenido tecnológico débil. □

NOTAS

- (1) Con la excepción del IVA, que grava los productos.
- (2) Considerando únicamente el conjunto de países comunitarios de mayor renta per capita: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Italia, Holanda y Reino Unido.
- (3) La provisionalidad de los datos comunitarios correspondientes a 1994 hace que posiblemente se esté sobrevalorando el crecimiento relativo de la industria española.
- (4) Las industrias de intensidad tecnológica alta están formadas por maquinaria de oficina y ordenadores, instrumentos de precisión y maquinaria eléctrica y electrónica; las de intensidad tecnológica media por química, caucho y plásticos, maquinaria y equipo mecánico y material de transporte; y las de intensidad tecnológica baja por el resto.
- (5) El componente de la formación bruta de capital más vinculado con la inversión industrial.
- (6) Inicialmente, las asociadas a la Guerra del Golfo y los síntomas recesivos en las economías de EE UU y Reino Unido; posteriormente, las vinculadas al proceso de unificación alemán, la reforma económica en los países del Este, el resurgimiento de las tensiones inflacionistas, las dificultades para avanzar en la Ronda Uruguay y el desarrollo del proceso de integración europea.
- (7) El resto es atribuible a la expansión de la demanda interna y la evolución de los precios relativos expresados en moneda común.
- (8) Desaparecen todos los empleos creados desde 1985.
- (9) Obtenidos de la Contabilidad Nacional de España.
- (10) Incluso en la visión más pesimista que ofrecen los datos de Eurostat.

BIBLIOGRAFIA

- Alcaide, C. (1994): «La estadística española en el análisis coyuntural». *Economistas*, n.º 59.
- Bajo, O., y A. Torres (1992): «El comercio exterior y la inversión extranjera directa tras la integración española en la CE (1986-1990)». En J. Viñals (ed.): *La economía española ante el Mercado Unico europeo. Las claves del proceso de integración*. Alianza Economía.
- Del Río, C. (1993): «Las relaciones entre la industria y los servicios y la competitividad. El caso español». *Economía Industrial*, n.º 292 (julio, agosto).
- Economie Européenne (1994a): *Supplément B*, n.º 11. Nov.
- Economie Européenne (1994b): «Situation Financière des Entreprises Industrielles: Charges, Résultats et Endettement», *Supplément A*. n.º 1. Janvier.
- Gandoy, R. (1994): «Las estadísticas industriales españolas». *Economistas*, n.º 59.
- González Romero, A., y R. Myro (1989): «La recuperación de la inversión industrial en España (1985-1988), sus objetivos y factores determinantes», *Moneda y Crédito*, n.º 188.
- Martín, C. (1993): «La integración económica: aspectos reales». En J. L. García Delgado (dir.) «Lecciones de Economía Española». Civitas.
- Martínez Serrano, J. A., y R. Myro (1992): «Penetración en la industria». *Moneda y Crédito*, n.º 194.
- Myro, R. (1992): «Competitividad y especialización de la industria española». Documento de trabajo, n.º 81, FIES.
- Myro, R. (1993a): «Crecimiento y cambio estructural, 1960-1992». En J. L. García Delgado (dir.) «Lecciones de Economía Española». Civitas.
- Myro, R. (1993b): «La industria de la autarquía a la integración en la CE». En J. L. García Delgado (dir.) «España. Economía (edición aumentada y actualizada)». Espasa Calpe. Biblioteca de Economía.
- Rey del Castillo, P., M. González Villa y P. Revilla (1993): «Principales características de los nuevos índices de Producción y de Precios Industriales». *Boletín Trimestral de Coyuntura*, n.º 47. INE. Marzo.
- Segura, J., et al (1989): *La industria española en la crisis 1978-1984*. Alianza Economía y Finanzas.

Agricultura y Sociedad

Una revista trimestral, de ciencias sociales
sobre la agricultura, la pesca y la alimentación

JULIO



SEPTIEMBRE

1994

ESTUDIOS

Michael M. Cernea

El trabajo sociológico en un organismo de desarrollo: experiencias en el banco mundial.

Jess Gilbert

Planificación democrática en la agricultura estadounidense: programa de planificación del uso de la tierra, 1938-1942.

Angel García Sanz

La ganadería española entre 1750 y 1865: los efectos de la reforma agraria liberal.

Mirén Etxezarreta

Trabajo y agricultura: los cambios del sistema de trabajo en una agricultura en transformación.

Juan Pan-Montojo

El vino y la política comercial en la Restauración, 1875-1914.

José Graziano da Silva

Complejos agroindustriales y otros complejos.

NOTAS

José Antonio Segrelles Serrano

Tendencias recientes y estrategias comerciales del cooperativismo ganadero con integración vertical en Cataluña.

Agustín Morales Espinoza

Los cambios en el entorno internacional y sus probables implicaciones para el sector agroalimentario venezolano.

Eduardo Moyano y Juan Manuel García Bartolomé

Nota informativa sobre el XV Congreso Europeo de Sociología Rural.

BIBLIOGRAFIA

Director: *Cristóbal Gómez Benito.*

Edita: *Secretaría General Técnica
Ministerio de Agricultura, Pesca y
Alimentación.*

Suscripción anual para 1994

— Anual (cuatro números)	6.500 ptas.
— Anual para estudiantes	4.500 ptas.
— Anual para extranjero	8.500 ptas.
— Número suelto	2.000 ptas.

Solicitudes: A través de librerías especializadas o dirigiéndose al Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Paseo de la Infanta Isabel, 1. 28071 - MADRID (ESPAÑA).

El sistema bancario español

1. Introducción

Este trabajo intenta analizar, siquiera sea de una forma panorámica, teniendo en cuenta que disponemos de un espacio bastante limitado para tratar con toda su profundidad los aspectos genéricos que se pretenden en este número de *ECONOMISTAS*, la influencia de la integración de España en las Comunidades Europeas, vigente desde el 1 de enero de 1986, en el sistema bancario de nuestro país, entendiéndolo por tal el constituido por las tradicionalmente conocidas como entidades de depósito (bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito).

Estas entidades son las únicas a las que les afectará directamente en lo sucesivo, en su condición de entidades de crédito, el mercado único europeo, tras la importante reforma introducida en el alcance de dicha condición por la Ley 3/1994, de 14 de abril, ya que el Instituto de Crédito Oficial (ICO), que también ostenta dicha condición, está excluido en la misma normativa comunitaria, dado su carácter de agencia financiera del Gobierno, del ámbito competitivo propio de dicho mercado.

Independientemente de que la influencia de la adhesión de España sobre su sistema bancario no sólo ha sido, a nuestro juicio, muy apreciable, sino, incluso, decisiva para impulsar el desarrollo del sistema bancario en el sentido de un creciente grado de homologación con los sistemas similares más avanzados, dentro y fuera del continente europeo, resulta peligroso circunscribirnos exclusivamente a la misma para explicar la evolución reciente del sistema bancario español. En efecto, al menos tres elementos relevantes pueden condicionar la validez de un intento de este tipo.

En primer lugar, las importantes transformaciones que ha experimentado la economía española en los últimos 10 años, y dentro de ella su sistema financiero, tienen una inexcusable referencia en la adhesión de España a las Comunidades Europeas, pero no pueden limitarse exclusivamente a ella, ya que sobre dichas transformaciones planean también tendencias de alcance más general, expresivas, por un lado, de una creciente interconexión económica y financiera entre los distintos países del mundo, y, por otro, de una progresiva liberalización de los sistemas financieros. En lo que se refiere a las tendencias recientes de carácter estructural que pueden observarse en el sistema financiero español, antes y después de la adhesión de España, nos remitimos al análisis panorámico de las mismas que se desarrolla en Ontiveros y Valero (1994).

En segundo lugar, el sistema bancario español forma parte de una estructura más amplia, el sis-

Francisco J. Valero

Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad. UAM.

Director de Estudios. Analistas Financieros Internacionales.

tema financiero, independientemente de que, hoy por hoy, constituya su porción más significativa. Esto quiere decir que algunas importantes transformaciones que podemos relacionar, más o menos directamente, con el sistema bancario no son, en realidad, originarias del mismo, sino de otros ámbitos del sistema financiero.

El ejemplo más llamativo en esta dirección es la profunda reforma que ha tenido lugar en los mercados de valores españoles en los últimos tiempos, no sólo por lo que se refiere a las tradicionales bolsas, sino, sobre todo, en relación con el nuevo mercado de deuda pública anotada, que, además de influir más directamente sobre la actividad de las entidades bancarias en general, tiene actualmente, y con diferencia, el mayor nivel de actividad de todos los mercados de valores españoles. Sobre este extremo, y, en general, sobre otras transformaciones del sistema financiero español, puede consultarse AFI (1994).

En tercer lugar, la integración europea es, hoy por hoy, no sólo un proceso inacabado, sino que, además, a la vista de la importante profundización en los últimos tiempos, puede verse sometido todavía a cambios cuya trascendencia no resulta fácil dilucidar en estos momentos debido al profundo alcance de los mismos.

Esto último caracteriza, precisamente, la situación actual de la integración financiera europea, incluyendo la específicamente bancaria, ya que, apenas echado a andar el mercado único, y sin que éste haya mostrado todavía todo su potencial de posibilidades, se enfrenta también en estos momentos al desarrollo previsto de la Unión Económica y Monetaria (UEM), tanto por lo que se refiere a la fase en que actualmente nos encontramos —la segunda—, con todo lo que ello implica para el proceso de convergencia entre las economías europeas, como, especialmente, de la tercera.

Esta última, al conllevar la implantación de una moneda única, alterará de forma muy significativa el elemento básico de toda la actividad financiera en el seno de la UEM, por lo que cabe esperar que tenga profundas consecuencias, aun cuando el alcance concreto de muchas de ellas sólo se pueda intuir de una forma difusa en estos momentos.

2. La importancia de la adhesión a la Comunidad Europea para el sistema bancario español

Las consideraciones que acabamos de efectuar no pretenden negar que el sistema financiero español en general, y el sistema bancario en parti-

cular, con ocasión de la adhesión de nuestro país a las Comunidades Europeas, han sufrido un conjunto de importantes transformaciones en un espacio relativamente corto de tiempo, lo que supone una intensidad de cambios que difícilmente se va a poder repetir de nuevo en el futuro previsible. Dicho espacio de tiempo no puede limitarse exclusivamente al período transcurrido desde la adhesión, puesto que, con vistas a facilitar la misma, ya estaba en marcha, desde algún tiempo atrás, todo un proceso de adaptaciones, de alcance tanto normativo como sustantivo.

2.1. Apertura y competencia

El eje fundamental de todas estas transformaciones no es otro que la apertura y la preparación del sistema bancario español para su integración en un espacio financiero más amplio, donde debería imperar, como principio básico fundamental, la libertad de operar por parte de cualquier entidad bancaria que cuente con los requisitos necesarios para ello, en análogas condiciones de competencia con cualesquiera otras entidades similares.

Desde el punto de vista de los servicios financieros en general, y de los bancarios en particular, esta libertad no se conecta sólo con el derecho de establecimiento y con la libre prestación de servicios, sino que tiene mucho que ver también con la libertad de movimientos de capitales, debido a la vinculación tan estrecha que existe entre estos movimientos y la provisión internacional de los servicios financieros.

Por diversas causas, estos derechos y libertades, a pesar de estar expresamente recogidos en el texto original del Tratado constitutivo de la actual Comunidad Europea, no estaban suficientemente desarrollados en el seno de la misma en el momento en que España se adhiere a ella, lo que ha permitido que nuestro país participase muy directamente en su desarrollo posterior, dentro del intenso proceso de construcción del mercado único europeo, una vez que entra en vigor el Acta Unica Europea el 1 de julio de 1987.

Los mencionados derechos y libertades no deben entenderse como aplicables, en nuestro caso, exclusivamente al ámbito de las relaciones bancarias internacionales, ya que su mera formulación a este nivel no puede dejar de tener profundas consecuencias para el interior de los propios sistemas bancarios implicados.

En efecto, el hecho de que entidades de otros países puedan operar libremente en un sistema bancario nacional obliga a que las entidades originarias de éste no se vean sometidas a condicio-

nes que perjudiquen indebidamente su posición competitiva dentro del mismo. Análogamente, la posibilidad de que los capitales puedan entrar y salir libremente de las fronteras de un país obligará, en el caso de que éste sea deficitario de los mismos, bien a estimular la entrada de capitales del exterior, bien a fomentar la permanencia en el propio país de los capitales de sus residentes.

Como consecuencia de la aplicación efectiva de los citados derechos y libertades, el sistema bancario español ha terminado convirtiéndose desde un sistema cerrado y muy intervenido a un sistema abierto y con plena libertad de actuación de las entidades, si dejamos de lado, por el momento, los aspectos derivados de la supervisión prudencial y de la protección de los consumidores, que, por razones de interés general, nunca pueden faltar en un sistema financiero de libre mercado suficientemente desarrollado.

La mayor apertura del sistema bancario español se ha traducido, entonces, en una acusada acentuación del nivel de competencia dentro del mismo, que, independientemente de la significativa cuota alcanzada por las entidades de otros países, no se circunscribe, ni mucho menos, a estas últimas.

Por el contrario, se observa claramente, por un lado, que los principales movimientos que intentan conducir en provecho propio dicha competencia tienen su origen en algunas de las más importantes entidades bancarias españolas. Por otro, no sólo aumenta la competencia entre los propios bancos españoles, sino que la misma se extiende al conjunto de las entidades de depósito, fundamentalmente bancos y cajas de ahorros, sin olvidar que estas últimas, al amparo de una creciente libertad de expansión geográfica, también compiten entre sí, particularmente frente a las mayores entidades de este sector.

2.2. Supervisión y protección de los consumidores

Como mencionamos anteriormente, la mayor apertura del sistema bancario español, que ha conducido a un creciente grado de competencia en el seno del mismo, no es la única aportación genérica que debe destacarse de la adhesión de España a nuestro país, ya que la misma también ha influido muy decisivamente en muchos aspectos de la regulación del sistema bancario.

En primer lugar, la adhesión ha tenido un importante efecto desregulador en aquellas facetas que no podían ser compatibles con los principios ya expuestos, lo cual no deja de ser un efecto muy relevante, si se recuerda el importante papel que

han jugado en nuestra historia reciente coeficientes obligatorios, como los de caja e inversión, que implicaban restricciones muy significativas para la política de inversiones de las entidades de depósito.

Sin embargo, la pertenencia de España a la Comunidad Europea también ha traído novedades en la plasmación concreta de los objetivos básicos que se suelen asignar a la regulación de todo sistema financiero, y particularmente de un sistema bancario: supervisión prudencial y protección de los consumidores.

En lo que a la supervisión se refiere podría argumentarse, con cierto grado de razón, que se trata de una faceta donde la aportación de nuestra adhesión a la Comunidad Europea debería ser menos apreciable, ya que, como consecuencia de la aguda crisis bancaria que se vivió en nuestro país justamente en los años previos a la adhesión —ver Cuervo (1988)—, la preocupación por una adecuada supervisión prudencial de las entidades de depósito se había acentuado mucho en diversas facetas, en general, básicamente las mismas que actualmente son objeto de regulación por la correspondiente normativa comunitaria.

A pesar de ello, los cambios en la regulación con fines de supervisión prudencial no deben menospreciarse, no sólo porque en algunos casos concretos suponen aportaciones relevantes sobre el sistema anteriormente vigente, sino, sobre todo, porque se trata ahora de una regulación cuyo origen no es nacional, sino comunitario, lo que significa que los aspectos básicos de dicha regulación están, en buena medida, fuera del control de, por ejemplo, los avatares políticos de cada país, lo que debe suponer un marco más estable para la actuación de las entidades, tanto más necesario cuanto, como hemos visto, el entorno competitivo se ha convertido en menos acogedor para éstas.

Este mismo entorno tiene una consecuencia importante para la supervisión de las entidades bancarias que va más allá de la regulación y que debemos destacar expresamente. En efecto, fruto de la mayor apertura de nuestra economía y del sistema bancario y de la acentuada competencia en el seno de éste, podemos decir que ha aumentado el nivel de los diversos riesgos que planean sobre el negocio bancario en general, mientras que, al mismo tiempo, se ha deteriorado la primera línea de defensa disponible frente a dichos riesgos, es decir la rentabilidad típica de cada entidad, que, a estos efectos, puede simbolizarse en el margen financiero, aunque sólo sea por el hecho de que éste resume las dos líneas básicas de actividad que

permiten definir a una entidad de crédito: captación de depósitos y concesión de créditos.

Esto quiere decir que la supervisión se hace más necesaria que antes, pero también mucho más difícil de ejercer, debido a la creciente inestabilidad del entorno económico y financiero y a las diversas formas que la misma puede afectar a la solvencia de las entidades concretas y a la estabilidad del conjunto del sistema bancario.

A este respecto, no hay que olvidar que el horizonte temporal que estamos contemplando, es decir, el período posterior a la adhesión de España a las Comunidades Europeas, ha seguido viendo algunas crisis bancarias que, en general, habían afectado a entidades muy poco relevantes en el conjunto del sistema, hasta que a finales de 1993 estalla la crisis de Banesto, que puso en juego no sólo la supervivencia futura de esta entidad, sino también la credibilidad —nacional e internacional— sobre el conjunto de la banca española, incluyendo la del Banco de España como órgano supervisor del sistema bancario.

Afortunadamente, dejando de lado las controversias que siempre planean sobre la oportunidad y la forma concreta de la súbita intervención de cualquier autoridad supervisora en la actuación de una entidad bancaria con el objetivo de intentar su supervivencia cuando la misma se considera en grave peligro, hasta el punto de afectar significativamente a la estabilidad del sistema bancario, lo que generalmente conlleva la aportación de importantes fondos públicos o del conjunto del sistema bancario, la solución que se dio a esta crisis debe considerarse, a cierta distancia ya de los hechos que la provocaron, ejemplar desde el punto de vista técnico, lo que debe servir de precedente importante a las que puedan surgir en el futuro.

En cuanto a la protección de los consumidores, se trata de un aspecto que algunos consideran que ha sido relativamente secundario en el proceso de construcción europea, independientemente de la creciente importancia que pueda cobrar en el futuro. El ámbito bancario es un claro ejemplo de ello, ya que, dejando de lado la reciente Directiva sobre sistemas de garantías de depósitos, pendiente de trasponer al derecho español, cuyo objeto tiene evidentes conexiones con la supervisión prudencial, hasta el momento solamente el crédito al consumo, que no es exclusivo de dicho ámbito, ha sido objeto de regulación expresa por parte de la Comunidad Europea, recientemente traspuesta a nuestro país con la Ley 7/1995, de 23 de marzo, de crédito al consumo.

En realidad, la protección de los consumidores, independientemente de que sus principios básicos

puedan ser objeto de regulación a un nivel superior, tiene un marcado carácter nacional, ya que los consumidores que se pretende proteger son, en general, quienes disponen de menos medios para defenderse por sí mismos, lo que implica que dicha protección será normalmente más efectiva si se ejerce por las autoridades más próximas y mejor conocedoras de sus situaciones concretas ante cada materia objeto de la misma.

En este sentido, nuestra adhesión a la Comunidad Europea ha implicado la incorporación a un grupo de países que, en general, se habían adelantado al nuestro en el campo de la protección de los consumidores, lo que explica que, aun en ausencia de regulación comunitaria expresa, en nuestro país se haya producido, sobre todo en épocas muy recientes, un constante desarrollo de las normas de este tipo en el campo bancario, tanto para toda clase de operaciones como para aquellas que son especialmente relevantes con vistas a esta finalidad por su amplia utilización por los consumidores minoristas, como es el caso de los préstamos hipotecarios.

La protección de los consumidores minoristas de los servicios bancarios debe contemplarse a la luz de la reciente recuperación de la relevancia de este tipo de clientes en las estrategias de actuación de muchas entidades bancarias, como base de partida, en su caso, de una banca más universal e, incluso, de alcance internacional, lo que justifica que dichas entidades se preocupen, más allá del mero cumplimiento de las normas, de la generación de un importante grado de confianza por este tipo de clientes, tanto más necesaria cuando pueden ser objeto de fuertes campañas publicitarias por parte de entidades competidoras, tal y como ha sucedido con diversos productos bancarios y parabancarios en los últimos años en nuestro país.

3. La respuesta de los agentes económicos

La adhesión a la Comunidad Europea ha tenido una diferente respuesta en los distintos agentes económicos directamente relacionados con el sistema bancario español, de los que sólo vamos a ocuparnos en este trabajo del Estado, por un lado, y de las entidades pertenecientes al mismo, por otro, ya que, para el tema concreto que nos ocupa, otro tipo de agentes económicos, como los empleados de dichas entidades —o sus sindicatos— y los consumidores —o sus organizaciones representativas— no han jugado un papel tan central como los anteriores.

Esto es así porque, en el fondo, lo que se ha puesto en juego con la adhesión es, en último término, la posición competitiva de las entidades de depósito ante un entorno regulador sustancialmente distinto al anteriormente vigente, de forma que, mientras la defensa de dicha posición ha descansado, fundamentalmente, sobre las estrategias de actuación de cada una de las entidades, la nueva regulación ha sido responsabilidad de los órganos legislativos o administrativos del Estado con competencia para elaborarla, de acuerdo con el rango de cada una de las normas implicadas.

3.1. El Estado

Las diferentes instituciones del Estado implicadas en la regulación del sistema financiero en general, y del sistema bancario en particular (Cortes Generales, Gobierno, Ministerio de Economía y Hacienda, Banco de España, pero sin olvidar las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias), han jugado un importante papel en la medida en que han sido muchas y variadas las reformas normativas necesarias para adaptar la regulación española en esta materia, en forma de leyes, decretos, órdenes ministeriales o circulares, por mencionar los diferentes tipos de disposiciones habituales en este campo.

La regulación financiera española de carácter general desde la adhesión a las Comunidades Europeas ha sido objeto de un reciente y completo análisis en Casado, Campoy y Chuliá (1995), que cuenta, además, con un detallado apéndice temático, lo que nos excusa de dedicar una especial atención a este importante punto en el presente trabajo.

En principio, la regulación bancaria española se ha preocupado de trasponer o desarrollar los principios derivados de la normativa comunitaria sin perjudicar innecesariamente la posición competitiva de las entidades nacionales, lo que supone un seguimiento bastante fiel de esta última, aunque no siempre en términos de los plazos obligados para efectuar dicha adaptación, como demuestra el considerable retraso —en parte explicable por la celebración de elecciones generales en 1993— con que se ha procedido a trasponer al derecho español la norma básica para la construcción del mercado único bancario, cual es la Segunda Directiva de coordinación bancaria, que no se completó hasta la publicación de la Ley 3/1994, de 14 de abril.

Una cuestión candente en algunos momentos del período que estamos analizando y estrechamente relacionada con la regulación mencionada, que no tiene su origen en la adhesión de España

a la Comunidad Europea, sino en nuestra Constitución y en los correspondientes estatutos de autonomía, ha sido la repetida puesta en discusión de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las entidades de depósito que entran en el ámbito de competencia de las comunidades autónomas (cajas de ahorros y cooperativas de crédito), circunstancia que podría haber implicado un importante grado de parcelación en la regulación de lo que es, y debe seguir siendo, un sistema bancario —y financiero— unificado, especialmente ante la perspectiva de su progresiva integración en un sistema más amplio a nivel europeo. En este tema, el Tribunal Constitucional, a través de un conjunto de sentencias, ha sentado una doctrina que, en términos generales, preserva esa unidad en lo que se refiere a los aspectos básicos de carácter sustantivo, pero que, sin embargo, admite la variedad en otras cuestiones que, en principio, no se consideran que posean dicho alcance.

En definitiva, como consecuencia directa de la adhesión de España a la Comunidad Europea, una adecuada comprensión de la regulación de nuestro sistema bancario exige, actualmente, contemplar la misma en sus dos niveles básicos de carácter general: el comunitario y el nacional, los cuales, sin embargo, no resultan del todo suficientes, en la medida en que deben completarse con el nivel autonómico en algunos campos, como es el caso de las cajas de ahorros. La dilatada extensión de esta regulación puede comprobarse, bien en el Banco de España (1990), bien en los números monográficos sobre Ordenación Financiera de las Comunidades Autónomas: Cajas de Ahorros que ha venido publicando la Fundación FIES en su revista *Papeles de Economía Española. Suplementos sobre el Sistema Financiero* (actualmente *Perspectivas del Sistema Financiero*), el último de los cuales es FIES (1990).

Al margen de su papel regulador, el Estado también ha venido participando directamente en el sistema bancario a través de entidades que estaban, y siguen estando actualmente, bajo su control directo. En términos generales, estas entidades eran, en el momento de la adhesión de España a la Comunidad Europea, las siguientes, dejando aparte el ICO, por el motivo antes apuntado:

— Un banco sujeto al régimen general de este tipo de entidades, incluso con parte de su capital en manos de accionistas privados, aunque con algunas peculiaridades específicas derivadas de la participación que venía desarrollando históricamente en la canalización del crédito oficial a la exportación: el Banco Exterior de España (BEX).

— Una caja de ahorros, la única no confederada entonces existente: la Caja Postal de Ahorros, que en 1991 se convirtió en banco con el nombre de Caja Postal.

— Cuatro entidades oficiales de crédito, que en 1988 pasaron a convertirse en filiales del ICO: Banco Hipotecario de España (BHE), Banco de Crédito Agrícola (BCA), Banco de Crédito Local (BCL) y Banco de Crédito Industrial (BCI), este último absorbido en 1991 por el BEX. Estas entidades se habían caracterizado, históricamente, por su importante papel en la provisión de diversas modalidades de financiación privilegiada a determinados sectores económicos, las cuales no podían mantenerse en el marco de un sistema bancario totalmente liberalizado, fundamentalmente por su carácter distorsionador de la formación de precios y, en definitiva, de la competencia en el seno del sistema.

En 1991 se crea la Corporación Bancaria de España (popularmente conocida como Argentaria), que aglutinó todas estas entidades en un único bancario grupo público, que debe competir, en principio, en igualdad de condiciones con el resto de las entidades de depósito, lo que, desde un punto de vista formal, no se logra totalmente hasta que la Ley 3/1994 hace desaparecer la condición de entidad oficial de crédito. En 1993, las acciones de Argentaria fueron objeto de privatización en dos tandas, de forma que algo menos del 50 % de su capital social pasó a manos privadas, españolas y extranjeras, siendo previsible que en un futuro muy inmediato se continúe este proceso, lo que supondría que la participación del Estado se reduzca significativamente por debajo del 50 %.

Por consiguiente, el Estado no sólo ha jugado un insustituible y obligado papel de configurador de un nuevo entorno normativo para el conjunto del sistema bancario español, en línea con las exigencias y directrices fijadas por la normativa comunitaria en este campo, sino que ha intervenido directamente en la conformación del nuevo marco competitivo de dicho sistema, racionalizando el conjunto de entidades de crédito públicas, tanto desde el punto de vista interno —configurando un único grupo bancario que, bajo un modelo conocido como *banca federada*, intenta dotar de unidad de actuación a un conjunto de entidades que, en términos generales, podrían considerarse como especializadas en diversas áreas del negocio bancario, intentando aprovechar las sinergias positivas que puedan generarse entre ellas a través de su coordinación centralizada— como externo, en la medida en que la incorporación de un importante porcentaje de accionistas privados, y la subsiguiente cotización

de las acciones en bolsa, no sólo deben hacer más transparente la gestión del grupo, sino que también la enfrentan a las exigencias derivadas de su presencia permanente en bolsa, y, en particular, a la necesidad de tener en cuenta los intereses de sus accionistas, públicos y privados.

3.2. Las entidades de depósito

Como ha quedado expuesto anteriormente, con ocasión de la adhesión de España a la Comunidad Europea y el posterior desarrollo del mercado único bancario, las entidades de depósito han visto alterado su entorno de actuación tradicional de una forma muy significativa, que las ha supuesto enfrentarse a mayores presiones competitivas.

Ante esta realidad, la reacción de las diferentes entidades ha sido muy variada, aunque sólo vamos a centrarnos aquí, en primer lugar, en aquellas actuaciones con influencia directa en la configuración externa, bien del correspondiente grupo de entidades, bien del conjunto del sistema bancario. Por tanto, dejamos de lado otras actuaciones que podríamos calificar internas a las entidades, como son las que se han plasmado en reorganizaciones de estructuras, formación de personal, desarrollo de capacidades técnicas, particularmente por lo que se refiere a la informática, adaptación o desarrollo de estrategias comerciales, cambios de imagen, ampliación de las líneas de productos y servicios, etc., aspectos todos ellos que, normalmente, tienen una especial relevancia para el éxito o el fracaso de las estrategias de cualquier entidad en concreto, pero que, en general, resultan más difíciles de sistematizar al nivel del conjunto de las mismas en un trabajo como el presente.

En segundo lugar, vamos a referirnos también a la apertura internacional del sistema bancario español, en un doble sentido:

a) el que se deriva de la presencia de entidades extranjeras en España, ya que la misma condición, lógicamente, las posibilidades competitivas de las entidades españolas;

b) el que se deriva de la mayor internacionalización de las entidades españolas, no sólo como estrategia defensiva ante la presión de las anteriores, sino como estrategia válida en sí misma, teniendo en cuenta la mayor integración económica y financiera que se observa entre los distintos países.

3.2.1. Cambios en la configuración del sistema bancario

En general, las actuaciones sobre las que nos interesa centrar nuestra atención en este epígrafe

tienen mucho que ver con el tamaño o dimensión de las entidades españolas operantes en el sistema bancario y, por eso mismo, con el número de entidades que lo forman, incluyendo la consideración de las mismas al nivel de grupos de entidades independientes. En este sentido, dejando de lado el caso, ya comentado, del grupo Argentaria, las principales actuaciones que se han observado pueden agruparse en torno a los siguientes supuestos básicos:

1. *Fusiones o adquisiciones dentro de un mismo sector de entidades*, con el consiguiente efecto reductor en el número de éstas en el primer caso, independientemente de que la fusión suponga la creación de una nueva entidad o la absorción de una o varias por otra. Como operaciones más llamativas en esta dirección podemos señalar:

a) las fusiones registradas entre algunos de los tradicionales grandes bancos privados españoles, que han dado lugar a los actuales Banco de Bilbao Vizcaya (BBV) y Banco Central Hispanoamericano (BCH);

b) el amplio número de fusiones registradas entre cajas de ahorros confederadas, que han supuesto pasar de las 77 entidades de este tipo existentes a comienzos de 1986, aunque la primera fusión de esta etapa no tuvo lugar hasta 1989, a sólo 50 a comienzos de 1995, lo que supone una reducción del número de las mismas de un 35 %;

c) la toma de control de Banesto por el Banco de Santander en el marco de la operación de saneamiento de la primera entidad, que había requerido una importante recapitalización de la misma por el Fondo de Garantía de Depósitos en establecimientos bancarios, cuyas acciones fueron adjudicadas a la segunda entidad mencionada, aunque parte de las mismas tuvieron como destino final los poseedores de las restantes acciones de Banesto, de acuerdo con las condiciones bajo las que se efectuó dicha adjudicación.

2. *Control o absorción de entidades de un sector por las de otro*, con todo lo que ello implica de pérdida de la estanqueidad históricamente mantenida entre los grupos tradicionales de entidades, especialmente por lo que se refiere al control de bancos por parte de cajas de ahorros o, incluso, cooperativas de crédito, posibilidad que había estado expresamente vedada hasta hace muy pocos años.

a) En la medida en que la configuración jurídica de los bancos es distinta, y generalmente más flexible, que las correspondientes a las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito, los bancos controlados por uno u otro tipo de entidades conservan su personalidad jurídica propia, aunque formando

parte de grupos bancarios encabezados por alguna o algunas de estas entidades.

b) Otra cuestión distinta son las numerosas absorciones de cooperativas de crédito (tanto cajas rurales como otro tipo de cooperativas de crédito) por algunas cajas de ahorros, en el marco de operaciones de saneamiento de las primeras, con la consiguiente reducción del número de entidades de este sector, que ha pasado de 146 a principios de 1986 a 96 a finales de 1994, sin contar las entidades pendientes de baja a esta última fecha, lo que supone una reducción del 34 % en el número de estas entidades, de cuantía muy similar, por tanto, a las antes señaladas para las cajas de ahorros.

3. *Venta de filiales y de oficinas a otras entidades*. Determinados grupos bancarios han podido considerarse a sí mismos sobredimensionados en algún momento de su historia reciente, bien como consecuencia de haber pasado por una operación de fusión en una fecha más o menos inmediata, bien en virtud de cualquier otro tipo de planteamiento estratégico, lo que ha justificado la venta de filiales del grupo, o de oficinas pertenecientes a cualquiera de sus entidades, a quienes estuvieran dispuestos a comprarlas por un precio aceptable para la entidad vendedora. En general, las entidades compradoras de filiales de bancos han sido de nacionalidad extranjera, o bien se ha tratado de cajas de ahorros españolas, en cuyo caso se trataría de la contrapartida al supuesto 2 a) precedente.

4. *Independencia como entidad individual*. Este tipo de actuaciones pretende ser el contrapunto de los anteriores, ya que refleja el importante hecho de que un buen número de las entidades independientes actualmente operantes en el sistema bancario español siguen siendo las mismas que ya lo hacían en el momento de la adhesión de España a la Comunidad Europea, sin perjuicio de que muchas entidades pueden haber experimentado transformaciones internas muy significativas o, incluso, haber cambiado sensiblemente de imagen externa.

En principio, la independencia de una entidad puede deberse tanto a una vocación expresa por parte de la misma en esta dirección como a la falta de oportunidades adecuadas para fusionarse con, o ser adquirida por, otra entidad, o bien para comprar otras entidades. Como ambas posibilidades no siempre resultan fácilmente distinguibles entre sí desde fuera de una entidad concreta, vamos a centrar nuestra atención en la independencia vocacional, ya que la posibilidad alternativa implica una situación más o menos inestable en el tiempo, lo que, en último término, la reconduciría hacia

algunas de las actuaciones anteriores. En este sentido, la cuestión fundamental que se puede plantear es la validez de esta estrategia de independencia ante un entorno mucho más amplio y con una mayor intensidad de la competencia.

Lo primero que hay que decir a este respecto es que, si bien el mercado único europeo se ha decantado formalmente por un concepto de banca universal, esto es así porque se trata de la concepción más amplia posible del negocio bancario, que no tiene por qué impedir la presencia de entidades especializadas, bien en áreas muy concretas del negocio bancario, bien en determinados tipos de clientela, o bien en las zonas geográficas de las que son originarias, incluso cuando este tipo de entidades no forman parte de un grupo bancario mayor. Es cierto que dicha especialización conllevará, en la mayor parte de los casos, una dimensión comparativamente más reducida que otras entidades de orientación más general, pero, al mismo tiempo, puede suponer mayores posibilidades de éxito, siempre que este tipo de entidades sean conscientes de las limitaciones derivadas de su posición y que sus estrategias estén sólidamente fundadas y sean defendibles frente a una competencia de alcance más amplio.

En este sentido, conviene recordar que el carácter marcadamente territorial de algunas entidades de depósito, como es el caso típico de las cajas de ahorros, pueden dotar a éstas de una ventaja comparativa importante, basada en la mejor imagen de las mismas en sus respectivas zonas originarias, así como en el mayor conocimiento que pueden tener estas entidades de la clientela pertenecientes a las mismas y más vinculadas a dichas zonas, fundamentalmente familias y pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, también conviene llamar la atención sobre el hecho de que este tipo de actuaciones, que sólo constituyen una alternativa más entre las disponibles, no garantizan por sí mismas el éxito de la entidad. En este sentido, observamos dos posibles vías a través de las cuales una entidad con vocación de independencia puede perder ésta, o bien dejar de existir como tal:

a) Una crisis de la entidad suficientemente grave, que altere sustancialmente sus condiciones de rentabilidad o de solvencia, cuya posibilidad no debería presuponerse, como nos recuerda el caso de Banesto en nuestro país y el de diversas entidades de gran tamaño en otros, sólo para las entidades de mediana o pequeña dimensión; por el contrario, las consecuencias de la crisis pueden ser mucho más graves y bastante más difíciles de solventar en un banco de elevado tamaño.

b) La oferta de un precio suficientemente atractivo a los accionistas de la entidad, en el caso de que la misma adopte una forma societaria, que permitiera a la entidad oferente hacerse con una posición de control en la misma, con o sin el apoyo del órgano de administración o de la dirección de ésta. En España hemos tenido recientemente ocasión de comprobar cómo, a través de una estrategia de este tipo, una importante caja de ahorros se ha hecho con el control de un banco regional independiente, tradicionalmente muy vinculado a su zona originaria.

Al margen de que esta segunda vía no resulta aplicable a entidades, como las cajas de ahorros, que no tienen propietarios expresos, hay que tener muy en cuenta que presupone la existencia de una entidad capaz de ofrecer un precio suficientemente atractivo para conseguir el control de otra que, hasta el momento, permanecía independiente, lo cual, en muchos casos, reduce sustancialmente el abanico de posibles entidades oferentes, no sólo debido al importe que, en su caso, tendrían que aportar, sino también por la necesidad de rentabilizar esta misma inversión, lo que presupone que la adquisición pretendida encaje adecuadamente en la estrategia de la entidad oferente.

3.2.2. *La internacionalización del sistema bancario*

La actual apertura del sistema bancario español a entidades originarias de otros países no se deriva directamente de la adhesión de España a la Comunidad Europea, sino que, con carácter general, es consecuencia directa de la reforma normativa que en este sentido se produjo a mediados de 1978 (Real Decreto 1.388, de 23 de junio), prescindiendo de las cuatro entidades cuya presencia en nuestro país se remonta a fechas mucho más tempranas en el tiempo y de otros casos particulares originados en los años inmediatamente anteriores a dicha fecha.

Dicho Decreto y los precedentes inmediatos que sustentan los casos particulares mencionados pueden considerarse, a su vez, fiel reflejo de la creciente dependencia de nuestro país en lo que a financiación exterior se refiere, por lo que no resulta extraño que la presencia de entidades extranjeras en nuestro país comenzara algunos años antes a la adhesión a la Comunidad Europea. Un interesante análisis de esta presencia, que cubre un horizonte temporal iniciado en 1978 y concluido en 1990, puede verse en Álvarez e Iglesias-Sarria (1992).

En cualquier caso, esta adhesión impulsa significativamente al alza la presencia de entidades extranjeras en el sistema bancario español, no sólo mediante la implantación de sucursales o filiales de nueva creación, sino también mediante la adquisición de bancos a sus anteriores propietarios. Mientras que esta última posibilidad no altera el censo de entidades operantes en España, la primera sí lo hace, circunstancia decisiva para explicar que, en contraste con lo sucedido con las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito, el número de bancos haya aumentado en España desde los 139 existentes a principios de 1986 hasta los 164 de finales de 1994, sin contar una entidad pendiente de baja, lo que supone un incremento de un 15 %, si no consideramos las cuatro entidades ya existentes en la primera de dichas fechas que entonces no eran propiamente bancos, por ser caja de ahorros o entidad oficial de crédito.

Esta evolución en el número de bancos operantes en España adquiere mayor relevancia si consideramos que, a pesar del incremento del número de ellos, el total de las entidades de depósito desciende de forma significativa desde la adhesión a la Comunidad Europea, ya que se pasa de un total de 364 inmediatamente antes de la misma hasta 308 a finales de 1994, lo que supone una disminución del 15 %, sin contar nuevamente las entidades pendientes de baja en esta última fecha y sin computar en ambas las antiguas entidades oficiales de crédito.

Además de incrementar la presencia de entidades extranjeras en España, la puesta en marcha efectiva del mercado único europeo desde el 1 de enero de 1993 ha supuesto la incorporación a nuestro sistema financiero de una nueva modalidad de presencia operativa de entidades de crédito de otros países, que no implica la necesidad de contar con un establecimiento en nuestro país, al amparo de la libertad de prestación de servicios, que en el campo concreto que nos ocupa aparece regulada en la segunda directiva de coordinación bancaria. A finales de 1994, un total de 44 entidades de crédito de otros estados miembros de la Unión Europea operaban en España bajo esta modalidad.

Las modalidades de presencia operativa a las que nos acabamos de referir, filiales sucursales y prestación de servicios, no agotan todas las posibilidades de presencia o relación, más o menos directa, de entidades bancarias extranjeras con nuestro país, ya que:

a) Hay que considerar también la posible utilización de las *oficinas de representación*, la clásica modalidad de presencia no operativa, por eso

mismo no directamente afectada por el mercado único, en el campo bancario internacional, modalidad que, al término de 1994, emplean un total de 69 entidades extranjeras.

b) No pueden olvidarse todas las posibilidades de cooperación interempresarial entre entidades de diferentes países, desde los simples acuerdos de colaboración en temas concretos hasta las tomas de participaciones recíprocas en los correspondientes capitales sociales.

En cuanto a la internacionalización de las entidades de crédito españolas, el hecho de que recientemente hayamos publicado un artículo sobre este mismo tema en el número 62 de esta misma revista *ECONOMISTAS*, dedicado a la *internacionalización de la empresa española*, Valero (1994) nos excusa de dedicar una mayor atención a la misma. Simplemente deseamos recordar aquí que este proceso de internacionalización ha cobrado una creciente importancia, sobre todo por el lado de la inversión (es decir, del activo de las entidades), una vez que se acabó de dismantelar en España, a comienzos de 1992, el régimen tradicional de control de cambios que venía imperando anteriormente, lo que abrió un amplio abanico de posibilidades para la internacionalización financiera de todo tipo de agentes económicos españoles, incluyendo las propias entidades bancarias.

4. Valoración y perspectivas

La valoración de la influencia de la adhesión de España a las Comunidades Europeas sobre el sistema bancario español debe considerarse globalmente positiva hasta la fecha, aunque sólo sea porque ha dotado al mismo de un importante marco de referencia para un proceso de apertura y de reforma que habría que haber emprendido en todo caso, teniendo en cuenta la evolución reciente que se ha registrado en el conjunto de las economías occidentales y, particularmente, en sus sistemas financieros.

Este marco de referencia, por su propio carácter supranacional, no depende, por otra parte, de los avatares políticos nacionales, lo cual le dota de una mayor estabilidad. Teniendo en cuenta que los aspectos generales de dicho marco para el sistema bancario ya están elaborados y en vigor, esta estabilidad debe considerarse globalmente beneficiosa para las entidades concretas, en la medida que la principal preocupación de éstas no debe ser ya la adaptación a nuevos cambios normativos de carácter básico o fundamental —sin que puedan excluirse, desde luego, nuevas regulaciones de

carácter complementario o de adaptación técnica—, sino la defensa de su posición competitiva en un entorno que se ha hecho menos favorable en este terreno, tanto por una intensificación de la competencia dentro del sistema bancario como por la aparición de nuevos competidores fuera del mismo.

En esta misma dirección debemos destacar que la atención de las autoridades públicas sobre el sistema bancario en su conjunto y por las entidades concretas que lo forman también ha sufrido un importante desplazamiento, puesto que ya no pasa tanto por la posibilidad de intervenir indirectamente en las mismas para la defensa o fomento de determinadas opciones de política económica, finalidad para la que se dispone de otras alternativas, como en garantizar su competitividad, solidez y solvencia, fundamentalmente a través de la regulación y de la supervisión. Este cambio de perspectiva, al explicitar mejor las consecuencias y costes de la política económica, debe contribuir a un mejor diseño de ésta, especialmente cuando su formulación pasa por un aumento del gasto público o una reducción de los ingresos, vías ambas que pueden estar muy limitadas en lo sucesivo por el control (2.ª fase) y posterior prohibición (3.ª fase) de los déficit públicos excesivos que implican el desarrollo de la UEM.

4.1. Configuración futura del sistema bancario

Si bien el conjunto de las entidades de depósito españolas ha salido fortalecido del proceso de adaptación a este nuevo entorno, para el que, incluso, se venía preparando desde hace varios años, esta conclusión favorable no puede extenderse a cada una de las entidades concretas, ya que no todas ellas cuentan con una posición competitiva igualmente fuerte o defendible, ni todas ellas han seguido las mismas estrategias, incluso cuando consideramos las entidades dentro de un mismo sector o que cuentan con características más o menos análogas, como puede ser, por ejemplo, un determinado tamaño.

En este sentido, no hay que olvidar que la construcción de un espacio financiero europeo unificado, aunque persigue impulsar en último término el crecimiento económico en esta área, eliminando las barreras al mismo tiempo que no se justificarían racionalmente a ese nivel, no conlleva ninguna protección especial para las entidades concretas que compiten en él. Por el contrario, al enfrentar a éstas con un entorno competitivo completamente nuevo y menos acogedor, supone un incremento de la posibilidad de fracaso, especialmente si se

tiene en cuenta que el nivel de los riesgos financieros en general también se ha incrementado.

Esta realidad se encuentra en la base de las importantes transformaciones que se han visto en la población de entidades de muchos sistemas bancarios europeos, incluyendo nuestro país, generalmente en la línea de un menor número de las mismas, pero más fortalecidas y mejor preparadas para enfrentarse al nuevo entorno competitivo. En este sentido, en la medida en que el proyecto del mercado único bancario es un proceso abierto, tanto más cuando superponemos al mismo el desarrollo futuro de la UEM, los mapas bancarios de los distintos países, y particularmente del español, no pueden considerarse, hoy por hoy, suficientemente estabilizados, por lo que, previsiblemente, seguiremos viendo cambios en los mismos, más o menos significativos según los casos.

Por otro lado, no se trata sólo de cambios en la población de entidades, ya que la multiplicidad de las situaciones de partida, así como la variedad de estrategias seguidas por ellas, debe aumentar, al menos en principio, el grado de diversidad de las mismas, incluso cuando pertenezcan a sectores de entidades que pueden diferenciarse claramente de los demás, bien por su forma jurídica o por su orientación benéfico social. Posteriormente, podría pensarse que el devenir de la competencia tendería a reducir esta diversidad, en la medida en que terminarían decantándose las estrategias o actuaciones que tienen éxito frente a las fracasadas. Pero, aun siendo esto último cierto, también lo es la existencia de múltiples modalidades disponibles para enfrentarse con éxito a la competencia, que, por otra parte, pueden evolucionar con el transcurso del tiempo.

Estas consideraciones apuntan a la enorme dificultad con que nos encontramos actualmente a la hora de anticipar hacia dónde se dirige el sistema bancario europeo y, dentro del mismo, del sistema bancario español. No obstante, dentro de este último, en la medida en que van entrando cada vez más en colisión directa por los mismos segmentos de clientes con productos y servicios directamente competitivos entre sí, podemos anticipar una progresiva pérdida de relevancia, que no implica necesariamente su completa eliminación, de las distinciones tradicionalmente existentes entre las entidades de depósito de nuestro país, basadas en su forma jurídica y en la orientación básica de su actividad, capitalista en los bancos y benéfico-social en las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito, aunque el papel de estas últimas dentro del sistema sea relativamente reducido.

En particular, resulta muy difícil que se mantenga mucho tiempo más la tendencia que se viene observando para el período temporal que estamos analizando, según la cual las cajas de ahorros vienen siendo las claras vencedoras de la lucha por la competencia en el sistema financiero español, fundamentalmente frente a la banca, en la medida en que estas entidades vienen ganando cuota de mercado de forma prácticamente constante en dicho período en las dos grandes áreas del negocio bancario tradicional: captación de depósitos, donde ha llegado a superar a la banca, y concesión de créditos, donde todavía existe un importante margen a favor de esta última, lo que permite esperar nuevos avances por parte de las cajas de ahorros. Estos últimos deben apoyarse en una mayor atención por las mismas a los clientes empresariales, donde tradicionalmente ha estado mucho más presente la banca.

En cambio, por lo que se refiere a los depósitos, la tendencia apuntada se apoya, en buena parte, en los progresos de la desintermediación, fundamentalmente a través de los fondos de inversión, que cabe esperar se moderen en el inmediato futuro, una vez que los inversores han conocido el importante nivel de riesgo de mercado que conllevan estos fondos frente a la seguridad en este terreno de los clásicos depósitos bancarios, cuya remuneración se ve impulsada al alza por el propio efecto de la competencia.

A medio plazo, teniendo en cuenta que la Directiva de servicios de inversión permite que las entidades de crédito puedan ser miembros directos de los mercados de valores, y más concretamente de las bolsas, aunque España dispone de un período transitorio que se puede prolongar, en principio, hasta el 31/12/1999, se puede anticipar que los grandes bancos españoles se harán algo mayores en tamaño como tales bancos si acaban absorbiendo, como parece bastante previsible, a las sociedades de valores y bolsa que tienen como filiales, opción bastante menos disponible para las cajas de ahorros, ninguna de las cuales, ni siquiera las más grandes, dispone de una sociedad de valores y bolsa bajo su completo control.

Al margen de las tendencias generales, no pueden dejarse de lado las estrategias, defensivas y agresivas, de cada uno de los bancos dentro de la competencia por el negocio bancario en nuestro país, tanto los tradicionales bancos privados como los antiguos bancos públicos, cada vez más en línea con los anteriores, especialmente si, como se espera, prosigue la senda de progresiva privatización del grupo Argentaria, sin olvidar tampoco la banca extranjera, cuya creciente presencia en

nuestro país apunta, en último término, hacia la consecución de una cuota de mercado suficientemente rentable para justificar la misma. En general, los bancos constituyen, por su propia configuración jurídica, las entidades más flexibles y, por tanto, más susceptibles de verse sometidas a profundos cambios, incluyendo posibles crisis de algunas entidades, por lo que este grupo de entidades es, potencialmente, el menos estable en lo que se refiere a su posible configuración futura.

La relevancia que han adquirido actualmente las cajas de ahorros en nuestro sistema bancario, sin apenas parangón en otros países europeos, donde en algunos de ellos estas entidades están retrocediendo, o incluso han desaparecido como tales, así como las peculiaridades y limitaciones que se derivan de su configuración jurídica actual, despiertan algunos interrogantes interesantes sobre el futuro del sector en España, sobre los cuales no resulta fácil pronunciarse en estos momentos de una forma concluyente, más allá de reconocer la necesidad de que estas entidades cuenten, en todo caso, con un marco de actuación suficientemente estable y flexible para que el conjunto de las mismas puedan desarrollar con éxito una posición competitiva sólida a largo plazo. No puede olvidarse que, dejando de lado la influencia genérica de la competencia sobre este sector dentro del sistema bancario español, la configuración básica del mismo no depende, en último término, de ninguna normativa a nivel comunitario, sino de la legislación nacional, y, más concretamente, de la correspondiente a cada comunidad autónoma, por lo que los grados de libertad existentes para alterar dicha configuración son muy elevados y muy susceptibles de recoger los criterios que a este respecto mantenga el órgano político de turno competente en cada ámbito.

Los interrogantes mencionados no se refieren a la supervivencia de las cajas de ahorros, con diferencia históricamente las entidades más seguras de nuestro sistema bancario, como demuestra bien claramente no sólo la ausencia de crisis dentro del sector, sino también, como consecuencia directa de ello, la evolución de su Fondo de Garantía de Depósitos, frente a los correspondientes a la banca y a las cooperativas de crédito, pese a que de esta misma historia pasada no se puede deducir sin más la ausencia de una posible crisis en el futuro de alguna de estas entidades. Por el contrario, dichos interrogantes afectan a aspectos más estructurales del sector, tales como los siguientes:

a) El número de cajas de ahorros, teniendo en cuenta las progresivas dificultades que para dar nuevos pasos en esta dirección está mostrando el

intenso movimiento de fusiones que se ha registrado recientemente dentro del sector, y que, por otra parte, algunas cajas, bien por mantener su vinculación geográfica originaria, bien por retener la orientación que en su momento les asignó su entidad fundadora, son, y previsiblemente seguirán siendo, reacias a perder su identidad, mientras muestren la capacidad suficiente para defender su propia posición competitiva.

b) La elevada vinculación de estas entidades a instituciones políticas, comunidades autónomas y corporaciones locales, a través de los representantes de las mismas en los órganos rectores de las cajas. Aunque esta circunstancia no ha interferido, salvo excepciones muy contadas, con la buena gestión que, en general, han mostrado las cajas de ahorros españolas, no deja de constituir un importante potencial de riesgos para el futuro, teniendo en cuenta tanto los avatares de los posibles cambios en dichas instituciones, incluso de color político, como la posibilidad de que, en algunos momentos, exista una clara divergencia entre las exigencias de competir en un mercado abierto a todo tipo de entidades y los objetivos puestos en las cajas por las correspondientes instituciones políticas, por muy razonables o fundados que sean éstos.

c) Lo apropiado de su configuración jurídica actual en relación con los retos que previsiblemente traerá el futuro a estas entidades, teniendo en cuenta los cambios radicales que ha experimentado la misma en otros países de nuestro entorno, las limitaciones que dicha configuración impone, tanto para la captación de nuevos recursos propios básicos como para poner en juego opciones estratégicas basadas en relaciones de propiedad (por ejemplo, la formación de grupos de cajas), como, sobre todo, que se trata de una configuración que, hoy por hoy, no admite, en principio, otras alternativas, cuando lo más razonable es que dependa, en último término, de las propias entidades afectadas.

4.2. Rentabilidad y consumidores

El nuevo escenario competitivo que vive el sistema bancario español ha traído consigo una mayor atención a los consumidores de las entidades, lo que ha implicado, sobre todo, la oferta de precios y condiciones suficientemente atractivos a los mismos, tanto por el lado del activo como del pasivo, con el consiguiente efecto depresivo en los márgenes financieros, que, situados históricamente por encima de otros países de nuestro entorno, en parte por el elevado peso de los coefi-

cientes obligatorios, han mostrado en los últimos años una acusada tendencia a la baja, en términos del balance medio, que no ha podido compensar totalmente la generación de ingresos adicionales en forma de comisiones y otros conceptos.

Es cierto que, en principio, los precios y condiciones más competitivos de los productos y servicios bancarios deben, en último término, aumentar la demanda de los mismos, pero esta circunstancia ofrece poco consuelo a las entidades de depósito si parte, al menos, de la nueva demanda se dirige a otras alternativas disponibles fuera del sistema bancario, donde los precios pueden ser todavía más atractivos en algunos casos, y, si por otro lado, dichos precios no reflejan adecuadamente los riesgos potenciales incurridos por las entidades en la provisión de los citados productos y servicios.

Como, por otra parte, la estructura del gasto de explotación de las entidades resulta bastante inflexible de adaptar a la baja a corto o medio plazo, dadas las limitaciones que imponen al respecto la plantilla y la red de oficinas previamente existentes, la misma tendencia bajista mencionada se ha reproducido al nivel del margen de explotación, lo que implica un menor margen de maniobra para atender el creciente nivel de riesgos financieros que pesan en último término sobre la cuenta de resultados de las entidades. Es cierto que en algunas entidades y épocas esta circunstancia se ha podido compensar con una mayor generación de ingresos atípicos, pero esta vía de solución no puede considerarse, por su propia naturaleza, recurrente, por lo que no constituye ninguna garantía de supervivencia a medio y largo plazo.

Por tanto, al margen de los movimientos que puedan registrar los tipos de interés y de las variaciones que experimenten los mercados de crédito y de depósitos bancarios, resulta razonable suponer que la generalidad de las entidades de depósito se enfrenta hoy a unas condiciones de rentabilidad relativa significativamente inferiores a su referencia histórica más inmediata, con todo lo que esto puede suponer de cambio en el comportamiento estratégico de algunas entidades, especialmente en aspectos, como puede ser la expansión de la entidad en su conjunto, y más concretamente de su red de oficinas, que implican aumentos importantes de los costes de explotación, al menos en el corto plazo, cuyas perspectivas de rentabilización, dentro de un plazo relativamente breve, se ven ahora como más lejanas o menos probables.

Los consumidores no sólo disponen de productos y servicios bancarios en general más atracti-

vos, sino que también tienen sus intereses mejor protegidos a través del desarrollo de la regulación y de la propia competencia entre las entidades, sin olvidar que han adquirido mayor formación y conocimientos sobre las alternativas disponibles para cada necesidad. Esto último puede contemplarse, como se hace en ocasiones, como un factor más de competencia para las entidades, pero no tiene por qué ser necesariamente así, ya que, como demuestra la denominada *banca personal* (*private banking* en la terminología anglosajona), también puede proporcionar oportunidades de negocio frente a consumidores mínimamente sofisticados y de suficiente poder adquisitivo, cuya necesidad de productos y servicios financieros es capaz de generar un valor añadido relativamente alto para las entidades que puedan proporcionarlos con buenas condiciones de precio y eficacia.

4.3. Hacia la moneda única

Como hemos expuesto anteriormente, la integración europea se viene mostrando en los últimos tiempos un proceso muy dinámico, en la medida en que apenas habiendo comenzado una importante etapa en su desarrollo, el mercado único, se plantea una nueva, la UEM, de enorme calado y consecuencias que, hoy por hoy, no resultan totalmente previsibles. Parte de este dinamismo tiene mucho que ver con el hecho de que es el propio mercado único, y muy especialmente su vertiente financiera, el que demanda la UEM, extremo éste muy interesante de desarrollar por sí mismo, aunque para los fines de este trabajo consideramos más que suficiente remitirnos al estudio oficial de la Comisión de las Comunidades Europeas (1990), «*Un mercado, una moneda*». A este respecto, no debemos olvidar que la primera fase del actual proyecto de UEM comenzó el 1 de julio de 1990, precisamente la misma fecha de entrada en vigor de la plena libertad de movimientos de capitales en la mayor parte de los países de la Comunidad Europea.

Aunque la fase estratégicamente más importante de la UEM con vistas al futuro más lejano sea la tercera, que culminará con la implantación de la moneda única en aquellos países que accedan a la misma, también posee gran relevancia estratégica todo el proceso previo de convergencia, especialmente desde la perspectiva de un país como España, tal como estamos viendo en los últimos tiempos, cuya convergencia resulta cuando menos problemática en la actualidad con vistas a la incorporación de nuestro país al grupo de los que lo hagan a la tercera fase al inicio de la misma, por lo que se ve sometida a épocas de especial tur-

bulencia de variables financieras básicas, como los tipos de interés y los tipos de cambio, que no puede dejar de afectar a las entidades que suministran productos y servicios financieros y, entre ellas, a las entidades de depósito.

La principal consecuencia de la tercera fase de la UEM para las entidades financieras, la citada implantación de la moneda única, tendrá múltiples implicaciones concretas para las entidades de depósito, para cuyo análisis detallado puede consultarse AEB (1993), que no afectarán tanto a éstas como tales —como ha sido el caso del mercado único—, sino más bien a través de la moneda de denominación de la actividad financiera en general y, como consecuencia, a dos de los principales riesgos que condicionan la actividad de dichas entidades de una forma más o menos intensa según los casos:

1. El *riesgo de cambio*, que desaparece frente a las restantes monedas cuyos países se incorporen a la 3.ª fase, como también lo hará el mercado de cambios entre ellas, desapareciendo también las correspondientes comisiones de cambio como posible fuente de ingresos —y costes— de las entidades financieras. Además, no sería nada extraño que el mercado de cambios frente a las monedas no comunitarias tendiera a concentrarse en unos pocos centros financieros, teniendo en cuenta que se trata de mercados que ya son actualmente, desde el punto de vista geográfico, bastante concentrados.

2. El *riesgo de tipos de interés*, en la medida en que activos de igual riesgo deben tener un mismo tipo de interés, reduciéndose las primas de riesgo incorporadas a estos tipos en base al posible riesgo cambiario de su respectiva moneda. Por otro lado, la deuda pública de cada país comunitario, que suele contemplarse dentro del mismo como un activo sin riesgo crediticio, pasará a tenerlo en algún grado, dadas las limitaciones a los déficit públicos y el principio de no corresponsabilidad financiera por parte de la Comunidad Europea o de ningún otro país de la misma que establece el *Tratado de la Unión Europea* (TUE). Al margen de estas circunstancias, el hecho de que la política monetaria dependa de un organismo independiente de los estados miembros, el *Sistema Europeo de Bancos Centrales*, debe tender a reducir la volatilidad de los tipos de interés, en la medida en que éstos ya no responderán a meros factores nacionales.

Como consecuencia de esta reducción de riesgos para los países que se incorporen a la moneda única:

a) Desaparecerán las ventajas que han venido gozando tradicionalmente las entidades financie-

ras de un país respecto de su propia moneda o de los tipos de interés de la misma, e incluso de sus propios mercados financieros —incluyendo los mercados monetarios—, en la medida en que la tercera fase de la UEM tenderá a unificar, por lo menos, las pautas de comportamiento de todos ellos. Como consecuencia, estos mercados tenderán a ganar liquidez y profundidad, lo que, por lo que se refiere a los mercados monetarios —y particularmente al interbancario—, puede afectar negativamente a la validez comparativa de la red de oficinas como catadora de pasivos, especialmente si estas oficinas son pequeñas y, proporcionalmente, costosas.

b) Los sistemas financieros se harán más competitivos y abiertos a las entidades de otros países que también participen a la tercera fase, especialmente cuando se unifiquen, como ya está previsto se haga en algunos casos, algunos aspectos que condicionan su operativa concreta, tales como los sistemas de pago, los coeficientes impuestos por la regulación o, incluso, el tratamiento fiscal de las operaciones financieras. Fruto de esta competencia cabe esperar una reducción de los márgenes, aunque las entidades también se verán beneficiadas por una disminución de su coste de capital, derivada de la reducción de riesgos antes comentada y, previsiblemente, de la bajada de los tipos de interés en aquellos países que previamente los tengan más altos.

c) Las entidades financieras tendrán que efectuar serios esfuerzos, con el apoyo de sus respectivas autoridades reguladoras, para mantener su nivel de competitividad dentro de lo que será, a muchos efectos, un sistema financiero unificado. Esta competitividad debe apoyarse tanto en estructuras de negocio más eficientes como en el empleo de técnicas de gestión adecuadas, sobre todo en aquellas áreas, como puede ser el caso de la tesorería, que previsiblemente adquirirán una relevancia mayor en la tercera fase de la UEM.

d) Como consecuencia de todo lo anterior, continuará la reestructuración de los sistemas financieros implicados, en el sentido de una presencia más intensa en los mismos de entidades de mayor tamaño, sin descartar la posible emergencia de entidades pan-europeas.

En definitiva, todo un conjunto de consecuencias, a las cuales las entidades de depósito españolas no serán ajenas de uno u otro modo. Sin embargo, desde el punto de vista de todas las entidades financieras de nuestro país, con ser importante la fase final, la preocupación actual debe situarse, en mucha mayor medida, en el proceso de convergencia hacia la misma:

1. Porque si dicho proceso fracasa, en el sentido de que España no pueda incorporarse a la tercera fase en la primera ocasión disponible para hacerlo, las entidades españolas accederán a la moneda única cuando las entidades de otros países de la Unión Europea lleven algún tiempo operando con la misma bajo distintos mercados e instrumentos, lo cual, obviamente, tenderá a perjudicar a la posición competitiva de las entidades de nuestro país en el momento en que se produzca su incorporación a la tercera fase.

2. Porque dicho proceso puede provocar importantes tensiones económicas y financieras sobre nuestro país, relativamente alejado actualmente del proceso de convergencia, los cuales, en un régimen de absoluta libertad de capitales, pueden impulsar movimientos de fondos bruscos y cuantiosos fuera de nuestro país, si se cuestiona la capacidad de superar dichas tensiones. Estos movimientos, de producirse, incrementarán, a su vez, la gravedad de tales tensiones, que, de una u otra forma, no podrán dejar de influir sobre las entidades financieras españolas, escenario que no es una mera posibilidad teórica, puesto que ya ha ocurrido en diversas ocasiones desde 1992.

3. Una de las principales fuentes de tensión durante el proceso de convergencia puede ser la presencia de un riesgo de tipo de interés más acusado, ya que, independientemente de que dicho tipo tienda en el futuro a converger con los más bajos de otros países comunitarios, durante la transición a la moneda única dicho tipo puede ser especialmente volátil si se intenta utilizar con frecuencia como mecanismo de defensa de la moneda a la que se refiere ante momentos de especial desconfianza sobre la misma o sobre la marcha de la correspondiente economía ante el proceso de convergencia. Como, al mismo tiempo, el desarrollo del mercado único tenderá a reducir los márgenes financieros, la influencia del riesgo tipo de interés será mucho más notoria en las cuentas de resultados de las entidades de crédito, al reducirse el margen de maniobra disponible para la absorción de dicho riesgo.

Mientras la respuesta a esta preocupación no depende, en último término, de las entidades de depósito españolas, es claro que de la misma puede depender significativamente su futuro dentro de la UEM. Por consiguiente, dichas entidades deben aprovechar este período de transición —en principio no demasiado largo, ya que si se cumplen las previsiones del TUE durará, en todo caso, menos de seis años— para fortalecer al máximo su posición actual, lo que dependerá de la situación particular de cada entidad, aunque cabe ex-

poner algunas áreas de interés común a todas ellas, entre las que destacamos:

— mayor atención al área internacional, especialmente en aquellas entidades donde esta área tiene actualmente un desarrollo más limitado, fundamentalmente dentro de los sectores de cajas españolas y cooperativas de crédito;

— preocupación por la gestión de la entidad en el conjunto de su negocio bancario y, por tanto, desarrollo de técnicas y procedimientos en materias tales como la gestión de tesorería, la gestión de riesgos, la gestión de activos y pasivos, el seguimiento de la rentabilidad de los recursos propios, etc.; en estos campos, la preocupación no debe centrarse sólo en la posición global de la entidad, sino también, y sobre todo, en cómo afectan a la misma sus operaciones concretas, actuales o proyectadas;

— seguimiento de todas las manifestaciones de la innovación financiera —en su triple dimensión de nuevos productos, nuevos mercados y nuevos procedimientos— y sus implicaciones para la entidad;

— disponibilidad de los recursos personales y materiales necesarios para satisfacer adecuadamente los retos anteriores, con la consiguiente atención a las correspondientes necesidades de formación, adecuación a las estructuras organizativas y, en su caso, mejora de los equipos informáticos y de comunicaciones.

A la vista de la experiencia ya recorrida en el desarrollo del mercado único europeo, globalmente no puede ponerse en duda la capacidad de las entidades de depósito españolas para responder adecuadamente a los retos anteriores, de cuya solución emergerán los sistemas financieros de comienzos del próximo siglo, aunque, desde luego, esa capacidad de respuesta no vendrá caída del cielo, sino de la adopción de las decisiones apropiadas por parte de las propias entidades. □

Banco de España-Servicios Jurídicos (1990): Legislación de entidades de depósito y otros intermediarios financieros: normativa autonómica, 2.ª edición, Madrid.

Casado, J. C., Campoy, J. A., y Chuliá, C. (1995): «La regulación financiera española desde la adhesión a la Unión Europea». Documentos de Trabajo, Banco de España-Servicio de Estudios, núm. 9510.

Commission of the European Communities (1990): «One market, one money. An evaluation of the potential benefits of forming an economic and monetary union». European Economy, núm. 44, octubre.

Cuervo, A. (1988): La crisis bancaria en España: 1977-1985. Ariel, Barcelona.

Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social (FIES) (1990): «Ordenación Financiera de las Comunidades Autónomas: Cajas de Ahorros». Papeles de Economía Española. Suplementos sobre el Sistema Financiero, núms. 30/31.

Ontiveros, E., y Valero, F. J. (1994): Introducción al Sistema Financiero Español. Análisis económico y tendencias. Civitas, Madrid.

Valero, F. J. (1994): «La internacionalización de la empresa bancaria española». Economistas, núm. 62, págs. 38-46.

BIBLIOGRAFIA

Alvarez, P., e Iglesias-Sarriá (1992): «La banca extranjera en España en el período 1978-1990». Estudios Económicos, Banco de España, núm. 47.

Analistas Financieros Internacionales (AFI) (1994): Guía del Sistema Financiero Español. AFI-CECA, Madrid. Obra dirigida por D. Manzano y F. J. Valero.

Asociación Española de Banca Privada (AEB) (1993): «Las consecuencias de la Unión Económica y Monetaria para la banca y los mercados financieros». Documentos de Trabajo, AEB, septiembre.

Las telecomunicaciones españolas

1. Introducción

El sector español de las telecomunicaciones ha conocido profundas transformaciones desde que el 1 de enero de 1986 España se incorporó a la Comunidad Europea. Por un lado, por el espectacular desarrollo de infraestructuras y servicios que se ha registrado en este período y, por otro, porque el sector de las telecomunicaciones vive actualmente un intenso proceso de renovación que afecta a todos los órdenes de su actividad: la tecnología, el marco regulatorio, el mercado y los agentes que en él intervienen.

Para entender y situar adecuadamente este profundo cambio de las telecomunicaciones españolas, y que vamos a intentar resumir en estas páginas, quizá convenga dedicar al inicio unas líneas a explicar el contexto mundial en el que estos cambios se sitúan.

Los últimos diez años, y especialmente los últimos cinco, están siendo testigos de la mayor transformación, cuantitativa y cualitativa, experimentada por este sector en su, casi, un siglo de historia. De ser una actividad prácticamente monopolio, dominado por el concepto de servicio público y fuerte tutela estatal, monopólica, de reacciones paquidérmicas y con una clara segmentación geográfica, ha pasado a convertirse en un negocio multiproducto, con claros objetivos y gestión empresariales, en proceso de privatización y abierto a la competencia, ágil y con presencia multinacional.

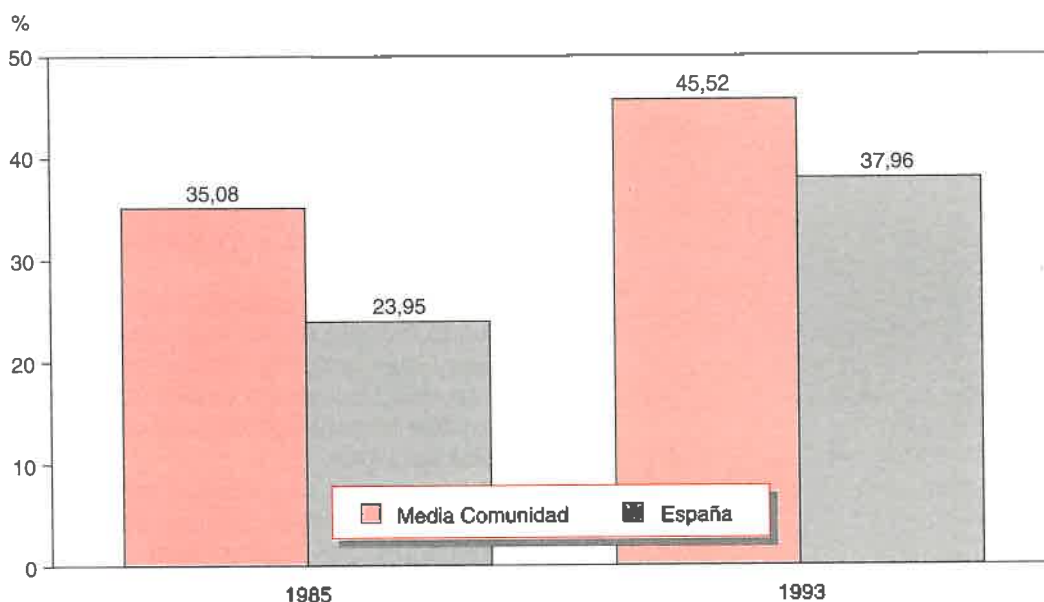
En 1993, el sector de las telecomunicaciones tuvo un volumen económico, a nivel mundial, de unos 580.000 millones de dólares que se espera suban hasta los 850.000 millones de dólares en el año 2000, de los cuales el 80 % serán en servicios, un 40 % de los cuales no se ofrecían hace quince años, y el 20 % en equipos. La red telefónica básica, que en el año 1992 tenía 574 millones de teléfonos interconectados en todo el mundo, pasará a disponer de una red con más de 900 millones de puntos de acceso, a la gran mayoría de los cuales se podrán conectar otros dispositivos de comunicación, además del teléfono básico.

Hasta hace unos años el único parámetro de medida que se utilizaba para comparar las redes telefónicas era su densidad por habitante, habiéndose evidenciado una fuerte correlación entre densidad y PIB (ver gráfico). En la actualidad se están empezando a manejar otros parámetros a los que se les está adjudicando un progresivo nivel de importancia, como el grado de digitalización de la red, su ancho de banda, el nivel de inteligencia, la densidad de teléfonos móviles; en definitiva, paráme-

Francisco Ros Perán

Director General de Telefonía de España

GRAFICO 1
DENSIDAD DE ESPAÑA Y COMUNIDAD EUROPEA
 (Líneas en servicio por 100 habitantes)



tros que miden la modernidad de la red y su capacidad para ofrecer nuevos servicios y satisfacer las necesidades de clientes cada vez más exigentes, sofisticados y con presencia multinacional.

2. El desarrollo de los servicios y de las infraestructuras

2.1. El servicio telefónico básico

Hacia la primera mitad de la década de los ochenta la cuestión más acuciante para las telecomunicaciones españolas era la provisión del servicio telefónico básico de manera universal y con unos niveles de calidad aceptables.

Las características geográficas y poblacionales de España, con más de 60.000 entidades de población y con una parte importante de sus habitantes viviendo en lugares dispersos, configuraban a finales de 1985 dos situaciones muy diferentes: una en los núcleos urbanos, sin especiales dificultades de acceso al servicio, aunque con problemas de lista de espera, y otra en el ámbito rural, con acceso difícil, elevado coste, y fuertes tiempos de espera.

Por comunidades autónomas la situación era muy irregular, con comunidades como Galicia o Extremadura que estaban muy alejadas de la me-

dia nacional, en tanto que otras como Madrid o Cataluña estaban próximas a los valores de la Comunidad Europea.

Tras estos nueve años, desde la adhesión a la Comunidad Europea, puede decirse que se ha cerrado un ciclo y que los esfuerzos realizados para atender la demanda han culminado con una auténtica universalización del servicio.

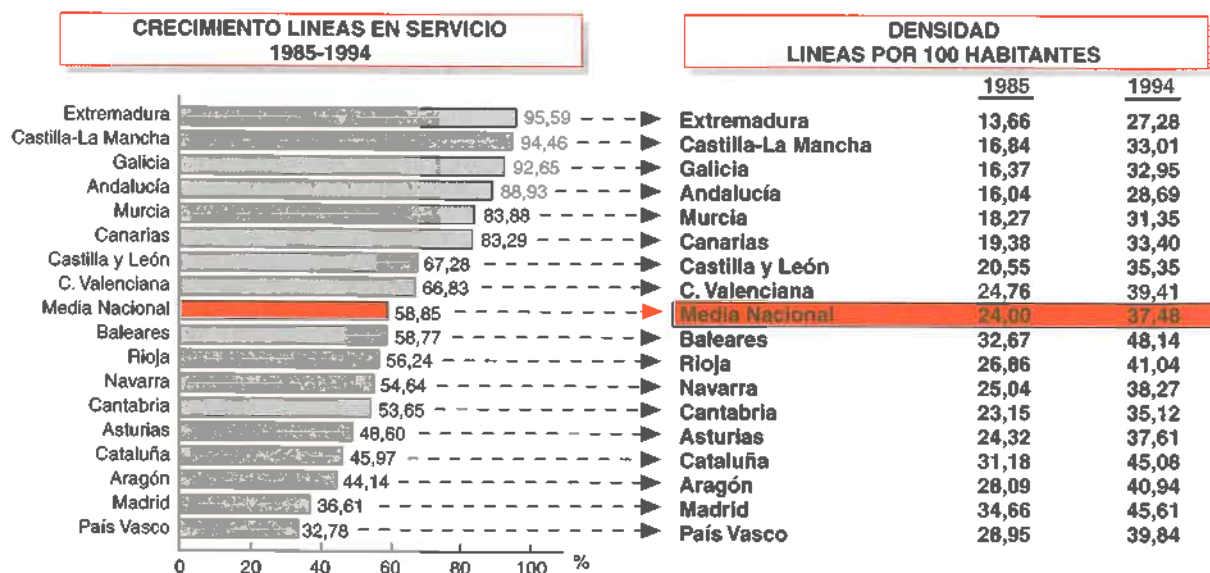
Así, frente a los algo más de nueve millones de líneas (9.340.500) en servicio existentes a finales de 1985, se ha pasado a más de quince millones (15.342.100, incluyendo 656.700 conexiones IBERCOM) a finales de 1994, registrando un incremento del 64 % en este período.

El fuerte crecimiento experimentado en esta etapa ha permitido reducir de manera significativa el diferencial en densidad telefónica con nuestros socios comunitarios. Así, mientras que en 1985 la densidad en España se situaba en 24 líneas por 100 habitantes, y representaba el 68,4 % de la media comunitaria, en 1993 nuestro país contaba con una densidad de 38 líneas por 100 habitantes, lo que significa el 83,3 % del valor medio comunitario, y en 1994 la densidad ha subido a 39,2 líneas.

A la hora de valorar estos parámetros de densidad quizá convenga aclarar que cuando la densidad telefónica se mide en términos de líneas por 100 habitantes no se refleja fielmente la extensión real del servicio telefónico, ya que éste depende de

GRAFICO 2

PENETRACION DEL SERVICIO TELEFONICO BASICO POR COMUNIDADES AUTONOMAS



manera importante de la estructura demográfica de cada país y, en concreto, del número de hogares. De esta manera resultaría menor la distancia entre la realidad de lo que representan las 38 líneas por 100 habitantes de España, con un tamaño familiar elevado de 3,2 personas por hogar en 1993 y, por tanto, un número relativo menor de hogares, frente a, por ejemplo, Dinamarca, cuya composición familiar era de 2,2 personas por hogar y que contaba en esa fecha con una densidad de 59,6 líneas por 100 habitantes.

En todo caso debe señalarse que a finales de 1994 el 84,1 % de los hogares españoles disponían de servicio telefónico, frente a menos del 60 % con que se inició nuestra integración en Europa; en la actualidad, la ausencia de servicio telefónico, en la práctica totalidad de los hogares que no disponen del mismo, habría que atribuirlo más a un expreso deseo de estos hogares de no instalar al servicio que a una insuficiencia de infraestructura para prestarlo. Lo que podríamos llamar el efecto correlación densidad/PIB ya mencionado.

Todo lo anterior tiene una especial incidencia y significación en el ámbito rural. A principios de 1985 había unas 30.000 entidades de población, agrupando más de tres millones y medio de habitantes, que no tenían acceso al teléfono; en tanto que otros dos millones trescientos mil habitantes sólo tenían acceso a teléfonos públicos. Estas circunstancias han cambiado totalmente. En 1994 eran

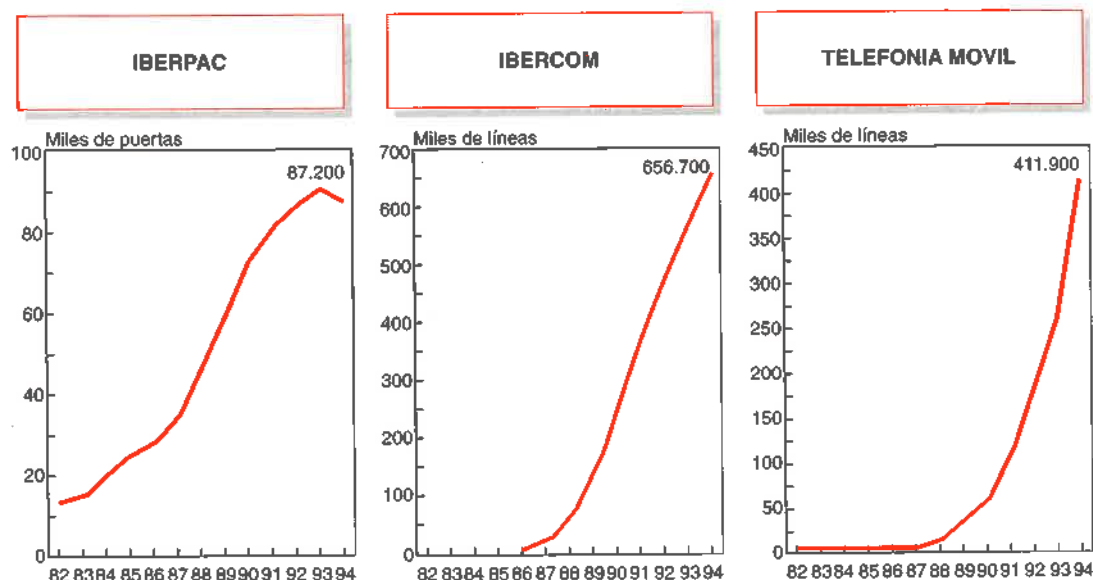
menos de 3.000 las entidades sin servicio y unos 100.000 los habitantes que no tenían posibilidad de acceso al servicio telefónico básico. Esta situación es, por otro lado, residual ya que se han firmado convenios con las comunidades autónomas para que, a partir del 1 de enero de 1997, toda España sea considerada zona urbana y cualquier ciudadano pueda tener teléfono en las mismas condiciones técnicas, de precio y de plazos de instalación, cualquiera que sea su ubicación. Ello ha sido posible gracias a un gran esfuerzo de desarrollo que ha permitido la aplicación innovadora de la tecnología celular para la extensión del servicio básico al medio rural, lo que ha abaratado considerablemente el coste de la inversión en este ámbito que, con la solución convencional de las redes de cable, presentaba cifras realmente elevadas.

2.2. El desarrollo de nuevos servicios

Ya hemos mencionado, en la introducción, que la densidad telefónica no es el único parámetro actual de medida de la evolución de una red y que hay otros conceptos, relacionables con su modernidad, que tienen una importancia creciente para una operadora de telecomunicaciones.

En esta línea, Telefónica, al mismo tiempo que ha avanzado en la extensión de la telefonía básica, ha realizado un notable esfuerzo para poner a disposición de los clientes una gama, cada vez más

GRAFICO 3
DESARROLLO DE NUEVOS SERVICIOS



amplia, de nuevos servicios, muchos de ellos orientados específicamente al sector empresarial. Tal es el caso por ejemplo del servicio IBERCOM —sistema de comunicaciones de empresa que integra voz y datos, que cuenta en la actualidad con más de 650.000 conexiones, y que se ha duplicado en los últimos cuatro años—, de la Red Iberpac para transmisión de datos por conmutación de paquetes, con más de 87.000 puertas ocupadas, y de la más moderna red UNO, que desarrolla el concepto de red privada virtual para grandes clientes y que permite a cada uno de ellos disponer de una red propia diseñada a medida. Los circuitos punto a punto, las comunicaciones por satélite, la transferencia electrónica de datos (EDI), los servicios de inteligencia de red y la red digital de servicios integrados (RDSI) son algunos de los servicios que se han desplegado en esta etapa o que han registrado un crecimiento espectacular en los últimos años.

Capítulo aparte merecen los servicios móviles, que han pasado de tener una presencia casi testimonial, con unas 800 conexiones en 1985, a un fuerte desarrollo que a finales de 1994 disponía de 412.000 clientes en toda España, y que en el momento de escribir estas notas, abril de 1995, ha superado los 500.000 clientes, con una cobertura radioeléctrica prácticamente total en las zonas pobladas o transitadas del territorio nacional.

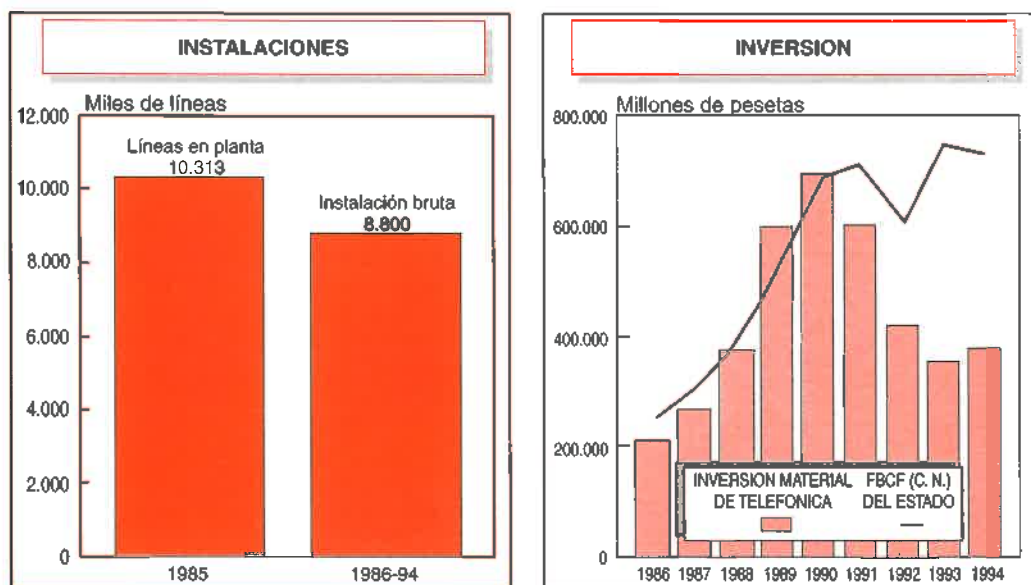
2.3. Instalaciones e inversión

Los recientes desarrollos tecnológicos están poniendo a disposición de las operadoras de telecomunicaciones unas herramientas de las que antes se carecía y que están induciendo una nueva configuración del negocio. La introducción de las técnicas digitales y de la microelectrónica ha posibilitado una simplificación en las operaciones de conservación y mantenimiento de la planta y un aumento de sus posibilidades de oferta, lo que unido al abaratamiento de la transmisión, proveniente tanto de los equipos como de la instalación de fibra óptica como soporte físico, está modificando los planteamientos técnicos y comerciales.

La atención de la demanda y el aumento de la oferta de servicios ha sido posible gracias a un crecimiento de las infraestructuras y a una modernización continua de todos los elementos de planta, a la que se han ido incorporando de forma generalizada innovaciones tecnológicas como la digitalización y la optoelectrónica.

La red española se está adecuando de forma acelerada a esta realidad. En los últimos nueve años se han instalado 8.800.000 líneas, casi tantas como las que estaban en servicio al comienzo de 1986, y que al ser todas de tecnología digital llevan los índices de digitalización de la conmutación ur-

GRAFICO 4
INSTALACION-INVERSION



hana hasta un 47,8 %, en tanto que en 1985 era tan sólo del 1,8 %.

Para la red troncal interprovincial la digitalización de las centrales es del 100 %, cuando en 1985 alcanzaba sólo un 7,0 %, lo que ha supuesto la renovación total de la misma y la introducción de un nuevo modelo de estructura jerárquica de la red mucho más simple y versátil. En la red de tránsito internacional la digitalización también es completa, tanto en conmutación como en transmisión.

Para la modernización y adecuación de la planta exterior se ha dado prioridad a la fibra óptica, que cubre ya prácticamente todas las ciudades y rutas interurbanas, contando con casi 30.000 km de cable, todos ellos instalados a partir de 1985.

El esfuerzo inversor que se ha tenido que realizar durante estos últimos años para hacer frente a la expansión y modernización mencionadas ha superado ampliamente en valor absoluto al realizado por operadores europeos similares, exceptuando tal vez al Deutsch Telekom que está comprometido en la costosísima operación de la reunificación alemana. Durante los últimos nueve años Telefónica ha invertido unos 3,9 billones de pesetas, que suponen un 4 % de la formación bruta de capital fijo de ese período, o tanto como el 79 % de la inversión total realizada por la Administración Central del Estado desde 1986 a 1994, habiendo superado en algunos años —1989 y 1990— la inversión realizada por aquélla. Otra dimensión relativa

de este proyecto de modernización se puede obtener de una comparación con el importantísimo esfuerzo del Plan General de Carreteras, iniciado en 1984 y que va a suponer, según las previsiones del MOPTMA de finales de 1994, una inversión total de unos 2,7 billones de pesetas, es decir, un 64 % de la inversión realizada por Telefónica.

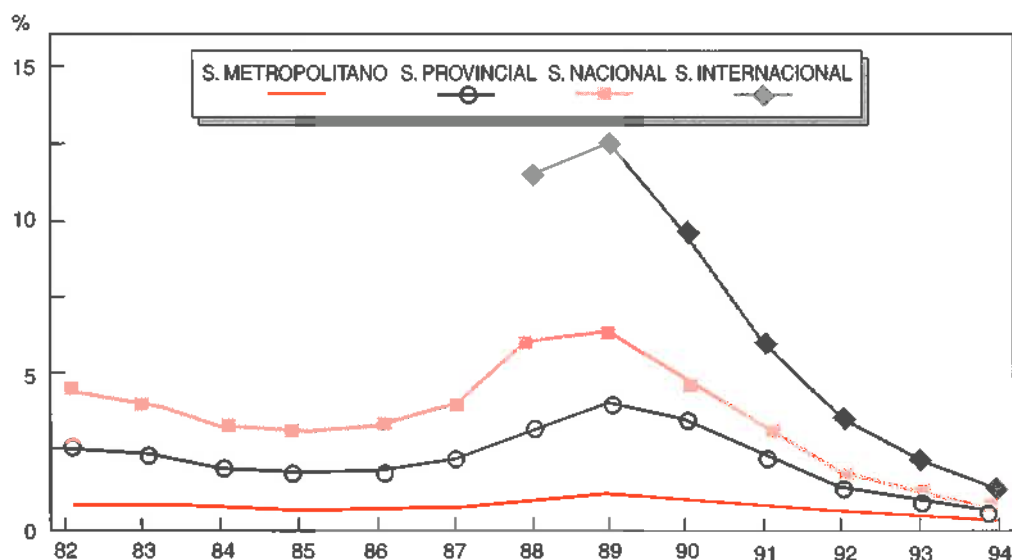
2.4. La calidad

La calidad del servicio también ha tenido una evolución muy favorable. No sólo se han introducido facilidades que mejoran el nivel de atención a los clientes, como es el caso de la facturación detallada que ya se facilita a ocho millones de líneas, o la sensible disminución de los tiempos de respuesta de las llamadas atendidas por operadoras, sino que la eficacia de la planta alcanza unos valores comparables a los de las mejores operadoras del mundo. Por ejemplo, la efectividad de las llamadas interurbanas ha aumentado desde el 97 % al comienzo del período hasta el 99,4 % que se consigue en la actualidad. Análogamente, para las llamadas internacionales se ha conseguido situar la efectividad de las llamadas en el 98,7 %, cuando en el peor momento de la renovación —1989— este ratio se situaba en solamente el 87,5 %. Hay que resaltar que el ciclo expansivo de la economía, que se inició hacia 1986, supuso unas demandas muy fuertes, con crecimientos históricos, que ori-

GRAFICO 5

CALIDAD

(Porcentaje de llamadas inefectivas por fallo en red soporte)



ginaron un deterioro importante de la calidad del servicio, hoy totalmente superado.

Otros cambios significativos que hay que destacar son la mejora en la calidad de atención a los clientes, con facilidades como la cita previa para la reparación de averías, un servicio permanente de reparación para grandes clientes, o el incremento notable de oficinas comerciales y puntos de venta. No obstante, y a pesar de las importantes mejoras relativas, los objetivos perseguidos por Telefónica en este capítulo son más ambiciosos que los hasta ahora conseguidos.

2.5. Internacional

Además de los avances logrados en el desarrollo de las infraestructuras y de los servicios, las telecomunicaciones españolas han visto aumentar su peso en el concierto mundial gracias al proceso de internacionalización emprendido por Telefónica en esta etapa.

La estrategia de internacionalización de Telefónica obedeció al convencimiento de que, en la carrera competitiva derivada del nuevo entorno liberalizador, sólo sería posible sobrevivir como operador global a largo plazo si se contaba con una sólida presencia internacional.

Sin embargo, el proceso de toma de posiciones en el exterior no ha estado exento de dificultades.

Por un lado, porque en su inicio Telefónica se embarcó en su expansión internacional prácticamente en solitario, liderando una corriente en la que actualmente están inmersas las principales operadoras mundiales, pero que entonces apenas se planteaba. Por otro porque las oportunidades exteriores aparecían cuando las necesidades del mercado de telecomunicaciones en España eran más acuciantes, por lo que los esfuerzos debían verse redoblados. Telefónica era consciente de que esa oportunidad histórica era irrepetible, y por tanto no podía ser desaprovechada.

Los resultados conseguidos son alentadores. En estos momentos Telefónica gestiona en el exterior más de siete millones de líneas —un volumen equivalente al 50 % de nuestro mercado doméstico— y ello en un área que presenta un elevado potencial de crecimiento, tanto por su baja densidad telefónica actual, unas diez líneas por cien habitantes, como por sus favorables expectativas de crecimiento económico. En el 2000 las líneas gestionadas por las empresas participadas por Telefónica en Latinoamérica serán aproximadamente las mismas que las gestionadas en España.

Aunque Telefónica participa en las telecomunicaciones de diversos países, como en la telefonía móvil de Rumania, el radiobúsqueda de Portugal o en la transmisión de datos a través de INFONET, con base en Estados Unidos, el núcleo fundamen-

GRAFICO 6
DENSIDAD/PIB 1993

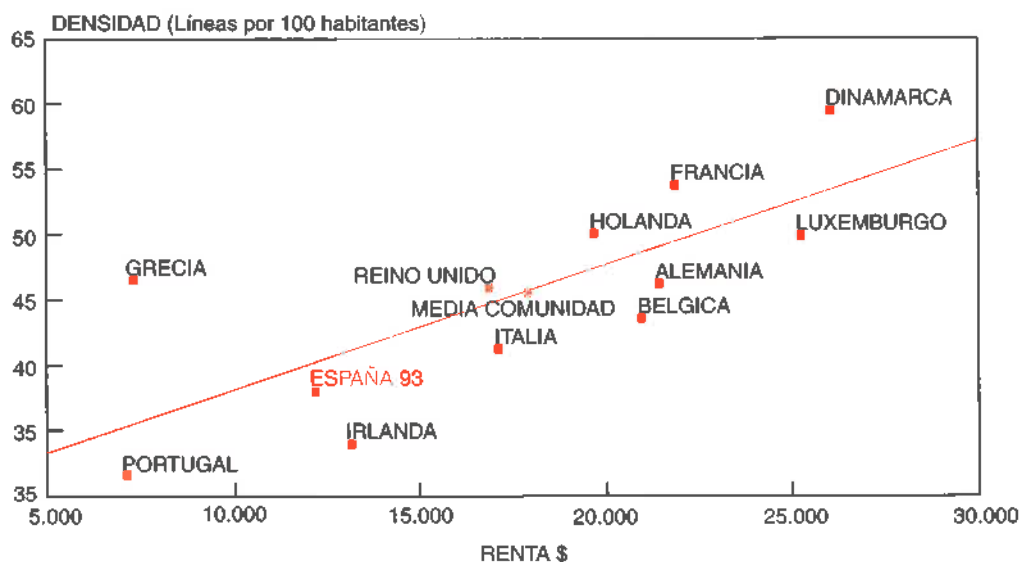
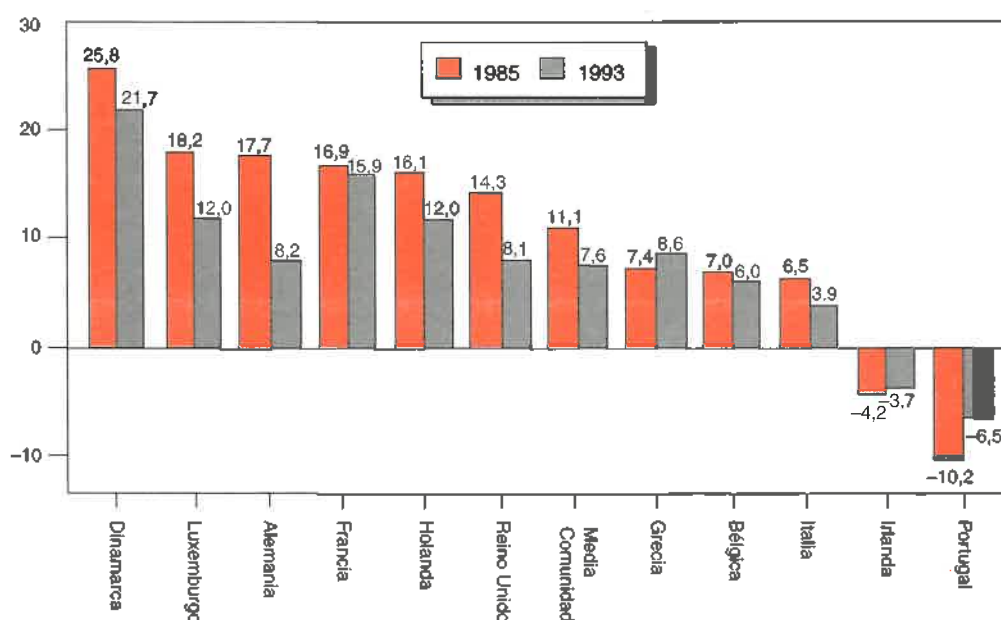


GRAFICO 7
DENSIDAD DE ESPAÑA Y DE LA MEDIA COMUNITARIA
(Diferencia porcentual)



tal de su negocio internacional radica en Hispanoamérica y concretamente en Argentina, Chile, Perú, Puerto Rico, Venezuela y Colombia, abarcando todos los campos de las telecomunicaciones, desde la telefonía básica en los mercados nacionales, hasta la gestión de las páginas amarillas, pasando por el tráfico internacional, la telefonía móvil, la transmisión de datos y la televisión por cable.

Las ventajas de la internacionalización para Telefónica son indudables, ya que le está permitiendo alcanzar una dimensión o masa crítica adecuada con la que, además de generar un mayor volumen de negocios y obtener más participación en el tráfico internacional, está consiguiendo diversificar riesgos, al tiempo que fortalece su posición competitiva frente a otras operadoras y su capacidad de negociación frente a los suministradores.

Desde la óptica económico-financiera, estas inversiones internacionales están obteniendo resultados muy positivos, como queda reflejado en los más de 25.000 millones de pesetas de beneficios logrados por Telefónica Internacional en 1994, un 18 % superiores a los registrados en 1993. Por otro lado, estas participaciones, cuyo valor medio total de mercado en el 94 ha estado en el entorno de los 800.000 millones de pesetas, se han llevado a cabo con una aportación total de capital de Telefónica de 90.720 millones de pesetas en el período 1990-94, lo que ha supuesto sólo el 3,5 % de la inversión realizada en España en el mismo período. Además el esfuerzo ha permitido la explotación de la experiencia adquirida por el personal de Telefónica en la modernización de la red española, al ser los retos que ha habido que afrontar en las compañías latinoamericanas, precisamente, los de planificación y desarrollo de grandes programas de inversión para ampliación y modernización de las redes respectivas en cortos espacios de tiempo.

Así, desde la toma de participación en las diferentes empresas se han instalado más de tres millones de líneas y se están realizando importantes esfuerzos de modernización y mejora de la calidad de los servicios. El ritmo de crecimiento anual de las líneas en servicio se sitúa entre el 15 y el 20 % y la digitalización de la red ha aumentado rápidamente, siendo superior al 50 % en Argentina y Venezuela y llegando a ser del 100 % en la Compañía de Teléfonos de Chile.

La internacionalización de Telefónica ha tenido también un efecto positivo sobre otros agentes nacionales del sector de las telecomunicaciones. Tanto la industria de equipos como las empresas instaladoras han visto facilitado su acceso a nue-

vos mercados gracias a la previa presencia de Telefónica en los mismos. Durante 1994 el volumen de negocio de empresas españolas del sector con las operadoras de países de Hispanoamérica en los que Telefónica mantiene intereses fue de 750 millones de dólares, lo que supone un incremento del 30 % respecto a 1993. Paralelamente, y dentro de la necesaria colaboración de las entidades crediticias con Telefónica, algunos bancos españoles han ampliado su campo de acción en estos países, al acompañar a Telefónica en este proceso de internacionalización, y disponer así de una base importante para el desarrollo de sus actividades.

Otro aspecto importante del proceso de internacionalización, al que es forzoso hacer referencia, es la firma del acuerdo de entrada de Telefónica en Unisource, empresa que se constituye para el ofrecimiento de servicios pan-europeos, que tras la entrada de Telefónica quedará formada por las compañías operadoras de Holanda, Suecia, Suiza y España, todas ellas con un 25 % de las acciones de la nueva empresa conjunta. Este paso se considera decisivo por cuanto supone no sólo la integración de Telefónica en una de las grandes alianzas mundiales que se están constituyendo en la actualidad, sino su participación activa en el diseño de estas nuevas macro-operadoras. De esta manera se garantiza el no aislamiento de nuestras telecomunicaciones y la posibilidad de ofertar los servicios de vanguardia internacionales a nuestros clientes.

3. El nuevo entorno de las telecomunicaciones

Como ya se comentó en la Introducción, todo el proceso anterior se ha desarrollado durante un período en el que se ha iniciado un profundo cambio del esquema tradicional de la prestación de los servicios de telecomunicación. En estos momentos los principios de privatización y liberalización, que se iniciaron en Estados Unidos, están ya aceptados en casi todos los países de la Unión Europea y del mundo desarrollado. Las innovaciones tecnológicas introducidas en las telecomunicaciones, su importancia para la competitividad de las empresas, para la cohesión social y la corrección de los desequilibrios territoriales, unido a su capacidad de crecimiento y de arrastre para la actividad económica en general, están configurando un sector bastante diferente en el que convergen múltiples agentes y servicios y que evoluciona hacia lo que se está definiendo como una Sociedad de la Información y el Ocio.

3.1. El papel de la tecnología

En la base de todas las transformaciones anteriores hay que situar el rápido avance tecnológico, y muy especialmente la introducción de la tecnología digital que permite la transmisión de todo tipo de información (voz, datos, texto, gráficos, imágenes...) en un único servicio o aplicación y a través de una misma red de telecomunicación.

La digitalización está teniendo un efecto importante sobre la economía del sector. Por un lado, porque supone un abaratamiento de los costes unitarios de la inversión, que se ve favorecido por la tendencia genérica de la reducción de precios de la microelectrónica y de la informática. Por otro, porque los nuevos equipos digitales incorporan elementos sustanciales de productividad en su operación y mantenimiento, requiriendo de menores necesidades de mano de obra. Por último, porque la digitalización posibilita la modificación, mediante el *software*, de la configuración y gestión de las redes, permitiendo el desarrollo de nuevos servicios de forma económica, ágil y flexible, aspecto éste tremendamente difícil de conseguir con la antigua tecnología analógica.

El desarrollo de las tecnologías de radio, con los avances conseguidos en la utilización del espectro radioeléctrico, está teniendo un gran impacto sobre el sector. No sólo porque permite a corto plazo el desarrollo de un nuevo mercado, la telefonía móvil, cuya cifra de negocio avanza mucho más rápido que la de la telefonía fija, sino porque ha introducido fisuras en la caracterización tradicional del sector como monopolio natural, ya que las condiciones para su desarrollo y explotación no presentan las economías de escala que se dan en las redes fijas. Además, la telefonía móvil, que en principio surge como un servicio complementario al de la telefonía fija, dirigido a un mercado diferenciado, va camino de convertirse en un servicio sustitutivo y competitivo con el propio servicio fijo, como empieza a ponerse de manifiesto en los países con mayor desarrollo de este tipo de servicios, como por ejemplo Suecia, donde la densidad supera a las 15 conexiones móviles por cada 100 habitantes, siendo en Estocolmo superior a 30.

En el mismo sentido, el desarrollo de las telecomunicaciones por satélite ha supuesto un importante paso en el cuestionamiento de la organización tradicional del sector en mercados nacionales reservados, dada su capacidad para superar las barreras geográficas y constituir redes universales.

Por último, el desarrollo de la fibra óptica, que multiplica hasta límites por ahora inalcanzables la velocidad y capacidad de transmisión, junto al de-

sarrollo de las tecnologías digitales, que permiten la integración de todo tipo de señal, están propiciando la confluencia con las telecomunicaciones de una serie de sectores hasta ahora bien diferenciados tales como la informática, las industrias de televisión por cable, vídeo, imagen y ocio.

3.2. Un nuevo marco legal

Las tensiones surgidas en una economía de libre mercado, entre el modelo organizativo tradicional del sector y las disponibilidades tecnológicas, ha conducido a los diferentes países a iniciar un proceso de revisión de las reglamentaciones a través de sus órganos reguladores, tanto políticos como legales.

La acción más significativa en el proceso de liberalización de las telecomunicaciones ocurrió en Estados Unidos con la desmembración en 1982 de AT&T, a partir de una acción judicial, para deshacer una situación dominante y preservar la competencia. Ya un par de años antes, la FCC (Agencia Gubernamental de Comunicaciones) había exigido a AT&T que separara las actividades de suministro de equipos terminales de las de explotación de los servicios de telecomunicaciones. En las mismas fechas, con el informe inicialmente negativo de la FCC, el Departamento de Justicia autorizaba la competencia en las comunicaciones de larga distancia e internacional, mientras que mantenía el monopolio en las de ámbito urbano.

En la Comunidad Europea, con la publicación del Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones en 1987 y la posterior Directiva sobre la competencia en el mercado de terminales, se inicia la política sobre el sector que se va extendiendo a aspectos reglamentarios y a la apertura real del mismo a la competencia. Anteriormente se habían producido otras actuaciones del Consejo y de la Comisión, dirigidas a coordinar aspectos de normalización y desarrollo en temas como RDSI, móviles, banda ancha, etc.

Esta tendencia se consolida en 1989 cuando en la Reunión del Consejo de Ministros del 7 de diciembre se adoptan las directrices de la política comunitaria para los años siguientes. A partir de esa fecha se suceden una serie de directivas, como la de provisión de red abierta y la de competencia en los servicios de telecomunicaciones, ambas en 1990, que persiguen una vía armonizada para el proceso de liberalización de las telecomunicaciones en la Comunidad.

La firma del Tratado de la Unión en Maastricht en 1992 refuerza las competencias jurídicas de la Co-

unidad en telecomunicaciones y la voluntad comunitaria hacia una liberalización total, reflejada en una Resolución del Consejo de Ministros de junio de 1993 en la que se sientan las bases para la liberalización del servicio público de telefonía vocal para 1998, al tiempo que se insta a la Comisión para la publicación de un Libro Verde sobre infraestructuras y televisión por cable y otro sobre telecomunicaciones móviles personales. Recientemente ha sido publicada la segunda parte del borrador del Libro Verde sobre infraestructuras públicas de telecomunicaciones, que está actualmente en período de consulta entre los agentes interesados, en tanto que están en preparación los de televisión por cable y telecomunicaciones móviles personales.

En España se publicó en 1987 la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, posteriormente modificada en 1992, que pretende adaptar la legislación nacional a las normas comunitarias y adecuar los procesos de liberalización de las telecomunicaciones a la realidad de la industria y de los operadores españoles.

En enero de 1991 se liberalizó el mercado de terminales y en agosto de 1992 se concedieron licencias de radiobúsqueda a varias empresas. La transmisión de datos se liberalizó prácticamente en 1993 con la concesión de cinco licencias, con participación de algunas operadoras europeas, y en 1994 se ha concedido una segunda licencia para operar telefonía móvil digital —la otra era ya de Telefónica— al Grupo Airtel, consorcio en el que participan entidades financieras españolas y empresas operadoras extranjeras como Air Touch o BT. Para 1995 se acaba de permitir la reventa de capacidad excedentaria de circuitos, autorizando a un nuevo operador, Retevisión, para la oferta de servicios de alquiler de circuitos.

Por tanto, y al margen de que el proceso de liberalización de las telecomunicaciones no esté siendo homogéneo en todos los países de la Unión Europea, España ha puesto ya en concurrencia todos los servicios de telecomunicaciones, excepción hecha del servicio telefónico de voz que lo estará previsiblemente a partir de 1998. Para el caso de las infraestructuras, la Ley de las Telecomunicaciones por Cable, actualmente en su trámite parlamentario, definirá el marco legal en el que será posible la creación de infraestructuras alternativas para el soporte de todo tipo de servicios.

sistema de telecomunicaciones que permita y favorezca el intercambio de todo tipo de información de forma rápida, segura y fiable. Estamos en los inicios de una era en la que conceptos o ideas como realidad virtual o multimedia auguran la emergencia de un nuevo universo de servicios que ya ha suscitado el interés de los poderes públicos, de los agentes económicos y de la sociedad en general.

Facilitar la conexión entre cualquier fuente de información y cualquier posible usuario, a través de cualquier tipo de red, obliga a derribar las barreras, —fundamentalmente legales puesto que las innovaciones y adelantos técnicos están ya disponibles— que identifican las redes con servicios concretos, potenciando la creación de una infraestructura mundial que sirva de cauce al flujo de toda clase de información y que será clave para el crecimiento y el desarrollo de los países y de las empresas.

Telefónica tiene un decidido objetivo de ser una compañía multiservicio y ya ha iniciado, como hemos visto, la transformación de sus redes para acercarse a estas autopistas de la información que serán soporte de los nuevos servicios multimedia. Además, en el Plan Estratégico recientemente aprobado, la continuación del proceso de modernización de las infraestructuras se incluye como una de las prioridades fundamentales.

Así, en el año 2000 toda la red básica será digital, y Telefónica estará plenamente incorporada a la red europea de banda ancha. Paralelamente, se está acercando la fibra óptica hasta los hogares de nuestros clientes, por medio del Plan Fotón que para finales de 1995 se habrá desarrollado en 134 ciudades, alcanzando a unas 55.000 manzanas, lo que va a suponer que unos 7,3 millones de hogares y más de 25 millones de ciudadanos tengan posibilidad de acceso a este tipo de infraestructura.

Estas instalaciones están sirviendo de base para el desarrollo de servicios de televisión por cable, negocio en el que Telefónica tiene decidido participar en España, al igual que ya lo hace en varios países de Latinoamérica y que será una parte de la oferta integral de los modernos servicios de telecomunicación por los que Telefónica está apostando. □

4. Hacia las autopistas de la información

Difícilmente se puede concebir hoy día una sociedad y una economía moderna y avanzada sin un

Perspectivas de la liberalización del transporte aéreo

1. Introducción

Transcurridos diez años desde la formación de la Unión Europea, numerosas han sido las actividades de servicios que han abordado un proceso de apertura a la competencia. De todos ellos, ha sido el sector Transporte el que —a pesar de la importancia que se le concede en el Tratado de Roma— ha experimentado retrasos a la hora de abordar, primero, una política común, y, segundo, un proceso de liberalización. Estos retrasos han sido aún de mayor envergadura en el caso del transporte aéreo, debido entre otras razones al alto grado de regulación al que se encontraban sometidos los servicios aéreos regulares y que se basaban en una compleja red de convenios bilaterales en los que los Estados acuerdan todos aquellos principios y derechos que deben regir sus relaciones aéreas, y definen aspectos clave para la competencia, como la designación de compañías aéreas, el reparto de capacidad, la especificación de rutas y el procedimiento para establecer las tarifas.

En este contexto, el mercado español, y dentro de él Iberia, ha sido un claro ejemplo de monopolio por parte de una compañía de bandera en el transporte regular de pasajeros dentro del territorio nacional, actuando en régimen de duopolio en las rutas internacionales.

Desde la aplicación del último bloque de medidas liberalizadoras en enero de 1993 (1), Iberia se está adaptando a los cambios en las condiciones del mercado impuestas por la entrada en el mercado de vuelos regulares por un lado, de dos compañías procedentes de la industria chárter Air Europa y Spanair, y por otro de compañías extranjeras como la escandinava SAS que ha comenzado a ofrecer vuelos regulares en la ruta Madrid-Barcelona en régimen de cabotaje consecutivo (2), y Alitalia, que ofrece servicios regulares en el mismo régimen en las rutas Barcelona-Málaga y Barcelona-Valencia. Aparentemente, la posición de partida de Iberia de cara a la total competencia en 1997 no es muy ventajosa si se juzga por la cifra de pérdidas acumuladas, que en octubre de 1994 ascendía a 210.000 millones de pesetas, y dado que a partir de ahora es necesario que las nuevas subvenciones que reciba la compañía sean aprobadas por la Comisión Europea. En el mismo sentido apuntan los resultados obtenidos en la primera ruta liberalizada Madrid-Barcelona, ya que en un reciente estudio realizado en el MOPU sobre la citada ruta observamos una disminución de los ingresos unitarios y de los índices de ocupación, así como una pérdida de cuota de mercado a un ritmo muy rápido.

Belén Rey

Profesora de Economía Aplicada. UCM

CUADRO 1
COSTES E INGRESOS DE LAS PRINCIPALES COMPAÑÍAS EUROPEAS (1993)

Compañía	Ingresos operativos (millones \$) (1)	Costes operativos (millones \$) (2)	Pasajeros-km efect. (millones) (3)	Pasajeros-km disponibl. (millones) (4)	Factor de carga (5=3/4) (5=3/4)	Ingreso medio (cent \$) (6=1/3) (6=1/3)	Coste medio (cent \$) (7 = 2/3) (7 = 2/3)	Margen unitario (8=6-7) (8=6-7)	MPC (%) (9=8/6) (9=8/6)
Air France	11.185,27	11.470,42	43.535	64.210,91	67,8	25,7	26,3	-0,65	-2,5
Alitalia	4.105,09	4.006,00	28.377	43.323,66	65,5	14,4	14,1	0,34	2,4
British Airways	8.443,82	7.928,20	80.086	112.956,30	70,9	10,5	9,9	0,64	6,0
Lufthansa (*)	9.008,40	9.223,80	42.685	64.674,24	66,0	21,1	21,6	-0,50	-2,4
Iberia	3.514,79	3.653,20	22.749	34.086,00	66,7	15,4	16,0	-0,60	-3,9
SAS	3.756,29	3.587,97	18.138	26.654,88	70,7	20,7	19,8	0,92	4,3

Notas:

(*) Datos correspondientes a 1991.

(1) Ingresos operativos: Ingresos totales derivados de las operaciones de la compañía (millones de dólares).

(2) Costes operativos: Costes totales derivados de las operaciones de la compañía (millones de dólares).

(3) Pasajeros-km efectuados: suma de los productos obtenidos de multiplicar el número de pasajeros de pago transportados en cada etapa de vuelo por la distancia de la etapa.

(4) Pasajeros-km disponibles: suma de los productos obtenidos al multiplicar el número de pasajeros o asientos disponibles en cada etapa de vuelo por la distancia de la etapa.

(5) Factor de carga (load factor): Son los pasajeros-km efectuados expresados como porcentaje de los asientos-km disponibles.

(6) Ingreso Medio: Ingresos operativos/pasajero-km efectuado (centavos de \$ por pasajero-km transportado).

(7) Coste Medio: Costes operativos/pasajero-km efectuado (centavos de \$ por pasajero-km transportado).

(8) Margen unitario: Diferencia entre ingresos medios y costes medios (centavos de \$ por pasajero-km transportado).

(9) MPC: Margen Precio Coste. Razón entre el margen unitario y los ingresos medios (porcentaje). La forma de obtener el margen precio-coste a partir del margen unitario sería la siguiente: Margen unitario = $pq/q - Cmeq/q = pq - Cmeq/q$. Dividiendo por p : Margen precio coste = $pq - Cmeq/pq$.

Fuente: Estadísticas mundiales de Aviación Civil y elaboración propia.

Nuestro objetivo en las siguientes páginas será profundizar en la posición de partida de Iberia en el nuevo marco que supone la creación de un Mercado Unico de Transporte Aéreo Europeo, tratando de conocer mejor sus debilidades competitivas.

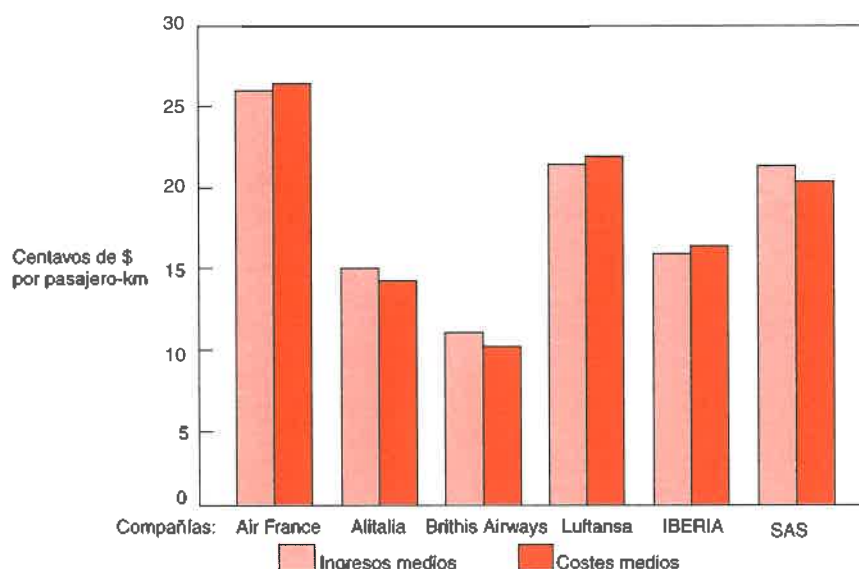
2. La posición de partida de la compañía Iberia en relación a las compañías de bandera europeas

En el nuevo entorno que se está configurando en el mercado aéreo, el ejemplo que suponen los resultados de la liberalización de la ruta Madrid-Barcelona, como ya hemos mencionado, no pueden considerarse un punto de referencia claro, dado que la competencia en esta ruta se realiza de manera particular. En primer lugar, Iberia es capaz de diferenciar su producto del que ofrecen el resto de las compañías tanto nacionales (Air Europa y Spanair) como extranjeras (SAS). En segundo lugar, las compañías entrantes presentan limitaciones de tipo financiero y de capacidad (SAS), debido en esta última a su actuación en régimen de cabotaje. En tercer lugar, Iberia sigue conservando una situación de privilegio por parte del Estado, ya que éste sostiene un importante déficit y apoyará la viabilidad de la compañía. Por tanto, cuando Iberia se enfrente definitivamente a la competencia con las compañías europeas de bandera, las ventajas de diferencia-

ción no serán un apoyo tan claro y la estructura de mercado dependerá más de las características propias de cada ruta (demanda, costes y legislación) que de las estrategias competitivas que se establezcan. Todas estas razones justifican que nos centremos en analizar la posición comparada de Iberia con sus homólogos europeos viendo si el déficit que presenta, al que nos referimos en la introducción, traduce una incapacidad permanente de la compañía en el largo plazo para hacer frente a la competencia, o refleja una estructura de costes muy altos en comparación con el resto de las compañías, lo cual implicaría estrategias de saneamiento de los mismos o es quizás el resultado de otros factores, como pueden ser la existencia de deficiencias en la política de ingresos.

En este sentido, en el cuadro 1 hemos incluido las compañías europeas con mayor volumen de *output* medido por los pasajeros-kilómetro efectuados, centrándonos en las variables que representan el resultado económico de las compañías (margen precio-coste y margen unitario por pasajero-kilómetro efectuado), ya que nos orientan sobre la viabilidad actual y futura de las mismas. Observamos en primer lugar una gran heterogeneidad en los valores de estas variables, siendo destacable el hecho de que Iberia no es la única compañía europea que presenta un margen precio coste negativo; compañías como Air France y Lufthansa también se encuentran en esta circunstancia, aun-

GRAFICO 1
COSTES E INGRESOS MEDIOS DE LAS PRINCIPALES COMPAÑÍAS EUROPEAS
 (centavos de dólar por pasajero-kilómetro efectuado)



que el de Iberia resulta superior. Sin embargo, esta circunstancia es atribuible a que el año 1993 fue particularmente negativo desde el punto de vista del transporte aéreo. En un estudio realizado por D. Encaoua (1991) con datos del año 1986, encontramos que tanto en las rutas europeas como en las del Atlántico Norte, Iberia presentaba una situación similar al resto de las compañías. De hecho, el margen precio coste de la compañía era positivo y continuó siéndolo hasta 1990, año en el cual los costes medios superan a los ingresos medios y el margen precio coste se hizo negativo.

Las diferencias entre los márgenes precio coste entre las compañías responden a claras dispersiones en los costes e ingresos unitarios. De hecho, el coeficiente de dispersión calculado para los costes unitarios (3) es de 0,29, resulta similar para los ingresos unitarios (0,28), y se hace superior para el margen precio coste (0,36), lo cual nos refleja cómo la dispersión es aún mayor al referirnos a este último que a los costes e ingresos unitarios por separado. Entre las razones que justifican la dispersión entre ingresos y costes podemos señalar, en primer lugar, la distancia media, y en segundo lugar, el entorno regulador en el que se encuentran inmersas las distintas compañías. Con referencia a la primera razón, existe una relación teórica inversa entre costes medios y distancia. Es decir, conforme aumenta la distancia disminuyen los costes

medios (4). Esto a su vez se podría extender a la relación entre ingreso medio y distancia, ya que conforme disminuyen los costes, las compañías tienden a reflejarlo en sus precios, lo cual significa ingresos medios menores. A pesar de ello, en la realidad esta relación no se cumple de forma tan clara, ya que las diferencias en las distancias medias recorridas, que hemos reflejado en el cuadro 2, no justifican las dispersiones que se producen a nivel de costes. Por poner un ejemplo, no existe gran diferencia entre la distancia media que recorre British Airways o Lufthansa en comparación con Iberia, y sin embargo existen grandes diferencias en sus costes e ingresos medios. Otra compañía que tiene un comportamiento contradic-

CUADRO 2
DISTANCIAS MEDIAS EN KILOMETROS DE LAS PRINCIPALES COMPAÑÍAS AEREAS EUROPEAS

Compañía	Total	Internacional	Nacional
British Airways	2.850	3.348	895
Lufthansa	1.833	2.920	403
Air France	3.042	2.889	4.176
SAS	973	1.494	451
Iberia	1.612	2.852	698
Alitalia	1.450	2.815	506

Fuente: Elaboración propia con datos de IATA.

CUADRO 3
ESTRUCTURA DE LA DEMANDA PARA EL GRUPO IBERIA (IBERIA, AVIACO, BINTER Y VIVA AIR)
POR MERCADOS (1993)

Mercados	Pasajeros (miles)	% sobre total	Pasaj.-km (mill)	% sobre total	Load-Factor	Ingreso medio (1)
Puente aéreo	1.850		894		72,1	25,6
Península-Canarias	1.720		3.010		68,9	12,0
Intercanarias	1.928		328		72,5	30,9
Resto doméstico	9.088		3.874		62,2	24,1
TOTAL ESPAÑA	14.586	66,2	8.106 (*)	29,8	65,9	20,1
Países CEE	5.060		6.014		61,0	17,8
Países no CEE	537		537		57,8	17,6
TOTAL EUROPA	5.597	25,0	6.699 (**)	24,6	60,5	17,5
Atlántico Norte	564		3.694		66,1	6,7
Atlántico Medio	557		4.125		69,6	7,2
Atlántico Sur	325		2.960		70,0	8,3
TOTAL ATLANTICO	1.446	6,5	10.779 (***)	39,6	68,5	7,3
TOTAL GRUPO IBERIA	22.005	100	27.163	100	65,9	14,1

Notas:

(1) Ingreso Medio (Yield): Ptas./Pasajero-km.

(*) Kilómetros medios recorridos: 559.

(**) Kilómetros medios recorridos: 1.218.

(***) Kilómetros medios recorridos: 7.770.

Fuente: Memoria de Iberia, 1993.

torio es Air France, con una superior distancia media recorrida y los mayores costes unitarios. El segundo factor explicativo sería el entorno regulador en el que han estado inmersas las compañías hasta ahora. El transporte aéreo ha sido tradicionalmente un sector donde la intervención pública ha estado presente de manera muy intensa. La propiedad pública de las compañías aéreas, la regulación que se ha desarrollado en torno a todas las variables que caracterizan el mercado: precios, servicios ofrecidos, etc.; la restricción a la competencia y el control de los estándares de seguridad, han configurado un entorno muy rígido en cada uno de los países europeos. Por tanto, la conducta de las compañías aéreas en sus diferentes parcelas de ocupación, bastante independientes entre sí, ha estado frecuentemente influida por motivos ajenos a la esfera económica, motivos sociales o políticos que han determinado el resultado final de la actividad de las compañías de bandera restando importancia al resultado económico, avalado frecuentemente por el presupuesto público, y que se ha traducido en unos costes e ingresos medios altos. La excepción ha sido British Airways. Esta compañía presenta unos ingresos y costes medios considerablemente inferiores al resto de compañías, y un margen precio coste positivo muy superior. Su comportamiento resulta marcadamente

diferenciado debido a que fue privatizada en 1986 después de experimentar un proceso de liberalización en su mercado doméstico y en las rutas con Holanda, Bélgica e Irlanda.

Por tanto, dado que las diferencias en los ingresos medios, además de los factores mencionados, son atribuibles a diferencias en la estructura tarifaria, y puesto que Iberia no está siguiendo una estrategia clara de reducción de precios en las rutas de similar distancia a otras compañías europeas desreguladas, podemos afirmar que el problema de la compañía reside en los costes, en el sentido de que los costes medios resultan excesivos para los ingresos medios.

Nos preguntamos, por tanto, cuáles son las razones para que Iberia presente unos costes medios tan altos en relación a sus ingresos medios. En este sentido cabe decir, en primer lugar, que el problema de Iberia no reside en su totalidad en el factor de carga, tomado éste en términos globales. Los datos del cuadro 1 demuestran cómo el factor de carga medio estaría situado en un 68 %, e Iberia presenta un 66,7 %. Sin embargo, a pesar de que su ocupación sea inferior a British Airways o SAS, es similar a Lufthansa, Air France o Alitalia. Es por mercados cuando se manifiesta el verdadero problema de la compañía en relación con la ocupación, dado que, como podemos ver en el

CUADRO 4
COSTES DE OPERACION DE LAS PRINCIPALES COMPAÑÍAS EUROPEAS
 (centavos de dólar USA y porcentajes sobre el total. Año 1993)

Estructura de costes	Compañías							
	Air France		Alitalia		British A.		Iberia (*)	
	Cent. \$	%	Cent. \$	%	Cent. \$	%	Cent. \$	%
Costes de operación directos (TO)	36,4	39,0	43,1	56,0	28,3	51,6	42,7	60,0
Operaciones de vuelo (TOTAL)	17,6	19,0	16,9	22,0	11,1	20,3	17,5	24,6
— Salarios	6,9	7,4	4,8	6,2	3,2	5,8	5,5	7,7
— Fuel	7,4	8,0	6,9	9,0	6,4	11,7	7,9	11,1
Mantenimiento	11,5	12,4	10,1	13,1	5,1	9,2	7,0	9,8
Depreciación	7,3	7,9	4,4	5,8	2,5	4,5	4,8	6,7
Costes de Operación Indirectos (TO)	56,2	60,6	45,6	44,0	36,1	48,4	41,9	40,0
Costes de Estación	15,7	16,9	16,0	20,7	10,6	19,4	13,3	18,7
Servicios a pasajeros	9,5	10,3	9,9	12,9	8,8	16,0	9,2	12,9
Venta billetes y publicidad	10,7	11,5	13,7	17,8	10,6	19,3	17,3	24,4
Gastos administrativos	19,2	20,8	7,1	9,2	4,1	7,5	2,1	3,0
Otros gastos	1,1	1,2	-1,1	-1,4	2,0	3,7	n.d.	n.d.
TOTAL COSTES OPERATIVOS	92,7	100	77,0	100	54,8	100	71,2	100

(*) Datos disponibles para el 31 de diciembre de 1991.
 Fuente: OACI. Annual Financial Data.

cuadro 3, a excepción del puente aéreo y las rutas con las islas Canarias, en el resto del mercado doméstico la ocupación se sitúa en un 62 %. La explicación vendría dada, entre otras razones, por la existencia de modos de transporte alternativos (carretera y ferrocarril) con precios muy inferiores para los consumidores. El problema de Iberia a este respecto se relaciona con el mantenimiento de unas rutas no rentables con elevados costes medios y una baja ocupación. La estrategia a seguir en este tipo de rutas y siempre en función de que la elasticidad de la demanda sea lo suficientemente alta es abaratar los precios para aumentar el factor de carga y reducir los costes medios en suficiente cuantía para obtener un mayor margen precio coste. En un reciente estudio realizado por O. Bethancourt y J. Calderón (1994) para rutas con origen en España (españolas) de similar distancia a otras rutas europeas desreguladas, se pone de manifiesto que no existen diferencias en los precios de la tarifa económica, y sin embargo, sí se observa cómo Iberia presenta una menor variedad en el resto de las tarifas ofertadas que otras compañías europeas.

En segundo lugar, centrándonos en la estructura de costes, las compañías, como señala R. Doganis (1991), tienen escaso control sobre ciertos costes, como pueden ser por ejemplo, el nivel de salarios, el precio del fuel, o impuestos en los aeropuertos. Como podemos observar en el cua-

dro 4, Iberia tiene unos costes altos en el suministro de fuel (en situación similar se encuentra British Airways) y en salarios, con un porcentaje superior al resto de las compañías a excepción de Air France. La solución posible en este terreno queda en manos de la negociación salarial, reducciones de salarios y de plantilla (como se ha venido realizando en los primeros meses de 1995). Esta última medida fue aplicada anteriormente por British Airways cuando se privatizó, dado que al comparar los salarios de sus pilotos con los de compañías americanas con las que competía, como la TWA, se observaba que estos últimos tenían salarios más bajos y una mayor productividad.

En tercer y último lugar cabe preguntarse si Iberia tiene problemas de costes atribuibles a la dimensión. Como es bien sabido, las ventajas del tamaño se materializan en el marketing, la comercialización y la escala en que se trabaja. Recientes estudios realizados para compañías americanas rechazan la hipótesis de la existencia de economías de escala en transporte aéreo. Destaca en este sentido el trabajo de D. W. Caves y otros (1984), que no encuentran un ahorro de costes medios al aumentar el número de vuelos, manteniendo el índice de ocupación y las demás características del servicio. Tampoco M. N. Bailey (1994) concede gran importancia a las economías de escala, salvo quizá para determinadas operaciones, como las de mantenimiento. Por tanto, en tales cir-

cunstancias, Iberia deberá explotar aún más los beneficios derivados de su dimensión, que consisten en el atractivo de poseer una red grande, con un poder de comercialización inviable para los pequeños transportistas, dominar las operaciones en los aeropuertos principales (Hubs), tener liderazgo en precios, reaccionando ante la entrada de posibles competidores, y mantener sistemas de lealtad de marketing, como ha venido haciendo en el puente aéreo, basados en el trato de favor a los clientes de uso frecuente.

3. Consideraciones finales. El futuro de Iberia

En las páginas precedentes hemos visto la posición de Iberia en el nuevo entorno de liberalización. La compañía tiene un problema de partida en sus costes medios, que resultan demasiado altos en relación a sus ingresos medios. Las razones son determinadas partidas en sus estructuras de costes, fundamentalmente costes de fuel y plantilla, y sobre todo una baja ocupación en la mayor parte de las rutas que componen el mercado doméstico.

Finalmente, un punto que va a condicionar de un modo decisivo cualquier horizonte futuro y cualquier estrategia presente son las subvenciones del Estado. El actual sistema de subvenciones que, al fin y al cabo, se concreta en una asunción por parte del Estado de todo el déficit de la compañía, provoca conocidos efectos negativos, en primer lugar, sobre la eficiencia en la producción de la compañía subvencionada y, en segundo lugar, sobre la estructura final que adopta el mercado, que en estas circunstancias dependerá poco de los costes. La introducción de competencia en el mercado ha provocado la reducción de los ingresos medios de Iberia, aumentándose el déficit de explotación. Parece lógico, dadas las restricciones presupuestarias existentes, que la compañía compensará este incremento mediante una reestructuración de las líneas menos rentables que actualmente están subvencionadas por las rutas más rentables, entre las que se encuentra Madrid-Barcelona. Esta reestructuración puede ir desde la disolución hasta el cambio tecnológico (por ejemplo, sustituir aviones grandes por otros más pequeños, para aumentar los factores de carga). En el caso de que se desee mantener rutas no rentables, será necesario articular un sistema específico de subvenciones que las haga factibles. □

NOTAS

- (1) El proceso de liberalización comienza en 1983, con el llamado primer paquete de medidas, y finaliza con el tercer paquete de enero de 1993. Esto supone entre otras novedades la libertad de las compañías aéreas comunitarias para operar en el ámbito de la Unión Europea. Esta libertad de acceso al mercado tiene un período transitorio para los vuelos de cabotaje hasta abril de 1997.
- (2) El cabotaje es el derecho que tiene una compañía con registro en otro país diferente al que se opera, para transportar viajeros entre dos destinos. Cuando este derecho se aplica como extensión de otro servicio con origen o destino en el país del transportista, el cabotaje es consecutivo. En la actualidad existe un límite a la capacidad ofrecida del 50 % de los asientos.
- (3) El coeficiente de dispersión lo hemos calculado, tanto para ingresos unitarios como para costes unitarios, como el cociente entre la desviación típica y la media.
- (4) En transporte aéreo, los costes para un tipo de avión y varias rutas son aproximadamente una función lineal de la distancia. Se pueden presentar como dólares avión-ruta o dólares asiento-ruta. Llamando C a los dólares por vuelo y $DIST$ a la distancia en kilómetros, entonces la relación toma la forma; $C = ADIST + B$. Si se presentan como costes unitarios, es decir coste por asiento-kilómetro disponible (dólares por AKO), se convierten en una función decreciente de la distancia del tipo $C_{AKO} = C/NDIST$, siendo N el número de asientos disponibles.

BIBLIOGRAFIA

- Bailey, M. N. (1994): «Competencia, Regulación y Eficiencia en los sectores de servicios». *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 3. Número monográfico dedicado a la liberalización de los servicios.
- Bethancourt, O., y Calderón, J.: *Efectos de la desregulación del transporte aéreo en España*. Documento de Trabajo 94-18. FEDEA (diciembre 1994).
- Caves, D. W.; Christensen, L. R., y Tretheway, A. (1984): «Economies of Density versus Economies of Scale: why trunk and local service airline costs differ?». *Rand Journal of Economics*, n.º 15.
- Doganis, R.: *Flying of Course. The Economics of International Airlines*. Harper Collins Academic (segunda edición, 1991).
- Encaoua, D. (1991): «Liberalizing European Airlines». *International Journal of Industrial Organization*. North-Holland.
- Ministerio de Obras Públicas (MOPU): *El corredor Madrid-Barcelona*. Investigación realizada por Prado, J., y otros (1994). Documento no publicado.

Transformaciones y problemas de la red viaria

Al inicio de los años ochenta, la estructura y la calidad de la red española de carreteras adolecía de graves limitaciones. La debilidad de la inversión pública en la red viaria en los años anteriores, frente al crecimiento de los tráficos, condujo a un desajuste creciente entre la oferta viaria y las demandas de movilidad de nuestra sociedad.

Debe recordarse que, para entonces, la carretera ya se había constituido en el modo básico y principal en el transporte de personas y mercancías. En 1984, la carretera soportaba en viajeros el 86 % del tráfico interior y el 67 % del internacional. En mercancías, el 71 % del tráfico interior y el 9 % del exterior. El ferrocarril, que en los años cincuenta aún era el modo de transporte dominante en España y Europa, había conocido un proceso profundamente regresivo a lo largo del período de crecimiento de los años sesenta y setenta, convirtiéndose en un modo residual y especializado en un determinado tipo de tráficos. El transporte aéreo y el marítimo tan sólo tenían cuotas de mercado relevantes en el transporte internacional de viajeros y mercancías, respectivamente.

La prolongada atonía inversora se tradujo en un importante deterioro del nivel de servicio de la red, con una creciente inseguridad en la circulación por la misma, y, en definitiva, en problemas más generales de articulación del mercado interno. Por otra parte, el diferencial que en la dotación viaria existía respecto a los países de la CEE condicionaba seriamente la competitividad de nuestra economía ante la implantación del Mercado Unico y agravaba el carácter periférico de nuestro país en el marco europeo.

1. La situación de la red viaria a comienzos de la década de los ochenta

Las inversiones en carreteras del conjunto de las Administraciones Públicas, que desde mediados de los años sesenta habían tenido una trayectoria expansiva, conocen a partir de la mitad de la década de los setenta una situación de estancamiento, seguido de un fuerte retroceso desde 1980 a 1983, como puede comprobarse en el cuadro 1.

La comparación de la evolución de las inversiones en carreteras, con las series temporales de las variables macroeconómicas más significativas, que se recogen en el cuadro 2 y con las de los tráficos (cuadro 3), tomando siempre medias cuatrienales para observar mejor las líneas de tendencia, ponen de manifiesto cómo el proceso inversor en la red viaria se aleja cada vez más de las demandas planteadas por el crecimiento de los tráficos. Se

Emilio Pérez Touriño

*Profesor Titular de Economía Aplicada.
Universidad de Santiago de Compostela*

CUADRO 1
INVERSIONES EN CARRETERAS.
MEDIAS ANUALES POR CUATRIENIOS

Período	MPTA 1992	Índice
1964-67	114.999	100,0
1968-71	216.676	188,4
1972-75	304.922	265,2
1976-79	312.770	272,0
1980-83	202.567	176,1
1984-87	256.835	223,3
1988-91	580.145	504,5

Fuente: El Plan General de Carreteras. Balance. Serie Monografías. MOPTMA, 1994.

asiste, desde finales de la década de los sesenta, a un deterioro continuo y creciente entre los indicadores de las tasas de variación de la inversión en carreteras y las tasas de variación de los crecimientos de los tráficos. El cociente de ambos indicadores, que al inicio de los sesenta era superior a la unidad, desciende paulatinamente y tan sólo se recupera en el cuatrienio 84-87, para registrar en el siguiente período una tasa de aumento de la inversión 1,7 veces superior a la del aumento de los tráficos.

Cabe subrayar, en definitiva, que la inversión en carreteras nunca alcanzó el 1 % del PIB en la historia reciente de nuestra sociedad hasta llegar al cuatrienio 88-91, el que supuso el 1,06 %, situándose permanente en la década de los sesenta y de los ochenta y buena parte de los ochenta, en una banda que osciló entre 0,5 % y el 0,85 % del PBI. Este estado de cosas dio lugar a un déficit creciente, dados los continuos incrementos de la demanda de movilidad a lo largo del período. De hecho entre 1960 y 1971, el tráfico registró tasas de crecimientos superiores al 10 % anual, tras la pri-

CUADRO 2
RELACION ENTRE INVERSIONES TOTALES EN
CARRETERAS Y MACROMAGNITUDES ECONOMICAS
1964-83. PORCENTAJE MEDIO POR CUATRIENIOS

Período	IC/PIB	IC/FIBC	IC/IP(*)
1964-67	0,53	2,00	19,4
1968-71	0,76	2,89	18,6
1972-75	0,83	2,98	18,5
1976-79	0,78	3,20	18,4
1984-87	0,58	2,91	15,9
1988-91	1,06	4,32	23,0

Nota: IC = Inversiones en carreteras; PIB = Producto Interior Bruto; FIBC = Formación Interior Bruta de Capital; IP = Inversión Pública.

(*) Excluidas en este caso las inversiones en autopistas de peaje.

Fuente: Ibid. cuadro 1.

CUADRO 3
RELACION POR COCIENTE ENTRE LAS TASAS DE
CRECIMIENTO DE LA INVERSION Y DEL TRAFICO.
COMPARACION ENTRE INCREMENTOS DE MEDIAS
CUATRIENALES

Medidas períodos	Índice
64-67/68-71	1,11
68-71/72-75	0,96
72-75/76-79	0,82
76-79/80-83	0,57
80-83/84-87	1,11
84-87/88-91	1,75

Fuente: Ibid. cuadro 1.

mera crisis del petróleo y hasta finales de la década de los setenta mantuvo ritmos de crecimientos entre un 3,3 % y un 6,7 %, para casi estancarse entre 1980 y 1983 con crecimientos entre un 0,2 % y 2,9 %.

En consecuencia, como se acaba de enunciar, la red de carreteras adolecía a comienzos de la década de los ochenta de una serie de limitaciones que estaban, sobre todo, relacionadas con su estructura y calidad más que con su extensión.

Una vez transferidos 60.000 km de carreteras en 1984 a las comunidades autónomas, la Red de Interés General del Estado (RIGE) comprendía algo más de 20.000 km, y en ellos se concentraban más del 50 % de los tráficos entre los principales núcleos de actividad del país. Pues bien, tan sólo 2.303 km de la red estaban constituidos por vías de alta capacidad y además estaba muy concentrada, fundamentalmente en la cuenca mediterránea, en la del valle del Ebro y en los alrededores del área metropolitana de Madrid y algunas otras áreas urbanas. De los restantes 17.805 km, más de 9.500 km —un 46 %— tenían secciones transversales entre 4 y 7 m, además de serios problemas de trazado, y otros 3.300 km, si bien alcanzaban o superaban los 9 metros de sección transversal, también tenían un trazado inadecuado. Por otra parte, un 90 % de la red, unos 16.000 km estaban ampliamente necesitados de actuaciones en materia de reposición y conservación de la calzada.

Por último, conviene destacar que la RIGE resultaba extremadamente conflictiva a su paso por las zonas urbanas. Así, posela más de mil travesías de poblaciones inferiores a 50.000 habitantes, de los que unas 170 —situadas en tramos con gran intensidad de tráfico— conllevaban todos los impactos negativos propios de estas travesías, tanto de carácter funcional como ambiental, entre los cuales destaca el elevado grado de accidentalidad que ocasionaban. Debe recordarse que España, a

pesar de poseer a comienzos de los ochenta un nivel de motorización relativamente bajo, que la sitúa en 1985 con 250 vehículos por cada mil habitantes, por debajo de la mayor parte de los países de la CEE, padecía altos índices de peligrosidad y accidentabilidad. Asimismo, 61 ciudades mayores de 50.000 habitantes tenían importantes problemas desde el punto de vista de su circunvalación y conexión con los puertos y aeropuertos.

Si éstas constituyen —expresadas muy sintéticamente— algunas de las principales limitaciones funcionales de la red viaria de la época, cabe reseñar, finalmente, que como consecuencia de todo ello la red estatal de carreteras confería una muy desigual y diferente accesibilidad al territorio nacional. Esto tiene su base en tres elementos característicos de la red: su elevada heterogeneidad, el excesivo carácter jerarquizado de la misma y la baja calidad de algunos itinerarios. De tal manera que aunque la extensión de la red era suficientemente amplia, la existencia de una serie de ejes —fundamentalmente transversales— que poseían un débil carácter estructurante terminaba proporcionando una accesibilidad baja a amplios espacios del país, especialmente el suroeste y sur peninsular y una accesibilidad inferior a la media a extensas zonas del territorio. Cuestión ésta de gran relevancia a la hora de plantearse políticas de crecimiento económico y de difusión al territorio de sus beneficios.

2. Las principales transformaciones de la red (1984-1993)

Las serias limitaciones que, tanto para la articulación del mercado interno como para las relaciones con el espacio económico europeo, derivaban de las características de nuestra red viaria, fueron superadas, en buena medida, con el intenso proceso de cambio que ésta conoció en el período 1984-1991. Transformaciones que se producen al hilo de las dos grandes circunstancias que definen este período. La entrada de España en la Comunidad como miembro de pleno derecho en 1986, con la aprobación del Acta Unica en 1987 para la consecución de un espacio europeo sin fronteras en el horizonte de 1993 y, por otra parte, el prolongado período de dinamismo y expansión de la economía española entre 1985 y 1991, con crecimientos del PIB a una tasa media del 5,6 % anual.

Apoyados en el proceso de construcción europea y en la vitalidad de la economía española, se abrió una fase caracterizada por los fuertes requerimientos de la demanda de transporte. La expan-

sión económica y el descenso de los precios de los combustibles en términos reales —cabe recordar que el precio en pesetas constantes de la gasolina súper en 1990 era inferior en un 45 % al que se alcanzaba en 1983— permitió el incremento espectacular de la motorización y de la movilidad.

El número de matriculaciones anuales de vehículos se duplicó entre 1984 y 1988, manteniéndose entre 1987 y 1992 entre 1,2 y 1,5 millones de matriculaciones anuales frente a las 660.000/750.000 del período 80-84.

El parque de vehículos conoció, asimismo, un crecimiento muy significativo, incrementándose en un tercio en el mismo período, al pasar de los 11.190.564 vehículos de 1984 a los 17.347.203 de 1992.

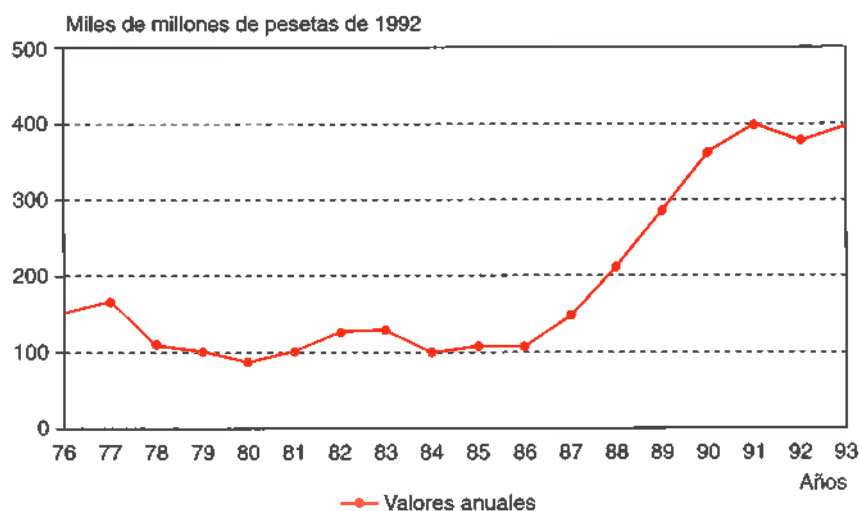
En particular, el aumento de la actividad económica y de la movilidad en las áreas urbanas y metropolitanas, unido a la utilización intensiva del vehículo privado, iba a agudizar el problema de accesibilidad en las grandes áreas urbanas, fundamentalmente asegurado por la Red Estatal, que entre 1984 y 1991 vería aumentada su carga de tráfico en más de un 50 %.

Tal y como puede comprobarse en los cuadros 1, 2 y 3, la respuesta a estas demandas se produjo mediante un esfuerzo inversor en infraestructuras viarias del conjunto de las administraciones públicas, sin precedentes, y concentrado en un período relativamente corto de tiempo. Contribución esencial al espectacular crecimiento de la dotación de capital público de nuestro país en la década de los ochenta. De forma muy especial desempeñó un papel central, en este proceso de modernización y cambio, el Plan General de Carreteras 1984-91, cuyo ámbito de aplicación lo constituyeron los 20.000 km de la RIGE y cuya ejecución práctica se desarrolló realmente en el período 1986-93, y al cual nos referimos posteriormente.

Concretamente, en los últimos cuatro años (1988-91), se invirtió en carreteras más que en el conjunto de los diez anteriores en pesetas constantes. La inversión media anual en el cuatrienio citado fue 2,5 veces superior al promedio del período 1980-87. Alcanzando proporciones récord en relación con el PIB (1,06 %), con la Formación Bruta de Capital (4,32 %) y con la Inversión Pública (23 %). Por último, si ya en el período 1984-87 se había producido la recuperación de la inversión respecto a los aumentos de la circulación, la tasa de aumento de la inversión en carreteras llegó a ser 1,7 veces superior al ritmo de crecimiento del tráfico entre 1988 y 1991.

Culminado, prácticamente, en 1984 el proceso de transferencias de la red viaria a las comunida-

GRAFICO 1
EVOLUCION DE LAS INVERSIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE CARRETERAS



Fuente: Ibid. cuadro 1.

des autónomas, la red estatal de carreteras se redujo a la cuarta parte —de 80.000 km a poco más de 20.000 km—, aun cuando absorbía más de un 50 % de los tráficos y conectaba los principales centros de actividad del país, y sobre ella se centraron las inversiones del Plan General de Carreteras. Pues bien, a pesar de esta reducción, las inversiones en esta red tuvieron un crecimiento exponencial desde 1987, como puede verse en el gráfico 1, alcanzando en 1991 una cifra de más de 400.000 millones de pesetas en 1992, cuatro veces superior a la que se efectuaba a principios de los años ochenta. En términos de inversión por kilómetro de red, se ha pasado de una inversión de

4 a 5 millones de pesetas por km de red en los años 1984-86 a 20 millones de pesetas por km de red en los años 1991-92.

Sancionado por el Congreso de los Diputados en marzo de 1986, el Plan General de Carreteras se plantea de acuerdo con los programas y objetivos, expresados en kilómetros y en millones de pesetas que se ofrecen en el cuadro 4. Concebido inicialmente en 1984 con unos objetivos y costes menos ambiciosos, tuvo diversas ampliaciones —vinculadas fundamentalmente a las actuaciones en medio urbano y a las características de diseño de las autovías—, con lo que alcanzó al finalizar su ejecución un coste total de 2,8 billones de pese-

CUADRO 4
OBJETIVOS Y COSTE. PLAN GENERAL DE CARRETERAS

Programa	Inicio Plan (1986)		Mayo 1990		Objetivos prev. por el Plan	Final 1993	
	km	mMptas.	km	mMptas.	km	km	mMptas.
Autovías	3.250	330	3.367	640	3.550	3.445	1.240
ARCE (Acondicionamientos)	6.635	240	6.635	324	7.222	6.556	484
RECO (Reposición y Conserv.)	8.320	140	8.320	282	8.407	7.954	420
ACTUR (Medio Urbano)	—	90	—	676	1.114	946	634
Totales		800 (*)		1.922 (**)			2.778 (***)

(*) En pesetas de 1983.

(**) En pesetas de 1990, equivalente a 1.163 mMptas. de 1983.

(***) En pesetas corrientes de cada ejercicio en el que se materializa la correspondiente inversión.

Fuente: Ibid. cuadro 1.

tas, de los cuales, un 44,6 % dedicado al programa de autovías y un 22,8 % a medio urbano, el 17,4 % y el 15,2 % restantes se dedicaron al acondicionamiento y a la reposición y conservación del conjunto de la RIGE.

La ejecución del Plan ha supuesto una transformación radical de la red viaria y su funcionamiento. Sintéticamente podrían resumirse sus efectos principales:

- Las características geométricas y de trazado de la red han variado sustancialmente entre 1984 y 1993. En primer lugar, se han producido importantes aumentos de capacidad, de 2.303 km en 1984 a 6.482 km en 1993, multiplicándose por 2,8, situación que ha podido alcanzarse construyendo una media de 476 km/año de carreteras de gran capacidad entre 1985 y 1993. Por otra parte, se han homogeneizado, mejorando su trazado y geometría, buena parte de los itinerarios transversales, que al inicio del Plan desempeñaban una débil función estructurante. Así, han aumentado las carreteras de calzada única, con plataforma mayor de nueve metros, de 8.389 km a 15.629 km, multiplicándose por 1,8. Asimismo, se han construido más de 460 variantes de población y acondicionado alrededor de 100 travesías.

La situación sobre la red interurbana se vio completada con una compleja actuación en medio urbano, tendente a garantizar la fluidez del paso de la red general sobre las áreas urbanas, así como a mejorar los accesos a los puertos y aeropuertos. En concreto, supuso la actuación en la práctica totalidad de ciudades con más de 50.000 habitantes, hasta alcanzar 1.114 km de los cuales 668 km son vías de gran capacidad urbana y 446 km nuevas vías convencionales.

Como consecuencia de las actuaciones realizadas, las condiciones de circulación y el nivel de servicio de la Red del Estado se modificaron sustantivamente. La velocidad media de la red ha pasado de 70,3 km/hora en 1984 a 78,5 km/hora en 1993, aumentando en más de un 11 %. Los problemas de falta de capacidad y congestión, que al inicio del Plan se habían inventariado en unos 700 km de carreteras con altas intensidades de tráfico, fueron superados. Este aspecto resultó especialmente relevante al producirse en un período de tiempo en el que, tal y como hemos analizado en el punto anterior, las intensidades de tráfico se incrementaron espectacularmente. De hecho, los tráficos en la RIGE tuvieron un crecimiento anual acumulado en un 6,1 % entre 1984 y 1991, pasando la intensidad media diaria en la Red Estatal de 5.822 vehículos en 1984 a 8.793 vehículos en 1991.

- La reducción de los tiempos de viaje en las relaciones más importantes ha sido relevante —con frecuencia superior al 15 %—, y las regiones más alejadas de los centros europeos se han aproximado en más de dos horas, mejorando su integración. El Plan produce un ahorro global de tiempo de 100 millones de horas al año en el conjunto de desplazamientos que se efectuaron en la Red Estatal —en 1991—, de realizarse éstos a la velocidad media de 1993.

- El mapa de accesibilidad relativa de las distintas comunidades ha mejorado sustancialmente, de tal manera que prácticamente todo el territorio presenta un buen índice de accesibilidad, de tal manera que todas las comunidades autónomas se sitúan con índices medios buenos o muy buenos, en contraste con la situación del mapa de accesibilidades en 1984, el que la mayoría de las comunidades tenía una accesibilidad regular o baja.

- Finalmente, cabe destacar el incremento de la seguridad en la circulación, que ha supuesto para el período 1984-1992 una reducción del 35 % del índice de peligrosidad y un 29 % del de mortalidad.

Es evidente que el conjunto de factores enumerados y, en definitiva, este esfuerzo inversor ha tenido una serie de efectos económicos. De carácter temporal y más inmediato unos: generación de empleo e importantes transformaciones del conjunto de actividades ligadas a la construcción, y de índole más general y diferido en el tiempo otros: efectos sobre la competitividad de nuestra economía y la estructuración del territorio. Su análisis nos alejaría en exceso del objeto de estas notas.

Al margen del balance económico, sí que nos tenemos que preguntar por el resultado comparativo con los países de nuestro entorno, en términos de dotación viaria, al finalizar el período en cuestión.

En el cuadro 5 se ofrecen los datos comparativos con los principales países de nuestro entorno respecto a la red de gran capacidad, que en 1993 ya comprendía un 30 % de la RIGE frente al 11 % de los inicios del Plan.

Como se puede observar en el mencionado cuadro, si bien en términos de longitud se ha generado una red próxima a países como Francia e Italia, y la dotación en términos de población o parque de vehículos es incluso superior en el caso español, la comparación en términos de número de kilómetros por superficie, que es la variable más adecuada cuando se analizan infraestructuras no puntuales sino tipo red, nos indica una dotación algo inferior a la de Francia y alrededor de la mitad de la de Italia y Alemania.

CUADRO 5
RED DE GRAN CAPACIDAD EN RELACION A POBLACION, SUPERFICIE Y PARQUE AUTOMOVILISTICO

	Longitud 1991 (km)	Población 1990 (km/10 ⁶ hab.)	Superficie (km/10 ⁶ km ²)	Vehículos 1991 (km/10 ⁶ veh.)
Alemania (antigua RFA)	8.959	112,4	25,1	272,5
Francia	7.450	130,9	13,6	260,1
Italia	6.767	117,1	22,4	227,2 (1989)
Japón	4.869	39,4	12,8	81,1
Gran Bretaña	2.403	118,9	11,8	128,4 (1990)
España	6.438 (1993)	166,5	12,8	429,9

Fuente: Ibid. cuadro 1.

3. Problemas y perspectivas de futuro

Independientemente de las múltiples matizaciones que cabría hacer a la utilización de cada tipo de indicador, y del mayor grado de significación que se podría introducir en el análisis comparativo de las dotaciones de red viaria en términos de cantidad y calidad de la misma, parece razonable asumir que el intenso proceso de acumulación de capital público —en particular en infraestructuras de carreteras—, realizado entre 1986 y 1993, ha posibilitado corregir en buena medida los déficit básicos del sistema de transportes español en materia de carreteras respecto a la Comunidad Europea.

No obstante, han quedado problemas importantes por resolver, que de forma harto esquemática pueden clasificarse en torno a tres grandes bloques. El primero hace referencia a actuaciones en determinados corredores para: a) mejorar la permeabilidad con las fronteras francesa y portuguesa, hoy demasiado dependientes de las antiguas conexiones, b) corregir ausencias de conexión en alta capacidad en itinerarios relevantes (Madrid-Valencia, Madrid-Galicia, Bailén-Granada-Motril, Santander-Asturias, etc.) y c) corregir situaciones de congestión ya existentes o posibles a medio plazo en tramos de la red como pueden ser el arco mediterráneo, incluida Andalucía, o en diversas áreas urbanas.

Un segundo bloque de posibles actuaciones pendientes son las que hacen referencia al mallado y cierre de la red, alterando el esquema básicamente radial que el primer plan consolidó. Dicho de otra manera, generar un sistema de transportes capaz de difundir al territorio las ganancias de competitividad, y de actuar como elemento de cohesión y reequilibrio territorial, y que permita, asimismo, consolidar y estructurar el sistema urbano español.

Tal vez sea éste el elemento más discutible, en términos de opciones políticas, que se abre con la

propuesta del Plan Director de Infraestructuras (PDI) aprobado por el Gobierno en marzo de 1994. A este objetivo responden buena parte de las conexiones en alta capacidad que el PDI plantea en forma de ejes longitudinales o transversales, complementarios a los radiales ya existentes.

Un tercer bloque de problemas y/o actuaciones se refieren más a problemas de gestión futura de la red. Los problemas en este caso derivan de la existencia de una red cada vez más extensa y caracterizada de forma demasiado determinante por su heterogeneidad. Problema resultante de la existencia en la red de gran capacidad de sistemas de explotación diferentes para vías de funcionalidad similar, sin que realmente puedan manejarse argumentos sólidos para la existencia de esa diferenciación. De hecho, en la actualidad tenemos una composición de red en la que: algo más de 2.000 km los constituyen autopistas de peaje, de las que unos 300 km son explotados por el sector público. En el entorno de otros 4.000 km lo constituyen autopistas y autovías libres de peaje, de los cuales aproximadamente unos 3.500 km carecen de un itinerario alternativo que sea por carretera convencional.

Si bien es cierto que, en líneas generales, las autopistas de peaje están situadas en corredores con altas intensidades de tráfico, no es menos cierto que este tipo de vías es totalmente inconexa y es difícil encontrar coherencia alguna a esta red con criterios de tipo funcional, territorial o económico.

Por otra parte, la red de uso libre, que ya alcanza las dos terceras partes de la red total —y cuyas perspectivas son las de seguir expandiéndose—, prácticamente hace inviable su explotación mediante el sistema de peaje, dada la inexistencia de itinerario alternativo convencional en buena parte de la red de autovías y el carácter abierto de la misma.

En síntesis, dada la estrecha relación existente entre el modelo de red y su forma de financiación,

no cabe duda de que uno de los problemas de mayor calado pendientes es el de abordar conjuntamente la definición de un modelo de red de gran capacidad a largo plazo homogéneo o coherente y el diseño, al mismo tiempo, de una estrategia para la financiación de dicha red, con vocación de que sea una solución universal y homogénea.

El problema no es menor cuando se plantean escenarios de crecimiento a medio y largo plazo de la red viaria. En la opción presentada por el PDI, y que a este respecto no ha sido cuestionada por ninguna opción política parlamentaria, se pretende la construcción hasta el 2007 de 5.300 km de nuevas autovías y algunas (pocas) autopistas, y 1.400 km de vías de conexión, con lo que la red de gran capacidad superará al finalizar el Plan los 11.000 km, con una inversión prevista de unos 5,5 billones de pesetas de 1992, además de unos 1,8 billones de pesetas destinados a atender las demandas en las redes viarias en medio urbano. En resumen, cerca del 40 % del total de esfuerzo inversor previsto por el PDI entre 1993 y 2007, que alcanza en total 18,7 billones de 1992.

El reparto modal de los tráficos no se ha visto apenas alterado en los últimos años y, en todo caso, consolidó aún más la posición de la carretera como soporte básico del sistema de transporte. En la actualidad la carretera mantiene una participación en el tráfico interior de viajeros en torno al 90 %. El ferrocarril, con el 7 %, y el transporte aéreo, con el 3 %, desempeñan un papel bastante modesto en la satisfacción de la demanda global, aunque puedan ser muy importantes en determinados tráficos (cercanías) o tipo de viajes (negocios). En el movimiento interior de mercancías llega a representar un 75 %, con una cuota muy baja del ferrocarril, con un 5,8 %, y un razonable 16,6 % del transporte marítimo. Tanto en viajeros como en mercancías, la mayoría de las perspectivas coinciden en señalar en que si bien la carretera ha alcanzado su techo en cuota sobre la demanda global, no parece que vaya en ningún caso a ver minorado su papel y contribución al sistema de transportes interior.

El transporte internacional de viajeros y mercancías representa unos volúmenes de tráfico muy inferiores a los del transporte interior, por ello desde el punto de vista del dimensionamiento y estructuración de la red de infraestructuras no constituye hoy un elemento crítico. No obstante, debe tenerse presente que también en estos tráficos la carretera tiende a convertirse en el modo principal. En el caso del transporte de viajeros, la carretera capta el 60 % de las entradas y el 90 % de las salidas. En el transporte internacional de mercancías,

como es obvio, el modo marítimo es el medio básico de transporte con un 86 % de las importaciones y un 68 % de las exportaciones. Pero la carretera ha aumentado mucho su participación. Lo que es más importante, las tendencias a largo plazo señalan una disminución progresiva del transporte marítimo y un crecimiento notorio de la carretera, resultado de, al menos, la coincidencia de dos factores: el rápido crecimiento de los flujos intraeuropeos, especialmente los comunitarios, y la creciente presencia de la carretera en la canalización de estos flujos, en los que su participación, prácticamente, alcanza el 50 %.

Esta evolución del reparto de los tráficos en el sistema intermodal de transportes español no se desvía de forma significativa de la evolución en los países comunitarios y confirma la carretera como modo universal, lo que no debe servir para negar, sino todo lo contrario, el papel complementario y especializado en determinado tipo de tráficos y relaciones, que deben desempeñar los otros modos —también el ferroviario— de acuerdo a sus ventajas específicas en cada caso, buena parte de las veces ligadas a la existencia de determinadas economías externas.

Para poder ponderar adecuadamente el sentido de un planteamiento de objetivos tan expansivos, en términos cualitativos y cuantitativos de la red viaria, como los anteriormente formulados, se hace necesario referirse al contexto presente y de futuro inmediato en el que se desarrolla la demanda de transportes.

En el marco general de los procesos de internacionalización y globalización de la economía que tienden a reducir los márgenes de maniobra de las políticas económicas nacionales, y a conceder mayor protagonismo entre las políticas activas, a aquellas que inciden muy directamente en la competitividad de los territorios, tales como las de infraestructuras o las referentes al capital humano, España se encuentra inmersa en un proceso de integración continental. Los avances hacia la Unión Europea no hacen más que extremar la tendencia a que sean las dotaciones en redes de transportes, telecomunicaciones, agua y energía y la cualificación profesional los factores en los que más podrán incidir los espacios nacionales y regionales para localizar la actividad económica y mejorar su posición competitiva.

De hecho, en este proceso, es la propia Unión Europea la que atribuye un papel estratégico a las redes de infraestructuras que simbolizan, en buena medida, la consecución del Mercado Único, con los objetivos de asegurar una circulación más rápida, segura y protectora del medio ambiente; posibilitar

la multiplicación de los intercambios y que éstos cada vez sean más interiores a la Unión y menos a los estados nacionales; la ordenación del espacio comunitario, frenando la agudización de los desequilibrios territoriales, y aproximar los estados miembros a los vecinos del Sur y del Este.

Así, se ha pasado, prácticamente en diez años, de la inexistencia virtual de una política comunitaria de infraestructuras a comienzos de la década de los ochenta, al primer paso significativo del nacimiento de la misma a finales de 1990, con la aprobación por el Consejo de un marco estable plurianual (1990-92) recogido en el Reglamento 3359/90. Aunque su financiación específica fuese muy escasa —320 millones de ecus para los tres años—, por primera vez se definían con precisión la necesaria articulación de objetivos y medidas para alcanzar redes de ámbito y carácter comunitario en cuatro áreas: transportes, energía, telecomunicaciones y formación profesional. Se planteaban tres objetivos para dotar al Mercado Único de unas verdaderas redes transeuropeas: la emergencia o creación de redes, la interconexión de las existentes y el desarrollo tecnológico de las mismas.

Desde entonces se ha avanzado en la definición de cada una de estas redes, de sus ámbitos y características. En particular, en diciembre de 1993, el Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo recoge la definición de las redes ya elaboradas e impulsa la necesidad de avanzar hacia su consecución, en tanto que arterias básicas del gran mercado interior, para la proyección de Europa hacia el Este y la conexión de las regiones periféricas con el centro. Constatando la necesidad imperiosa de romper la tendencia de los últimos diez años en que se había aminorado el esfuerzo inversor europeo en el ámbito de las infraestructuras. El Libro Blanco evalúa las necesidades de financiación en infraestructura de las redes transeuropeas de transporte, para los próximos 15 años, en más de 400.000 millones de ecus, siendo necesarios para el período 1994-99 220.000 millones de ecus. Financieramente, evalúa que la aportación total de fondos públicos que podía movilizar la Comunidad, incluyendo la aportación de los estados miembros y con muy diversos mecanismos financieros, no sobrepasaría los 90.000 millones de ecus. El resto necesariamente deberán ser inversiones del sector privado.

Obvio es decir que el elemento central de la definición de esta política lo constituye en última instancia el Tratado de la Unión, que configura la cohesión económica y social como un objetivo principal y crea un nuevo Fondo de Cohesión, con

cargo a los recursos comunitarios, destinado a la financiación de proyectos de inversión en infraestructura del transporte y programas de medio ambiente en España, Portugal, Grecia e Irlanda.

En conclusión, respecto a este primer aspecto del proceso de integración continental en el que España se encuentra inmersa, debe subrayarse que también desde el ámbito de la Unión Europea las redes de infraestructuras —en particular las de transportes— desempeñan un papel decisivo, tanto por sus efectos articuladores del mercado como por sus impactos en la competitividad y el empleo. En segundo lugar, destaca la insuficiencia financiera, también en ese ámbito, de los presupuestos públicos y la apelación como elemento central a las fórmulas de financiación extrapresupuestarias como clave de su viabilidad y de sus ritmos de ejecución.

Finalmente, el otro grupo de temas al hilo del contexto europeo y la demanda de infraestructuras se deriva de la específica posición española y lo que podemos llamar su modelo territorial.

La realidad territorial española está fuertemente condicionada al menos por cuatro factores, que constituyen rasgos relativamente diferenciales respecto a nuestros principales socios comunitarios, y que al colocarnos en una situación de clara desventaja de términos de competitividad del territorio, señalan inequívocamente la necesidad de un sobreesfuerzo adicional en este ámbito.

El primero, la situación objetivamente periférica de España respecto a los núcleos y a los ejes más dinámicos del desarrollo y la actividad económica de la Unión. Cuestión ésta que aún se hace más extrema para buena parte de las regiones españolas, de tal modo que las infraestructuras de conexión con Europa se constituyen en elementos sustanciales para asegurar una efectiva integración.

El segundo, la orografía especialmente accidentada que se constituye en una importante restricción. Las infraestructuras de tipo lineal y altos estándares de diseño (autopistas, trenes de alta velocidad...) padecen de costes unitarios muy elevados.

En tercer lugar, la desigual distribución en el espacio de la población y la actividad. En consecuencia, se configuran corredores de transporte relativamente débiles en el ámbito interurbano, además de estar sometidos a una fuerte estacionalidad por las características de nuestra economía. Factores ambos que hacen coexistir congestión con baja utilización, y acentúan el dilema entre la rentabilidad de las inversiones y los objetivos de cohesión y reequilibrio territorial.

Por último, aun cuando este aspecto no afecte directamente a las infraestructuras de transporte, la distribución inadecuada de los recursos hidráulicos, tanto en su dimensión territorial como temporal, suponen uno de los retos más importantes a la competitividad y el futuro de nuestra economía y calidad de vida.

Los dilemas que se le plantean a la economía española en materia de infraestructuras de transporte, son, una vez más, semejantes a los del ámbito europeo, pero alcanzan mayor intensidad. La evolución vendrá determinada básicamente por las restricciones de orden financiero y medioambiental, factores ambos que, en cualquier caso, deberán determinar una selección más rigurosa y precisa de cada proyecto de inversión. La necesidad de aplicar una política estricta en materia de déficit público y delimitar, en consecuencia, la expansión del gasto público en esta materia aumentará, aún más, las previsiones iniciales de tener que encontrar y aplicar mecanismos de financiación adicionales a los presupuestarios, ante la necesidad de seguir manteniendo elevados niveles de inversión en estas infraestructuras durante los próximos años, aun teniendo en cuenta los recursos procedentes de los fondos de cohesión comunitarios.

Si las infraestructuras aeroportuarias y de puertos ya se autofinancian con recursos autogenerados en su propia explotación y es prácticamente inviable la posibilidad de recuperar, vía precios, la totalidad de los costes necesarios para modernizar nuestra red ferroviaria —aun reducida ésta a la mitad—, tal vez no quepa albergar demasiadas dudas, que deberá ser la carretera y, muy en particular, la red viaria de gran capacidad, cuya utilización en nuestro país es mayoritariamente gratuita, quien ofrece mayores posibilidades para explorar la aplicación de vías de financiación complementarias a las consignaciones presupuestarias.

No afrontar directamente y como prioridad este problema posiblemente pueda conducir a abandonar de hecho el objetivo de modernizar y redimensionar nuestro ferrocarril y a dilatar en el tiempo los elementos de reequilibrio territorial, concentrándose los esfuerzos inversores de los próximos diez años en la mitad oriental de la Península. □

La independencia de los bancos centrales: principales aspectos y diversidad de modelos

Manuel Guitián (*)

Director asociado, Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios, Fondo Monetario Internacional

1. Introducción

La opinión de que los bancos centrales deberían ser independientes de la influencia del poder político en el diseño y la aplicación de la política monetaria tiene profundas raíces históricas. Un argumento clave en apoyo de esta tesis es aquel que defiende que la política monetaria necesita distanciarse de la influencia del día-día porque los que toman decisiones políticas tenderán siempre a adoptar una visión demasiado cortoplacista sobre el sesgo conveniente para la política monetaria. Esta proposición fundamental está estrechamente relacionada con el antiguo debate entre la aplicación de «reglas» frente al uso de la «discrecionalidad», en el cual el argumento principal es que la gestión activa de la demanda agregada a través de la política monetaria, incluso aunque pueda aparecer a priori deseable, se encuentra con numerosas dificultades en la práctica porque tiene tantas posibilidades de suavizar las fluctuaciones monetarias como de amplificarlas. En este sentido, por causa del conocimiento imperfecto e incierto de las relaciones de comportamiento concretas que son relevantes en política monetaria, incluida la intensidad y la estructura de retardos de la respuesta de una economía a las actuaciones de política monetaria, habría que recompensar la predictibilidad de las decisiones adoptadas con reglas de política monetaria claras y bien definidas (1).

Desde finales de los años setenta hasta nuestros días, la literatura sobre la inconsistencia temporal y la política monetaria óptima ha proporcionado una nueva dimensión al debate sobre el uso de unas reglas de actuación frente a la simple discrecionalidad (2). La contribución clave de la hipótesis de inconsistencia temporal fue atraer la atención hacia los verdaderos objetivos de las autoridades monetarias, especialmente la tendencia (de hecho, el incentivo) a utilizar objetivos de política monetaria cambiantes y al menos parcial-

mente contradictorios, cuando ésta se orientaba a lograr una amplia variedad de objetivos (3). En un mundo en el que el público aprende de la experiencia de la política monetaria y forma expectativas sobre el comportamiento futuro de los que toman decisiones de política monetaria, esta tendencia a cambiar de objetivo se detecta rápidamente y representa una de las causas de incertidumbre y falta de confianza sobre el futuro de la misma y el comportamiento de la inflación. A menos que las autoridades monetarias puedan de algún modo adquirir un compromiso vinculante de mantenimiento de una política antiinflacionista duradera, la política monetaria tenderá a perder credibilidad. En ausencia de tal compromiso, un período de política monetaria firme (mientras dure) progresará muy lentamente en el control de la inflación e implicará elevados costes para el sector real (4). Desde una perspectiva de largo plazo se considerará que la economía podría permanecer en torno a la «tasa natural» de producción y empleo, pero con un sesgo inflacionario.

Un amplio número de soluciones han sido consideradas con la perspectiva de mejorar la predictibilidad de la política y eliminar o reducir la influencia directa en su aplicación. En el pasado, el *patrón oro* estableció una regla monetaria clara que, en términos generales, tuvo éxito durante bastante tiempo en el anclaje del nivel de precios a largo plazo en las economías que lo constituyeron, mediante las limitaciones que imponía al margen de actuación discrecional de las políticas monetarias. Recientemente, se han escuchado voces de algunos autores en favor del retorno al patrón oro, o en favor de otros modelos más generales de *patrones de materias primas*. Propuestas de *regulación del crecimiento de algún agregado monetario* clave son otro ejemplo, como también lo son (hasta cierto punto) los menos obligatorios objetivos monetarios que se han podido observar en la práctica en gran número de países hasta hace poco tiempo. Fijar el

tipo de cambio al de una moneda más estable de inflación menor es un tercer tipo de mecanismo potencial para limitar el margen de maniobra de la discrecionalidad de la política monetaria y promover su predictibilidad.

Para que cualquiera de las opciones mencionadas pueda ser efectiva en el tiempo deben darse, sin embargo, ciertas condiciones. Por ejemplo, un régimen de tipo de cambio fijo puede ser difícil de sostener cuando el país satélite tiene una estructura económica muy diferente de la del país ancla, o cuando hay perturbaciones exógenas relativamente frecuentes que tienen impactos muy diferentes en las economías reales de los dos países. Más frecuentemente, en el caso de reglas u objetivos para agregados monetarios diversos, la experiencia de muchos países ha sido que estas variables han resultado no mantener una relación lo suficientemente estable con la renta nominal, al menos en términos de corto plazo, como para servir como guías exclusivas de la gestión de la política monetaria día-día.

Si no resulta factible la observación de reglas más o menos vinculantes de política monetaria, especificadas en términos de variables objetivo intermedias —si no puede ponerse piloto automático a la política monetaria, por decirlo así— tendrá que introducirse algún grado de discrecionalidad y de subjetividad en la misma. En ese contexto, se puede defender que un banco central independiente es el tipo de solución institucional que, en tales circunstancias, consigue mejor las ventajas esperadas de un sistema basado en las reglas. Ciertamente, existe ahora un número razonable de investigaciones empíricas que parece apoyar esta opinión (6).

Pero sigue siendo una cuestión fundamental saber si las ganancias potenciales de la independencia de un banco central pueden capitalizarse en la práctica. Es decir, ¿por qué tendría que confiar el público necesariamente en que un banco central independiente gestionará mejor la política monetaria que un político, que en última instancia rinde cuentas ante las urnas en una democracia, especialmente cuando lo que ocurre tras el telón puede ser lo más importante a la hora de determinar los resultados de la política monetaria?

No es precisamente escasa la literatura dedicada a examinar el comportamiento de los bancos centrales desde la perspectiva de la teoría de la elección pública, e incluso si estos análisis no pueden ser considerados como descripciones completamente exactas de los bancos centrales en la realidad, al menos demuestran con coherencia la necesidad de pensar cuidadosamente sobre las

causas que verdaderamente mueven o limitan el comportamiento tanto de los gobernadores de los bancos centrales como de los políticos (7).

Es desde la perspectiva de esta última cuestión —cómo hacer que la independencia de los bancos centrales funcione bien en la práctica— desde la que me gustaría abordar, en la siguiente sección de este artículo, tres cuestiones que me parecen particularmente importantes e interesantes: la necesidad de conseguir el equilibrio apropiado entre independencia y rendición de cuentas; la relación entre las metas de la política monetaria interna y los objetivos de tipo de cambio y lo que esto implica en términos de disposición de procedimientos claros para resolver los conflictos que se planteen; y la relación entre la función del banco central en la política monetaria, en la de prestamista de última instancia y en la de supervisión y regulación de los bancos e instituciones financieras y, en general, de los mercados. En la sección siguiente del artículo, he repasado la forma en que varios países han solucionado estas cuestiones intentando proporcionar al menos cierto grado de independencia a sus bancos centrales (obsérvese que parece haber dos enfoques básicos) y he discutido las que considero las razones subyacentes. Finalmente, he ofrecido algunas conclusiones y revisado brevemente cuestiones amplias que podrían afectar al enfoque sobre la independencia de bancos centrales.

2. Hacia un consenso sobre los bancos centrales: algunas cuestiones clave

2.1. Independencia y rendición de cuentas

Ningún banco central (tampoco ninguna otra institución monetaria) es nunca completamente independiente del Gobierno o de la política. Son, al menos en su forma actual, criaturas del proceso político y legislativo y reciben, a través de ese proceso, grados diferentes de autoridad sobre la política monetaria. Por la misma suerte, la autoridad que se les delega puede siempre ser derogada o alterada por medio del mismo proceso político o legislativo, aunque a veces más fácilmente que otras. Puede también observarse en un nivel más cercano al día-día que la independencia nunca es absoluta porque invariablemente existe una amplia variedad de caminos formales e informales a través de los cuales los gobiernos y el poder político pueden influir en las decisiones y acciones de un banco central (8).

Visto desde la perspectiva de la autoridad delegada, es natural presumir que cuanto mayor sea el

grado de independencia de un banco central, más sólida y clara deberá ser la rendición de cuentas sobre el ejercicio de la autoridad que se delega. Resulta difícil pensar en que el poder político acepte la independencia de un banco central sin una provisión razonablemente importante de responsabilidades (10).

Pero la rendición de cuentas no debería ser considerada como el desafortunado coste para un banco central de obtener mayor independencia, un coste que debería ser minimizado en lo posible. Al contrario, es el inevitable y necesario anverso de esa independencia. De hecho, sin aquélla habría muy poca justificación económica para dicha independencia, porque la justificación última de la independencia es promover la confianza y la certeza sobre la política monetaria a través de la predictibilidad y la transparencia de su conducta y sus propósitos. Para ello, el banco central tiene que explicar públicamente lo que está haciendo y por qué. De este modo, la rendición de cuentas, formal o informal, es una cuestión básica para que el público y los mercados financieros puedan interpretar lo que ocurre en la política monetaria, los *trade-off* que están teniendo lugar y quién los está realizando (11).

Al establecer la independencia de un banco central hay que considerar cuidadosamente varias facetas de la rendición de cuentas. Me gustaría resaltar aquí tres de las más importantes. Primero, la *rendición de cuentas efectiva* —al igual que, en general, la política monetaria efectiva y creíble— tiene que estar orientada a un objetivo claro, realista y no contradictorio. Si se asignan a la instrumentación de la política monetaria del banco central múltiples objetivos que sean al menos parcialmente contradictorios, cualquier fracaso de la política en uno puede ser excusado fácilmente por referencia a otro. Establecer un *claro objetivo único para la política monetaria* en la regulación de un banco central es, pues, un aspecto crucial del acuerdo independencia-rendición de cuentas.

El segundo tema principal es que sería de gran ayuda encontrar un método relativamente simple que facilitase el seguimiento por parte del público y del Gobierno del comportamiento de la política monetaria. Aunque sea esencial por sí mismo el establecimiento de un objetivo principal no contradictorio y preciso para el banco central (como procurar la estabilidad de precios), puede ser insuficiente: el objetivo principal establecido por ley podría además requerir ser operativo de alguna manera. Este razonamiento fue una de las claves a la hora de adoptar objetivos intermedios públicos como los agregados monetarios de varios países

en los años setenta y principios de los ochenta. Más recientemente, a medida que los vínculos entre las variables intermedias y los objetivos finales se debilitaron, cada vez más bancos centrales han adoptado objetivos de inflación directos, con diferentes grados de formalidad. Debe hacerse notar también que anclar el tipo de cambio a una divisa con credibilidad antiinflacionista proporciona una meta muy visible día-día para el banco central que sigue esta estrategia (incluso aunque otros factores distintos de la política monetaria interna pueden ejercer presiones importantes sobre el tipo de cambio en alguna ocasión).

Por la misma razón que resulta conveniente observar un objetivo estatutario y visible de estabilidad de precios, sería también ventajoso que se especificasen en la legislación otros objetivos operativos y de seguimiento. Sin embargo, puede que esto no sea factible. Es precisamente aquí donde puede hacerse necesario algún grado de discrecionalidad en la política monetaria, como ya he hecho notar. La naturaleza de los objetivos de política monetaria puede tener que cambiar de vez en cuando, a medida que se obtiene mayor experiencia y las relaciones de comportamiento subyacentes varían (12).

Además, quizá más fundamental que los cambios en las relaciones de comportamiento lo es la necesidad de atender situaciones en las que los «trade-off» de corto plazo entre la consecución/mantenimiento de la estabilidad de precios y no estrangular el crecimiento económico real son importantes. Se me ocurren dos tipos de situaciones en particular. Una es la cuestión de los puntos de partida, es decir, si se concede la independencia a un banco central cuando todavía no existe estabilidad de precios, cabe preguntarse a qué velocidad debería el banco central intentar conseguirla. La segunda es la pregunta de cómo responder a *shocks* exógenos importantes que inciden en la economía y afectan el nivel de precios. Es decir, con qué velocidad debería el banco central intentar el retorno a la estabilidad de precios a la vista de, por ejemplo, un *shock* comercial, o un cambio fundamental en el régimen de fiscalidad indirecta o de subvenciones (13). En términos del lenguaje de las reglas frente a la discrecionalidad, estas cuestiones son análogas a la pregunta de si es preferible algún tipo de regla contingente u objetivo o no.

Incluso si la interpretación más extendida es la de que se necesita un grado mayor de flexibilidad o discrecionalidad de la que se podría reflejar de forma realista en la legislación, esto no significa que la legislación del banco central tenga que —o

deba— prescindir de la búsqueda de una formulación operativa del objetivo general de la estabilidad de precios. Al contrario, la ley puede requerir que se establezcan y publiquen metas explícitas para conseguir el objetivo estatutario general, sin especificar de forma precisa cuáles deben ser esas metas, y establecer que el banco central sea responsable de su comportamiento en relación a los objetivos (14). Un banco central podría entonces querer especificar metas contingentes que puedan admitir la posibilidad de que se produzcan grandes *shocks* exógenos pero, en cualquier caso, necesitará justificar cuidadosamente cualquier divergencia respecto a los objetivos preestablecidos (15).

El tercer tema principal es lo que se puede entender como el problema del agente-principal: ¿cómo puede utilizarse la estructura de incentivos y restricciones de los principales responsables de la toma de decisiones en el banco central para armonizar el comportamiento de estos individuos con el objetivo institucional general? Claramente, esto tiene mucho que ver con la estructura general de objetivos, medios y responsabilidades. También se relaciona íntimamente con las funciones respectivas y de las relaciones entre los gobernadores de los bancos centrales, los consejos de dirección y los miembros del consejo, al igual que entre los gobiernos y las legislaturas. Aquí deben considerarse cuidadosamente los detalles, porque podrían afectar considerablemente a las relaciones en el largo plazo, especialmente en lo referente a los inevitables contactos secretos entre los bancos centrales, los políticos y los grupos de presión. Una perspectiva innovadora más en esta cuestión del agente principal la proporcionan los acuerdos de Nueva Zelanda, en los que un marco contractual explícito que hace al gobernador responsable personalmente de la consecución de los objetivos definidos se superponen al resto de los aspectos del acuerdo de independencia-responsabilidad. En principio, tal enfoque contractual podría funcionar tanto cuando la responsabilidad es de un consejo de dirección como cuando es de un gobernador personalmente, aunque probablemente funcionaría de forma más eficaz en el segundo caso. Pero tal acuerdo sólo tendría sentido cuando estuviese muy claro lo que el gobernador o el consejo de dirección tuvieran específicamente que conseguir. Por el mismo razonamiento, las recompensas a los responsables de la toma de decisiones del banco central podrían también en principio ser diseñadas en función directa del éxito de los objetivos de política acordados. Pero debería pensarse cuidadosamente en este tipo de acuerdo para asegurar que

no sesgara demasiado el comportamiento en una dirección; o posiblemente tan importante como eso, que no pareciera hacerlo.

2.2. Estabilidad de precios y objetivos de tipo de cambio

Por razones que ya he mencionado anteriormente, parece haberse generalizado cada vez más la idea de que conseguir y mantener la estabilidad de precios debería ser el único, o al menos claramente predominante, objetivo macroeconómico de un banco central independiente. Pero aquí subyace un conjunto de cuestiones muy interesante: ¿cómo cuadra en ello la estabilidad del tipo de cambio como objetivo, o la política de tipos de cambio con carácter más general? Con respecto a la estabilidad del tipo de cambio como objetivo se pueden observar varios casos sobre todo, aunque no sólo, en la legislación antigua, en los que el objetivo estatutario de un banco central independiente es tanto la estabilidad del valor interno como del externo de la moneda nacional. Si existen conflictos entre estos conceptos de estabilidad monetaria entonces, como hemos mencionado antes, un objetivo estatutario que no establezca qué objetivo es predominante no parece cuadrar bien con la intención de establecer una independencia y una clara responsabilidad.

Es cierto que, a largo plazo, no puede existir un conflicto sostenido entre estas dos dimensiones de la estabilidad monetaria. En algunas circunstancias, podría no haber un conflicto real entre los objetivos interno de estabilidad de precios y externo de tipo de cambio. Por ejemplo, si el régimen de tipo de cambio requiere la defensa de un tipo de cambio fijo o de un nivel objetivo de tipo de cambio establecido en relación a una divisa o grupo de divisas de inflación baja, no debería haber contradicciones serias a largo plazo, y las variaciones a corto plazo en las tasas de inflación locales que pueden producirse bajo tal régimen no tienen por qué ser inconsistentes con un objetivo subyacente de estabilidad de precios interna (16). Por tanto, un vínculo con una divisa de inflación baja puede ser un medio para el mismo fin de estabilidad de precios a medio/largo plazo, si se desea definir la estabilidad de precios operativamente como la tasa de inflación a largo plazo de una moneda ancla elegida, lo cual no es una opción ilógica en principio, especialmente si la expectativa es que no se van a producir demasiados problemas con *shocks* frecuentes y exógenos que afecten de forma muy distinta al país origen y al país ancla.

Pero en un sistema diferente de tipos de cambio puede haber conflictos más importantes, especialmente en el corto plazo. Por ejemplo, cuando un tipo de cambio fijo u objetivo de tipo de cambio no se establece en relación con un país de inflación baja o cuando el tipo de cambio es ajustable por razones diferentes a la del mantenimiento de la estabilidad de precios, puede haber conflictos tanto a corto como a largo plazo con una política monetaria orientada a la estabilidad de los precios interna. Ultimamente, sin embargo, resulta muy improbable la estabilidad del valor externo de una divisa sin estabilidad en su valor interno. Lo opuesto también es cierto y por eso la estabilidad cambiaria tiene particular mérito *por sí misma*, como aspecto de la política monetaria que no debe ser desatendido.

Para muchos políticos, sin embargo, la estabilidad interna (de los precios) representa el objetivo fundamental de la política monetaria. Dondequiera que esto no ha sido explícito en la legislación, los bancos centrales con independencia en política monetaria han tendido en la práctica a definir sus propios objetivos primarios de esa manera, al menos en el curso normal de los acontecimientos (17).

En lo referente a la política cambiaria con carácter general, en la mayoría de los países la independencia de los bancos centrales no abarca la responsabilidad completa sobre las decisiones principales de política cambiaria —es decir—, el propio régimen de tipo de cambio, o el nivel apropiado de tipo de cambio en un régimen cambiario más o menos fijo (18). Los gobiernos (o legislaturas) se han reservado normalmente para sí el derecho de elegir en esta área, incluso si los bancos centrales independientes tienen una libertad sustancial para operar en los mercados internos y de cambios cuando los gobiernos deciden no ejercer ese derecho (19).

Aunque ésta sea la norma general, existe un conflicto potencial entre un banco central que persigue la estabilidad de precios y el poder del Gobierno —residual al menos— en la política cambiaria. La pregunta está entonces en si este acuerdo tiene alguna racionalidad económica consistente con el deseo de que el banco central sea independiente; o si simplemente representa una decisión política normal pero coincidente a escala internacional sobre los límites de la independencia de un banco central. Creo que la respuesta es que tiene un poco de ambas.

Un aspecto al que a menudo se alude en esto es que las decisiones básicas de política cambiaria tienen ramificaciones más amplias que aquellas

relacionadas con la política monetaria por sí sola. En particular, aunque la elección del régimen de tipo de cambio ciertamente afecta al tipo de política monetaria (interna) que puede llevar a cabo el banco central, es también uno de los determinantes fundamentales de la forma en que la economía reacciona a ciertos tipos de *shocks* económicos con impacto en el sector de bienes comerciables de la economía nacional (20). Por otro lado, el nivel de tipo de cambio o las presiones sobre él se relacionan estrechamente con tendencias y políticas económicas internas distintas de las relacionadas directamente con la política monetaria, especialmente la política fiscal general y los factores estructurales, que son los determinantes fundamentales a largo plazo de la competitividad internacional de un país (es decir, de su «tipo de cambio real»). Como en el caso de otras variables económicas reales, sin embargo, la política monetaria (y por tanto el tipo de cambio nominal) no tiene o tiene escasa influencia sistemática sobre el tipo de cambio real fuera del corto plazo (21). Sin embargo, hay importantes *trade-off* en política económica, al menos a corto plazo, por ejemplo, el *trade-off* que implica elegir la forma en que una economía debería ajustarse a un severo *shock* en la balanza comercial. Cuando ésta sea una cuestión fundamental, lo normal será esperar que los políticos elegidos quieran decidirlo, pero también deberá ser responsable de ellos.

No obstante, al menos económicamente, puede cuestionarse esta línea argumental. Después de todo, a un banco central con independencia en política monetaria (interna) se le puede delegar la autoridad de hacer *trade-off* similares, como aquellos relacionados con el ritmo adecuado de la deflación (en función del tipo de independencia, un asunto que discutiré en la sección siguiente). Desde luego, en todo caso, el *trade-off* a corto plazo entre estabilidad de precios y desempleo (hasta el punto en que ésta surja) parece, en cierto sentido, más fundamental que el *trade-off* entre la estabilidad de precios y los objetivos de tipo de cambio. Es tentador sugerir basándose en la coherencia que un banco central independiente debería también tener autoridad total sobre la política cambiaria, porque la falta de responsabilidad sobre las decisiones básicas de política cambiaria representa en última instancia un límite a la independencia de la política monetaria del banco central (22).

Aun así, no está claro que ésta fuese necesariamente la mejor solución, o al menos la mejor solución factible posible. Desde el punto de vista de los políticos elegidos, podría ocurrir que los *trade-off* en economía política (más que los estrictamente eco-

nómicos) fuesen más sensibles en el caso de los conflictos entre la estabilidad de precios y la política de tipo de cambio que en el de la estabilidad de precios y el desempleo. Podría ser, por ejemplo, que en el primer caso se vean comprometidos más intereses políticos que en el segundo (23). O dicho de forma más fundamentada, podría reflejar que la ausencia de *trade-off* a largo plazo entre los precios y el tipo de cambio se percibe todavía menos que en el entorno de los precios y la producción. En cualquier caso, si la asignación normal de responsabilidades en materia de tipos de cambio refleja un juicio implícito, si no explícito, por parte del legislador sobre una cuestión empírica relacionada con los costes y beneficios políticos a corto plazo, las soluciones de cada país es probable que difieran. Esto no quiere decir que no deba buscarse la opción de asignar claramente la responsabilidad del tipo de cambio a un banco central independiente. Al contrario, la cuestión es ser consciente del riesgo de que perseguir este objetivo con demasiado empeño podría entenderse como un intento de acaparación de poderes por parte del banco central (lo que podría tener consecuencias indeseadas para la posición estatutaria del banco central con carácter general); o, si tal asignación es acordada con el legislador y se incluye en la legislación, puede generar presiones políticas susceptibles a su vez de tener efectos indeseables en términos de tergiversar las intenciones de la independencia o poner en cuestión la sostenibilidad política de este acuerdo. En resumen, la asignación de la responsabilidad final del tipo de cambio deberá seguir siendo una cuestión sometida a debate en cada país centrada en lo que sea factible políticamente en el momento y políticamente sostenible después.

De todos modos, es necesario reconciliar las intenciones que hay detrás del establecimiento de la independencia del banco central, y la posibilidad de que el Gobierno finalmente conserve la responsabilidad de la política cambiaria, lo que puede lograrse de la siguiente forma. Siempre que la responsabilidad y la obligación de información del banco central se limite a la consecución de la estabilidad de precios, la responsabilidad subyacente del Gobierno en términos de tipo de cambio también debería especificarse claramente tanto la elección del régimen general de tipo de cambio como otras decisiones más específicas sobre aquél; es más, deberían ponerse límites al punto hasta el cual puede obligarse a un banco central a actuar en apoyo de decisiones específicas sobre el tipo de cambio que pudiesen amenazar la consecución de su objetivo definido de política mone-

taria. Tales limitaciones deberían llevar consigo una apreciable transparencia (de forma que quedase claro cuándo el Gobierno lleva a cabo una decisión que se opone a la estabilidad de precios perseguida por el banco central), apoyada por acuerdos que aseguren que el presupuesto, más que el banco central, asume el coste de las intervenciones en apoyo del tipo de cambio que el banco central no considere consistentes con el objetivo de estabilidad de precios (24).

2.3. *Funciones de supervisión y de prestamista de última instancia (25)*

Otro aspecto importante en el establecimiento de la independencia de un banco central es si alguno de los objetivos microeconómicos o funciones del banco podría colisionar de forma significativa con un objetivo de estabilidad de precios. Aquí quiero referirme principalmente a la función del banco central como garante de la solvencia o estabilidad del sector financiero. En términos amplios, el potencial de conflicto parece mínimo, y dominado por la complementariedad de la estabilidad del sector bancario y la estabilidad de los precios. Por ejemplo, los mercados financieros y las instituciones serán mucho más solventes si la gestión macroeconómica no causa cambios bruscos en las condiciones monetarias y no oscila entre períodos de inflación elevada y períodos de deflación, incluida la de los precios de los activos.

Podría haber ocasiones en las que aspectos de la estabilidad del sector financiero afecten decisivamente a la definición de la política monetaria, pero éstos también serían en general consistentes con el objetivo de estabilidad de precios. El ejemplo más claro sería una repentina y generalizada pérdida de confianza en las instituciones financieras, que tuviera como resultado retiradas de efectivo a gran escala que no se volvieran a depositar inmediatamente en algún otro lugar del sistema financiero. Este es el clásico caso de «huida hacia la liquidez» observado algunas veces en la historia. Si el banco central orientado a conseguir la estabilidad de precios no acomodase la huida hacia la liquidez (o desplazamiento al alza de la demanda de base monetaria) a través de sus operaciones de mercado y de sus instrumentos como prestamista de última instancia, estaría gestionando la política monetaria demasiado rigurosamente para su objetivo de estabilidad de precios. De forma más genérica, la información sobre las condiciones de los mercados financieros en conjunto puede ser a veces útil a la hora de determinar el sesgo adecuado de la política monetaria, por-

que esto no significa alejarse del objetivo de estabilidad de precios, sino evitar ejercer una presión mayor de la necesaria para preservar la estabilidad de los precios.

Más allá de la función sistémica de prestamista de última instancia, las opiniones difieren sobre los méritos de que el banco central adopte la responsabilidad formal de la supervisión y regulación general del sector financiero (26). Sin embargo, parece ser comúnmente aceptado en principio que el conocimiento y la información sobre el estado general de los mercados financieros, derivado del proceso de supervisión, puede ser un *input* útil en la formulación de la política monetaria, aunque sólo sea para alertar al banco central de posibles demandas de liquidez como prestamista de última instancia. Esto no requiere que el banco central controle todo el proceso de supervisión, entre otras cosas porque no es en absoluto evidente que la información prudencial detallada sobre cada institución sea importante para la política monetaria. Pero la opinión más generalizada es que es más eficiente que lo haga (en términos de economías de escala o alcance, y en términos de menores obstáculos al flujo de la información) (27).

En general, sin embargo, se debe poner cuidado en evitar que la política de supervisión prudencial se oriente indebidamente en la práctica a vigilar la salud de instituciones financieras individuales (p. ej., debido a esquemas de protección directa del depositario), más que la del sistema en conjunto, si hay que resaltar la complementariedad entre la política de supervisión y la política monetaria. De otro modo, puede surgir fácilmente un riesgo de conflicto real o aparente entre las dos políticas.

Otra área de preocupación es que si el banco central tiene la responsabilidad principal de la supervisión, éste puede ser vulnerable a presiones políticas en el caso de un inminente colapso de una institución financiera. La supervisión nunca puede predecir o prevenir dichas quiebras (ni debiera intentarlo); por ello, el riesgo de una quiebra para un banco central supervisor es constante.

En resumen, creo que ésta es otra cuestión en la que no hay una respuesta definitiva. Hay argumentos tanto a favor como en contra de que el banco central tenga la máxima responsabilidad supervisora (y no únicamente algún tipo de compromiso en el nivel operativo para facilitar los flujos de información), por lo que los legisladores necesitarán sopesar los pros y contras de esta cuestión empíricamente.

3. «Modelos» de independencia de bancos centrales

Si se analiza la lista de bancos centrales que parecen tener una independencia significativa, pueden identificarse dos «modelos» de independencia *de iure*. Uno (que denominaremos de ahora en adelante independencia «tipo A») no permite ninguna dirección gubernamental o instrucción sobre la política monetaria; el otro modelo («tipo B») admite directivas o instrucciones, pero lo hace sujeto a ciertas condiciones explícitas orientadas a proporcionar un límite a la voluntad o capacidad de los gobiernos de utilizar dichos poderes (28). Entre otras, las leyes de Chile, Alemania, el propuesto Banco Central Europeo, Suiza y EEUU representan en esencia el tipo A de independencia —al menos en lo que se refiere a la política monetaria interna—; entre otros, los de Nueva Zelanda y, en diferentes grados, Australia, Botswana, Canadá y Holanda representan el tipo B de independencia (29). Claramente, cualquier clasificación tiene el defecto de la simplificación y, sin duda, sería posible elaborar clasificaciones alternativas, o graduar cada uno de estos dos grandes modelos de forma más fina. Sin embargo, si aceptamos el hecho de que el grado de independencia efectiva de los bancos centrales en la actualidad puede variar dentro de cada modelo, creo que esta clasificación detecta algunas de las diferencias clave.

La elección entre estas dos formas principales de independencia lleva consigo algunas cuestiones complejas y, aunque el modelo A puede parecer una forma más clara y potente de independencia que el modelo B, no tiene necesariamente por qué ser así. La cuestión que subyace a la elección entre los dos enfoques es la pregunta de qué sucede en la práctica (y quizá tras el telón) en caso de que se produzca un conflicto sobre la dirección o el sesgo de la política monetaria en un momento determinado. Es decir, en el caso de un conflicto entre el banco central y el Gobierno al verse atrapados entre objetivos opuestos en un momento determinado.

Un acuerdo de independencia tipo A concede implícitamente la autoridad de elegir al banco central, al menos cuando no está en juego la política cambiaria, ya que en principio, al menos, el banco central decide enteramente por su cuenta el sesgo de la política monetaria. Un acuerdo de independencia tipo B deja la responsabilidad formal de elegir en manos del Gobierno (en el sentido de que el Gobierno tiene un cauce formal para anular las intenciones del banco central), pero sujeto a

los acuerdos de publicidad y transparencia destinados a asegurar que pueden pedirse responsabilidades al Gobierno sobre las elecciones que toma.

Lo que verdaderamente sucede en la práctica, en cada uno de los modelos, depende directamente de cómo los detalles de la ley, las tradiciones, las convenciones y las actitudes afectan en el fondo al comportamiento de los políticos y bancos centrales (30). Es muy fácil, por ejemplo, para políticos importantes, transmitir sus deseos informalmente al gobernador de un banco central, posiblemente junto con indicaciones veladas de las consecuencias indeseables para el banco central o el gobernador de ignorar dichas indicaciones informales. Por eso, para un banco central con independencia tipo A, el problema es cuán alejadas están sus decisiones en la práctica de la influencia política. De forma parecida, para un banco central con independencia tipo B, el hecho a menudo observado de que el Gobierno no haya utilizado su poder explícito aunque público no necesariamente significa que haya funcionado esa restricción de la influencia política; puede significar que se ha logrado algún tipo de pacto oculto entre el banco central y el Gobierno.

El argumento en favor del enfoque del modelo B es que proporciona un mecanismo que podría ayudar a evitar un clima de confrontación, sin comprometer necesariamente el objetivo básico de la estabilidad de precios (32). Además proporciona al banco central importantes razones para resistir las presiones encubiertas, porque puede apelar a su obligación legal de perseguir la estabilidad de precios al tiempo que pone de manifiesto que el Gobierno tiene un cauce formal y público a través del cual alterar la obligación legal del gobernador. En ausencia de tal válvula de seguridad (es decir, en ausencia de un modelo de independencia tipo A), una grave disputa de política monetaria entre un gobernador de un banco central formalmente independiente y, por ejemplo, un ministro de Finanzas resuelto dejaría al gobernador sólo dos opciones: i) ceder, probablemente de forma solapada (en cuyo caso no estaría muy claro para el público dónde quedaría la verdadera responsabilidad de la política monetaria); o ii) intentar forzar al ministro a que ceda, lo que implicaría una confrontación más o menos pública que el gobernador podría ganar o que (dependiendo de otros aspectos de la legislación) podría en su lugar forzar su dimisión o la aparición de presiones en favor de un cambio en la legislación del banco central para reducir o eliminar la independencia del banco central. Forzar la confrontación podría entonces no

ser una opción demasiado creíble para el gobernador. Resumiendo, la falta de una válvula de seguridad en el modelo B podría en la práctica debilitar la posición del gobernador en sus asuntos diarios con el Gobierno. De forma más general, dado que el enfoque A podría ser más conflictivo inherentemente, ello podría querer decir que, a largo plazo, los resultados de la política monetaria dependen directamente de las personalidades particulares que ostentan la responsabilidad en diferentes momentos, en lugar de seguir una senda estable completamente independiente de las personalidades sucesivas.

El argumento en favor del enfoque A, por el contrario, es que, independientemente de las restricciones que podrían imponerse a través de la publicidad, la existencia de un dominio formal del Gobierno o poder directivo bajo el modelo B podría debilitar la independencia de la política monetaria y la confianza del público, porque las restricciones no serán, o no serán consideradas, suficientemente eficaces para limitar a los políticos. Es decir, a pesar de los costes políticos, los profesionales de la política podrían querer utilizar este poder, de forma que la estabilidad monetaria y la credibilidad de la política monetaria tenderían a desgastarse. Aunque podría no existir un mecanismo en el modelo A que clarificase directamente cómo se resuelven tales conflictos, ello dependerá mucho de cómo puedan afectar otros aspectos de la legislación a las decisiones que se toman en la sombra, incluido, por ejemplo, si la ley establece objetivos claros y responsabilidades, y prohíbe al banco central el recibir o pedir instrucciones al Gobierno o a terceros. También dependerá de lo que el modelo A de banco central sea capaz de hacer público de una forma u otra, incluido el establecimiento de metas más operativas y visibles para la política monetaria a través de las cuales se pueda vigilar cómo se desenvuelve ésta.

Al sopesar las cuestiones citadas en la elección de la forma de independencia de un banco central, el legislador debería tener también en cuenta una serie de consideraciones relacionadas con el contexto más amplio en el que operan los bancos centrales. No es sorprendente, pues, que estas consideraciones que afectan a la naturaleza de los modelos de independencia considerados como más adecuados se relacionen estrechamente con los factores que determinan el apoyo o no a la independencia de la sociedad. La importancia de tal apoyo no debería ser minusvalorada, aunque sólo sea porque pone de manifiesto que la independencia debe *ganarse*, no *recibirse*.

4. Conclusiones

Ningún banco central es completamente independiente del Gobierno o de la política. Una manera más útil, por tanto, de analizar la cuestión de la independencia es preguntar cuál es, dados los rasgos técnicos de la política monetaria, el grado de responsabilidad que quiere delegarse al banco central, y cuáles son los acuerdos deseables para alcanzarla, reconociendo que la responsabilidad descansa en última instancia en el liderazgo político, y que el grado de delegación es por sí mismo una decisión del proceso político que podría ser revocado.

En este artículo he revisado brevemente la base conceptual de la independencia de los bancos centrales para después discutir con más detalle cuestiones sobre cómo podrían diseñarse los modelos de independencia en la práctica. Obviamente, hay muchas cuestiones en las que no me he detenido, pero creo que las que he discutido están entre las más interesantes e importantes. Me gustaría concluir con algunos comentarios sobre los factores ambientales que podrían influir lo que es probable que sea políticamente factible en esta área de diversos países.

a) Un factor es la historia inflacionista del país. Dondequiera que las políticas fiscales y monetarias hayan propiciado costosos períodos de inflación en el pasado, existirá probablemente una demanda más fuerte por parte del público de modelos que exijan a los líderes políticos el mantenimiento de la disciplina financiera. Este es en realidad el caso de Alemania (cuya legislación sobre el banco central forma la base en muchos aspectos de la ley de la Unión Europea), con sus experiencias de hiperinflación después de las dos guerras mundiales. La ley suiza probablemente sea un reflejo de la experiencia alemana. Esto es también cierto, aunque de forma menos extrema, en países como Chile o Nueva Zelanda, en los que las leyes del banco central han cambiado sustancialmente en los últimos años. Quizá cuanto más enraizada socialmente esté esta experiencia, más probable sea la aceptación del modelo A en lugar del modelo B.

b) La naturaleza de la tradición constitucional y política probablemente sea importante también, incluidos especialmente los controles y equilibrios del liderazgo político. Dondequiera que la voluntad de restringir los poderes del Gobierno de un país haya tenido una función importante en su historia política, el mismo tipo de preocupación hará aparecer presiones para conseguir un banco central independiente (33). Una perspectiva relacionada con ello es hasta qué punto el público y la opinión pública en general podrían aceptar la función aparen-

temente más importante del gobernador de un banco central no elegido (frente a los representantes elegidos democráticamente), que lleva consigo un modelo A de independencia; esto dependerá, en parte, de hasta qué punto existe una sensación de confianza entre el público en general en los gobernantes y en los gobernadores de los bancos centrales en particular (34).

c) Otro factor será el grado de consciencia económica de la sociedad, factor que está relacionado con los anteriores. En general, cuanto mayor sea la consciencia de la sociedad sobre las implicaciones inflacionistas de la ausencia de disciplina fiscal y monetaria (independientemente de si esta consciencia procede o no de la experiencia directa), mayor será también la presión para que existan límites para los que toman decisiones de política. La función de una prensa independiente es fundamental en esto, en términos de examinar e informar extensamente sobre lo que los gobiernos están haciendo en realidad. En términos de selección de modelos, cuanto más fuerte es esta consciencia económica de la sociedad, más probable es que el tipo B de independencia sea una restricción efectiva para el Gobierno.

d) Un cuarto factor es en qué medida están liberalizados y desarrollados los mercados financieros. Una vez que se eliminan los controles reguladores directos, las instituciones financieras en conjunto tienden a adquirir complejidad rápidamente, sobre todo en un entorno en el que los flujos de capital son libres entre países. Estas pronto se dan cuenta de que deben dedicar una atención mucho más considerable a sus estrategias empresariales, incluido el establecimiento de los tipos de interés. El escenario de inflación futura y la certidumbre o incertidumbre sobre éste se convierten en una preocupación mucho más inmediata, y la opinión del consenso del mercado en estos aspectos rápidamente se reflejará en el comportamiento de los tipos de interés y en el tipo de cambio (o los flujos de capital extranjeros). Por otro lado, los analistas de mercado de las instituciones financieras asumen una función más importante, al proporcionar análisis públicos sobre el desarrollo de la política monetaria y otras políticas económicas. En este contexto, va en el propio interés de los gobiernos que intenten poner en práctica políticas financieras responsables y convencer de ello a los mercados financieros estableciendo sistemas que limiten su discrecionalidad y la de futuros gobiernos en términos de política financiera. Además, cuanto mayor sea la función disciplinante e informativa de los mercados financieros, más efectivo será un modelo de independencia tipo B. □

NOTAS

(*) Las opiniones son del autor y no deberían ser atribuidas al Fondo Monetario Internacional. Este artículo está basado en investigaciones realizadas en el Departamento de Asuntos Monetarios y Financieros. Me gustaría agradecer a mi colega Mark Swinburne su ayuda en la elaboración de este artículo. Este artículo fue preparado para el Seminario *La independencia y la responsabilidad: función y estructura del Banco Central de Sudáfrica*. The Centre for Research into Economics and Finance de Sudáfrica, London School of Economics y Banco Central de Sudáfrica. Pretoria, enero, 9-10, 1995. Traducción: Sonsoles Gallego.

- (1) Ver, por ejemplo, Simons (1936) o Friedman (1959) para encontrar ejemplos relativamente antiguos de tales interpretaciones. Para una discusión más reciente, ver Gutiérrez (1944a).
- (2) Esto, por el contrario, se basa en el consenso cada vez más generalizado de que no existe ningún trade-off en el largo plazo entre inflación y desempleo que pueda explotar la política monetaria activa. Además, a largo plazo, lejos de asociarse con una producción mayor y un mayor crecimiento (por tanto, un desempleo más bajo), se considera que la inflación se traduce en una producción y crecimiento menores, por causa de sus insidiosos efectos en la eficiencia de la asignación de recursos, y también, desde luego, en la certeza y la confianza sobre las condiciones económicas futuras, que afectan a la voluntad del sector privado de invertir en sectores productivos. Todo esto no sirve para negar que pueden existir, y a menudo existen, trade-off en el corto plazo —es decir, adoptar por ejemplo una política monetaria más laxa estimula la producción y el empleo a corto plazo, aunque a costa de la aceleración de la inflación. Sin embargo, tales efectos a corto plazo sobre la producción y el empleo pueden ocurrir básicamente y persistir sólo hasta el punto en que el público se sorprenda por la aparición de inflación. La mejor contribución que la política monetaria puede hacer para promover el crecimiento económico es por consiguiente el mantenimiento de un objetivo de estabilidad de precios a medio plazo consecuente —asumiendo que lo puede hacer con credibilidad. La diferencia entre los efectos a corto y a largo plazo de la política monetaria se encuentra en pleno núcleo del problema de la inconsistencia temporal.
- (3) Para una revisión exhaustiva de la literatura sobre el tema, ver Blackburn y Christensen (1989).
- (4) Esto es así porque los tipos de interés y las decisiones de salarios y precios tenderán a construirse en previsión de la posibilidad de inflación futura, o de un giro en la gestión monetaria debido al riesgo de cambios futuros en las prioridades u objetivos de los que toman decisiones de política.
- (5) En algunos países como Argentina o Estonia, el régimen de tipos de cambio fijos ha dado un paso más, con la legislación de un acuerdo de zonas objetivo, como aquellas tan comunes hasta poco después de la Segunda Guerra Mundial. Ver, por ejemplo, Hanke y Schuler (1991) y Bennett (1994).
- (6) Sin embargo, en conjunto, esta evidencia se considera más como una posibilidad que como algo definitivo, por que muestra sólo una vinculación entre la independencia del banco central y la mejora del comportamiento de la inflación (y el déficit público), pero no necesariamente causalidad. En particular, los resultados empíricos no excluyen la posibilidad de que tanto la independencia del banco central como el mejor comportamiento de la inflación puedan ser debidos a un tercer factor, como la aparición de una fuerte demanda de inflación baja por parte del público.
- (7) Para varias aproximaciones diferentes a este tema, ver, entre otros, Acheson y Chant (1973), Auerbach (1985), Chant y Acheson (1972, 1973), Frey y Schneider (1981), Hetzel (1990) y Toma (1982). Para una breve revisión, específicamente en el contexto de los argumentos a favor y en contra de la independencia de los bancos centrales, ver Swinburne y Castello-Branco (1991). Ver también Cukierman (1992, 1994).
- (8) Además, el proceso político normalmente proporciona al banco central el monopolio en la emisión de moneda, a la que se da el estatus de curso legal. Luego también por esta razón la independencia completa sería difícil de justificar políticamente.
- (9) Esta visión es destacada en particular por Swinburne y Castello-Branco (1991).
- (10) A menos, quizá, que haya habido una decepción realmente grande por el control político anterior de la política monetaria.
- (11) Es importante señalar que mejorar la rendición de cuentas del banco central puede llevar también consigo una mejora indirecta de la rendición de cuentas de los que toman decisiones de política para las decisiones que afectan a la política monetaria o las condiciones monetarias.
- (12) Algunos autores han utilizado el término «independencia en instrumentos» (en contraposición a la de «independencia en objetivos») para describir la situación en la que la orientación general de la política monetaria está determinada esencialmente por unas reglas de política precisas, pero el banco central tiene la discrecionalidad de elegir los medios de conseguir el objetivo general. Ver, por ejemplo, Debelle y Fischer (1994) y Fischer (1994).
- (13) Dicho de otro modo, la cuestión es cómo debería responder el banco central a cambios fundamentales en los precios relativos importantes.
- (14) Este es el enfoque adoptado por la ley del banco central de Nueva Zelanda.
- (15) Los objetivos de inflación directos actualmente especificados en Canadá y Nueva Zelanda se refieren explícitamente a situaciones muy definidas en las que el banco central puede permitir que la inflación se salga temporalmente de las zonas objetivo.
- (16) Independientemente del régimen de tipos de cambio, la estabilidad de precios interna nunca se puede considerar como un objetivo que tenga sentido fuera de un contexto de medio-largo plazo —es decir, existe multitud de factores distintos a la política monetaria que afectan al comportamiento de la inflación en el corto plazo.
- (17) Por ejemplo, Alemania y Suiza. Obsérvese que la ley propuesta para el Banco Central Europeo, que en muchos aspectos está basada en la ley del Bundesbank, ciñe el objetivo estatutario a la estabilidad de precios (frente a la

formulación de estabilidad general de la divisa de la ley del Bundesbank).

- (18) En Suecia se ha concedido al Riksbank una responsabilidad mayor que a otros bancos centrales en la política cambiaria, incluida explícitamente la elección del régimen de tipo de cambio. Sin embargo, lo que hay que tener en mente en este caso es que los mandatos de los miembros del comité de política monetaria coinciden con los de los miembros del Parlamento, y normalmente casi todos los miembros son nominados por los diferentes partidos políticos en proporción con su representación parlamentaria —y de hecho pueden ser los propios miembros del Parlamento—. El Riksbank, por tanto, tiene menos independencia, de iure al menos, que otros bancos centrales. En Chile, la política cambiaria es responsabilidad del banco central, pero de hecho se ejecuta previa consulta al Gobierno.
- (19) Ver Swinburne y Castello-Branco (1991), y —para una discusión más detallada— Cottarelli (1994).
- (20) En otras palabras, mientras la política monetaria (interna) tiene una orientación de gestión de la demanda agregada, las posibilidades básicas de política cambiaria tienen una orientación hacia los efectos de sustitución del gasto y también hacia la demanda agregada. Para una discusión más detallada de las cuestiones que afectan a la elección del régimen de tipo de cambio, ver Guitián (1994b).
- (21) La naturaleza de la política monetaria puede, ciertamente, afectar al tipo de cambio real a largo plazo de forma indirecta, sin embargo, sobre todo a través de su efecto sobre la eficiencia de la asignación de la economía.
- (22) Este es el argumento de Cottarelli (1994), por ejemplo. Hasta qué punto es restrictiva la ausencia de una autoridad final sobre la política cambiaria depende, entre otras cosas, de lo abierta o cerrada que sea la economía, incluido el grado de movilidad del capital.
- (23) Un buen número de autores parece obviar este tipo de cuestión, sin quizá aclararla excesivamente. Ver, por ejemplo, Volcker y Witteveen, como cita Cottarelli (1994).
- (24) Mientras la ley en Nueva Zelanda sobre este aspecto puede ser la más clara, es importante observar que existen provisiones en otras leyes con efectos parecidos. Por ejemplo, la política cambiaria es una responsabilidad del Gobierno en Alemania, e incluso lo es la ley propuesta para la Unión Europea; y los bancos centrales respectivos tienen la obligación de apoyar la política del Gobierno en esta área (u otras), sólo en la medida en que sea consistente con sus objetivos estatutarios.
- (25) Me refiero aquí a la condición de prestamista de última instancia para instituciones con problemas, más que al suministro de liquidez día-día del banco central, que también a veces son denominadas bajo el mismo nombre. Con respecto a estas últimas, la intención de las operaciones monetarias a lo largo del día a menudo puede ser la de obligar a los bancos a tomar prestado al final del día, a un coste penalizado. Para un análisis comparativo de los argumentos y prácticas de las funciones supervisoras de un banco central, ver Goodhart y Schoenmaker (1993).
- (26) También hay interpretaciones diversas sobre la conveniencia de que los bancos centrales (en vez del presupuesto, por ejemplo) presten a bancos individuales con problemas, especialmente cuando el sector financiero en conjunto no parece estar amenazado directa o indirectamente por contagio.
- (27) Sin embargo, debería recordarse que existen economías competitivas de escala/alcance, y ahorro de costes, si la supervisión y regulación bancaria son gestionadas en su lugar por una agencia externa con funciones relacionadas en otros aspectos de la supervisión del sector bancario o la protección de depósitos.
- (28) Obsérvese que el modelo B de independencia es simplemente una versión más general, e internamente más consistente, del acuerdo discutido antes para resolver los potenciales conflictos cuando la responsabilidad del tipo de cambio sigue siendo del Gobierno.
- (29) Se puede discutir que el ejemplo mejor desarrollado del modelo B sea el de Nueva Zelanda. Allí, la ley del banco central prima la independencia en política monetaria del banco al especificar un único y claro objetivo macroeconómico de estabilidad de precios; al exigir la publicación de objetivos de política específicos para lograr ese objetivo; y al imponer un marco contractual, por el cual el gobernador del banco central se hace personalmente responsable de la consecución de los objetivos de política publicados y del objetivo estatutario. En el caso de Holanda, la condición de miembro del SME sin duda refuerza el modelo de independencia tipo B en la aplicación de la política monetaria. En Canadá, los objetivos directos de inflación (muy similares a los de Nueva Zelanda) que se han incorporado en la legislación presupuestaria en los últimos años apoyan el modelo de independencia del banco central tipo B.
- (30) También puede depender de quiénes son los individuos en conflicto, en un momento concreto —por ejemplo, un gobernador del banco central más fuerte y un ministro de Finanzas más débil, o viceversa—. Pero la confianza en los individuos no es una base muy sólida para la estabilidad a largo plazo de la política monetaria y, por tanto, de la confianza del público, y los diseñadores de las leyes de independencia de los bancos centrales presumiblemente desearán establecer acuerdos que limiten la confianza en los individuos.
- (31) La independencia tipo B también asume más explícitamente que la responsabilidad última de la política monetaria descansa en el gobernador, algo que podría tener algunas ventajas políticas de representación.
- (32) CEPR (1993) discute este aspecto.
- (33) En este contexto, muchos autores han señalado el hecho de que los tres bancos centrales que tradicionalmente han tenido más independencia de iure (los de Alemania, Suiza y EEUU) se establecieron en sistemas políticos federales, en los que tal deseo ha debido tener un peso fundamental.
- (34) Sin estos prerequisites, podría ser más difícil contar con apoyo suficiente para establecer un modelo de independencia tipo A. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las preocupaciones mencionadas anteriormente podrían ser aminoradas en la medida en que la legislación claramente limita la discrecionalidad de la política monetaria del banco central y establece importantes sistemas de rendición de cuentas públicas.

BIBLIOGRAFIA

- Acheson, Keith y Chant, F.: «Bureaucratic Theory and the Choice of Central bank Goals: The Case of the Bank of Canada», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 5 (mayo 1973), págs. 637-655.
- Auerbach, Robert D.: «Politics and the Federal Reserve». *Contemporary Policy Issues*, vol. III (otoño 1985), págs. 43-58.
- Bennett, Adam G. G.: «Currency Boards: Issues and Experiences». En *Frameworks for Monetary Stability: Policy Issues and Country Experiences* (Washington: International Monetary Fund, 1994).
- Blackburn, Keith, y Christensen, Michael: «Monetary Policy and Policy Credibility». *Journal of Economic Literature*, vol. XXVII (marzo 1989), págs. 1-45.
- CEPR. *Independent and Accountable: A New Mandate for the Bank of England*. Report of an Independent Panel Chaired by E. Roll (London: Centre for Economic Policy Research, 1993).
- Chant, John F., y Acheson, Keith: «The Choice of Monetary Instruments and the Theory of Bureaucracy». *Public Choice*, vol. 12 (primavera 1972), págs. 13-33.
- «Mythology and Central Banking». *Kyklos*, vol. 26 (1973), págs. 362-379.
- Cotarelli, Carlo: «Should and Independent Central Bank Control Exchange Rate Policy?». En *Frameworks for Monetary Stability: Policy Issues and Country Experiences* (Washington: International Monetary Fund, 1994).
- Cukierman, Alex: «Central Bank Independence and Monetary Control». *The Economic Journal* (noviembre 1994).
- *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence* (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1992).
- Debelle, G., y Fisher, S.: «How Independent Should a Central Bank Be?», manuscrito no publicado (mayo 1994).
- Fisher, Stanley: «Modern Central Banking», artículo preparado para el tercentenario del Bank of England Central Banking Symposium (Londres, 1994).
- Frey, Bruno S., y Schneider, Friedrich: «Central Bank Behavior: A Positive Empirical Analysis». *Journal of Monetary Economics*, vol. 7 (mayo 1981), págs. 291-316.
- Friedman, Milton: *A Program for Monetary Stability* (New York: Fordham University Press, 1959).
- Goodhart, Charles, y Schoenmaker, D.: «Institutional Separation Between Supervisory and Monetary Authorities». En *Prudential Regulation, Supervision and Monetary Policy*, extracto de una conferencia en la Universidad Bocconi (Milán, febrero 1993).
- Gutián, Manuel (1994a): «Rules or Discretion in Monetary Policy: National and International Perspectives». En *Frameworks for Monetary Stability: Policy Issues and Country Experiences* (Washington: International Monetary Fund, 1994).
- (1994b): «The Choice of an Exchange Rate Regime». En *Approaches to Exchange Rate Policy: Choices for Developing and Transition Economies* (Washington: International Monetary Fund, 1994).
- Hanke, Steven, y Schuler, Kurt: «Currency Boards of Eastern Europe» (Washington: Heritage Foundation, 1991).
- Hetzel, Robert L.: «Central Banks' Independence in Historical Perspective: A Review Essay». *Journal of Monetary Economics*, vol. 25 (1990), págs. 165-176.
- Simons, Henry C.: «Rules Versus Authorities in Monetary Policy». *Journal of Political Economy*, vol. 44 (febrero 1936), págs. 1-30; reeditado en su *Economic Policy for a Free Society* (Chicago: University of Chicago Press, 1948).
- Swinburne, Mark, y Castello-Branco, Marta: «Central Bank Independence: Issues and Experience». En *The Evolving Role of Central Banks*. Washington: International Monetary Fund (1991).
- Toma, M.: «Inflationary Bias in the Federal Reserve System: A Bureaucratic Perspective». *Journal of Monetary Economics*, vol. 10 (septiembre 1982), págs. 163-190.

Debate sobre «España en Europa, 1985-1995: un balance»

En 1995 se cumplen diez años de la firma del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. Con este motivo, el Colegio de Economistas organizó el pasado 26 de enero un debate para valorar este primer período de integración de nuestro país en Europa.

Moderado por José Luis García Delgado, catedrático de Economía Aplicada de la UCM, el citado debate contó con la participación de José Antonio Martínez Serrano, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia; Rafael Myro, Catedrático de Economía Aplicada de la UCM; Emilio Ontiveros, catedrático de Economía de la Empresa de la UAM, y de José Viñals, jefe de Estudios Económicos del Banco de España.

Intervención del moderador José Luis García Delgado

En su breve introducción a la mesa redonda, destacó la oportunidad y conveniencia de este aniversario, pues va a permitir que se produzcan a lo largo del año una serie de reflexiones dirigidas a valorar lo que ha significado este período de integración para España. Oportunidad, añadió, aun mayor si tenemos en cuenta que nuestro país presidirá el Consejo en el segundo semestre de 1995.

Consideró que un decenio es un período de tiempo que permite realizar un primer balance o un balance forzosamente provisional, si tenemos en cuenta que el proceso de integración no estaba concluido.

Se refirió a los ponentes para señalar que se trata de cuatro buenos economistas y profesionales, de sobra conocidos para que fuese necesaria su presentación. A continuación, y después de agradecer al público su asistencia y aclarar que las intervenciones irían de planteamientos generales a planteamientos más concretos les dio la palabra a ellos, ya que, en su opinión, un buen moderador, como un buen árbi-



tro, era aquel que pasaba desapercibido.

Intervención de Emilio Ontiveros

Inicó su exposición comentando —como antes lo había hecho el profesor García Delgado— que este debate le parecía oportuno por varias razones, pasando a continuación a enumerarlas.

La primera de ellas fue el que en estos momentos la economía española inicia una nueva fase de recuperación tras años de recesión, que han puesto de manifiesto las limitaciones estructurales que subyacen en el modelo de crecimiento de nuestra economía. Modelo —añadiría— que se ha asentado precisamente durante este decenio que se conmemora.

En segundo lugar, estarían las secuelas que ha dejado la recesión, a las que habría que agregar lo que parece ser el agotamiento de un ciclo político, y que, a su juicio, están abriendo en nuestro país un horizonte complicado e incierto, donde se llega a cuestionar, in-

cluso por algunos miembros de la comunidad académica, las bondades y las ventajas de nuestra unión.

La tercera, y última, razón apuntada por el profesor Ontiveros es la compleja situación de los países de la Unión. Complejidad no prevista —subrayó— y que está reflejando las dificultades de adaptación de estas economías a la intensificación de la competencia.

Manifestó a continuación que su intervención iba a ser muy genérica, y que ésta se limitaría a destacar algunas pautas de lo que ha sido la pedagogía de la integración practicada en España durante estos diez años. Antes, quiso dejar claro que lo iba a hacer desde el convencimiento profundo de la conveniencia de la vinculación de España a todas las instituciones europeas, y que este convencimiento incluía también los acuerdos que pudieran restar capacidad de maniobra a nuestra política económica.

Comentó que nuestra adhesión sintetizaba las aspiraciones de la mayoría de la población. Sin embargo, y ésta es la primera pieza clave de esa pedagoga-

gía de la integración, la decisión de entrada en la Unión Europea no ha estado acompañada de los presupuestos, de los análisis y de la metodología requerida por una decisión de este tipo, sobre todo en su vertiente económica. En su opinión, esta falta de los estudios necesarios se ha debido a que se ha contemplado nuestro ingreso más como una suerte de homologación de nuestra economía y de nuestras instituciones, que como un medio de obtener las ganancias propias que conlleva la vinculación a un área como la Unión Europea.

Por otro lado, y como segunda pieza clave de esa pedagogía de la integración, dijo que la integración no ha supuesto tanto la homologación efectiva, como la condición para lograr una homologación de actitudes y comportamientos de los agentes económicos.

Decisiones como la entrada en el Mercado Común, la vinculación de la peseta al mecanismo de cambios del SME, incluso la aprobación del Tratado de Maastricht, con mayor respaldo parlamentario que en ningún otro país, y sin necesidad de someterlo al veredicto popular, han dado la impresión, según el profesor Ontiveros, de ser el resultado no tanto de un proceso de discusiones de decisiones económicas importantes, como de ser las vías para forzar cambios de talantes y de actitudes. En definitiva —añadiría— se trató de procurar restricciones externas para conseguir cambios en las prácticas nacionales o domésticas.

De toda esta pedagogía de la integración, lo que le parece más discutible no es tanto el carácter relativamente forzado con el que se han ido presentando las decisiones de integración, como la ausencia de análisis sobre la compatibilidad de esas decisiones con las condiciones objetivas por las que atraviesa nuestra economía en cada uno de esos momentos. Pero es en esta cuestionable compatibilidad donde está la base sobre la que hay que interpretar y comprender la decepción que de forma recurrente emerge en los agentes económicos y sociales de nuestro país.

Comentó, por último, que, a pesar de todo, no es un balance para el pesimismo. Y no quiso terminar sin pedir a nuestra clase política que utilice una pedagogía de la integración consecuente con la realidad.

Intervención de José Viñals

Antes de comenzar su intervención quiso subrayar que sus opiniones iban a ser absolutamente personales, y por

tanto no atribuibles al Banco de España.

Comentó que su exposición se iba a centrar en las cuestiones de ámbito macroeconómico, y que trataría de precisar algo más algunas de las líneas generales apuntadas por Emilio Ontiveros.

Dicha exposición quedó dividida en tres partes. En la primera señaló y valoró los grandes rasgos de estos últimos diez años. En la segunda habló de cómo el funcionamiento de nuestros mercados y el tipo de políticas económicas que se han llevado a cabo han condicionado el impacto de la entrada de España en la Comunidad Europea sobre la economía española. Y en la tercera y última, realizó una serie de comentarios sobre lo que hay que hacer para responder a los dos grandes retos futuros que España tiene pendientes y que plantea la Unión Europea: el reto de la competencia, derivado de la reciente creación del Mercado Único Europeo, y el reto de convergencia, asociado con el futuro establecimiento de la Unión Monetaria Europea.

Por lo que se refiere a los grandes rasgos del período 1985-1995, el señor Viñals dijo que si hubiera que destacar uno fundamental sería que la economía española ha pasado de ser una economía muy cerrada al exterior a ser, en estos momentos, una economía plenamente abierta, tanto en el ámbito comercial como en el financiero. Añadió, a continuación, que esta apertura total tiene también una vertiente en los mercados cambiarios, ya que nuestro país se encuentra en el proceso de avance hacia la Unión Monetaria Europea, que puede llevar a la plena integración monetaria.

Ofreció los datos que ponen de manifiesto la importancia de esta apertura al exterior de nuestra economía, y terminó esta primera parte afirmando que esto ha sido lo más importante que le ha ocurrido a nuestro país desde 1959.

Posteriormente, enumeró y revisó las implicaciones de esta apertura comercial y financiera en dos planos distintos: en el funcionamiento estructural de nuestra economía y en su evolución macroeconómica.

Una primera implicación de carácter estructural, mencionada por el señor Viñals, es que la evolución de la economía internacional ha pasado de ser algo marginal a tener una importancia central para la economía española.

La segunda implicación es la creciente sintonía entre la evolución económica española y la de los países de nuestro entorno europeo. Los ciclos económicos —comentó— son cada vez más similares, aunque han sido

mucho más acusados en España, y nuestra entrada en cada fase del ciclo viene haciéndose un poco más tarde.

Una tercera ha sido la modificación sustancial del marco en el que se lleva a cabo la política económica española.

La cuarta y última implicación fundamental de carácter estructural citada por el señor Viñals es que nuestra apertura al exterior ha logrado introducir un mayor grado de competencia en nuestro sistema económico. Para ver esto, se refirió al hecho de que los mercados que más se liberalizan —mercados manufactureros, financieros y sistema bancario— han sido precisamente aquellos en los que hubo un compromiso de liberalización, en virtud del Tratado de Adhesión y del Mercado Único Europeo. Cosa que no ocurrió —añadiría— con el mercado de trabajo y los mercados de servicios, ya que no entraron directamente dentro de esos acuerdos, y en donde la liberalización ha sido muy lenta y todavía es muy tenue. Terminó diciendo que esta dicotomía de, por un lado mercados liberalizados y, por otro lado, mercados que no lo están viene a ser algo así como un carro tirado por dos caballos, uno de los cuales puede correr a mucha mayor velocidad que el otro.

Por lo que se refiere a la evolución macroeconómica durante el período 1985-1995, comentó que éste es un buen período para ser analizado, no sólo por coincidir con los diez primeros años de presencia española en la Unión Europea, sino también porque se ha recorrido un ciclo económico completo. A continuación pasó a interesarse por la suerte seguida por la convergencia real y nominal de nuestra economía en estos años.

Para la convergencia real, ofreció el indicador de renta per cápita, señalando que se ha recortado en 5 puntos la diferencia de 30 que teníamos con respecto a la media comunitaria. Avance lento, comentaría, complicado además por el hecho de que esta convergencia ha tenido un perfil cíclico, lo que significa que no está sedimentada.

Por el lado de la convergencia nominal, centró sus comentarios en las trayectorias seguidas por la inflación y el déficit público. Sobre la primera, manifestó que se ha conseguido reducir la tasa y el diferencial con la Unión Europea; aunque, por un lado, la reducción del diferencial ha sido muy modesta y, por otro lado, lo más grave parece ser que resulta difícil bajar del 4 %. Mientras, el déficit público se ha mantenido en torno al 6,9 % del PIB y la deuda pública, que era el 45 % del PIB hace 10 años, hoy supera el 60 %.

Este panorama, que define la evolución macro-económica de la economía

española a lo largo de este último decenio, le llevó a afirmar que hay algunos problemas de fondo de nuestra economía que están limitando la velocidad de la convergencia; localizando las raíces de estos problemas en aquellos mercados que no funcionan bien, como son los de servicios y el de trabajo, y en la combinación de políticas macroeconómicas seguidas, que no habrían fomentado la convergencia; siendo el rasgo más relevante de esas políticas la ausencia de rigor y de disciplina en el manejo de las cuentas públicas.

Hizo, por último, una valoración favorable de la entrada de España en la Unión Europea; aunque —matizó— ésta habría sido mucho más favorable si se hubieran reformado esos mercados no comprometidos con el proceso de liberalización y se hubiera seguido una política de rigor presupuestario.

Intervención de Rafael Myro

La intervención del profesor Myro, que se centró en analizar la industria española durante estos diez años, puede dividirse también en tres partes.

Una primera en la que reflexionó sobre la conveniencia de la entrada de España en la Comunidad Europea para la industria. En segundo lugar, examinó su evolución a lo largo de este decenio. Y por último, en tercer lugar, realizó un balance final, tratando de mostrar el efecto de la idea comentada brevemente por el señor Viñals, a saber, que los mercados industriales españoles, en virtud de nuestros compromisos comunitarios, han sido unos de los más liberalizados.

Sobre la conveniencia de la adhesión para nuestra industria, comentó que su mayor exposición a la competencia exterior ha sido un elemento positivo ya que ha contribuido a incrementar su productividad, favoreciendo el crecimiento relativo de la producción.

Quiso resaltar a continuación que nuestra adhesión estuvo acompañada de las políticas adecuadas, refiriéndose, en concreto, a aquellas medidas de desgravación fiscal adoptadas en 1985, y que permitieron la amortización instantánea de los activos adquiridos en 1985 y 1986. Medidas que, en su opinión, favorecieron un incremento de la inversión empresarial importante, y una renovación de equipos y técnicas que han permitido hacer frente al aumento de la competencia en mejores condiciones.

Respecto a la evolución de nuestra industria durante estos 10 años, manifestó que era necesario distinguir, al igual que para el conjunto de la econo-

mía, dos períodos. Un primer período de expansión que llegaría hasta 1989, y que queda caracterizado porque la producción y la productividad industrial crecieron a tasas superiores a la media comunitaria, así como por un creciente desequilibrio exterior, como consecuencia de la apertura a la competencia. Y un segundo período, en el que se desaceleró la demanda. Esta desaceleración —comentaría el profesor Myro— estuvo provocada en parte por la adopción de políticas restrictivas con el objetivo de corregir desequilibrios macroeconómicos ajenos a la industria; siendo, a su juicio, esas políticas las que han debilitado la expansión del mercado interior, y las que han afectado muy negativamente a una industria que, a pesar de su mayor apertura, sigue centrada en el mercado interno.

A todo ello —continuó— habría que añadir una serie de elementos que incidieron negativamente sobre la competitividad industrial. Entre ellos, resaltó en primer lugar, el mayor crecimiento de los precios de los servicios. Comentó que lo han hecho a tasas mayores que en la industria, sobre todo desde 1987 y aún más desde 1990; y que el aumento de este diferencial se traslada a la industria por los mayores costes de los servicios que utiliza, y porque los salarios industriales se indican con el índice general de precios, que está muy influido por los servicios.

Destacó también el aumento de los salarios que se ha producido durante el período, así como la apreciación del tipo de cambio, y las elevaciones en los tipos de interés. Como último factor negativo, mencionó el estancamiento de la productividad, vinculándole al lento crecimiento de la producción interna.

Quiso subrayar que esa falta de aumento de la productividad ha sido más importante en los sectores más tradicionales. Sectores que, en su opinión, han acusado la falta de medidas de acompañamiento, como consecuencia de una visión muy liberal de la política industrial por parte del Gobierno.

En la tercera y última parte de su intervención pasó a hacer un balance sobre lo que han significado estos diez años de integración para la industria española.

Puntualizó que su mayor apertura es un hecho innegable. El elevado crecimiento de las importaciones, que puede observarse a lo largo del decenio, acompañado, en los últimos años, por el de las exportaciones, esto último como consecuencia de las devaluaciones, sería su más fiel reflejo.

Comentó a continuación que nuestra industria ha crecido más que la media comunitaria; que su productividad tam-

bién ha aumentado más, y que los costes laborales unitarios presentan en la actualidad el nivel de 1985. Sin embargo, quiso dejar claro que sigue teniendo una serie de problemas que son tradicionales en ella; refiriéndose, en concreto, al de la escasez de producciones en los sectores donde la tecnología es importante.

El profesor Myro manifestó, por último —y con esto terminó su exposición—, que se echa de menos una política tecnológica bien relacionada con los sectores productivos; que también se echa de menos una mayor inversión, junto con un mayor saneamiento y un aumento de la productividad en los sectores más tradicionales. Sectores cuya producción viene representando el 60 % de la producción de la industria española.

Intervención de José Antonio Martínez Serrano

El profesor Martínez Serrano centró su intervención en el sector servicios, del que excluyó las actividades financieras por tener unas características diferentes.

Puntualizó que si se les presta una atención especial, en un debate en el que se pretende hacer un balance de la economía española en Europa, no es tanto por el progreso alcanzado en la formación de un mercado único de servicios, como por la tarea que todavía queda por realizar. Su importancia cuantitativa, y las intensas relaciones que mantienen con otras actividades, que hacen más complicada todavía la creación de un mercado único europeo, son, a su juicio, elementos a añadir para que quede justificado este análisis singular de los servicios en España.

Respecto a la evolución del sector —afirmó— ha sido muy decepcionante, ya que durante este decenio no ha sido capaz de suministrar de forma eficiente los servicios que la sociedad demandaba. Pasó a comentar a continuación que esta incapacidad queda reflejada en el mayor crecimiento de sus precios, en relación con los del resto de las actividades; y que la causa de ello se encuentra en el bajísimo crecimiento de la productividad.

Ineficiencia; atraso tecnológico y organizativo; y escasa o nula competencia han sido —según el profesor Martínez Serrano— los rasgos más destacados de los servicios en España a lo largo de estos años. Y esto —subrayó— es un hecho preocupante al menos por dos motivos: el primero de ellos es porque los servicios son *inputs*

esenciales en todos los procesos productivos, que afectan a la competitividad de otras actividades, sobre todo de la industria. El segundo motivo de preocupación que comentó es el hecho de que una parte cada vez más importante de la población trabaja en servicios. Esto es, en actividades en las que la productividad no avanza; lo que, en su opinión, está obstaculizando el crecimiento del conjunto de la economía y, por tanto, el aumento de nuestro nivel de vida.

Manifestó que este peor comportamiento de los servicios en España, comparado con el de otros países donde también están bastante regulados, tiene fundamentalmente dos causas. La primera de ellas es la mayor especialización de nuestro país en servicios intensivos en mano de obra, donde la productividad avanza muy lentamente. La segunda se encuentra en la escasa o nula competencia que existe en muchas actividades de servicios, debido a las regulaciones. Regulaciones, añadiría, que vienen siendo cuestionadas por su ineficiencia y porque muchas de ellas han dejado de ser necesarias debido a los avances técnicos. Estas verdaderas barreras a la competencia, en su opinión, han venido desincentivando un comportamiento empresarial eficiente, y son las que han impedido ese proceso liberalizador que sí se ha producido en otros mercados de nuestro país.

Quiso dejar claro que para liberalizar los servicios no basta con eliminar todo tipo de barreras al comercio. Se necesita también desregular, adoptar una serie de medidas que permitan la competencia. Consideró que la competencia se puede establecer de muchas formas; y una de éstas es aumentando la movilidad de los consumidores y de los productores. En este sentido, comentó que la entrada masiva de inversiones extranjeras en los servicios debe ser contemplada como un avance en el proceso de integración de un sector tradicionalmente muy protegido.

En la actualidad —señaló— la mayoría de las actividades de servicios están siendo objeto de reformas. Se refirió a 1994 como un año importante para este proceso desregulador que acaba de comenzar en nuestro país. Aunque —comentaría— sus efectos, en algunas más que en otras, pueden tardar en notarse.

No se puede hacer un balance positivo de la integración de los servicios —afirmó el profesor Martínez Serrano—. Para aclarar a continuación que no se podía hacer porque no se ha producido. El sector, en su opinión, se ha comportado muy mal en toda esta dé-

cada, aunque pronosticó un futuro más favorable para la competencia.

Quiso resaltar también —coincidiendo con la opinión del resto de la mesa— que son una vez más los compromisos comunitarios recientes los que se encargarán de forzar la liberalización de un sector clave de nuestra economía. Y, a su juicio, y con ello terminó su exposición, será esta liberalización de los servicios la que fomentará el desarrollo y difusión de una serie de innovaciones que van a ser decisivas para mejorar la productividad y la eficiencia de estas actividades, permitiendo además superar los problemas que se han tenido que soportar al ser los servicios caros, de baja calidad y producidos en cuantía insuficiente en aquellas ramas más prometedoras para el bienestar de la sociedad.

Coloquio

En la primera intervención del público, uno de los asistentes preguntó cuál era la opinión de los componentes de la mesa sobre la Europa de los círculos concéntricos, de la geometría variable o de la doble velocidad, en el proceso de integración económica; interesándose también por la posición que debería defender nuestro país en este asunto.

En su respuesta, el profesor Ontiveros comentó que le parecía razonable que se hablase de este tema porque ya existe de hecho un grupo de países que reúnen las condiciones para formar una unión monetaria; que también le parecen razonables las condiciones o mínimos definidos en Maastricht; y que es necesario asumir que la economía española está encontrando dificultades para satisfacerlas, lo que no quiere decir que haya que abandonar el ritmo de preparación, de mentalización y de adecuación estructural necesario para conseguir esos objetivos.

En la segunda respuesta a esta pregunta, el señor Viñals manifestó que había un Tratado ratificado por los estados miembros en donde se establecen las condiciones de convergencia necesarias para entrar en la futura Unión Monetaria Europea; que su mayor temor es que se pueda hacer algo al margen del Tratado; y que sería interesante que España —aunque no cumpla todos los requisitos de convergencia en la primera fecha prevista— llegue a ella demostrando que está convergiendo, para que los mercados no pierdan la confianza en las posibilidades de la economía española.

La segunda pregunta hizo referencia a la actuación de los colegios profesionales y la liberalización de los mismos.

Concretamente se preguntó que cuáles eran los aspectos más negativos de los colegios profesionales.

Respondió el profesor Martínez Serrano señalando que en este sector hay una restricción tremenda de la competencia; rasgo, por otra parte, común al resto de los servicios; que en algunos colegios profesionales, como los de arquitectos o de abogados, se fijan, sin ningún tipo de negociación, tarifas elevadas que cobra el mismo Colegio, y esto encubre una inmensa ineficiencia; y que la voluntad del Tribunal de Defensa de la Competencia es la de introducir gradualmente la competencia en estas actividades, permitiendo, por un lado, la actuación de estos profesionales en todo el territorio nacional mediante la creación de un colegio único y, por otro lado, que pueda existir una cierta negociación en el tema de las tarifas.

La siguiente pregunta trató de si había alguna forma de evitar que España, al estar alejada geográficamente de los ejes donde se concentra la actividad y el mayor crecimiento económico comunitario, pueda terminar convirtiéndose en una región marginal dentro de Europa.

La primera respuesta fue la del profesor Myro. Comentó que esto era lo mismo que preguntarse sobre si la condición periférica, desde un punto de vista espacial, en un proceso de integración es un obstáculo o una ventaja; manifestando que sobre este tema hay opiniones contrarias. Por un lado, continuó, están los que creen que la integración, en la medida en que allana el camino entre los países centrales y periféricos, favorece localizaciones industriales y mayor crecimiento económico en el centro y, por otro lado, se encuentran aquellos que piensan que los países periféricos poseen determinadas ventajas que hacen atractiva la localización de actividades económicas en sus territorios.

Como ejemplo de esta segunda corriente de opinión, estaría el caso de España, país que viene recibiendo un volumen importante de inversión extranjera. Inversión procedente del exterior que está favoreciendo su crecimiento e impulsando su convergencia, y en donde son las deficiencias estructurales acumuladas, los comportamientos de los agentes, y otros desequilibrios los que, en su opinión, están dificultando el que esa convergencia sea más rápida.

Señaló, por último, que las recientes salidas de empresas radicadas en nuestro país debe contemplarse como un episodio dentro de un panorama más general, en donde lo que tiene que

quedar claro es que España está atrayendo capital extranjero productivo.

En su respuesta a esta misma pregunta, José Viñals quiso añadir algunas reflexiones a los argumentos expuestos por el profesor Myro.

Comentó que la España económica está compuesta de regiones diferentes; y que, además del eje de mayor actividad económica que comprende distintas regiones de varios países comunitarios de Centroeuropa, existe también otro eje de crecimiento que comprende el norte de Italia, el sureste de Francia y la parte este de España, para llegar a la conclusión de que la repercusión de la integración para España puede ser distinta en la parte oriental y en la parte occidental.

A continuación, trató la cuestión de si España se iba a convertir en una Extremadura europea o en una California; y su respuesta fue que el resultado dependerá en gran medida de todos los españoles. Y esto es así —manifestó— porque en el proceso de integración en el que se encuentra inmerso nuestro país, entran en juego dos tipos de fuerzas. Por un lado, estarían actuando las economías de aglomeración, que van en contra de España. Y, por otro lado, se encuentran nuestras ventajas en costes y precios, que lo hacen a nuestro favor. Pero quiso dejar claro —como ya lo había hecho antes en su intervención— que estas ventajas seguirán siendo importantes y podrán desempeñar un papel destacado si se desregula nuestro mercado de servicios y se mejora el funcionamiento del mercado de trabajo. De esta manera, se podría ofrecer una tasa de beneficios superior a la de otros países y poder así atraer capital. Capital que también se vería estimulado por la posibilidad de aprovechar las economías de escala, ya que el tamaño medio de la empresa española es todavía muy pequeño.

La siguiente pregunta se refirió a las obligaciones que conlleva el ser miembro de la Unión Europea, con respecto al resto de países no pertenecientes a ella. Y en qué medida los acuerdos de la Unión Europea con otras áreas geográficas, y en especial con países menos desarrollados, benefician o perjudican a nuestro país.

Respondió, en primer lugar, el profesor Martínez Serrano para decir que el tema no debe preocuparnos demasiado, porque la mayor competencia externa procede de los países miembros de la Unión; y que estos procesos de integración suelen incluir un buen número de cláusulas de salvaguardia para que la mayor especialización en unas actividades y el abandono de otras

donde no se poseen ventajas pueda realizarse de una manera gradual, evitando que los costes de estos cambios lleguen a ser excesivos.

Comentó también que el crecimiento económico de un país significa un cambio continuo en su estructura productiva, donde hay producciones que ganan importancia y otras que la pierden. Pero que la solución a los problemas que puedan plantear estas últimas no debe ser la de detener el proceso, buscando el refugio de la protección. Terminó afirmando que España no puede aspirar a producir productos no diferenciados y de baja calidad; y que no debemos olvidar que en la prosperidad de estos países menos desarrollados también va la nuestra.

El profesor Myro también quiso responder a esta pregunta. Se refirió, en primer lugar, a los miedos que suscita la apertura con los países menos desarrollados, para decir que estos miedos se deben en gran medida a una desconfianza en nuestro propio sistema. En su opinión, el problema no se encuentra tanto en la ampliación de la competencia, para que actúen las ventajas comparativas y economías de escala, como en la incapacidad de las sociedades avanzadas de construir un dominio propio de ventajas. Manifestó que estas sociedades están atravesando una crisis de creatividad. Crisis que es el reflejo de una infratilización del capital humano, la gran ventaja que poseen, y que ello tiene detrás una serie de problemas de organización social.

En este sentido, concluyó, la ampliación de la competencia debe verse como una cosa positiva, ya que ofrece estímulos a una mayor utilización de esas capacidades.

La última pregunta se refirió a los problemas que había planteado la revaluación de la peseta a las exportaciones y al turismo. ¿Cómo no se previó la situación que iba a provocar la entrada de capitales que se produce desde 1988?, preguntó uno de los asistentes.

En su respuesta, el profesor Ontiveros pidió precaución con el manejo del tipo de cambio, ya que que no le parece una política adecuada hacer del tipo de cambio una herramienta de fomento de la economía. Comentó que la peseta también se había apreciado como consecuencia de la política presupuestaria, a la que llegó a calificar de desastre; y que no comparte la opinión de que la entrada en el Sistema Monetario Europeo, al hacerlo a 65 pesetas marco, penalizara al sector real de la economía. Se refirió a los exportadores, de los que dijo que siempre quieren más, para terminar señalando que Japón ofrece un buen ejemplo a imitar

cuando siguió ganando cuota de mercado a medida que el yen se apreciaba.

Una segunda respuesta a esta misma pregunta fue la del señor Viñals. Manifestó que durante la segunda mitad de los años ochenta la economía española y las de los países europeos han estado creciendo por encima de su potencial, y que en esas condiciones una devaluación de nuestra moneda habría conducido a una tasa de inflación superior.

Comentó también que el tipo de cambio real, durante esos años, resultaba muy difícil de afectar por parte de la política monetaria; y que la mejor forma de reconducirlo se hubiera encontrado en una política presupuestaria menos expansiva en el gasto, y en una mayor moderación salarial.

Y con ello terminó su intervención y el debate.

Esta crónica ha sido elaborada por Tomás Ruiz Céspedes. Universidad de Castilla-La Mancha.

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales, se ofrece como medio de comunicación para las instituciones, investigadores o estudiosos interesados en las distintas disciplinas que tienen incidencia sobre la Ordenación Territorial y el Urbanismo, invitando a colaborar a los urbanistas, ingenieros, arquitectos, geógrafos, juristas, sociólogos, economistas, ecólogos, historiadores y demás profesionales especialistas en estas materias de las ciencias territoriales (Coranomía), con el objetivo de mejorar el conocimiento de todo lo que se relacione con la CIUDAD y el TERRITORIO.

Las dos veteranas revistas CIUDAD Y TERRITORIO y Estudios Territoriales que han venido desarrollando su labor de divulgación científica en los campos de la política territorial y el urbanismo, han procedido a su integración en una sola Revista. Bajo su cabecera.

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales continúa siendo un vehículo de expresión de los trabajos, estudios, proyectos, realizaciones, actividades, congresos o debates con destacado interés en lo reacionado con las ciencias regionales, ordenación territorial, políticas de gobernación del espacio territorial europeo y nacional-regional, grandes actuaciones de transporte, infraestructuras, comunicaciones, vivienda y medio ambiente, estructurantes del territorio y los procesos técnicos de concertación intradministrativa e intereuropea, así como en lo referente a todas las disciplinas relacionadas con el urbanismo y sus diferentes aspectos históricos, sociológicos, técnicos, legales y económicos.

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales como revista continuadora de sus dos antecesoras, a las que refunde, asume la tradición que ambas se habían forjado en su larga y fructífera andadura editorial.

CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. III Tercera época
Nº 103, primavera 1995

*Suelo
y urbanismo
su polémica actual*



Ministerio de Obras Públicas, Transportes
y Medio Ambiente

Redacción

Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda
Subdirección General de Urbanismo
Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente
Pza. S. Juan de la Cruz, s/n.
28071 MADRID - ESPAÑA
Teléf.: 597 58 83 - Fax: 597 58 84

Suscripciones

Centro de Publicaciones
Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente
Paseo de la Castellana, 67
28071 MADRID - ESPAÑA
Teléf.: 597 72 66 - Fax: 597 84 70

Suscripción anual:	España:	5.000 ptas.
(4 números)	Extranjero:	7.000 "
Número Sencillo:	España:	1.500 ptas.
	Extranjero:	2.500 "

Presentación del libro «Los *strips* sobre deuda pública»

El pasado 17 de abril se celebró en el Colegio la presentación del libro *Los strips sobre deuda pública*, editado por la Escuela de Finanzas Aplicadas de Analistas Financieros Internacionales, ante una concurrida asistencia que llenó el aforo del Salón de Actos.

En la mesa se encontraban Manuel Conthe, Director General del Tesoro y Política Financiera (DGTPE); Emilio Ontiveros, Consejero Delegado de Analistas Financieros Internacionales (AFI), y Juan R. Quintás y José A. Olaverrieta, Director General y Director General Adjunto, respectivamente, de la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA), patrocinadores de la obra; completaba la mesa Manuel Lagares, vocal de la Junta de Gobierno del Colegio, que ejerció las labores de anfitrión.

Abrió el turno de intervenciones Emilio Ontiveros, que comenzó agradeciendo al Colegio de Economistas la oportunidad de presentar un trabajo realizado en el seno de AFI. Hizo extensivo el agradecimiento al Director General del Tesoro por mostrar su disposición a participar en él, así como la recepción que la CECA, a través de su Director General y Director General Adjunto, vienen mostrando a iniciativas de este tipo.

Dedicó parte de su intervención a comentar la génesis del proyecto (ya en un estudio realizado en 1993 para el Instituto de Análisis Económico del Ministerio de Economía y Hacienda, AFI ponía de manifiesto la importancia de algunas innovaciones en el mercado español de deuda pública, entre ellas los *strips*), su interés actual, así como un breve repaso por cada uno de los bloques que conforman el libro.

A continuación tomó la palabra Juan R. Quintás, en nombre de la CECA, entidad patrocinadora de la edición. Comenzó agradeciendo al Colegio de Economistas de Madrid la acogida prestada a este



acto, y alabando el bien hacer de Analistas Financieros Internacionales. A continuación destacó el importante papel que las cajas de ahorros están jugando en el proceso de dinamismo e innovación de los mercados financieros españoles. Expresó, al mismo tiempo, la intención de la CECA en colaborar en futuras iniciativas que contribuyan a amplificar este proceso.

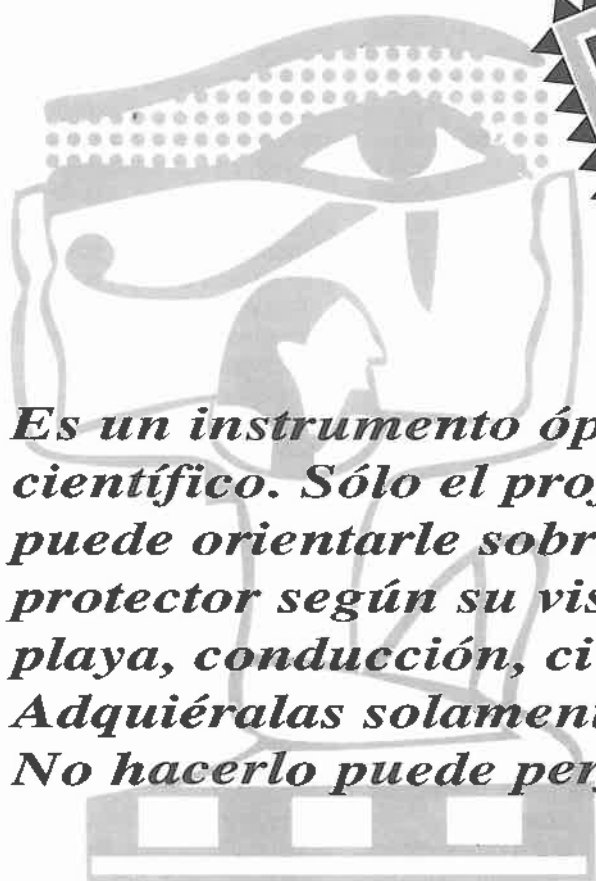
Manuel Conthe se detuvo en la explicación de las ventajas asociadas al proceso de *stripping*, ventajas que extendió no sólo al Tesoro Público, sino a los inversores institucionales, en la medida en que supondrá un enriquecimiento de la gestión de carteras de renta fija. Aun así, hizo hincapié en las dificultades que conlleva su actual implantación, derivadas fundamentalmente de su consideración fiscal, pues de la actual normativa se desprende, entre otros aspectos, la obligatoriedad por parte de la entidad ges-

tora de practicar la retención del 25 % de cada transmisión y a la amortización de cada uno de los cupones cero. Por ello, sería necesario un desarrollo normativo que considerara un tratamiento fiscal específico, aunque adelantó que el proyecto de Ley de Impuesto de Sociedades contempla una reforma que facilitaría la implantación del mercado de *strips*.

El Director General del Tesoro, no obstante, anunció innovaciones más inminentes como las permutas de intereses asociadas a las subastas de Letras del Tesoro, que les permitiría financiar la deuda a tipos de interés más reducidos (la curva de tipos de interés de la economía española presenta una pendiente muy positiva) sin reducir su plazo medio de vencimiento.

A la finalización de las intervenciones previstas se produjo un breve coloquio con las preguntas formuladas por algunos de los asistentes.

GAFAS DE SOL SI



CON LA VISTA
NO SE JUEGA

***Es un instrumento óptico-
científico. Sólo el profesional
puede orientarle sobre el filtro
protector según su visión y uso:
playa, conducción, ciudad, nieve...
Adquiéralas solamente en ópticas.
No hacerlo puede perjudicar su vista.***

**CAMPAÑA DE PROTECCION OCULAR
Asociación de Utilidad Pública**

Encuesta de opinión sobre el Colegio de Economistas de Madrid

Gregorio Rodríguez Cabrero
Universidad de Alcalá de Henares

1. Introducción

En la primavera de 1987, el Colegio de Economistas de Madrid (a partir de ahora, CEM) realizó una Encuesta Postal a los economistas colegiados representativa de la parte más «activa» del Colegio, que fueron, en general, los que contestaron a la misma y cuyos resultados fueron publicados en el número 27/1987 de la revista *ECONOMISTAS* (1).

La encuesta, cuyos resultados más importantes presentamos, tiene un doble objetivo: por una parte, analizar las opiniones y valoraciones de los economistas colegiados sobre las *actividades* más importantes del CEM: asistenciales, profesionales, formativas y, por otra parte, tratar de captar las opiniones y actitudes respecto de la *imagen y presencia* del Colegio en la sociedad. Con el primer objetivo se pretende conocer cuál es la *eficacia* del Colegio como *organización de servicios* al servicio de los economistas colegiados. Con el segundo objetivo se intenta valorar el papel del Colegio como *Asociación de interés profesional*.

La hipótesis de partida de la encuesta, y que se confirma plenamente como luego veremos, es que si bien las actividades del CEM están en conjunto bien valoradas, sin embargo, la imagen y presencia del mismo en la sociedad está sometida a un cierto proceso de crisis o dificultad debido a factores complejos que pueden resumirse en tres: cambios profundos en la concepción del economista como profesión, reflujo asociativo del país y dificultad de incorporación de los economistas jóvenes al mercado de trabajo.

La encuesta (2) llevada a cabo pretendía captar esa doble opinión de los economistas sobre el CEM, de forma que, a partir de sus resultados, puedan indicarse líneas de debate y acción que refuerzan la posición del mismo como *Asociación profesional*.

2. Perfil profesional de los economistas colegiados

A) En este epígrafe tratamos de contestar a la pregunta del perfil profesional de los economistas: quiénes son y en qué están ocupados, así como el tipo de organización donde trabajan.

En el mes de abril de 1994, el CEM tenía 10.949 colegiados, de los cuales 9.010 eran adultos (82,3 %), con más de 32 años, y el resto, 1.939, jóvenes (17,7 % del total) con 32 años y menos. Esa cifra apenas si se ha modificado ligeramente en el último año, de forma que el CEM es un Colegio profesional mayoritariamente de adultos, es decir, un Colegio demográficamente envejecido. Pero no sólo eso, pues es, además, un Colegio eminentemente masculino si tenemos en cuenta que de cada cinco economistas colegiados casi sólo uno es mujer. En términos porcentuales, los hombres constituyen el 81 % de los colegiados, y las mujeres el 19 % restante. Un porcentaje aún muy bajo pero que ha crecido desde la encuesta de 1987 en la que el colectivo femenino era el 11 % de los colegiados. Sin embargo, entre los economistas jóvenes el peso de la mujer es mucho mayor, 40 %, reflejando la presencia creciente de este colectivo entre los economistas, como bien muestra la matrícula de las Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales, donde las mujeres son la mitad de los estudiantes de estas ramas del saber.

B) La inmensa mayoría de los economistas colegiados trabajan (81,1 %), siendo una minoría tanto los que no trabajan (6,6 %) como los jubilados (4,3 %). La tasa de paro es casi ridícula entre los economistas adultos (2,2 %) y relativamente alta entre los economistas jóvenes (10 %). Pero si al porcentaje de jóvenes en paro añadimos los que buscan el primer empleo (11,4), la tasa se duplica,

porcentaje que habría que tomar con cierta cautela a nivel general de la profesión de economistas, pues solamente nos referimos a los economistas colegiados. En todo caso, en el último trimestre de 1993 la tasa de paro de los profesionales de ciencias sociales, donde están agregados licenciados de económicas y empresariales, licenciados en derecho, sociología, etc., era del 19,4 % (10,3 % como buscadores de primer empleo y 9,3 % en paro con experiencia laboral previa). Aunque parece elevada la tasa de paro de los economistas jóvenes, no parece descabellada a la luz de las grandes cifras del paro de los profesionales de las ciencias sociales y, en este caso, nos hemos referido al total y no a los jóvenes.

De los economistas que trabajan, que hemos dicho son exactamente el 89 % de los colegiados, la gran mayoría son *economistas organizativos o dependientes* (75 %), frente a un 25 % que se declaran *economistas libres*. Pero una depuración de los datos reduce ese porcentaje en torno al 20 % de todos los colegiados que serían los que se decidan a la libre profesión como actividad fundamental o única. En todo caso, sigue siendo mayoría la proporción de economistas organizativos o dependientes que trabajan en el sector privado (47 %), público (21 %) y en la enseñanza (7 %), que es de suponer que en su gran mayoría es sector público (profesores de Universidad y Enseñanzas Medias).

C) De los economistas que trabajan como profesionales dependientes u organizativos, algo menos de la mitad lo hacen como directivos (44 %), un porcentaje algo inferior lo hacen como técnicos (42 %) y el resto como administrativos u otras categorías semejantes (14 %). La gran mayoría de todos ellos trabajan en grandes organizaciones, justamente algo más de la mitad (55 %), seguida de la mediana empresa u organi-

zación (30 %), y el resto en la pequeña empresa (15 %). Igualmente, la gran mayoría de éstos tienen contratos de tipo indefinido y el porcentaje que tiene contrato de tipo temporal alcanza el 19 % de los economistas dependientes.

Pero este perfil general del tamaño, nivel del puesto de trabajo y tipo de contrato varía, como es de suponer, entre los economistas jóvenes. Tal como puede verse en el cuadro 1, apenas si existen diferencias entre adultos y jóvenes en lo referente al tamaño de la organización donde trabajan, pero sí en lo referente al puesto de trabajo y al tipo de contrato. El porcentaje declarado de economistas jóvenes que tienen un puesto de nivel administrativo alcanza casi el 40 % (39,7), frente a sólo el 8,2 % en el caso de los economistas adultos.

D) La variable género es importante si tenemos en cuenta la creciente incorporación de la mujer a la profesión de economista. Las diferencias entre hombres y mujeres no sólo residen en la mayor o menor presencia de mujeres economistas —en parte explicables por la tardía presencia de la mujer en la educación superior—, sino también por la incidencia de la discriminación de la mujer en el mercado del trabajo. Así, en el cuadro 2 puede verse ese distinto perfil en lo referente a la tasa de paro, nivel laboral, tamaño de empresa, tipo de contrato e ingresos.

En concreto, mientras los hombres que buscan empleo y están en paro son el 4 % del total, en el de las mujeres es el 14 %. También es ilustrativo observar cómo mientras el 50 % de los hombres tiene un puesto de directivo, en el caso de la mujer esto sucede solamente en el 13 % del colectivo femenino. Si consideramos el nivel inferior en las organizaciones, vemos cómo solamente el 10 % de los hombres ocupa puestos de administrativo mientras esto sucede casi en un tercio de las economistas mujeres.

Las economistas se reparten casi por igual entre las grandes, medianas y pequeñas organizaciones, mientras la mayoría de los hombres lo hacen en las grandes. Claro está que éstas se han incorporado a un mercado de trabajo en el que la demanda de empleo procede de empresas de servicios y no de empresas públicas e industriales de tipo tradicional que, en general, son de gran tamaño.

En conclusión, el perfil socioprofesional de los economistas colegiados se caracteriza por: 1) se trata de una profesión

CUADRO 1
TAMAÑO DE LA ORGANIZACIÓN, NIVEL PROFESIONAL
Y TIPO DE CONTRATO DE LOS ECONOMISTAS DEPENDIENTES
(En porcentaje)

	Total	Jóvenes	Adultos
1. Tamaño organización			
• Grande	55	52	56
• Mediana	30	26	31
• Pequeña	15	22	13
• Total	100	100	100
2. Nivel profesional			
• Directivo	44	10	51
• Técnico	42	50	41
• Administrativo/otros	14	40	8
• Total	100	100	100
3. Tipo contrato			
• Indefinido	81	43	90
• Temporal	19	57	10
• Total	100	100	100

CUADRO 2
TASA DE PARO, NIVEL PROFESIONAL, TAMAÑO DE LA ORGANIZACIÓN
Y TIPO DE CONTRATO
(En porcentaje)

	Hombres	Mujeres	Total
1. Tasa de paro	4	14	6
2. Nivel profesional			
• Directivo	50	13	44
• Técnico	40	55	42
• Administrativo y otros	10	32	14
• Total	100	100	100
3. Tamaño organización			
• Grande	60	34	55
• Mediana	29	34	30
• Pequeña	11	32	15
• Total	100	100	100
4. Tipo contrato			
• Indefinido	85	67	81
• Temporal	15	33	19
• Total	100	100	100

muy mayoritariamente masculina y con una baja presencia de jóvenes, pues sólo casi 18 de cada 100 colegiados tienen menos de 32 años; 2) la gran mayoría de los economistas están ocupados, siendo la tasa de paro sólo importante en los economistas jóvenes; 3) los ejercientes libres vienen a ser la quinta parte del colectivo, considerando los que se dedican en exclusiva y fundamentalmente a la libre profesión; 4) los economistas jóvenes afrontan condiciones de trabajo particularmente difíciles, además de una tasa de paro relativamente alta, pues cuatro de cada diez jóvenes ocupan niveles laborales de tipo administrativo o equivalente,

y 5) finalmente, la variable género distribuye desigualmente a los economistas. Las economistas tienen una menor presencia en puestos directivos que los economistas, trabajan en medianas y pequeñas organizaciones, en su mayoría, y su precariedad contractual es superior a la masculina y sus ingresos bastante inferiores a los de los hombres.

3. Las opiniones de los economistas sobre las actividades del CEM

A) La valoración global de las actividades del CEM es moderadamente posi-

CUADRO 3
VALORACION GLOBAL DE LAS ACTIVIDADES DEL COLEGIO DE ECONOMISTAS
 (En porcentaje)

	Asistenciales	Formativas	Profesionales
Positiva	46	76	25
Indiferente	26	12	34
Negativa	12	6	14
NS/NC	16	6	27
TOTAL	100	100	100

	Presencia institucional del Colegio	Comisiones profesionales	Publicaciones
Positiva	26	18	76
Indiferente	39	35	12
Negativa	20	7	10
NS/NC	15	40	2
TOTAL	100	100	100

tiva. Hecha esta afirmación general y contemplando las actividades concretas del Colegio puede afirmarse lo siguiente (ver cuadro 3):

1. Las actividades *formativas* y las *publicaciones* (revistas sobre todo) tienen una valoración claramente positiva, pues 76 colegiados de cada 100, respectivamente, las consideran positivas o muy positivas.

2. El área *asistencial* logra un apoyo importante, pero sin lograr mayoría absoluta: el 46 % de los colegiados las consideran positivas.

3. Las actividades *profesionales*, *comisiones de trabajo* y *presencia institucional del CEM* obtienen una baja valoración, no tanto porque exista un juicio negativo sobre las mismas cuanto por la posición relativa dominante de «indiferencia» de los economistas. Incluso el porcentaje de los que NS/NC es mayoritario en las actividades de las Comisiones y bastante alto en la valoración de las actividades profesionales, lo que puede explicarse tanto por el desconocimiento real de tales actividades como por la escasa incidencia de las mismas en la vida colegial. Un perfil parecido tuvo lugar en la encuesta de 1987, aunque las actividades profesionales fueron mejor valoradas que ahora. Claro está que los que contestaron a aquella encuesta fueron la parte más activa e interesada del Colegio y no una muestra representativa, como ahora es el caso.

Utilizando los porcentajes efectivos —es decir, eliminando los NS/NC—, los

resultados globales resultan quizá más expresivos: apenas si hay valoración negativa de las actividades del CEM, pero mientras unas gozan de apoyo masivo (las formativas y las publicaciones), otras obtienen una valoración moderada (las asistenciales) y en otras predomina la indiferencia como valoración (profesionales, comisiones y presencia institucional). La valoración de indiferencia puede tener diferentes significados que no hemos analizado, tales como desconocimiento del tema, baja valoración o falta de interés en el mismo. En todo caso, es un indicador que nos muestra el escaso apoyo de los colegiados a dichas actividades.

B) Ante las posibles críticas a las actividades del CEM se formuló en la encuesta una pregunta sobre actividades que los colegiados echan en falta. Una vez agrupadas las respuestas de esta pregunta abierta podemos decir que éstas, en gran medida, no alteran el sentido de la valoración previa. Es decir, las actividades que más se echan en falta son las formativas (30 %), seguidas de las asistenciales (19 %), profesionales (19 %), presencia del Colegio en la sociedad (15 %), y las referidas a información (10 %) y otras (7 %). Lo cual no es de extrañar dado que en diferentes preguntas el tema de la formación y reciclaje es objeto de alto interés por parte de los colegiados.

Economistas adultos y jóvenes coinciden en señalar que la actividad más deseable del CEM es la formativa, pero difieren en otros aspectos: mientras que los

adultos se inclinan en segundo lugar por la presencia del Colegio en la sociedad, un total de 100 —los economistas jóvenes— apoyan los temas de orientación profesional y bolsa de trabajo.

4. La Escuela de Economía y la formación del economista

La valoración global de la Escuela de Economía es bastante positiva: el 60 % de los que siguen sus cursos master, cursos de actualización y jornadas de actualización la valoran positivamente. Como puede verse en el cuadro 4, sólo el 10 % de los entrevistados la valora negativamente. Por su parte, los economistas jóvenes valoran mucho más positivamente que los adultos la Escuela de Economía (68 %, frente al 59 % de los adultos), siendo su porcentaje de valoración indiferente inferior al de los adultos.

Los productos de la Escuela de Economía tienen una distinta valoración. Así, los *cursos de actualización* obtienen la calificación más alta: 83 % de los entrevistados los valoran positivamente, seguido de las jornadas especializadas (71 %) y los cursos tipo master (61 %). El ranking valorativo es claro a todas luces: los cursos de duración intermedia distintos de los master y las jornadas puntuales son el producto más estimado de la Escuela de Economía.

Como en el caso anterior, los economistas jóvenes valoran mucho más en positivo que los adultos los cursos tipo master y las jornadas especializadas, y prácticamente coinciden en la valoración de los cursos de actualización.

Finalmente, si comparamos el coste y calidad de la Escuela de Economía con otros centros de posgrado obtenemos los siguientes resultados: el 27 % de los colegiados consideran que el coste de los cursos de la Escuela de Economía es más alto que el de otros centros, frente a un 26 % que lo considera más bajo, siendo una mayoría relativa (47 %) la que considera que el coste es similar. Si la valoración del coste es positiva, mucho más lo es la valoración comparada de la calidad de la Escuela: el 70 % de los colegiados considera que la calidad de la Escuela es igual a cualquier otra, y con una calidad más alta el 22 %. Solamente el 8 % considera que la calidad es inferior a la de otros centros académicos. Sumando el porcentaje de calidad similar y el de «más alto», la calificación global de la Escuela

CUADRO 4
VALORACION GLOBAL Y ESPECIFICA DE LA ESCUELA DE ECONOMIA
 (En porcentaje)

	Total	Jóvenes	Adultos	Hombres	Mujeres
Positiva	60	68	59	58	71
Indiferente	30	23	30	33	13
Negativa	10	9	11	9	16
TOTAL	100	100	100	100	100

	C. Master			C. Actualización			Jornadas		
	Total	Jóvenes	Adultos	Total	Jóvenes	Adultos	Total	Jóvenes	Adultos
Positiva	61	74	58	83	79	83	71	82	70
Indiferente	16	10	17	10	11	10	24	6	25
Negativa	23	16	25	7	10	7	5	12	5
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

es muy positiva, pues 92 entrevistados de cada 100 dan esa calificación, o superior, a la Escuela de Economía.

5. Valoración de la revista ECONOMISTAS

La revista ECONOMISTAS es, desde hace más de diez años, un producto emblemático del CEM. La valoración global que hacen los economistas colegiados es muy positiva o positiva para el 74 % de los economistas colegiados, indiferente para el 19 % y valorada negativamente por una minoría (7 %). Los jóvenes valoran mucho más positivamente la revista (86 %) que los adultos (71 %) y son menos indiferentes en su valoración (10 %) que los adultos (21 %). Hay que enfatizar en que la revista sigue teniendo, como en la encuesta de 1987, un apoyo claramente mayoritario que hace de ella un instrumento básico de la política colegial de comunicación y protección (cuadro 5). Nos atrevemos a decir que teniendo en cuenta que el CEM no tiene una imagen corporativa definida para los economistas, la revista ECONOMISTAS cumpliría de alguna manera la función simbólica del Colegio. Esto sucede a veces en organizaciones que, aun no teniendo una imagen corporativa sólida y reconocida, sí la tienen indirectamente a través de algunos de sus productos o actividades prestigiosas.

Sin embargo, y a pesar de que la inmensa mayoría de los colegiados afirma que el formato actual no debe cambiarse, sí existe una minoría importante

(41 %) que afirma que el contenido debe cambiar. Pero antes de considerar qué considera este grupo qué es lo que debe cambiar es necesario destacar la valoración que hacen de la revista los colegiados. De hecho, en la encuesta actual la valoración de la revista es mucho más positiva que en 1987 y ya entonces fue bastante positiva. Lo más destacable es que la calidad de los artículos y de la reseña de libros es bastante positiva aunque siempre algo más la calidad que la actualidad de los contenidos.

Como decíamos antes, el 41 % de los colegiados desearía introducir cambios en la revista, lo cual ha sido abordado a través de la pregunta 17 del cuestionario. Como se trata de una pregunta abierta que ha habido que analizar y sintetizar, podemos señalar, en resumen, cuáles son

los cambios deseados por esa minoría importante: sustituir parte del contenido académico y macroeconómico y dar más espacio a temas de economía de la empresa y práctica empresarial en un sentido amplio a la vez que se potencian algo más los temas tributarios. Es una conclusión prácticamente igual a la de 1987.

Es decir, el contenido actual de la revista es apoyado por una mayoría absoluta de los colegiados, pero debe tener más en cuenta el interés de los economistas de empresa y asesores fiscales.

6. Imagen corporativa y proyección del Colegio de Economistas

A) Así como los colegiados valoran de manera bastante positiva las actividades

CUADRO 5
VALORACION GLOBAL DE LA REVISTA «ECONOMISTAS»
E INTENCION DE CAMBIO
 (En porcentaje)

	Total	Jóvenes	Adultos	Hombres	Mujeres
Positiva	74	86	71	72	85
Indiferente	19	10	21	21	11
Negativa	7	4	8	7	4
TOTAL	100	100	100	100	100

Intención de cambio de la revista ECONOMISTAS		
	Formato	Contenido
SI	20	41
NO	80	59
TOTAL	100	100

del Colegio, la revista ECONOMISTAS y la Escuela de Economía, en sentido contrario, consideran que el *Colegio de Economistas de Madrid* tiene una imagen insuficiente ante la sociedad. Tal es la conclusión global apoyada por el 71 % de los colegiados frente a un 28 % que sostiene lo contrario. En la encuesta de 1987 se afirmaba que a pesar de la alta valoración de las actividades del Colegio, sin embargo, existía una crítica en relación a la «escasa relevancia social del Colegio». Ahora se vuelve a repetir idéntica opinión. No podemos aventurar hipótesis sólidas sobre esta opinión, pero sí señalar este contraste del que han sido conscientes las últimas Juntas de Gobierno y que exigirá un debate en profundidad sobre qué significa que el CEM tenga una mayor presencia a imagen social. En este caso, la coincidencia es muy importante entre jóvenes y adultos, si bien estos últimos son más críticos (cuadro 6) al igual que los hombres en comparación con las mujeres. También a mayores ingresos se da una valoración más crítica de la imagen del CEM en el sentido de que no tiene imagen. Lo cual no sorprende dado que los economistas con una profesión consolidada buscan en el Colegio un lugar institucional de identificación y estatus corporativo.

En suma, siete de cada diez colegiados afirman que el CEM no tiene imagen corporativa suficiente reflejando la debilidad de tal imagen y la baja presencia del CEM en la sociedad como grupo de interés y como institución pública de prestigio.

B) Pero, además, los colegiados están divididos en lo referente a la evaluación de la actividad del CEM en defensa y dignificación de la profesión de economista. Así, tenemos cómo los colegiados se posicionan de manera diferente en dicha evaluación: el 31 % valora dicha actividad de forma positiva, el 38 % afirma que la labor es insuficiente, aunque no negativa, y el 31 % afirma que no se hace lo suficiente. Por tanto, si bien no se constata una crítica abierta, sí existe en conjunto una preocupación por hacer «más» en lo referente a la defensa de la profesión, si bien el problema puede ser (y tratamos de interpretar esta opinión) no tanto la defensa que hace el Colegio de la profesión cuanto la preocupación colegial por el estatus del economista en este período de cambio profundo en la concepción y práctica profesional. Como en el caso anterior, los economistas adultos son mucho más críticos que los jóvenes,

CUADRO 6
IMAGEN DEL COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID
(En porcentaje)

	Total	Jóvenes	Adultos	Hombres	Mujeres
1. Positiva	28	34	26	26	39
2. No tiene	71	65	72	72	61
3. Negativa	1	1	2	2	—
TOTAL	100	100	100	100	100

los hombres más que las mujeres y los de elevados ingresos más que los de ingresos inferiores (cuadro 7).

C) Como consecuencia de la valoración que los economistas hacen de la imagen y de la labor en defensa de la profesión se planteó una pregunta sobre qué objetivos debería tener el CEM en el futuro inmediato. Se puede afirmar que de manera inmediata y en base al análisis de la pregunta abierta existen tres objetivos muy claros para los colegiados: un objetivo político: proyección institucional; un objetivo corporativo: defensa de la profesión, y un objetivo funcional: formación.

Tales objetivos son compartidos por la mayoría de los economistas y por los adultos, si bien tal jerarquía se modifica en el caso de los economistas jóvenes, para los cuales la proyección institucional no tiene existencia frente a la defensa de la profesión, la información y orientación y la bolsa de trabajo. Esto hace que, sin menoscabo de estos programas generales inmediatos, haya que prestar atención específica a los objetivos que interesan a los jóvenes, sobre todo, la defensa de la profesión (frente al deterioro de la profesión de economista) y la orientación profesional.

7. Conclusiones

1. El CEM es un Colegio, demográficamente, con una clara tendencia al en-

vejecimiento en el que el colectivo de jóvenes (colegiados con 32 años y menos) constituye solamente el 18 % del colectivo total. Detrás de este hecho está la caída de la colegiación que responde a problemas complejos y concretos a que luego aludiremos. Desde el punto de vista de la ocupación, se trata de una corporación en la que tres cuartas partes son economistas dependientes u organizativos, y en torno a una quinta parte son ejercientes libres. Es un tipo de Colegio, por tanto, complejo, que se ve sometido actualmente a los problemas del crecimiento de los ejercientes libres, a cierto distanciamiento de los jóvenes economistas que no parece que visualicen la importancia de un Colegio profesional y a la estable permanencia de los economistas adultos ya instalados en el mercado de trabajo. Todo ello, sin duda, se verá reflejado en el futuro mediano en problemas de organización corporativa, sobre todo cuando el desarrollo funcional de ciertas especialidades profesionales genere inevitables procesos de cambio en la dinámica de la profesión.

2. En segundo lugar, la gran mayoría de los colegiados apoya con entusiasmo las actividades formativas y divulgativas del CEM, aprueba las de tipo asistencial y manifiesta indiferencia, que no voto negativo, a las actividades profesionales, comisiones y, sobre todo, a la presencia institucional del Colegio. En este último caso, una quinta parte de los colegiados

CUADRO 7
EVALUACION DE LA POLITICA DEL CEM EN DEFENSA DE LA PROFESION
(En porcentaje)

	Total	Jóvenes	Adultos	Hombres	Mujeres
1. Positiva	31	42	29	29	38
2. Escasa	38	29	40	39	32
3. No hace suficiente	21	22	21	21	21
4. No hace nada	10	7	10	10	9
TOTAL	100	100	100	100	100

desaprueba la gestión con una valoración negativa. Los jóvenes, aun manifestando parecidas opiniones que las de los adultos, son algo menos críticos que éstos. En el orden del deseo, coincidiendo todos en la importancia de las actividades formativas, los economistas adultos son más favorecidos a políticas de presencia del Colegio en la sociedad, mientras que los jóvenes priman las actividades de orientación profesional.

3. La Escuela de Economía obtiene una muy alta valoración por parte de los colegiados. Es una actividad emblemática del CEM en la que destaca el producto Cursos de Actualización como mejor valoración. Al mismo tiempo hay que destacar cómo el coste y calidad de la Escuela de Economía, en comparación con otros centros de formación equivalentes, obtiene una valoración positiva, sobre todo la calidad de los productos de la Escuela. No hay duda de que este centro cumple una función estratégica en la política colegial y que debe ser reforzado y apoyado sin desmayo.

4. La revista ECONOMISTAS obtiene igualmente, más aún que la Escuela de Economía, una alta calificación. Tres cuartas partes de los colegiados la valoran positivamente, siendo insignificantes las valoraciones de tipo negativo. Está muy claro que la revista cumple el papel de símbolo e imagen corporativa que el Colegio como tal no parece tener. Es un punto de referencia básico hoy por hoy para los colegiados y que ha ganado posiciones con el tiempo si comparamos la valoración de la encuesta de 1987. La revista es fundamental, por tanto, pero, al igual que hace años, existe una parte de colegiados nada desdeñable, un 41 %, que apoyando claramente la revista demanda una mayor presencia en la misma de economía empresarial.

5. El CEM no tiene imagen suficiente ante la sociedad, y ésta debe ser reforzada. Así lo afirman el 71 % de los colegiados. Ello no confirma sino lo ya conocido desde 1987. La percepción de que el Colegio no tiene fuerza institucional suficiente en la sociedad es corroborado por una gran mayoría. Ello no debe entenderse como que el Colegio debe hacer política o campañas de imagen. Es algo más profundo, pues una imagen corporativa se construye a lo largo del tiempo y es un proceso complejo mediante el que una institución obtiene un reconocimiento social y se constituye en valor de estatus para sus miembros. Este es un tema re-

currente que exige un debate en profundidad y la encuesta se limita a constatar. Para los economistas dependientes, que no necesitan el Colegio para su trabajo profesional, la imagen corporativa del CEM es uno de sus valores añadidos intangibles fundamentales: el reconocimiento social de que se pertenece a dicho Colegio y del que emana autoridad institucional. Es el deseo de *estatus institucional* lo que late detrás de la mencionada insatisfacción sobre la imagen del CEM.

6. Como consecuencia, el Colegio debe abordar tres políticas que tendrían la siguiente prioridad, según la mayoría de los colegiados: un objetivo político, que es la proyección institucional; un objetivo corporativo, que es la defensa de la profesión, y un objetivo funcional, que es la formación. En el caso de los economistas jóvenes esa jerarquía de objetivos se modifica en el siguiente sentido: defensa de la profesión, información activa y orientación profesional. □

NOTAS

- (1) Revista ECONOMISTAS, núm. 27 (1987): «La opinión de los colegiados sobre "Economistas" y las actividades del Colegio», págs. 54-60.
- (2) Ficha Técnica de la Encuesta: muestra real de 370 economistas seleccionados a fecha 11 de abril de 1994 por muestreo aleatorio estratificado. Los errores están calculados para un margen de confianza del 95 %. Trabajo de campo realizado mediante encuesta postal. Tabulación de la encuesta por Javier Badorrey.



Economía de la Unión Europea

José M.ª Jordán Galduf
(coordinador)

Ed. Civitas, Madrid, 1994. 480 págs.

El proceso de construcción europea durante esta segunda mitad del siglo xx ha estado configurado en buena medida por la tensión derivada tanto de la puesta en marcha del principio de profundización y avance en la puesta en común de un número cada vez mayor de materias, sectores y políticas —hasta entonces reservadas al ámbito competencial de cada Estado—, como también por la voluntad de ampliar el ámbito territorial inicial circunscrito sólo a seis países —voluntad ya anunciada en el preámbulo del Tratado de Roma de 1957—, y hoy ya doce, aunque muy pronto se incorporarán otros más, tras referendos favorables de Austria, Finlandia y Suecia.

Tras la firma, el 12 de junio de 1985, del Tratado de Adhesión, España se integra en la Comunidad Europea, lo que supuso no sólo la aceptación de la normativa y compromisos comunitarios sino, en términos políticos, el principio de participación en pie de igualdad de la construcción europea. Han sido casi ocho años en los que hemos tenido que hacer un gran esfuerzo de adaptación a la Europa comunitaria, recuperando el retraso debido a nuestra tardía incorporación —casi treinta años—. Pero también en este mismo período hemos vivido la corresponsabilidad del gran avance que han significado las dos reformas de los tratados fundacionales: el Acta Única y el Acuerdo de Maastricht que configuran el estado actual de la ya hoy Unión Europea, en proceso de convergencia hacia la Unión Económica y Monetaria. Así pues, la realidad social y económica española actual es en buena parte un reflejo de este trayecto común recorrido por la sociedad europea en los últimos años.

El libro coordinado por José M.ª Jordán Galduf, catedrático de Economía Aplicada, es un excelente punto de partida para analizar y entender mejor la economía de la Unión Europea, sin el cual difícilmente alcanzaremos a conocer en profundidad una economía como la española cada vez más integrada en el proceso de construcción europea. También es un buen ejemplo de fecunda colaboración interuniversitaria, con la participación de un importante número de competentes profesores de tres universidades (Valencia, Zaragoza y la joven Jaume I de Castellón) y tres expertos miembros que trabajan en la Comisión Europea.

Se trata de un texto que tiene una utilidad doble: por una parte, y de forma principal, es un muy buen manual para la formación universitaria, con una didáctica que —al modo anglosajón que va introduciéndose cada vez más en nuestros textos universitarios— incorpora material de trabajo: conceptos clave y cuestionario de prácticas. Por otra, es un libro que muestra con bastante claridad y sencillez, no exenta de precisión, el significado y contenido de la economía de lo que hoy llamamos ya la Unión Europea. El enfoque dado por los autores permite una gran versatilidad al usarlo como instrumento didáctico de referencia en nuestra Universidad tanto para los estudios del primero como del segundo ciclo. A ello contribuye también una bibliografía suficientemente amplia y muy actualizada sobre cada uno de los temas, como garantía para una potencial profundización en todas aquellas cuestiones que exijan un conocimiento más exhaustivo.

Consta de cuatro partes: la primera, que es la más extensa, ofrece una visión general que recoge tanto una aproximación teórica al fenómeno de un conjunto de economías nacionales que se integran y un repaso a los principales hitos históricos que han configurado desde 1950 la realidad europea actual, como una muy buena descripción del sistema institucional y la hacienda comunitarios. La segunda parte explica el contenido del Mercado Único Europeo y la política para la implantación de las llamadas cuatro libertades. Incorpora un adecuado nivel de análisis económico del proceso de integración del mercado, destacando en especial aquellos elementos pendientes aún de culminar, como la integración del mercado de trabajo o los problemas y tensiones derivadas de la aplicación de la política de competencia en sectores conflictivos como los servicios públicos. En la tercera parte se explican las intervenciones comunitarias en los mercados, a través de políticas que tratan de conseguir una combinación adecuada entre dos grandes objetivos, la eficacia y la equidad, y de las que inevitablemente surgen conflictos candentes que afectan a la opinión pública europea; es decir, estamos hablando de la política agraria y su reforma; de las políticas positivas industriales sujetas a la tensión entre el necesario apoyo genérico a la competitividad (I+D, formación) y la supervivencia de sectores concretos; de la política medioambiental, de vida más reciente pero ya sometida a una presión cada vez mayor de una opinión ciudadana cada vez más preocupada y por ello defensora del equilibrio medioambiental como condición irrenunciable; y, cómo no,



España y la unificación monetaria europea: una reflexión crítica

Ramón Febrero (editor)

Editorial Abacus. Madrid, 1994. 423 págs.

las importantes intervenciones que favorezcan un menor desequilibrio territorial de rentas y una mayor cohesión social.

Por último, la cuarta parte dedica sus dos capítulos al proceso actual de integración monetario-financiero, a la construcción de la Unión Económico-Monetaria, que inició el pasado 1 de enero su segunda fase y que pretende culminar en 1999 con una moneda y una política monetaria únicas en la UE. Posiblemente sea en términos macroeconómicos la cuestión que más ocupa a los responsables políticos del proceso de convergencia europea y que incluso más preocupa a los agentes económicos y sociales y a una buena parte de la opinión pública europea. En definitiva, estamos hablando de un libro cuya lectura es muy recomendable para el estudiante universitario, el profesional y el ciudadano interesado en conocer cómo se ha desarrollado el proceso que ha conducido hasta la Europa actual y los principales problemas planteados a resolver para que tenga continuidad. El que suscribe espera, en todo caso, que el lector del libro se sume a la opinión expresada por el actual presidente de la Comisión Europea, quien, en la revista francesa *L'Express* del pasado 29 de septiembre, afirmaba que para él los tres principios básicos de la Unión Europea eran la competencia que estimula, la cooperación que refuerza y la solidaridad que une.

Víctor Fuentes Prosper

Recientemente, la revista *The Economist* (1) publicaba en una de sus páginas una encuesta en la que se preguntaba si habría una moneda única en al menos tres estados miembros de la Unión Europea en el año 2000. El 55 % de los encuestados españoles contestaba que consideraban tal posibilidad como improbable (2). Además, en el mismo artículo se planteaba la cuestión de decidir si el tránsito a la moneda única era el de un sencillo «big bang» —sustituir, de la noche a la mañana, las monedas nacionales por el ecu— o el de un período transitorio de convivencia de monedas nacionales con el ecu; la conclusión final era que, dado que se necesitaría planificar perfectamente este paso y con el tiempo suficiente, con unión monetaria o sin unión monetaria, parecía muy improbable que las valutas nacionales desaparecieran antes de haber entrado en el siglo XXI y algunos expertos apuntaban a que este paso podría ser «muy costoso y caótico». Parece, por tanto, que expectativas y cuestiones técnicas coinciden en que el resultado del proceso de unificación monetaria efectiva se fía a un plazo más que considerable y, mientras tanto, la peseta seguirá siendo la unidad de cuenta en España, al menos cuando entremos en la siguiente centuria. Y sólo llegado ese momento se sabrá, realmente, si la economía española estará tan cercana a la de los más avanzados países europeos como para asumir plenamente algo tan extraño como una unidad de cuenta y de valor, que hoy por hoy sólo es conocida en los mercados internacionales de capitales.

En el interregno entre el momento de

estas líneas y ese lejano mañana, probablemente la naturaleza cíclica de la actividad económica haya convulsionado varias veces la economía española y la europea y no hay, a priori, ninguna razón para pensar que el rastro de tales hechos sea un acercamiento entre ambas realidades (3).

* * *

El Tratado de Maastricht —y el desarrollo del mismo— es el compromiso para que, efectivamente, ocurra esto último y se cambien, además, tan increíbles expectativas ciudadanas hacia la culminación del proceso, sin olvidar la búsqueda de técnicas mejores y más rápidas que las conocidas hasta ahora para la sustitución de monedas. Y si, por distintas razones, el plazo va a resultar tan amplio, no hay duda de que también habría habido tiempo para un debate objetivo, pausado y fundamentado, sobre todo a la vista del tránsito de la primera fase del proceso, que ha tenido como resultado más clamoroso la crisis más importante en el seno del Sistema Monetario Europeo (4), eje y catalizador de la convergencia, y presagio de que las dos siguientes fases no van a ser ningún camino de rosas.

En esa polémica caben dos preguntas acerca del compromiso para un futuro tan compartido. A saber: una vez desarrollado totalmente el Mercado Único, ¿la unión monetaria va a reportar beneficios netos a la economía española?, si se ha contestado afirmativamente a la primera pregunta, ¿es el Tratado de Maastricht el mejor camino para conseguir el objetivo

—es decir, aquel con los mayores beneficios y los menores costes—? Sean cuales fueren las respuestas, no parece que ninguna de ellas tenga que ser obvia y, dada la trascendencia del asunto, resulta conveniente discutir todos los argumentos a favor y en contra, de manera que un gran debate nacional comprometa a todos, en un proceso que va a afectar a todos. Y es que, cuando un país ve en el horizonte que su camino se bifurca, la democracia representativa tiene que dar paso a la democracia directa o semidirecta y ésta ejercerse después de un reflexivo y profundo debate, propiciado por quien ostenta la representatividad y el poder de decisión. No ha ocurrido así en España, donde la aparente ausencia de controversia no tiene que significar que no exista, sino que las diferentes instancias encargadas de amplificar la resonancia de las distintas posturas se han mantenido, generalmente, inertes, cuando no pusilánimes. Algunas honrosas excepciones, sin embargo, han contribuido decididamente a ese debate. Este sería el caso de la Escuela de Estudios Superiores Sociales y Jurídicos Ramón Carande, que en el año 1993 realizó un sugestivo curso acerca de la «Unión Europea y la Política Macroeconómica»; y después de completar aquellas intervenciones con otras aportaciones y mejorar las ya expuestas, aparece como libro en 1994, bajo el título de *España y la unificación monetaria Europea: una reflexión crítica*.

El libro contesta a lo largo del mismo a las dos cuestiones planteadas. La variedad de matices que contienen las diversas opiniones refuerzan la idea de que un país no puede

permitirse el lujo de sustraerse a este debate. Todas las reflexiones vertidas son críticas con el proceso de convergencia, aunque no todas cuestionan las bondades finales de una unión monetaria en la que participara España. Las cinco partes que componen el texto dejan vislumbrar su origen como curso universitario, pero esto permite cierto orden que muchas veces se echa de menos cuando en un libro intervienen diecisiete autores. La mano del editor, Ramón Febrero, a la sazón director del curso y de la División de Estudios Empresariales del centro donde tuvo lugar, se deja notar con un resultado satisfactorio tanto por el abanico de opiniones como por su ponderada presencia en el texto.

Existen en el mercado editorial otras valiosas aportaciones al debate (5), pero el alcance, crítico o no, es el Mercado Único y no el proceso iniciado con el Tratado de Maastricht, que intenta trascender aquél. Por ello, y desde distintas ópticas, este libro se convierte en una rara avis de la bibliografía económica en español.

* * *

Es precisamente el Mercado Único el punto de partida para establecer las cuestiones preliminares (parte I) en las que se cuestionan los objetivos que se quieren conseguir a la luz de los instrumentos o recursos disponibles, capítulo 2, de V. J. Fernández, para el que «conseguir la UEM, que ya incluye el Mercado Común, se requiere como condición necesaria la voluntad política y, expresión de ésta, tiene que ser un Presupuesto central de la Unión que supla la cesión de soberanía nacional respecto al gasto y al tipo de cambio en la consecución

de los objetivos tradicionales de la Hacienda Pública», y como quiera que el Presupuesto existente, por su estructura y su tamaño, es incapaz de hacer frente a ese reto no parece que se estén orientando bien los instrumentos hacia los objetivos deseados (6). La parte IV, dedicada a cuestiones fiscales, refuerza estos argumentos al plantearse algunos autores, J. F. Corona y Cristóbal Montoro, la situación de precariedad en la que se encuentran las decisiones fiscales en el seno de la Unión Europea, bien por no haber decidido el modelo de armonización fiscal o por los riesgos que para el futuro de la Unión y de sus países miembros tienen algunas políticas fiscales, que todavía campan por sus respetos nacionales.

Incluso, algunos objetivos propuestos en el Tratado, sencillamente, no tienen mucho sentido económico, como se pone de manifiesto en el capítulo 3, donde R. Febrero, a la luz de la teoría económica, no encuentra ninguna justificación para que el saldo de la balanza de pagos se pueda convertir en un objetivo de política económica y mucho menos en una condición necesaria para la convergencia económica, ya que «la restricción presupuestaria intertemporal de una economía sólo nos dice, a estos efectos, que el valor de la deuda externa no puede ser superior al valor descontado de los superávits, presente y futuros, por cuenta corriente, netos de pagos de intereses», y de ello no se deriva ninguna implicación respecto al «comportamiento del saldo exterior correspondiente a un determinado periodo».

* * *

Pero las dos cuestiones centrales respecto a la pertinencia de la Unión Monetaria y la idoneidad del camino elegido quedan suficientemente contestadas en las partes II y III del texto. Son conocidas las tesis de Paul de Grauwe (7) sobre zonas monetarias óptimas en general y sobre el proyecto europeo en particular, transmitiendo la idea, una vez más, de que existe un área monetaria óptima formada por Alemania, el Benelux y, con algunas reservas, Francia, que no tendría especiales problemas en transitar hacia una Unión Monetaria y, sin embargo, éste no sería el caso de los demás países comunitarios, que tienen que recorrer un camino de convergencia para desembocar finalmente en la deseada Unión, pero el proceso se plantea tan largo y la existencia de probables accidentes en el camino tan evidente que sólo puede servir a «un propósito político», más que económico, como queda reflejado, según De Grauwe, en los requisitos para la convergencia, ninguno de los cuales «es necesario, desde un punto de vista económico, como condición previa para la unión monetaria». Y únicamente «permiten a Alemania limitar el número de países que van a participar en la unión, de manera que pueda mantener una posición dominante en el proceso de diseño de la política monetaria». En sendos capítulos, T. Esteve y G. de la Dehesa, insisten en las dificultades del camino elegido. Encuentran en el Sistema Monetario Europeo un mal vehículo para llegar a la Unión Monetaria. Las asimetrías de un sistema que resulta poco cooperativo, la espada de la especulación monetaria cada vez que las autoridades fiscales y monetarias

no cumplen con los severos requisitos que exige un sistema de tipos de cambio fijos y cooperativo, y la impotencia que desarrollan estos sistemas en aquellos países más sensibles, en términos de renta y empleo, a la aparición de recesiones más o menos pronunciadas, ante las que se encuentran sin los mecanismos adecuados de respuesta y que, paradójicamente, tienen que ser los movimientos especulativos los únicos capaces de generar la respuesta adecuada, claro que con una violencia no deseada por ningún agente económico, y que cuestiona las bondades del camino tomado, son todos ellos elementos más distorsionantes que convergentes, inducidos por los propios mecanismos de un Sistema Monetario demasiado rígido para lo que se pretende conseguir y demasiado controlado por algunos países como para entender que otros no se encuentran en la misma situación y no puedan reaccionar de la misma manera ante los mismos acontecimientos.

En la tercera parte, dinero y política monetaria, encontramos artículos que se enfrentan con la concepción última de todo el proceso o en los que no aparecen muy bien valoradas para algunos economistas españoles algunas cuestiones concretas. Para P. Schwartz, tres contradicciones acompañan todo el proceso y hacen imposible el establecimiento de la moneda única, es decir, que el proceso se formule en plazos fijos, activando la especulación en los momentos decisivos, o produciendo divergencias entre economías o dificultando el conocimiento del valor relativo entre monedas. En algunos artículos, como los de F. Cabrillo y

J. Huerta de Soto, se aboga por sistemas más competitivos, bien entre monedas, bien volviendo a la emisión libre por parte de la banca privada. Propuestas que —las del segundo de estos autores— están relacionadas con planteamientos tan radicales como los de la escuela austriaca, pero que necesitan ser conocidos y valorados debidamente para completar el debate. En todo caso, posturas especialmente críticas hacia ese supermonopolio que será el Banco Central Europeo y su ropaje, es decir, el Sistema Europeo de Bancos Centrales (8).

En fin, el libro concluye con una serie de capítulos a cargo de ilustres docentes, como A. Fernández Díaz, C. Berzosa o F. Méndez, que no tienen que acabar en saco roto, puesto que analizan las repercusiones que el proceso de unificación europea pueden tener en el resto del mundo (9). Efectivamente, es importante llevar el debate a las nuevas condiciones de competencia y comercio internacional que se derivan de estos procesos de unificación. Cuando se ha conseguido el Mercado Único y la idea es continuar con el proceso, reforzando la identidad europea frente al resto del mundo, puede convertirse, finalmente, en una nueva forma de proteccionismo, dado que la dimensión eficiente de la producción a nivel mundial es la que justifica la unificación supranacional regional, y dado que muchos productores europeos encuentran muchos incentivos si se profundiza en esta idea; pero el resultado final, si fuera así, no puede ser otro que un perjuicio inevitable a las condiciones del comercio mundial, la pérdida dramática de oportunidades por parte

de los países más necesitados del crecimiento basado en el intercambio y, claro está, de los consumidores de la Unión, que lejos de poder reforzar los mecanismos de la sociedad civil frente a cualquier grupo de presión o interés, se debilitarán en favor de una burocracia supranacional que necesariamente crecerá sin cesar. Ciertamente, un libro crítico y a la vez variado en opiniones que lo hacen necesario en la discusión sobre el futuro económico de España.

Miguel Cuervo Mir

NOTAS

- (1) En el número correspondiente a la semana del 19 de noviembre de 1994, en la pág. 91.
- (2) También lo consideraban improbable el 61 % de los alemanes occidentales, el 50 % de los italianos, el 55 % de los daneses o el 52 % de los holandeses. Más optimistas, sin embargo, se mostraban irlandeses, británicos, luxemburgueses, belgas o portugueses, que mayoritariamente ven como probable tal posibilidad.
- (3) Cuando han sido preguntados algunos economistas galardonados con el Nobel (M. Friedman —ver EL PAÍS del 11-X-92—; J. Buchanan —ver EL PAÍS del 11-X-1992—; F. Modigliani —ver CINCO DIAS del 6-VII-1993), sobre si España debería mantenerse dentro del Sistema Monetario Europeo y seguir la disciplina impuesta por el mismo como mejor arma para amortiguar la última recesión, han contestado negativamente, propugnando la salida del mismo. Se pone de manifiesto que para algunos de los economistas más brillantes las economías nacionales tienen que confiar en sus propias fuerzas, y no esperar canonjías en momentos críticos ni permanecer a la sombra de otros, porque finalmente lo único que consiguen es retrasar la recuperación o ampliar la brecha de renta per cápita que les separa.
- (4) La literatura económica del último año alumbró el libro *La Unión Económica y Monetaria: siete estudios*, cuyo autor orgánico es *Analistas Financieros Internacionales*, y que fue editado por Editorial Civitas y la Escuela de Economía del Colegio de Economistas de Madrid en 1993. En el mismo se detallan los pormenores de las crisis y sus causas, además de analizar aspectos muy interesantes de los mercados de capitales después de la total liberalización de 1992, que estarían en la base de la crisis.
- (5) El libro titulado *La economía española ante el Mercado Único europeo*, también escrito por varios autores y cuya edición estuvo dirigida por José Viñals, y que publicó Alianza Editorial en 1992, es una de las mejores pruebas de ello.
- (6) Se puede apuntar que los «paquetes Delors» suplirían estas carencias, pero por su naturaleza discrecional y su carácter excepcional, difícilmente pueden ser considerados como estabilizadores y redistribuidores eficientes al margen de situaciones concretas futuras.
- (7) En su libro *Teoría de la integración Monetaria*, editado por el Colegio de Economistas de Madrid y Celeste Ediciones, en 1994, analiza los costes y beneficios de la Unión Monetaria partiendo de las teorías de los años sesenta y las más optimistas de los ochenta acerca de estos fenómenos de integración. Además, plantea las «cuestiones relacionadas con el proceso que conduce a la Unión Monetaria».
- (8) Esta línea de argumentación entronca con los argumentos hayekianos de Pascal Salin y su libro *La Unidad Monetaria Europea: otro monopolio*, editado por Unión Editorial y el Instituto de Economía de Mercado, en 1982.
- (9) Resultan, a este respecto, muy interesantes las opiniones de Allen Wallis y Jagdish Bhagwati en sendos artículos que la *Revista de Estudios Económicos* dedica a la Unión Económica y Monetaria, en el número 2 de 1991.



Hacia una estrategia española de competitividad

Alvaro Espina Montero

Fundación Argenteria. Madrid, 1995.
242 págs.

España se encuentra englobada en un mercado internacional cada vez más competitivo y con menores barreras intranacionales. Para que tanto el país como las empresas ubicadas en él tengan un papel principal en el concierto mundial, se debe conseguir un nivel de competitividad que permita estar en los primeros puestos en los niveles de desarrollo tanto tecnológicos como sociales. Esta es la idea que el autor intenta transmitir en las 242 páginas de las que se compone el libro, desde una óptica real, con unos conocimientos tanto macroeconómicos como microempresariales que hacen que la lectura del libro se convierta en amena e interesante, y donde las continuas notas a pie de página (362), lejos de descender al lector de los temas que se están tratando, ayudan a mantener la atención, y sirven para empaparse de la idea fundamental que se quiere transmitir. A la vez que los mapas y cuadros acompañan de manera gráfica las explicaciones a las que hacen referencia.

Es un estudio pormenorizado, completo, donde el baile de cifras se va sucediendo de manera que en ningún momento resulta empalagoso. Se hacen continuas referencias a las circunstancias más actuales, estableciéndose notas referidas a noticias periodísticas de la prensa especializada en los temas que trata el autor. El trabajo realizado es una mezcla de la exposición de conocimientos macroeconómicos teóricos, referenciando a sus postulantes, y un análisis exhaustivo de la realidad tanto nacional como internacional.

Alvaro Espina Montero demuestra ser

un profundo conocedor de las características tanto empresariales como administrativas, y desarrolla una verdadera y a la vez práctica estrategia española de competitividad. Comienza el libro con una *advertencia a los lectores*, a los que aconseja una lectura completa para encontrar la globalidad del estudio, pero a los que deja la opción de realizar una lectura rápida para retener la idea fundamental que engloba todo el desarrollo del libro.

En una primera introducción, se señala que las desventajas a nivel macroeconómico que pesan sobre España (elevados tipos de interés, tipos de cambio) desincentivan los esfuerzos a nivel microeconómico o empresarial. Mediante una serie de cuadros, explica las dificultades provenientes de variables de tipo micro, como son los CLU (costes laborales unitarios), la productividad, el valor añadido, etc., y defiende que no son los componentes macroeconómicos de la economía los que determinan el nivel de competitividad industrial de un país. Aludiendo a Michael E. Porter, explica lo que este autor denomina el «diamante de la competitividad», que viene determinado por factores como la capacidad de negociación con clientes y proveedores, la intensidad de amenazas de nuevos entrantes o la aparición de productos sustitutivos. A partir de esta introducción, el trabajo se fundamenta en tres grandes bloques diferenciados que componen el cuerpo central del libro. En la primera parte, se explican las prioridades de la política industrial española. En este aspecto, se resalta el análisis que hay que realizar para analizar los puntos fuertes y débiles, evaluar las oportunidades y los

riesgos de acuerdo con los recursos de que se dispone. Hace hincapié el autor en señalar cómo el principio de equidad distributiva no es aplicable en la política industrial, que, por su propia naturaleza, es selectiva, y donde no basta el competir bien, sino el alcanzar el liderazgo o una posición relevante en cada mercado.

Uno de los problemas que se analizan en este punto es el tamaño de las empresas españolas, además de la problemática inherente a la desaparición paulatina de las barreras artificiales de entrada, la escasa inversión en I+D, y la nula tradición de estrategias de innovación. Todo esto hace necesario la racionalización y consolidación para conseguir un tamaño mínimo de empresa industrial a partir del cual se puedan aprovechar las economías de escala. Hay que luchar contra la excesiva rigidez e ineficiencia de la gran estructura empresarial, pero dotando de medios para que se puedan producir políticas de concentración, donde se ha demostrado la eficiencia de estas medidas.

El autor es partidario de que se produzca una estrategia *bifronte*, distinguiendo entre los sistemas productivos sectoriales y los sistemas productivos locales. De esta manera se potenciarán las actuaciones tendentes a fortalecer el *clustering* (agrupamiento natural entre empresas de un determinado sector), aumentando así la eficacia en relación a los cuatro pilares básicos del *diamante* que explican la ventaja competitiva. Se debe hacer especial énfasis en procesos donde se cuente con arraigo empresarial y con una curva de experiencia suficiente. Insiste el autor en su idea de que lo fundamental es el esfuerzo

empresarial, independientemente de las políticas voluntaristas, aunque se debe mantener un entorno institucional y macroeconómico suficientemente competitivo.

De esta manera, se debe potenciar una política industrial eficaz, identificando los *cluster* ya establecidos y realizar estudios de otros que tengan una viabilidad potencial. Una manera de decidir cuáles son competitivos es ver el nivel de concentración sectorial de las exportaciones y la cuota que el país tiene en las exportaciones mundiales del correspondiente sector. En el caso español destaca el *cluster* correspondiente al SPS de la industria de equipos de transporte. A continuación, y mediante la utilización de cuadros y gráficos explicativos, se muestran las características principales de este sector de la industria, y se afirma que la única estrategia que puede conducir al fortalecimiento de este sector es la apertura a la competencia y la expansión internacional.

El siguiente punto que se trata es el de las estrategias de competitividad industrial y la localización territorial de la industria, donde se da prioridad a las actuaciones de las comunidades autónomas.

Para finalizar la primera parte del libro, se aparta del bloque principal, y mediante un apéndice, analiza el autor el sistema productivo sectorial del transporte en España.

En una primera aproximación a este sector, se estudia lo que ocurre en la industria de la automoción, donde se critica el bajo nivel de inversión en I+D que realizan las grandes empresas del sector. Sin embargo, se descubre un alto potencial de crecimiento en lo relativo a la

fabricación de componentes.

A renglón seguido, se trata el sector correspondiente a la industria de construcción naval, de gran tradición en nuestro país, y donde se ha producido una fuerte reestructuración. La empresa dedicada a estas actuaciones es la E. N. Bazán, que debe abrir nuevos mercados civiles y de exportación. El autor se muestra favorable a una integración de Bazán y AESE, y cointegrar las características fundamentales de ambas en una sinergia que genere competitividad en el mercado mundial.

La industria aeronáutica ocupa el siguiente análisis, y en él se analiza cómo se está produciendo un fuerte incremento de la demanda, donde la característica principal es la internalización del sector. Por otra parte, es digno de destacar cómo se ha producido una variación en los porcentajes achacable a los mercados civil y militar, pasando el primero a ocupar un lugar preferente en el porcentaje global de demanda del sector. El autor muestra un profundo conocimiento, al igual que en todos los temas tratados en el libro, de las características y dificultades que acompañan al sector, y, así, propugna la separación de las actividades de mantenimiento de Iberia y CASA, y la creación de una empresa mucho más flexible.

La industria de material ferroviario es analizada a continuación, destacándose la alta capacidad competitiva española en cuanto a la especialización en velocidad alta y alta velocidad, así como la experiencia que se tiene en cuanto a los cambios de ancho de railes. Para finalizar este amplio y educativo apéndice, se lanzan las ideas básicas

en cuanto a lo que deben ser los fundamentos y las políticas que se deberían seguir en relación a los sectores implicados en la creación de un tejido industrial sólido que permita el posicionamiento estratégico basándose en las ventajas competitivas que posee nuestro país. De esta manera se analiza la reordenación del transporte marítimo, la reestructuración del transporte aéreo europeo y la estrategia de alianzas de Iberia (y las que se están produciendo en todo el sector a nivel mundial), finalizando con el epígrafe dedicado a los mercados públicos ferroviarios, las grandes redes europeas de nueva creación, y el Plan Director de Infraestructuras.

El segundo gran bloque del libro trata sobre la política de cooperación para los sistemas productivos locales (SPL), situados en grandes núcleos de densidad industrial, y que poseen una posición competitiva favorable conseguida con el ahorro de costes de transporte debido a la cercanía geográfica.

El autor analiza el impacto sectorial de la política de SPL, y los tres sectores a los que se puede aplicar dicha política, esto es, la industria de alimentación, el sector de industrias relacionadas con la vivienda y el hogar, compuesto a su vez de las dos grandes ramas: materiales para la construcción y mobiliario, y como tercer componente la industria de la indumentaria, con dos estrategias bien diferenciadas, de tipo multidivisionario (Cortefiel), y centralizada (Inditex-Zara).

Todas estas industrias han resultado estructuras productivas eficientes, donde se dinamiza la innovación y donde se pone de manifiesto que los SPL son el mejor método para

optimizar el aprovechamiento de las economías externas.

Se trata a continuación las consultorías EXCEL, que son una serie de estudios de identificación, diagnóstico y diseño de estrategias competitivas para seis sistemas productivos locales. Gracias a estos estudios se analiza la estrategia que permita un fortalecimiento de los factores de competitividad local, y se destaca como fundamental la realización de estrategias conjuntas a nivel europeo, a la vez que se realiza una concentración de recursos y una evaluación periódica de los efectos de los programas para aumentar su eficiencia.

Los SPL contienen unas externalidades que se analizan en el siguiente punto, y que van desde facilitar la formación de fuerza de trabajo local, hasta la ordenación de los procesos de fusión y absorción y la formación de grupos empresariales, pasando por el control del impacto medioambiental y la eliminación de residuos, por nombrar sólo algunas de las muchas de las que se componen.

Uno de los elementos fundamentales a los que se hace referencia para finalizar este bloque es lo relativo a los instrumentos de intervención de la política territorial, analizándolos desde el punto de vista territorial (con las Agencias de Desarrollo Regional, que asumen la coordinación de la dimensión espacial de la política tecnológica), desde el Gobierno central, con sus cuatro tipos de instrumentos (SODIS y ENISA, la Sociedad Capital Riesgo AXIS, el sistema de incentivos regionales y la Compañía Española de Refianzamiento). Finaliza la exposición con lo relativo a las infraestructuras



Ética de la empresa. Claves para una nueva cultura empresarial

VV.AA.

Trota, Madrid, 1994. 150 págs.

empresariales, materializadas en los RTO's, que permiten comparar el grado de ventaja o desventaja en que se encuentran las industrias españolas en relación a sus competidoras europeas.

La tercera parte, o gran bloque, se dedica a la estrategia que se ha de seguir para la internacionalización de la economía española. De esta manera, se hace mención especial de las prioridades industriales, donde los factores y las estrategias competitivas juegan un papel fundamental, se habla también de la rivalidad y la defensa de la competencia, con la reforma laboral y los mecanismos de exigencia de responsabilidad a los gestores y otra serie de características como principales argumentos en la exposición.

Para el autor, la debilidad estructural de la empresa española debe ser compensada aplicando una estrategia que maximice el aprovechamiento de las ventajas competitivas que poseen las pymes. Estas ventajas se deben conseguir en un contexto de cooperación intraempresarial, y se debe realizar una combinación entre las políticas sectorial y territorial en una política selectiva de cooperación fomentando los Sistemas Productivos Industriales (SPI).

La internacionalización del comercio, el desarrollo económico y la Unión Europea son los temas tratados a continuación. Explica de forma breve la historia del comercio desde 1870 hasta la firma en Marrakech del acta final de la Ronda Uruguay del GATT, el 15 de abril de 1994. Se abordan cuestiones más generales de desarrollo económico, pero íntimamente relacionadas con los modelos industriales recogidos por los distintos países con diferentes resultados.

Para finalizar el análisis, se aborda la cuestión principal del argumento del libro, esto es, la internacionalización de la economía española en el contexto de la globalización de los mercados y el desarrollo económico. España, desde el punto de vista del autor, debe aprovechar la inversión empresarial como la forma más eficiente de cooperación para el desarrollo económico. El *cluster* español de industrias asociadas al desarrollo regional se divide en dos tipos: el de capital fijo social (infraestructuras, transportes y servicios públicos) y otro de desarrollo endógeno (recursos naturales, alimentos, vivienda/hogar y turismo). Se analiza en profundidad cada uno de estos sectores, y se afirma que se deben potenciar haciéndose fuertes en aquellas actividades que mejor se correspondan con su curva de experiencia y en las que disfrutan de ventaja comparativa.

En definitiva, el libro es un análisis profundo y serio de una realidad que se está produciendo en España, y que se globaliza de una manera cada vez mayor. La filosofía del autor es la que se explicaría con el ejemplo del *vaso medio lleno y medio vacío*. Para Alvaro Espina Montero, la realidad es una, y hay que ser realista para saber asumir los puntos débiles y mejorarlos, y potenciar los aspectos positivamente más competitivos, pero sin dormirse en los laureles, porque el peligro de la pérdida de competitividad acecha en cada rincón internacional. Pero sin descuidar los lugares de la industria en los que realmente España tiene una gran ventaja competitiva.

Jesús Domínguez Rojas

El ilustre pensador que prologa este libro, José Luis L. Aranguren, comienza afirmando que es el más original que ha leído sobre el tema, aseveración que compartimos plenamente, sin dejar de reconocer expresamente nuestras propias lecturas sobre el tema han sido bastante menos numerosas, habida cuenta de la intensa y muy meritoria dedicación del profesor Aranguren a la filosofía en general, y a la ética en particular.

En efecto, la obra que comentamos constituye un interesante intento de dar un contenido ético a la empresa como una de las más importantes realidades económicas de nuestro tiempo, no sólo desde una perspectiva teórica, sino también praxiológica, es decir, orientada hacia la acción efectiva, tal y como se refleja en el último capítulo de la obra, dedicado a la *asesoría ética* en la empresa, pero también en el primero de ellos, *¿Qué es la ética?*, cuando la ética se presenta como un tipo de saber que se orienta a la acción. Por otra parte, esta misma obra se apoya no sólo en la labor intelectual de sus autores (Adela Cortina, Jesús Conill, Agustín Domingo Moratalla y V. Domingo García Marzá), sino también en un estrecho contacto de los mismos con la problemática tratada en ella, entre los que destacan los efectuados a través de las conferencias anuales de la *Asociación Española de la Ética de la Economía y de las Organizaciones* (EBEN-España) y del *Seminario de Ética Económica y Empresarial* (SEEE), patrocinado por la caja de ahorros Bancaja. En este sentido, buena parte de la originalidad que se le puede atribuir a este libro se fundamenta en que es fruto de una auténtica labor de equipo, sin que

sufra por ello la coherencia interna del conjunto.

El núcleo básico de la obra se desarrolla en una introducción y seis capítulos. La primera intenta homenajear a Ortega y Gasset al denominarse *La empresa: el tema de nuestro tiempo*, lo cual, en primer lugar, no deja de parecer algo pretencioso, especialmente desde la perspectiva de otros importantes temas económicos de los tiempos que corren —que además presentan una importante carga ética—, bien desde una visión propiamente española (entre los que destaca la convergencia con el resto de los países de la Unión Europea y las tensiones que este proceso está provocando en nuestra economía y en nuestras empresas), bien mundial, donde basta con referirnos al acuciante problema del subdesarrollo y sus dramáticas consecuencias. En realidad, los autores parten de algunas afirmaciones sobre la empresa y los empresarios que son, cuando menos, bastante discutibles, especialmente cuando no se especifica claramente a qué tipo de empresas y empresarios se refieren las mismas, si bien el contexto de la obra se orienta claramente hacia la gran empresa, por un lado, y hacia sus directivos, por otro. A este respecto, no podemos dejar de lado en este comentario nuestra propia orientación académica y profesional hacia el mundo de la empresa en general, y de las finanzas en particular.

Por ejemplo, cuando se afirma que la empresa constituye un paradigma para la actual sociedad de las organizaciones, o cuando se sitúa a los empresarios como objeto de la admiración general, en base a lo que

se deduce de las encuestas entre los jóvenes y no tan jóvenes. La primera afirmación deja de lado, no sólo el fuerte cuestionamiento que algunos hacen, desde diversas facetas, de la gran empresa frente a las pequeñas y medianas, sino, yendo más allá, la alternativa a unas y otras que suponen todas las formas actuales de trabajo voluntario en organizaciones no lucrativas. La segunda, siendo cierta en general en lo que se refiere a los estudiantes universitarios, olvida que estos mismos estudiantes sitúan buena parte de sus afanes más inmediatos, una vez concluidos sus estudios o inmediatamente antes, no tanto en intentar la aventura de ser empresarios, sino en algo muy distinto, como es el preparar unas oposiciones que, una vez ganadas, les aseguren un bien que, cada vez más, se hace más escaso: un puesto de trabajo fijo y estable.

No hay que olvidar que todas las realidades humanas son ambiguas, incluyendo entre ellas a la empresa, lo cual proporciona a la ética una importante misión en todos los campos de la vida, pero el fundamento de dicha actuación no ha de situarse, a nuestro juicio, en una supuesta sobrevaloración del objeto elegido, sino en su contextualización en problemas reales relevantes que se plantean actualmente en relación con dicho objeto.

Por ejemplo, las empresas constituyen, hoy por hoy, una de las fuentes más importantes de creación de puestos de trabajo, un bien, como hemos dicho, mucho más escaso en estos tiempos de lo que ha sido en épocas pasadas, entre otras razones, porque esta creación de empleos debe efectuarse bajo un entorno competitivo mucho menos acogedor

de lo que ha sido hasta ahora, sea por las presiones derivadas del Mercado Único europeo, sea, en general, por la mayor apertura internacional de las distintas economías. En la misma dirección, las empresas ocupan importantes horas de presencia y atención de un muy elevado número de ciudadanos, cuyas condiciones de trabajo no pueden concebirse ya exclusivamente en términos de los clásicos derechos del trabajador, al menos mientras no esté garantizado algo más básico, como es la existencia, es decir, la justificación, del puesto de trabajo que cada uno ocupa, o que puede desempeñar.

Estos ejemplos, con todas las cuestiones éticas que los rodean, no pretenden ser una crítica al meritorio objetivo que pretende la obra, que compartimos plenamente, ni al importante esfuerzo desarrollado en la misma, que no dejamos de valorar positivamente, sino a determinados rasgos de la concepción de la empresa de la que se parte, que pueden sesgar no sólo los resultados de este esfuerzo intelectual, sino, sobre todo, su realización efectiva en la práctica.

La pretensión, totalmente fundada, de situar la ética empresarial en el contexto de una ética cívica, a la que se refiere el capítulo 2 de la obra, no hace más que resaltar lo que acabamos de decir, en la medida en que este último tipo de ética dependerá mucho del modelo de sociedad en que estemos pensando, así como de las necesidades concretas que se plantee la sociedad real en que vivimos. Esta dependencia es tanto mayor cuando la ética cívica pretende ser —con el objetivo fundamental de que pueda

ser compartida entre varias personas con preconcepciones muy distintas en lo que respecta a la religión, la filosofía, la política, etc.— una «ética de mínimos», con el consiguiente peligro de que estos mínimos puedan llegar a ser, en circunstancias especialmente adversas para las empresas y sus trabajadores, todavía menos mínimos.

Parte de estas dificultades que estamos señalando tienen mucho que ver con el marco ético-económico de la empresa moderna que manejan los autores en el capítulo 3, donde se desarrollan diversas perspectivas al respecto, pero donde se echa en falta un cierto esfuerzo integrador de todas ellas, a la luz de los problemas relevantes de la empresa actual, aun reconociendo las enormes dificultades que plantea dicho esfuerzo. Y es que la empresa es algo más que un concepto teórico, es una realidad social inserta en un sistema socioeconómico, sin que las explicaciones actualmente disponibles sobre una y otra sean, en general, susceptibles de integrar fácilmente en un modelo teórico suficientemente sólido.

Los capítulos centrales de la obra son los números 4 (*Ética de la empresa*) y 5 (*Ética de la dirección*). El primero de ellos, porque sirve de justificación y caracterización al campo objeto de estudio en el libro que comentamos, mientras que el segundo se refiere a las personas que poseen el poder de tomar decisiones en la empresa, es decir, a los directivos, lo que le convierte en un capítulo sesgado hacia un determinado tipo de empresa que, siendo la más visible en los sistemas económicos actuales, no es precisamente la más frecuente y, al menos en los últimos tiempos, no

siempre se demuestra como la más dinámica y, por tanto, en la más generadora de empleo. En cambio, el capítulo precedente no sólo es más general, sino también más equilibrado, en la medida en que no se dejan de lado las dificultades para concebir una adecuada ética de la empresa.

Más allá del contenido concreto de ambos capítulos, nos llama la atención la ausencia de una atención más detallada a algo que siempre ha sido objeto de estudio por la ética, especialmente desde el punto de vista individual, como es la existencia de conflictos de interés por parte del sujeto ético, que no son fácilmente resolubles, a priori, por implicar valores morales deseables, pero contrapuestos entre sí. En el caso de la empresa, dichos conflictos no se refieren tanto a los individuos como a la presencia de múltiples intereses en el seno de la empresa, que no siempre son fácilmente conciliables y que, por tanto, no ayudan a desarrollar esa ética del diálogo con que se concibe, en ocasiones, la ética de la empresa en la obra que comentamos.

En este sentido, puede ser muy conveniente que esfuerzos de este tipo no olviden que actualmente se dispone de modelos, incluso teóricamente muy desarrollados, como sucede en el campo de las finanzas, que se refieren a posibles conflictos de interés y a las consecuencias y costes que conllevan los mismos para la toma de decisiones en la empresa, de tal forma que unos y otros pueden servir, por ejemplo, para intentar explicar la propia configuración de la empresa. Es decir, si la propia empresa depende de la solución de los

problemas éticos que la misma incorpora, no sería mejor, al menos más realista, que toda ética de la empresa los tuviera expresamente en cuenta. Al mismo tiempo, también es necesario que toda empresa sea consciente de sus problemas éticos y de sus posibles soluciones éticamente aceptables, dentro de las limitaciones que se derivan de su condición de empresa en un contexto particular determinado. En este sentido, la principal aportación de esta obra, justificando sobradamente su lectura, reside, tal y como se recoge en su subtítulo, en la aportación de claves para una nueva cultura empresarial, que proporcione a la misma una mejor fundamentación ética.

Francisco J. Valero



Los strips sobre deuda pública

Analistas Financieros
Internacionales

Ed. Escuela de Finanzas Aplicadas.
Madrid, 1995. 246 págs.

El mercado de deuda pública es hoy el más importante de los mercados de valores en España. Ello ha sido posible gracias a la continua innovación llevada a cabo por sus participantes (Tesoro, Banco de España, inversores y entidades financieras) que han propiciado no sólo un crecimiento de sus volúmenes transaccionales, sino un elevado grado de eficiencia en el proceso de formación de precios. La internacionalización del mercado español es una condición para entender ese desarrollo (la inversión de no residentes explica en gran parte el crecimiento experimentado en los últimos años) y la necesidad de trasladar a él innovaciones desarrolladas en otros mercados. Ello ha exigido la normalización de las características de los instrumentos negociados y ha requerido asegurar cierto grado de liquidez y profundidad a las referencias negociadas.

Los *strips* de deuda son un instrumento más en la carrera imparable de los mercados de deuda hacia su sofisticación y su adecuación a las necesidades reales de inversión, cada vez más concretas. Un *strip* consiste en disgregar cada uno de los flujos financieros (cupones y principal) de un título de renta fija (bono) de manera que pueda ser vendido y negociado de forma independiente. De esta forma, se pueden adquirir títulos cupón cero (con un único pago en el futuro), que permiten una gestión de carteras de deuda mucho más precisa y multiplican las posibilidades de cobertura para una cartera, un pasivo (seguros) o cualquier otro esquema de flujos financieros.

El nulo desarrollo del mercado de *strips* en nuestro país tiene a partir de ahora un aliciente menos para

perpetuarse. La información sobre este tipo de instrumento y el análisis riguroso sobre su mecánica, sus orígenes y sus aplicaciones se ha plasmado en un volumen editado por la Escuela de Finanzas Aplicadas de Analistas Financieros Internacionales, y patrocinado por CECA. Volumen que, como indican los editores, inicia la colección Biblioteca de Economía y Finanzas (no en vano en su cubierta aparece el número uno).

El libro comienza con una introducción al mercado de deuda pública anotada en España, tanto en su aspecto institucional como operativo. Esta parte se completa con una serie de consideraciones acerca de la gestión activa de carteras, en especial sobre el análisis de duración. Este punto (en especial el dedicado a horizonte temporal, duración y riesgo) es imprescindible para comprender la necesidad de instrumentos como los *strips* en un mercado como el español.

La segunda parte se ocupa directamente de los *strips* como instrumento específico. Su tipificación como concreción de la segregación de cada uno de los flujos que genera a lo largo de su vida un bono, susceptibles de negociación independiente. El principal objetivo genérico que se persigue con ellos es la creación de nuevos valores con propiedades diferentes de las que cuenta el instrumento de deuda original, sin modificar las necesidades del emisor (fundamentalmente en cuanto a plazos de emisión). Precede a la descripción del instrumento un capítulo en el que se detalla el proceso de estimación de la curva de tipos de cupón cero en el mercado de deuda del Estado. Dicha curva es un paso intermedio imprescindible para la

gestión de carteras de renta fija, el «trading» en el mercado de bonos y para la valoración de instrumentos derivados, como los propios *strips* o los *swaps* de tipos de interés.

La tercera parte la ocupa un trabajo de la subdirectora general de Deuda Pública en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, Gloria Hernández, sobre la particularización en el mercado español de los *strips*. Un relevante punto de partida para ulteriores análisis y discusiones, en el que se revisan las entidades susceptibles de ser autorizadas para realizar la transformación y reconstitución de los valores, la selección de las emisiones objeto de la segregación, la reconstitución de los valores originales a partir de los cupones cero derivados y una propuesta de tratamiento fiscal de los propios *strips*. En concreto, la autora considera como condición necesaria para el desarrollo del mercado de *strips* que se establezca un tratamiento fiscal específico para este instrumento. En este sentido, parece ser que la nueva Ley del Impuesto sobre Sociedades incluirá mecanismos tendentes a la flexibilización operativa de este instrumento, con lo que su posible implantación podría estar más cercana.

Las experiencias internacionales más relevantes son abordadas en la cuarta parte del libro, con trabajos que dan cuenta de la experiencia francesa y estadounidense. Entre ellos, el referente al mercado de OAT es especialmente ilustrativo sobre la diferencia entre las curvas de rentabilidades, las curvas cupón cero teóricas y las curvas de rentabilidades definidas por los *strips* presentes en dicho mercado.



La industrialización en América Latina y Asia Oriental

Pablo Bustelo

Editorial Complutense, Madrid, 1995.
203 págs.

El libro concluye con dos trabajos sobre la utilización de los *strips* en la gestión de carteras y un anexo sobre la valoración de una cartera de *strips*, tanto con una ponderación del valor de mercado de cada uno de los títulos que componen la cartera, como usando una ponderación en función de la duración-valor.

En conjunto, se trata de una obra de análisis que presenta tantos puntos de vista distintos como aspectos existen en un mercado de *strips* y los integra todos bajo el manto de posibilidades de su (puede que no muy lejana) aplicación en España. Este libro, cumple, en definitiva, una función cardinal: servir de punto de partida de la literatura en español de un asunto de gran importancia para que se mantenga el ritmo de desarrollo y modernización de nuestro mercado de deuda pública.

Rodrigo Buenaventura Canino

Este trabajo de Pablo Bustelo, síntesis de años de investigación de la cual fuimos recibiendo resultados preliminares en diversas revistas y libros, puede ser una de las más importantes contribuciones de las ciencias sociales españolas a la Teoría del Desarrollo, bastante abandonada en nuestro país —sería injusto no citar aquí al grupo aglutinado en torno al profesor José Déniz, que, también en la Universidad Complutense, se ocupa de distintas líneas de investigación convergentes con la problemática aquí tratada—. Esta contribución se redimensiona cuando se observa que como línea de trabajo había sido relativamente abandonada a lo largo de los años ochenta también en América Latina —o tal vez sea mejor decir simplificada por la hegemonía de la escuela neoclásica—; la «demanda social» (institucional) ha estado volcada en problemáticas de *alcance medio*, no tan «ambiciosas», que atendían prioritariamente los nódulos microeconómicos y econométricos de unos planes de ajuste sesgadamente monetaristas, según recomendaciones de instituciones financieras internacionales. Reflexionar en profundidad sobre este provisional proceso de degradación de una línea de investigación central durante décadas no tan lejanas, exigiría realizar un poco de sociología de la producción de conocimiento, atendiendo a los procesos de selección de contenidos, asignaturas y profesorado en las diversas facultades latinoamericanas de economía en la autoritaria década de los años setenta, a los flujos internacionales de recursos para la investigación dirigidos a centros públicos y fundaciones privadas, al

papel desarrollado por la CEPAL en esos años, entre otros diversos temas que, lógicamente, no son objeto de este libro. Sólo destacar que el mundo académico sajón y escandinavo ha contado con mecanismos de competencia e idoneidad que han suavizado la dependencia de las líneas de investigación del ambiente político, lo que ha hecho posible que en algunos centros se asumiese esta problemática en toda su complejidad. Pablo Bustelo aborda el problema del crecimiento económico y la industrialización en el Tercer Mundo, cuestión que la Teoría de la Dependencia había negado como posibilidad dentro de los parámetros de una economía de mercado, y que desmintió la sorprendente emergencia de los *dragones* asiáticos en los años setenta. Este desmentido empírico hizo posible que la escuela neoclásica realizara una serie de afirmaciones tan apresuradas como erróneas que, no obstante, sirvieron de punta de lanza ideológica a una coalición de diversos intereses —en Latinoamérica se combinaban gobiernos autoritarios con burguesías poco emprendedoras, ávidos intereses transnacionales legitimados por dictámenes e informes de instituciones financieras internacionales y los propios de unas clases medias europeizadamente engreídas— unidos para llevar a cabo unos planes de ajuste económicamente ineficaces y socialmente irresponsables. No hay que olvidar cómo fue, y en cierta medida sigue siendo, duramente defendido el discurso promercado en América Latina, al tiempo que se demonizaba el Estado (que colateralmente afecta a lo público y a la política) y se ejercía una escasa

autocrítica por parte de las distintas instancias económicas y organizaciones del empresariado nacional e internacional. Es pertinente recordar que éstos fueron los mayores beneficiarios de las políticas proteccionistas y de incentivación a la sustitución de importaciones llevadas a cabo por el Estado, y que estos agentes económicos, por supuesto, habían contribuido a construir y a gestionar.

Es, por estas razones, obviamente ausentes en este trabajo de índole académica, que el esfuerzo de Pablo Bustelo es sumamente clarificador. Empezando con un capítulo de comparación estadística de indicadores del producto y de las exportaciones y de indicadores económicos y sociales, el autor pone de manifiesto la sorprendente evolución de los países asiáticos en relación a los de América Latina que, en principio, contaban con una serie de circunstancias favorables para un tipo de desarrollo equilibrado e integrador. La exposición de los argumentos de la escuela neoclásica le da pie para criticar las tres tesis principales con las que explican la prioridad de los *dragones*: a) el menor nivel de proteccionismo en la fase de industrialización por sustitución de importaciones (ISI); b) la política de liberalización comercial llevada a cabo por estas economías a partir de los años cincuenta, y c) la aplicación de políticas ortodoxas de ajuste durante los decenios de los años setenta y ochenta.

Un análisis pormenorizado de estas tesis descubre cómo esta escuela subestimó el papel jugado por la ISI y el proteccionismo, después trasladado por diversos mecanismos de incentivos (administrativos,

financieros y fiscales) al sector exportador. Lo mismo sucede con la liberalización posterior de los años cincuenta. Desde el punto de vista teórico, el autor plantea, con C. Bradford, que una estrategia de orientación exterior (*outward-oriented strategy*) puede tener dos variantes: de economía abierta (*open economy*) o de economía comercial (*trade economy*). En la primera estrategia se combinan la liberalización comercial y el mantenimiento de un régimen neutral de incentivos para aumentar la capacidad exportadora, aunque se carece de ISI. Por lo dicho anteriormente, no es necesario decir que es la segunda estrategia, de economía comercial, la llevada a cabo por los *dragones*, con una política de liberalización estratégicamente graduada y sectorialmente selectiva. Respecto a la tercera tesis, también es evidente que el ajuste llevado a cabo a causa de sendos choques externos (1973 y 1979) fueron *heterodoxos*. La tardía devaluación monetaria observada en el caso de Corea y Taiwan, así como la utilización de políticas expansivas del gasto público durante períodos prolongados de la crisis, lo ponen de manifiesto.

Frente a la homogénea y universal senda del desarrollo preconizada por algunos seguidores de la escuela de W. W. Rostow y el *especificismo* intransitivo de algunos historiadores económicos que renuncian a la posibilidad de desarrollar trabajos comparativos, Bustelo aboga por la teoría de pautas de industrialización en un punto intermedio de las anteriores, ya que rechaza un único modelo evolutivo para el Tercer Mundo al tiempo que niega la imposibilidad de encontrar similitudes

entre conjuntos seleccionados de economías. Esta teoría contempla el proceso de desarrollo/industrialización como secuencia de fases, considerando a estas últimas como segmentos de un proceso prolongado en el tiempo. Estas fases se caracterizan a su vez por rasgos estructurales que las distinguen unas de otras, tanto por su morfología —o estructura sincrónica—, como por su fisiología —o modo de operación—. De ahí surge la posibilidad de agrupar los países que comparten unas determinadas secuencias, así como identificar (y comparar) pautas de las que se derivan diferencias instructivas, de aplicación práctica. Después de valorar críticamente las tipologías de los autores más destacados de esta línea de investigación (Ohkawa, Gereffi y Haggard), el autor pasa a analizar cinco factores que a su juicio son claves para entender el diferente rumbo tomado por las economías de la cuenca del Pacífico. La primera es la distinta contribución de la agricultura al proceso industrializador, que en los casos asiáticos es de envergadura. Las profundas reformas agrarias exigidas por EE UU y realizadas durante la posguerra lograron un crecimiento sostenido del sector que permitió transferir capitales a la industria al tiempo que se producía una importante demanda de productos industriales. Un segundo factor es la transición temprana a la industrialización de orientación exportadora (IOE). Las razones de esta temprana transición en los países asiáticos y el retraso de los latinoamericanos son diversas y complejas en la medida que tienen que ver más con factores estructurales que con simples

cambios en la política coyuntural. La dimensión del mercado interno (y, por tanto, la capacidad para atraer capitales externos), la disponibilidad de diversas vías de exportaciones tradicionales para continuar con la ISI, el grado de competitividad de la exportación manufacturera (ligada a las características específicas del mercado de trabajo), así como el grado de autonomía del Estado (patente en su intervención en el fomento/protección de industrias nacientes) son procesos fundamentales para entender esta transición hacia la IOE. A lo que cabría añadir el factor tiempo como elemento de azar: los países latinoamericanos agotaron demasiado temprano la posibilidad de desarrollo de la ISI, mientras que en los asiáticos (por el carácter tardío de su industrialización), el agotamiento de este proceso coincidió con la aparición de excelentes oportunidades de comercio exterior (Europa salía de su posguerra). La política industrializadora durante la fase de exportación constituye un tercer factor explicativo del éxito asiático. Una política comercial estratégica basada en lo que P. R. Krugman ha llamado la «protección como promoción de las exportaciones», mantuvo una alta rentabilidad de las ventas en el mercado interno, lo que puede interpretarse como un incentivo *oculto* a la exportación. Otros elementos de política industrial, como la restricción a la importación de los *inputs* intermedios utilizados en la producción para la exportación y el fomento de la producción local de esos *inputs*, así como la ampliación a estos productores de los incentivos que gozaban las empresas

exportadoras, demuestran que este desarrollo fue resultado de una decidida y estratégica intervención estatal.

El cuarto factor lo constituyen los planes de estabilización, con los que a partir de la década de los años setenta se enfrentan las perturbaciones externas. En Corea y Taiwan, la aplicación de políticas heterodoxas, en las que se preveían políticas expansivas del gasto público, evitaron una estabilización recesiva, la liberalización comercial y financiera prematura e indiscriminada, así como el empleo de la política cambiaria con fines antiinflacionistas. Por el contrario, el recetario ortodoxo aplicado en América Latina tuvo consecuencias fuertemente recesivas sobre la actividad económica a lo largo de la tristemente conocida como la *década perdida*.

La política tecnológica es el quinto factor diferenciador de estos procesos de industrialización. El proceso de importación y de adaptación de tecnología ha caracterizado la industrialización del Tercer Mundo, por lo que, a diferencia de las experiencias tempranas de crecimiento industrial, la intervención del Estado ha sido imprescindible en dos vertientes: expandir y diversificar la producción industrial y asegurar la transferencia y generación de tecnología. La experiencia asiática muestra que no es imprescindible el control nacional sobre los principales tipos de tecnología en las primeras etapas de industrialización, ya que recurriendo a la importación y adaptación de tecnología extranjera se genera en el medio plazo un «núcleo endógeno de creatividad» y un grado considerable de autonomía tecnológica (sistemas de

licenciamiento de transferencia tecnológica con participación de empresas extranjeras y el fomento a la sustitución de bienes de equipos fueron elementos fundamentales para cumplir este objetivo).

Paradójicamente, los casos en que se realizó una defensa a ultranza de la independencia tecnológica, como en la India, y, en determinados momentos, en algunos países latinoamericanos, ha habido una menor creación endógena de tecnología y un mayor grado de dependencia de las economías desarrolladas. En el caso asiático destacan otros dos importantes factores en relación a la difusión tecnológica y del aprendizaje técnico: el elevado nivel educativo de la mano de obra —dado el acceso generalizado a la enseñanza, la alta tasa de alfabetización, la preferencia de estudios técnicos sobre los humanísticos y la flexibilidad del sistema de formación— y la apuesta por el incremento del gasto público y privado en I+D.

El autor dedica un capítulo al análisis concreto de Brasil y Taiwan, atendiendo al desarrollo de estos factores en tanto fases que marcan las pautas de industrialización en ambos países. Utilizando este marco interpretativo alternativo, en el que el enfoque es ampliado y abarca, complejizando, más parcelas de realidad que las previstas en el análisis convencional de la escuela neoclásica, se enfatiza la importancia que en el caso del país asiático tienen «las contribuciones de la agricultura al crecimiento económico, de un tránsito temprano a la industrialización orientada a la exportación, de unas ambiciones políticas industriales durante la fase exportadora, de un

ajuste heterodoxo en las nuevas condiciones de la economía internacional de los años setenta y ochenta, y de una política tecnológica cuidadosa y eficaz» (pág. 173). Una explicación más exhaustiva de estas diferencias de pautas de industrialización requiere, a juicio del autor, una ampliación de la perspectiva histórica que permita entender cómo se produce esa autonomía del Estado, estudiando la especificidad de los rasgos de tipo geográfico, histórico, cultural y sociopolíticos. En este sentido, son interesantes los trabajos que la *sociología histórica* viene desarrollando sobre el Estado en el Tercer Mundo, y en particular el *despegue* de los *dragones* (aquí destaca Peter Evans, y es recomendable el artículo, no citado por el autor, «The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change», en S. Haggard/R. Kaufman (eds.): *Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, 1992). Sin entrar en cuestiones culturales, religiosas y de estructura y dinámica de clases, estos países, sin duda factores de largo alcance analizados en esta línea de investigación, es obvio que la «peculiar herencia colonial japonesa y la disponibilidad de una sustancial ayuda extranjera en los años cuarenta y cincuenta, resultado de un proceso de integración en la economía mundial de mediados de siglo que tuvo un carácter más político que económico, son factores específicos e irrepetibles» (pág. 174). Después de leer este trabajo, creo que además de deseable es posible que de estos análisis comparativos puedan emerger información

instructiva sobre políticas sectoriales concretas. No obstante, la capacidad para poner este tipo de medidas en marcha y ensamblarlas dentro de un proyecto económico más amplio pasa por entender la concreta configuración de los conflictos sociales y políticos en una sociedad dada y sus articulaciones con un contexto internacional. Esta cuestión, no está de más decirlo, cristaliza en el *proyecto de nación* que cada uno de los agentes políticos tienen en un contexto institucional democrático, como es el caso latinoamericano. Su naturaleza y viabilidad estará condicionada por el conocimiento que esos agentes tengan de las nuevas coordenadas en que el mundo de fines del siglo xx se mueve.

Ariel Jerez Novara



Las revoluciones europeas, 1492-1992

Charles Tilly

Crítica, Barcelona, 1995. 319 págs.

Los procesos revolucionarios, abandonados en el cajón donde se rumian y se roen los sueños intelectuales en estos tiempos del tan torpemente supuesto fin de la historia, se empiecen en ser reales como la realidad misma, y tal como han demostrado las revoluciones en el este europeo, pugnan en las cátedras por estar quizá aún más presentes en la reflexión que en los tiempos en que apenas dos revoluciones dieron nombre a toda una época. No es, por tanto, extraño que en la colección *La Construcción de Europa*, dirigida por Jacques Le Goff y editada simultáneamente por cinco editoriales europeas (la única contribución española hasta la fecha se debe a Josep Fontana), se entregue tamaña tarea a uno de los más importantes historiadores actuales del cambio social, Charles Tilly, profesor de la New School for Social Research de Nueva York, sin duda por méritos propios. Todo empezó, nos cuenta el autor, el año de gracia de 1492, cuando la aventura americana trajo a Europa «no sólo la Coca-Cola, el tango y el jazz, sino también el maíz, la patata, el tabaco y, tal vez, la sífilis» (pág. 41). Desde aquel momento, se pondría en marcha —«ante la admiración del mundo, un proceso sin precedentes de industrialización, urbanización, proletarianización y crecimiento demográfico» (pág. 47)—, una aventura preñada de revoluciones en el continente raptado por Zeus que contemplaría hoy desde sus tantas veces conquistadas costas un mundo en donde «se ha desintegrado la Unión Soviética, la confrontación bipolar de bloques encabezados por la Unión Soviética y los Estados Unidos ha dejado de dominar la

política mundial, continúa expandiéndose el poder de estados como Japón y Alemania, débiles desde el punto de vista militar pero económicamente fuertes, y el capital multinacional que controla el tráfico de drogas, armas, productos electrónicos, comunicaciones y petróleo está adquiriendo un enorme poder y movilidad con una independencia parcial de los estados cuyos habitantes crearon y acumularon el capital» (pág. 46). El estudio de las revoluciones europeas, esto es, de aquellas «transferencias por la fuerza del poder del Estado, proceso en el cual al menos dos bloques diferentes tienen aspiraciones, incompatibles entre sí, a controlar el Estado, y en el que una fracción importante de la población sometida a la jurisdicción del Estado apoya las aspiraciones de cada uno de los bloques» (pág. 26), es, como viene siendo común en el estudio de cualquier realidad social, un campo para la interdisciplinariedad, donde la economía no ocupa en modo alguno uno de los lugares relegados como podría pensarse desde la más torpe de las exégesis weberianistas. Uno de los elementos que el reputado profesor de la New School deja claro desde el comienzo de este monumental esfuerzo es el relativo al papel desempeñado por el Estado desde, al menos, 1750, a partir del cual, la creación de grandes ejércitos profesionales, financiados con dineros públicos, puso en marcha un proceso en donde si bien al comienzo las exigencias eran estrictamente bélicas, evolucionaron hasta el punto en el que los estados «hubieron de hacerse cargo de aspectos tales como las infraestructuras económicas, la educación, la asistencia social e

incluso la gestión económica» (pág. 50). Es en este contexto en donde los aspectos económicos, íntimamente vinculados al poder del Estado, ocupan un lugar primordial en las reestructuraciones del poder del instituto estatal merced a procesos revolucionarios. La evolución de los estados europeos tuvo una triple senda: la de la utilización intensiva del capital, con oposición a la creación de grandes ejércitos profesionales, burocracias estables o poderes centrales fuertes (ciudades-estados o federaciones débiles como Génova, Suiza o la República de Holanda fueron el resultado histórico); la del uso intensivo de la coerción, con la centralización del poder y del ejército (Rusia, Hungría, Polonia, Portugal y Castilla); y los países de la «coerción capitalizada», es decir, la de aquellos donde existían «redes de ciudades comerciales entrelazadas con grandes áreas agrícolas que producían excedentes (...) para el mercado urbano», lo que les permitió para organizar fuertes ejércitos gracias a los propios recursos de la población (pág. 53). En este sentido, organización de la guerra, formación estatal (responsable de las levas forzadas y de su financiación vía impuestos) y revoluciones son tres procesos íntimamente vinculados. Permite así reproducir un amplio párrafo de este libro que viene a resumir una de las principales aportaciones de Tilly al estudio de la formación de los estados hoy consolidados: «La formación de grandes ejércitos (...) llevó a los gobernantes a librar luchas constantes y a negociar con sus súbditos, amplió los límites de la definición de la ciudadanía, impulsó

ideas y prácticas de soberanía popular, dio lugar a la presentación de reivindicaciones al Estado por parte de los súbditos en forma de peticiones y otras fórmulas parecidas, reforzó las instituciones representativas, determinó el incremento de la burocracia central del Estado, indujo al Estado a abandonar el sistema de gobierno indirecto para ejercer un control directo, amplió los controles del Estado sobre las existencias y el flujo de la mano de obra, el capital, los bienes y el dinero en el interior del país y a través de las fronteras nacionales, cada vez mejor definidas, amplió las obligaciones del Estado para con los veteranos del ejército y sus familias, convirtió a los veteranos en un colectivo con influencia política y favoreció la posibilidad de compartir experiencias a través del servicio militar» (pág. 54). Con el marco concreto de Gran Bretaña demuestra cómo el esfuerzo bélico entre 1792 y 1815 se tradujo en considerables aumentos de las fuerzas armadas, de la fiscalidad, de la centralización del Estado nacional, el reforzamiento de los poderes del Parlamento, así como de las formas de acción colectiva popular —íntimamente vinculadas a los hechos revolucionarios— que creaban bases asociativas, se interesaban por los asuntos nacionales y ejercían su presión sobre el Parlamento. Piénsese que detrás de todos estos resultados estaba la concreción de los recursos disponibles dentro del propio país (capital, mano de obra, tecnología y dinero), con el consiguiente resultado positivo dentro de la circunscripción del Estado con fronteras definidas (igualmente ocurría con la

homogeneización cultural y el propio desarrollo de luchas entre grupos respecto del poder del Estado). En estos «estados consolidados» con que contamos en Europa a partir del siglo xviii —la expresión «Estado nacional», señala con muy buen tino el director del *Center for Studies of Social Change*, son más un desiderátum que una realidad, por lo que prefiere el adjetivo «consolidado», más acorde con las realidades estatales plurinacionales— se han construido en buena medida gracias al influjo nacionalista, ya en la forma *nacionalismo dirigido por el Estado* o, como reacción a este movimiento, en forma de *nacionalismo en busca de un Estado*. Recuerda Tilly que «aunque el periodo de 150 años que comienza en 1789 es considerado como la época de las revoluciones de clase por excelencia, incluso en dicho periodo la mayor parte de las conquistas por la fuerza del poder del Estado se produjeron en nombre de poblaciones oprimidas, concentradas desde el punto de vista geográfico» (pág. 72). Una vez más, el esfuerzo bélico, al exigir mayores aportaciones de recursos que significaban el otorgamiento de contrapartidas ciudadanas, conspiraba en la búsqueda de soluciones homogeneizadoras toda vez que esa homogeneización iba a permitir racionalizar los recursos y crear la legitimidad que trocaba la mera fuerza de los gobernantes en autoridad consentida. Vinculado a este proceso, y a la luz de los nuevos desarrollos históricos, podemos preguntarnos por qué existen movilizaciones sociales y qué lugar ocupan en la formación de la acción colectiva los elementos económicos. Recogiendo las últimas

aportaciones de la doctrina (especialmente los recientes trabajos de Rod Aya, especialmente *Rethinking Revolutions and Collective Violence. Studies on Concept, Theory, and Method*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1990) establece Tilly que «la gente común plantea exigencias colectivas cuando tiene intereses comunes, una organización compartida, recursos disponibles y una cierta seguridad frente a la represión, al tiempo que percibe una oportunidad o una amenaza para sus intereses comunes. Esas exigencias resultan más viables y más acuciantes, afirman la mayor parte de los analistas, cuando la población en cuestión posee una *identidad social destacada* y una *organización interna* que la refuerza, cuando a esa identidad se unen unos derechos o privilegios sólidos y cuando los individuos comparten una serie de agravios contra unos enemigos o rivales bien definidos» (págs. 58-59). La evolución del capitalismo y el desarrollo del Estado, como se ha apuntado, cambiaron de forma sustancial la forma y manera de las protestas sociales. La urbanización a partir del siglo xix, la evolución del capitalismo mercantil hacia el industrial, la proletarianización urbana y rural, el crecimiento demográfico, las grandes migraciones y el dominio de unos estados cada vez «más grandes, codiciosos y burocráticos» trajeron consigo tres líneas de conflicto principales: entre el capital y el trabajo, entre capitalistas y otros que poseían derechos de tierra, trabajo u otros medios de producción, y entre competidores dentro de los mismos mercados. En esa línea, señala, los cambios más relevantes acaecidos en Europa entre 1492 y

1992 serían «la nacionalización de las divisiones que entrañaban los grandes conflictos, la multiplicación de las protestas dirigidas directamente al poder del Estado, la proliferación de bases asociativas para la acción colectiva y la importancia creciente, en la acción colectiva, de las divisiones de clases inherentes al capitalismo» (pág. 66). Tras el análisis teórico acerca del cambio social revolucionario, y siguiendo el plan de la obra, se repasa la evolución del conflicto en diferentes países europeos: Países Bajos, península Ibérica y Balcanes; islas Británicas; Francia y Rusia, aportándose interesantes cronologías que otorgan una amplia perspectiva de las luchas internas en cada uno de esos países, así como un análisis comparativo de gran utilidad para el estudio de las razones de la protesta social. El último capítulo del libro, «Las revoluciones hoy, ayer y mañana», regresa a la vertiginosa actualidad preguntándose, tras el hundimiento del bloque soviético, por el futuro de tan revolucionado continente. Aquí llega igualmente a las mismas conclusiones que a lo largo de todo el libro: «La peculiar forma de las revoluciones rusas de 1986-1992, como la de todas las revoluciones que hemos examinado en Europa a partir de 1492, se debió directamente a la peculiar organización del Estado soviético» (pág. 283), vinculándose más que a anteriores revoluciones más ligadas a coaliciones de clases (1905 y 1917-1921) a aquellas de tipo nacional. Este hecho nacional vendría a chocar con otras tendencias en sentido inverso —supranacionales— en un mundo donde cada vez es más obvia la separación entre capital y soberanía de la mano de la

internacionalización de la economía. De cualquier forma habría que recordar que una parte de la revolución habría adoptado la forma de lucha de clases: la de los trabajadores frente a la Nomenklatura, contra los funcionarios privilegiados. Pero no es Tilly optimista al respecto: «Es necesario concluir que hasta 1992 la contrarrevolución había salido victoriosa» (pág. 284).

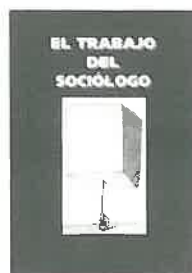
Termina esta obra con el intento de establecer las pautas comunes existentes en las revoluciones reseñadas. En todos los casos se habrían constatado los siguientes aspectos, bien de forma individual, bien conectadas entre sí para darse una «situación revolucionaria» (aquí sigue Tilly un análisis aplicado por Trotsky a la Revolución Rusa de 1905), esto es, una situación con «divisiones profundas respecto al control sobre el poder del Estado» (pág. 292): 1) agudización notoria de las discrepancias entre las exigencias del Estado a la ciudadanía más organizada y las posibilidades estatales de hacer cumplir esas exigencias; 2) amenaza por parte del Estado a identidades colectivas consolidadas o a derechos vinculados a esas identidades, y 3) disminución del poder del Estado en presencia de una recia competencia.

Para que la situación revolucionaria desemboque en resultados revolucionarios (transferencia efectiva de poder del Estado), tiene que darse una pérdida del poder coercitivo por parte de la institución estatal (entre otras razones, por la derrota en la guerra, por la defección de las fuerzas armadas o por el hundimiento de la *economía*). Posteriormente, el resultado dependerá de la naturaleza del Estado, del poder coercitivo, de

los principios predominantes, de la organización política extramuros del Estado y, finalmente, del sistema internacional. Las consecuencias de la revolución, a su vez, dependerán de las diferencias sociales entre los distintos ocupantes del poder del Estado antes y después de la revolución, aunque aquí no podemos estar totalmente de acuerdo con Tilly ya que nunca termina de definir en qué consiste el poder del Estado, de manera que puede considerar como «transferencia» del mismo la entrega del poder estatal a los fascismos por parte de las burguesías alemana e italiana que, de cualquier forma, conservarían su base económica (pág. 293).

Y es aquí donde encontramos la mayor debilidad del trabajo del reputado profesor de la New School. Terminando el libro reconoce que «las auténticas pautas no residen en esta lista de condiciones universales de las situaciones o resultados revolucionarios, sino en los mecanismos que hacen que un Estado sea o no vulnerable y que una comunidad política se divida o permanezca unida» (pág. 294). Y es aquí donde cabría una mayor diferenciación de lo que se entiende por poder del Estado, y que habría que vincularlo a las obligaciones de reproducción social que garanticen que ese orden no desaparece (garantías en cuanto a la forma «buena» con que esa población entiende que ha de satisfacer el Estado los aspectos vinculados a la economía, el derecho, la política y la cultura). A su diferenciación señalada entre una «situación revolucionaria», surgida por el inicio de las hostilidades frente al poder del Estado, y los «resultados

revolucionarios», ese momento en donde se traduce en cambios reales la revolución iniciada, añadiríamos nosotros una tercera anterior que podríamos denominar como «situación prerrevolucionaria», en donde se puede constatar la existencia de una pérdida de la legitimidad del poder estatal que sólo precisará de la percepción por parte de los desafectos de un momento de debilidad o de excesivo uso de la fuerza por parte del Estado como para plantar resistencia al mismo. Es la evolución regresiva desde la dominación —que incluye consentimiento— al poder —que se basa exclusivamente en la coacción—. Sólo podemos decir aquí, desde la humildad, que la lectura de los clásicos —Max Weber, Talcott Parsons, Jürgen Habermas— ahorra muchos esfuerzos en determinadas direcciones en la investigación social (recuérdese el único límite que establece Hobbes en el Leviatán para el soberano: la muerte de un súbdito que ya no tiene razones para obedecer a un soberano con quien había establecido un pacto para salvaguardar la vida amenazada en el Estado de naturaleza. Si la base del pacto es salvaguardar la vida, y el soberano quiere enajenarla, desaparece la razón del pacto y el orden político se rompe). Terminemos con una nota de curiosidad: de entre todos los países analizados, España ocupa el segundo lugar en cuanto a número de conflictos entre 1492 y 1991, con un total de 157 situaciones revolucionarias, sólo detrás de los Balcanes y Hungría (159 entre ambas zonas) y muy lejos de otros países del entorno (Francia, 99; islas Británicas, 120; Rusia, 86 y Países Bajos, 88). El



El trabajo del sociólogo

Juan José Castillo

Editorial Complutense, 1994, Madrid.
427 págs.

hecho de su amplio número nos permite aventurar una hipótesis: hicieron falta muchas porque ninguna tuvo excesivo alcance, y, en segundo lugar, la tradición crítica española ha existido siempre, si bien ha sido sistemáticamente derrotada por los poderes con los que se enfrentaba. Estas hipótesis —que cierran no poco normativismo— contrastan en algún modo con lo que, grosso modo, constituye la peor interpretación del libro si se adopta una perspectiva hispana y documentada: las razones del conflicto que condujo a la guerra civil (donde hay una torpe salomónica repartición de las culpas en unas equiparadas «extrema derecha y extrema izquierda»). De cualquier modo, una tan vasta obra no puede estar exenta tanto de errores de comprensión cuando se baja a terrenos más concretos, como de errores de interpretación al querer introducir en una explicación general demasiados casos que terminan poniendo la realidad al servicio del modelo y no viceversa, al tiempo que se renuncia, sin explicarse el porqué, a unos autores que, mientras no se demuestre lo contrario, otorgan más luz que la iluminada y fosforescente última moda intelectual.

Juan Carlos Monedero

Considero que este trabajo compilatorio es más una biografía intelectual que un manual de tipo clásico, a pesar de ocupar un lugar privilegiado en esta estratégica línea de publicación con la que Editorial Complutense enfrenta los nuevos tiempos. Se ven reflejados 10 años de investigación y docencia del profesor Castillo, que, si bien puede que no sean muchos, a la luz de estos artículos no queda duda de que han sido tan intensos y fructíferos en producción académica como coherentes y sólidos en el compromiso con su objeto de estudio: el mundo del trabajo. En una coyuntura histórica marcada por múltiples transiciones es de agradecer la vocación problematizadora del autor, patente en los diferentes artículos. Su preocupación central es el *cambio de la propia noción de trabajo* que estamos viviendo en nuestra sociedad, en la que «despuntan elementos poco esperanzadores respecto al bienestar material y social de la mayor parte de las personas que producen la reproducción de la sociedad y la vida». Reconociendo en el título una deuda intelectual con las mentes más lúcidas e inquietas de las ciencias sociales galas, a lo largo de esta obra queda claro que hoy es más necesario que nunca responder al por qué y al para qué del *trabajo del sociólogo*. Estas cuestiones se van plasmando en la reflexión epistémica y metodológica, central en algunos capítulos y de poderosa gravitación sobre otros. En repetidas ocasiones se nos recuerda la necesidad de enfrentar el *determinismo tecnológico* —«la creencia en que las transformaciones sociales son

inducidas por los avances tecnológicos es el complemento necesario del evolucionismo social»— y sus correlatos ideológicos. Para ello, J. J. Castillo propone revisar el andamiaje conceptual que la sociología viene manejando, con el objetivo de no perder la perspectiva de totalidad sobre estos *procesos sociales* de cambio tecnológico. Perspectiva importante, por otra parte, a la hora de investigar la implantación de nuevas tecnologías, que en el discurso dominante parecen obedecer a una lógica única e implacable de modernización que, no obstante, muestra una diversidad de resultados que nos obliga a reflexionar sobre el marco sociológico de emergencia y el comportamiento de los distintos actores implicados. El autor ve esto como cuestión clave para evaluar su «*impacto*» social y realizar recomendaciones de políticas públicas acertadas. Desde estas premisas, el profesor Castillo comienza su andadura en los orígenes de la sociología del trabajo (Babbage y Taylor tienen capítulos propios), redescubriendo los tiempos en que uno de los objetivos prioritarios de la investigación sociológica era el revelar las lógicas sociales subyacentes de los procesos productivos. En unas coordenadas en que el estudio de las nuevas formas de organización del trabajo ocupan la atención de gran parte de la producción académica, no nos podemos permitir el lujo de dejar de estudiar el taylorismo, ya que muchas de sus técnicas se combinan con las nuevas formas organizativas para alcanzar incrementos de productividad. De hecho, sigue siendo un sustrato técnico-organizativo central en la moderna producción

para el consumo de masas. Investigar el cómo se combinan estas técnicas requiere un marco teórico que contemple el análisis histórico con el sociológico, que remita el estudio del proceso de producción a «la compleja trama social que hace posible un determinado modo de producir y explique la modelación ejercida sobre otros importantes aspectos de la configuración de la sociedad». Esta perspectiva de totalidad *del dentro y el fuera de la fábrica*, el autor la sistematiza, siguiendo a G. Sapelli, en tres líneas básicas: a) el desarrollo tecnológico, que por medio de una historia de la técnica estudie cómo determinadas técnicas de producción afectan a la organización interna del trabajo y a la composición interna y estrategias de los obreros colectivos; b) la interrelación del desarrollo tecnológico con la historia económico-social, una historia de los hechos sociolaborales que reconstruya la configuración del mercado de trabajo, la capacidad de negociación de los trabajadores y las formas de control y de disciplina tanto dentro como fuera de la fábrica, y c) la historia del empresariado y los grupos dirigentes, ampliando la reflexión sobre el taylorismo, superando su dimensión técnico-organizativa para entenderlo como una estrategia de intervención empresarial, con una clara dimensión política.

Este primer apartado sobre los *orígenes* se cierra dedicando un capítulo al estado de la disciplina en nuestro país. En perspectiva histórica, se realiza un mapeamiento de especialistas, líneas de investigación, publicaciones e instituciones que conforman la comunidad científica dedicada a la sociología del trabajo.

Una corta historia académica, de modesta experiencia investigadora y, por tanto, de institucionalización reciente y precaria es la caracterización dada por el autor de esta disciplina. No obstante, la vinculación creciente a los conocimientos acumulados por las sociologías del trabajo extranjeras y el desarrollo investigador —rápido y de envergadura tras nuestra incorporación a la Unión Europea—, prometen tiempos mejores.

En el apartado «Las transformaciones del trabajo y del obrero colectivo» se abordan las grandes mutaciones de los sistemas productivos y su impacto sobre la composición interna de los sindicatos, uno de los agentes centrales en la configuración de la dinámica del proceso de trabajo, aunque relativamente marginados en los procesos decisorios que impulsan el cambio tecnológico. El autor entiende que el diagnóstico que éstos han realizado sobre estas mutaciones, muchas veces parcialmente equivocados, han condicionado sus estrategias de negociación. La descentralización productiva y la economía sumergida han afectado de forma decisiva a su capacidad de representación así como a sus estrategias de acción: el desplazamiento de la producción hacia las periferias productivas, desprotegidas sindicalmente, han traído de nuevo a escena la relación individual trabajador-empresario, donde la asimetría en términos de poder es manifiesta. Por otra parte, en la actual situación de crisis —cuya vertiente más visible, la económica, se combina con la rearticulación de otros ámbitos políticos de representación—, el sistema político impulsa a los sindicatos a defender la

identidad de la ocupación, con la participación cuasi-política en la preparación y el diseño de la política industrial para poder presentarse como portadores de intereses generales de una clase, al tiempo que en términos de identidad son crecientes los sectores sociales que los vinculan a la esfera de poder del Estado.

Desde esta situación, recomienda, tanto para el trabajo académico como para el político a realizar por los distintos agentes implicados —particularmente los sindicatos—, *iluminar las situaciones reales de trabajo en la gran fábrica y en la fábrica difusa*, analizando las características reales de los oficios, no derivándolas de la estructura de remuneración o designación de puesto u otro elemento formal. Una recomendación adicional es retomar un tema otrora importante y hoy marginado: las condiciones de trabajo; para ello es obligado enmarcarlas en el contexto de profunda mutación que está viviendo la gran fábrica a partir de las nuevas tecnologías y las nuevas organizaciones del trabajo.

Contra las manifestaciones políticas e ideológicas triunfalistas que esgrimen el argumento del aumento de la cualificación y del bienestar producido por la innovación tecnológica, recomienda observar *que las mejoras son relativas y exigen un estudio exhaustivo en lo que se refiere a los aspectos psicosociológicos de la recualificación de capacidades* —que afectan sólo a una *minoría*— o la carga mental del nuevo trabajo. Trabajar esta materia *es sumamente importante en este momento de transición de las estructuras productivas*, porque en *la medida en*

que la acción sindical se centra en la defensa de salarios y categorías, aparecen ante la opinión pública como instituciones obsoletas y desfasadas, perdiendo cotas de legitimidad importantes. Para ello, el autor aboga por el mantenimiento de la lógica de la solidaridad propia de los sindicatos de clase frente a la *más viable* lógica de intereses llevada a cabo por un número cada vez mayor de sindicatos y estimulada por las organizaciones empresariales. En el apartado «Nuevas tecnologías y condiciones de trabajo» se reflexiona sobre el optimismo y el pesimismo que dominan este debate, intentando dilucidar qué es lo nuevo y lo viejo en las argumentaciones en boga. Intentando desenmascarar la mistificación que estamos viviendo en relación a las nuevas herramientas productivas, el autor cree importante contextualizar social y culturalmente la implantación de las nuevas tecnologías para poder evaluar, relativizando, su impacto. Cómo y quién decide, cómo se diseña e implanta este proceso de innovación tecnológica son preguntas fundamentales. Frente a las optimistas predicciones de aumento de productividad y bienestar del trabajador, se puede constatar cómo diferentes alternativas de implementación de esta innovación tecnológica pueden acarrear subutilización de estas tecnologías o requerir un esfuerzo suplementario del trabajador para lograr su optimización. De aquí emerge la revalorización que hace J. J. Castillo de la literatura ergonómica, en la que la centralidad del factor humano —con la especificidad psicosocial que marcan los límites de este peculiar «motor»— puede aportar en el aprovechamiento

de los recursos tecnológicos. En este sentido, considera necesario rebatir una noción —«casi creencia»— que todavía gravita pesadamente sobre la mentalidad empresarial de nuestro país: que diseño y trabajo se encuentran en ámbitos productivos diferentes. El trabajador «ideal», «medio», que tienen en mente los diseñadores, poco tiene que ver con el concreto, diverso y variable que se ve obligado a acomodarse a esa media. Algunas experiencias de *taylorización informatizada* ilustran cómo se pueden producir graves procesos de descualificación e intensificación del trabajo, con la introducción de tecnologías que concentran un saber antes distribuido por las diferentes fases de la producción. Observando la diversidad de experiencias en la introducción de nuevas tecnologías y los diferentes impactos sociales, y destacando aquellas en las que ha habido espacio para la participación activa y consciente de los trabajadores en el diseño organizativo y en los planes de formación —se estudian las experiencias de los círculos de calidad en dos fábricas de motores—, se llega a la conclusión de que la disposición al cambio tecnológico es inversamente proporcional al conocimiento de los planes empresariales. La optimización en términos de productividad de esas grandes inversiones aparece vinculada a una mayor implicación de los trabajadores que, en grados y contenidos variables, es a su vez resultado de las diversas formas de gestión de la fuerza de trabajo. El autor critica el hecho de que en nuestro país la gestión participativa está dificultada por un empresariado

tal vez demasiado politizado, que contempla este proceso de implicación y de cooperación como una merma de su autoridad. En el apartado «Políticas de y sobre el trabajo», el autor analiza la naturaleza y la consecuencia de las políticas públicas dedicadas en nuestro país al mundo del trabajo. En concreto, en el capítulo «Por una política de mejora de las condiciones de trabajo en España» se enfatiza la idea de que es necesario conocer para transformar, lo que se traduce en priorizar la investigación de estos procesos de transformación tecnológica, innovar la legislación vigente (al tiempo que se logre su cumplimiento). Según el autor, las empresas públicas pueden ser un laboratorio sumamente interesante para llevar a cabo estas medidas, que permitiría predicar con el ejemplo hacia el sector privado. Las políticas de empleo llevadas a cabo en los últimos años son motivo de análisis de cuatro artículos de este apartado, dado que el autor considera importante observar cómo: 1) éstas diseñan y crean los marcos que moldean la imagen futura del trabajo; 2) permiten ver cómo los actores gestionan las posibilidades (y expectativas) contenidas y abiertas por esos marcos, y 3) cómo se va configurando esa nueva imagen del trabajo en los espacios de actuación consensuada y de amplia aprobación social. Respecto a las posibilidades de empleo abiertas por los nuevos tipos de contratos, el autor no se muestra muy optimista, en la medida en que entiende que uno de los objetivos clave —la reducción de la jornada de trabajo con la intención de repartir el empleo— es vulnerado por un aumento en la intensidad del trabajo, como lo demuestra la

predilección empresarial por las fórmulas que combinan jubilación anticipada y contratación de jóvenes con fórmulas cuasi-ilimitadamente flexibles.

En el apartado «Reestructuración productiva y organización del trabajo», se aborda la problemática de la descentralización productiva y el retorno de la pequeña empresa, y de cómo en este proceso el trabajo se encuentra en un estado fluido, en el que pierde visibilidad, localización, densidad y límites temporales, según la caracterización de Luciano Gallino. Ante lo cual, Castillo vuelve a insistir en la necesidad de reconstruir las herramientas conceptuales e interpretativas, para reducir a través del conocimiento la complejidad —y no simplificar, como muchas veces hace el discurso analítico y político dominante—, único camino para facilitar su interpretación/compreensión y hacer posible la intervención pública y la consiguiente transformación social de orientación integradora. El énfasis recae de nuevo en la importancia de la cultura industrial y de los elementos *ambientales* —léase sociopolíticos e institucionales—. La conclusión es clara: de no modificarse rasgos profundos de la cultura industrial, las condiciones de trabajo pueden empeorar sin que condicionante tecnológico alguno lo imponga.

En nuestro país, de hecho, se puede observar cómo las diferentes actitudes de las autoridades e instancias económicas regionales respecto a los procesos de innovación tecnológica e industrial han cristalizado en espacios de dinamismo diferenciado —los «distritos y *detritos* industriales»—. Las políticas públicas que contemplan

la «dimensión espacial de la política tecnológica» basándose en tecnologías de organización y planificación para mejorar el ambiente externo de la empresa, han mostrado mejores resultados que las circunscritas a empresas individuales. Como no podía ser de otra forma, el autor cierra este libro con dos capítulos que nos traen nuevamente una reflexión metodológica con derivaciones metasociológicas. Con el provocativo título: «¿De qué fordismo me hablas?», el autor repasa la abundante y diversa producción de estudios sobre la reorganización productiva y del trabajo. Los debates abiertos han estado, sin duda, dinamizados por las perspectivas aplicadas, de incidir en esta fluida realidad, cuestión que exige una revisión crítica para clarificar analíticamente los conceptos desvirtuados por usos políticos difusos y confusos —como es el caso de la noción de distrito industrial o el uso dicotómico simplificador de fordismo vs. producción flexible. «¿A dónde va la Sociología del trabajo?», se pregunta, por último, el autor. Observando la pérdida de centralidad de esta disciplina en las ciencias sociales y su creciente fragmentación (en campos como relaciones laborales, las organizaciones, el mercado de trabajo, la tecnología, la empresa), el autor no cree que este proceso obedezca exclusivamente a la necesidad de circunscribir un campo teórico; la parcialización —un tanto corporativa— de campos de especialización que llevan a cabo ciertos profesionales tiene gran peso en este proceso. Patrones de carrera académica, la *demand social* (e institucional) de determinados

estudios, el asalto de la *rational choice* y el individualismo metodológico de la escuela neoclásica en la década de los años ochenta, han hecho que se prioricen determinadas líneas de investigación y se marginen algunas otrora centrales. Todo ello envuelto en un discurso que combina gasas científicas y paños —tal vez calientes— empiricistas que tiene como motivo distanciarse del objeto de estudio y que ocultan la construcción ideológica que hay detrás de determinados discursos políticos de matriz tecnocrática. Asumiendo la disputa ideológica que permea las ciencias sociales, el autor no es totalmente pesimista y valora como positiva la perspectiva epistemológicamente problematizadora recuperada por M. Grannovetter en la línea de investigación de la sociología económica. En última instancia, partiendo de premisas que sitúan el factor humano en un lugar central, el profesor Castillo proclama la vocación de la sociología del trabajo de ser aplicada, como él mismo escribe, para incrementar la «inteligencia invisible de cada institución, de cada sociedad». Encomiable esfuerzo que algunos jóvenes científicos sociales agradeceremos ante la aridez que en este sentido persiste en nuestras ciencias sociales.

Ariel Jerez Novara

