

EL SECTOR SERVICIOS

Juan R. CUADRADO ROURA

I. EXPANSION DE LOS SERVICIOS: CRECEN TAMBIEN LOS INTERROGANTES	258
II. LA LINEA ARGUMENTAL ELEGIDA	259
III. <i>TERCIARIZACION</i> DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA: UN PROCESO CON IMPORTANTES MATICES	260
1. La <i>terciarización</i> desde el punto de vista del empleo	260
2. La contribución de los servicios al PIB y los precios	263
3. El lento avance de la productividad y sus implicaciones	266
IV. OBSTACULOS PARA LA MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA EFICIENCIA DEL SECTOR	269
1. Algo más sobre la baja productividad de los servicios	269
2. Los servicios como sector «protegido» y regulado	272
V. EL FUTURO DE LOS SERVICIOS EN UN ENTORNO MAS INTERNACIONALIZADO Y COMPETITIVO	276
1. Posibles impulsos desde el lado de la demanda	277
2. Evolución del entorno: internacionalización, cambios tecnológicos y eliminación de barreras	284
VI. UNA POLITICA PARA LOS SERVICIOS	289
1. Una oportunidad de dinamización y modernización	290
2. Opciones de política económica	291

I. EXPANSION DE LOS SERVICIOS: CRECEN TAMBIEN LOS INTERROGANTES

La dimensión que han alcanzado los servicios en nuestra economía (el 56,6 por 100 de la población ocupada y el 61,8 por 100 del PIB en pesetas corrientes), unida a su aparentemente imparable tendencia a crecer, reclaman sin duda mayor atención que la que hasta ahora han recibido, tanto desde el punto de vista *analítico* como en cuanto a la necesidad de una *política* específicamente destinada al sector.

Desde la óptica analítica, está muy claro que la expansión de las actividades de servicios no puede ya estudiarse como un proceso de desarrollo casi mecánico, en el que la producción industrial se va viendo sustituida por los servicios dentro de una lógica que aparece determinada por las

etapas del crecimiento económico. Este esquema de análisis —heredado de Fischer (1939), Colin Clark (1940), Fourastié (1949) y, a su modo, Rostow (1953)— no resiste un estudio mínimamente preciso de la evolución económica. En último término, lo que estas aportaciones explican son las formas, más que las causas, del crecimiento económico, y en particular el de las actividades de servicios.

Tampoco el debate en torno a la «desindustrialización» (y su contrapartida la *terciarización*), desarrollado a partir de la última crisis económica internacional, se ha mostrado capaz de iluminar adecuadamente los cambios que experimentan —*simultáneamente*— la industria y los servicios. En unos casos, porque la atención se centró casi exclusivamente en las actividades manufactureras (p.ej., en Bluestone y Harrison, 1982), en los cambios inducidos en ellas por el progreso

técnico (Pavit, 1980) y en la evolución de la demanda de productos industriales. En otros, porque la principal explicación se buscó en el desplazamiento del sector industrial provocado por el creciente peso del sector público (Bacon y Eltis, 1976) en la línea evolutiva impuesta por el llamado «Estado de bienestar». Y en otros, finalmente, porque su interpretación de la *desindustrialización/terciarización* de las economías se aparta muy poco del «modelo» de las etapas del crecimiento al estilo Rostow, donde los síntomas y una supuesta mecánica histórica ocupan la plaza principal.

En la búsqueda de una base explicativa de la evolución de las estructuras productivas, todos estos enfoques se han visto prácticamente sustituidos en los últimos años por otro que parece mucho más ajustado y fructífero. Por una parte, se ha pasado a considerar y analizar *conjuntamente* los cambios que se vienen produciendo en la industria y en los servicios, ya que, en gran medida, constituyen un proceso interrelacionado; y por otra, se otorga prioridad a la realización de análisis mucho más desagregados por ramas, en lugar de proseguir la línea de los enfoques globales que había dominado anteriormente (1).

De este modo, los servicios a la producción, por ejemplo, reciben un tratamiento propio que resulta absolutamente necesario (Stanback, 1979; Noyelle, 1983), así como los de distribución y los de carácter social, al tiempo que se subraya la distinta dinámica de los servicios personales, cuya evolución aparece ya ligada no sólo a los aumentos de la renta *per capita*, sino a las variaciones en los precios y a los cambios sociales en curso (Gershuny y Miles, 1983; Elfring, 1990). Des-

de este enfoque, la evolución del sector deja al descubierto una suma de hechos y tendencias diferentes: por una parte, las relaciones entre industria y servicios muestran —sobre todo— su carácter *complementario* (en ambas direcciones, de los servicios a la industria y viceversa); por otra, es posible explicar mejor por qué los servicios consumidos directamente por las personas no son los que registran un mayor crecimiento en las sociedades más avanzadas; y finalmente, los servicios públicos —que en realidad constituyen un caso aparte— no se mezclan ni entorpecen la interpretación de las distintas trayectorias de las restantes ramas de servicios.

Con todo, a pesar de que los avances en el análisis de la expansión de los servicios en las economías contemporáneas han sido muy notables, hay que reconocer que persisten numerosos interrogantes. El primero de ellos quizá sea, precisamente, el de las relaciones entre los servicios y el crecimiento económico en las economías maduras. Los servicios crecen, pero ¿ayudan también a crecer a los demás sectores? ¿crecerán cada vez menos las economías más *terciarizadas*, dado el menor aumento de la productividad de los servicios?

También en el terreno del empleo cabe preguntarse por la aptitud de los servicios para generar, directa o indirectamente, más puestos de trabajo de los que contribuyen a destruir. Y en una línea más crítica todavía, se plantean también muchos interrogantes en torno a la contribución de los servicios a mejorar la competitividad de las economías, al menor ritmo de integración de progreso técnico en una gran parte de estas actividades y a su contribución o no a la estabilidad económica,

en general, y a la estabilidad de precios, en particular.

Desde la vertiente de la *política económica*, la necesidad de prestar mucha más atención a los servicios resulta incluso menos discutible que en el caso de los análisis.

Por el propio peso del sector, y por sus relaciones cada vez más estrechas con el resto del sistema productivo, sería (¡es!) una incongruencia que las políticas de servicios sigan ocupando una posición secundaria frente al interés y debate que normalmente han despertado la política agraria o la industrial.

Por supuesto que los gobiernos han desarrollado siempre algún tipo de política (o de «no-política») en relación con los servicios, o con una gran parte de ellos. Pero, en general, dichas acciones han carecido de una base clara y estable, se inclinaron fácilmente hacia el reglamentarismo y subvaloraron siempre las interrelaciones de los servicios con el resto de las actividades productivas. Sólo en fechas muy recientes, y en algunos países, las tesis favorables a la desregulación y las privatizaciones han irrumpido en ciertas áreas de los servicios que operaban prácticamente al margen de los criterios de eficiencia y de competitividad. Y lo lógico es que, en los próximos años, las políticas de empleo y las que se orienten a fomentar la competencia acaben incluso confundiendo con las políticas de servicios. La elevada proporción de la población activa que está ocupada en el sector, por una parte, y el papel de muchos servicios como *inputs* del sistema productivo y como elementos clave de la comercialización y la atención post-venta de los productos, por otra, parecen justificarlo sobradamente.

II. LA LINEA ARGUMENTAL ELEGIDA

Aun siendo una enumeración claramente incompleta, los puntos e interrogantes que acabamos de señalar permiten comprender la enorme amplitud y el alcance que puede tener el estudio de la situación, los problemas y las perspectivas del sector servicios español. En particular si se quieren tomar en consideración —lo que parece obligado— las interrelaciones del sector con el resto de la economía y sus expectativas de evolución (tendencial y/o deseable) en lo que resta de esta década que marca el fin del siglo.

La necesidad de seleccionar algunos temas específicos entre los muchos que podrían ser tratados parece, pues, absolutamente obvia. Por ello, teniendo en cuenta la existencia de otros trabajos que ofrecen ya una visión global del sector (2), dicha selección se ha realizado en función de la *línea argumental* que pretendemos plantear y defender aquí, la cual gira alrededor de la necesidad de *dinamizar* y —sobre todo— de hacer mucho *más competitivos y eficientes* las actividades de servicios de nuestro país.

A tal efecto, los puntos o temas a los que prestaremos especial atención en este trabajo serán los siguientes:

- La *expansión*, innegable, de los servicios en términos de empleo y de su contribución al PIB español en valores monetarios, lo que nos obligará a relacionar esto último con *la evolución de los precios y de la productividad* del sector.

- Las razones que explican, y en alguna medida justifican, la *baja productividad* de las actividades de servicios, tema relacio-

nado —a su vez— con los obstáculos a la concurrencia en el sector y su casi total permanencia al margen de la competencia internacional.

- Los *factores y elementos* en los que se enmarcará el desarrollo de los servicios en los próximos años, en un entorno cada vez más internacionalizado y bastante más competitivo que en el pasado.

- La necesidad de aprovechar las tendencias y cambios en curso para impulsar la *modernización y dinamización del sector*, con el apoyo de una política orientada claramente a *intensificar la competencia* (interna y externa) y a *abolir las regulaciones y barreras innecesarias*.

Estos cuatro temas están claramente interrelacionados, como trataré de demostrar, lo cual nos permitirá sustentar la línea argumental antes enunciada. Evidentemente, su análisis detenido permitiría componer no uno, sino varios artículos. En razón de ello, y de la orientación de este volumen monográfico de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, el texto se centrará en los trazos y tendencias básicas, obviando, pues, bastantes matices y cuestiones de detalle, así como algunos aspectos metodológicos o de tipo más académico. Las notas que siguen a este artículo se han concebido y solicitado a distintos expertos, precisamente, para tratar con mayor amplitud algunos puntos de interés en los que el texto apenas podrá entrar.

Finalmente, una observación importante. Aunque las estadísticas oficiales españolas han experimentado una apreciable mejora en los últimos años, nadie podrá pensar que sea un *recurso fácil* afirmar aquí, una vez más, que el estudio del sector servicios

tropieza con unas *limitaciones y carencias* muy importantes en materia estadística. Muy superiores, por supuesto, a las que suelen encontrarse en los casos de la industria, la energía, la construcción o la agricultura.

La dimensión que ha alcanzado ya el sector, y su importancia para poder comprender muchos de los problemas actuales y futuros de nuestra economía, exigen que se lleve a cabo *con urgencia* un esfuerzo estadístico mucho mayor que el realizado hasta ahora, y, sobre todo, que éste sea *sistemático* y que cubra adecuadamente, y *con garantía de continuidad*, las distintas ramas del sector.

III. **TERCIARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: UN PROCESO CON IMPORTANTES MATICES**

La afirmación de que España es una economía *terciarizada* constituye un lugar común. Lo que esto significa, y la validez o el alcance real de tal afirmación, admiten, sin embargo, bastantes matizaciones. El análisis de la evolución del empleo y de la participación del sector en el PIB (en términos monetarios y en valores constantes) nos permitirá señalar algunas que son realmente importantes.

1. **La terciarización desde el punto de vista del empleo**

El continuo aumento del empleo en las actividades de servicios de nuestro país constituye un hecho incontestable. Al cerrar 1991, la ocupación en servicios es de unas 7.400.000 personas, lo que representa el 56,6 por 100 del empleo total, cuando en 1970

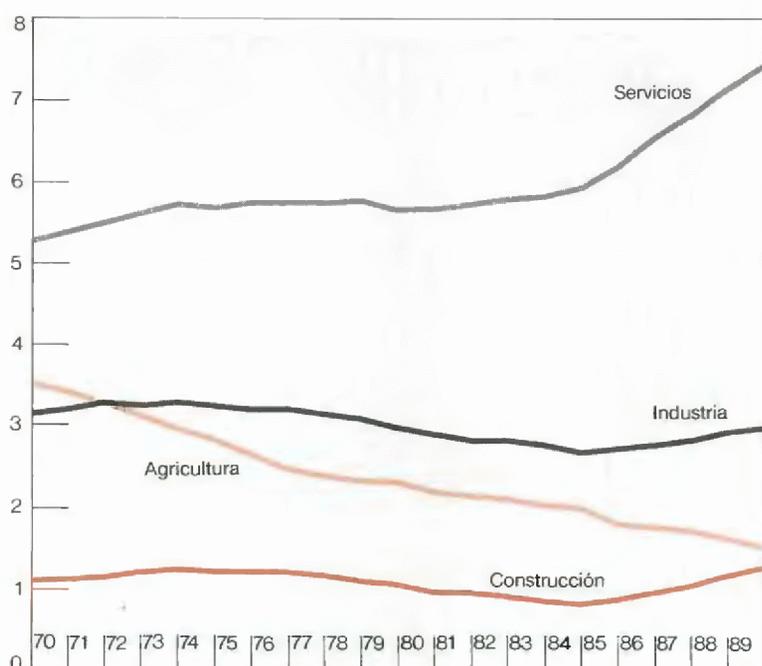
era sólo el 40,5 por 100, y en 1960 apenas superaba el 30 por 100.

España ha seguido, en este terreno, una tendencia muy similar —aunque con matices de cierto interés (Cuadrado y Del Río, 1989; Cuadrado, 1990)— a la de todos los países occidentales. Si se relaciona la evolución de la participación del empleo en los servicios con la de la renta *per capita*, en cuanto indicador del desarrollo de un país, España aparece situada *por encima* de la posición que podría corresponderle según el comportamiento histórico de los países de la CE, y también de la OCDE.

Un estudio comparativo que hemos realizado con mayor profundidad permite concluir, con todo, que el proceso de *terciarización* del empleo ofrece notables diferencias entre países. Alemania y Japón, por ejemplo, tienen un nivel de ocupación en servicios (56,5 y 58,2 por 100, respectivamente) bastante inferior al que «teóricamente» les correspondería de acuerdo con su nivel de desarrollo. Por contra, Gran Bretaña (68,9 por 100), Suecia (67,4 por 100), Holanda (69,3 por 100) y Bélgica (69,0 por 100) están situadas en una posición sensiblemente superior a la que cabría esperar.

Al tratar de explicar estas diferencias y sus causas, se advierte que no existe una *razón única*, ni mucho menos *generalizable*. La importancia concedida a la socialización de algunos servicios (Suecia, Gran Bretaña), los distintos comportamientos de las familias y las empresas (Japón), las características de las estructuras de organización industrial (Alemania), y el distinto peso del comercio exterior (Holanda, Gran Bretaña, Bélgica) o de algunos sectores concretos (distribución,

GRAFICO 1
POBLACION OCUPADA POR SECTORES
(Millones de personas)



transporte, turismo) han influido, según los casos, en el distinto ritmo de avance del empleo terciario. La principal conclusión que se deduce del análisis es que la evolución hacia una *sociedad de servicios* dista mucho de ser uniforme. Por contra, lo que se observa es que el proceso ha seguido diversas vías, y que no cabe simplificarlo aceptando la existencia —como muchas veces se ha hecho— de una simple correlación entre el aumento del nivel de renta y el avance del empleo terciario.

En cualquier caso, el imparable ascenso del empleo en los servicios en España constituye un hecho incontestable. Entre 1970 y 1991, la cifra total de ocupados (gráfico 1) ha crecido año tras

año casi sin excepción (3), lo que significa un incremento neto de la ocupación de 2.143.000 personas a lo largo del citado período. Las fuertes pérdidas de la agricultura y la pesca (2.019.000 ocupados menos) y el retroceso de la industria (174.000 pérdidas netas, con un máximo de 499.000 en 1985) han potenciado el avance relativo de los servicios durante los dos últimos decenios (gráfico 2), pero lo que es evidente es que este avance del empleo en el sector se ha dado también —y de forma muy importante— en valores absolutos (4).

Hay tres preguntas que parece obligado plantearse al contemplar estos hechos: ¿qué factores explican el crecimiento del empleo en los servicios?; ¿por qué

dicho empleo es mucho más estable ante las oscilaciones de la coyuntura que el de la industria?, y finalmente, ¿cuáles son los rasgos de mayor interés que nos muestra el crecimiento del empleo terciario en España?

Pospondremos, de momento, la contestación a la primera de ellas, ya que en los dos próximos apartados tendremos ocasión de hacerlo al estudiar las variaciones del PIB, el empleo y la productividad del sector. Sin embargo, vamos a tratar de responder ya a los dos restantes.

La mayor estabilidad del empleo en los servicios, en relación con las oscilaciones coyunturales de las economías, es un hecho que se ha constatado en bastantes países (Urquhart, 1981; Petit, 1983; Elfring, 1988), y al que ya hicimos referencia en otro trabajo sobre los servicios en España (Cuadrado, 1990).

El fenómeno guarda relación directa con varios hechos. En primer lugar, con la importante presencia en las actividades de servicios del sector público (educación, sanidad, transportes, comunicaciones, las propias administraciones públicas y la defensa...), cuyos efectivos prácticamente no oscilan en las fases recesivas y cuya ampliación obedece, sobre todo, a decisiones políticas, como ha ocurrido en el último decenio en España y antes en otros países.

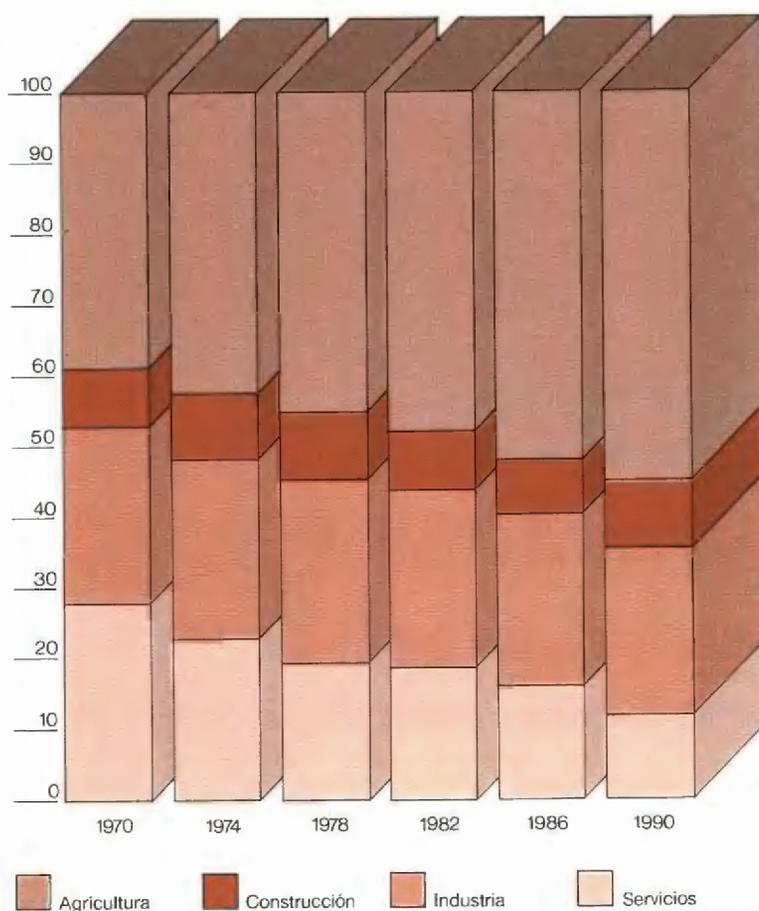
Pero influye, asimismo, el carácter específico de la relación entre el empleo terciario y el mercado de trabajo, que se vincula a la organización del trabajo en el sector y a la propia determinación de sus precios (Petit, 1983). En general, parece que los servicios se prestan más fácilmente a ciertos cambios en la división del

trabajo que otros sectores, como lo demuestra el hecho de que el trabajo por *cuenta propia* y el empleo a *tiempo parcial* aumentan mucho más en este sector que en la industria (OCDE, 1991). Sabido es, por otra parte, que en las fases recesivas algunas actividades de servicios sirven incluso de «refugio» para los desempleados procedentes de las actividades primarias y manufactureras, y que muchas pequeñas empresas (comercios, restaurantes y bares, transportes, servicios personales, ...) se ajustan a la recesión disminuyendo las horas reales de actividad, pero no el empleo, lo que, en cierto modo, se asemeja al subempleo que históricamente se ha dado en la agricultura. Todo ello sin que el mayor coste relativo que esto último supone se repercuta inmediatamente en los precios, dada la forma en que la fijación de estos últimos suele producirse en bastantes servicios.

En cuanto a los rasgos que caracterizan al crecimiento del empleo en los servicios en España, el análisis de la ya abundante información disponible permite destacar especialmente los siguientes (5):

1) La historia reciente muestra *diferencias muy notables por ramas*. Hay que destacar, ante todo, el fuerte incremento que ha experimentado en la última década el empleo en las *administraciones públicas* y en los *servicios colectivos* (en total, la cifra supera los 600.000 nuevos empleos, más del 32 por 100 del aumento total del empleo en servicios entre 1980 y 1990). Los *servicios a empresas* son el segundo sector en importancia en función del incremento total del número de ocupados (234.950 personas en la década de los ochenta), seguidos del *comercio al por me-*

GRAFICO 2
VARIACION DE LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO
POR SECTORES, 1970-1990
(En porcentaje sobre el total)



nor. Por contra, en la última década ha descendido el empleo en algunas ramas de transportes, al tiempo que otras (instituciones financieras, seguros, servicios personales, hostelería, intermediarios de comercio, etc.) han registrado variaciones al alza relativamente poco importantes, lo que permite hablar de una clara tendencia a la *estabilización* del empleo en tales actividades, ligada en varios casos a los procesos de *reestructuración, capitalización y tecnificación* en curso (véase la nota de M. González «El empleo en

los servicios: tendencias y perspectivas»).

Como es lógico, estas variaciones están modificando también la estructura del empleo del sector (cuadro n.º 1), aunque todas las ramas —excepto transportes— aumentaron el empleo total entre 1976 y 1991.

2) A diferencia de lo que ha ocurrido en algunos países, y de lo que sucedió en España durante el periodo central de la crisis, la proporción de los *no asalariados* ha disminuido en la

CUADRO N.º 1

EVOLUCION, POR RAMAS, DE LA ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN LOS SERVICIOS: 1976-1991
(En porcentaje sobre el total del sector)

	1976	1980	1985	1991	Tasa de variación (%) de los ocupados 1976-91
Comercio, recuper. y reparaciones	35,5	34,0	30,7	30,5	(17,7)
Hostelería, restaurantes, cafés	9,1	9,0	9,3	9,3	(39,2)
Transportes y actividades anexas	10,9	11,0	9,4	8,0	(-0,4)
Comunicaciones	2,0	1,9	2,2	2,2	(48,3)
Instituciones de crédito y seguros	5,5	5,4	5,4	5,1	(26,5)
Alquiler de bienes muebles e inmuebles	0,2	0,1	0,1	0,2	(51,8)
Educación e investigación	6,5	7,5	8,5	8,5	(79,3)
Sanidad	5,0	5,9	6,5	6,4	(74,9)
Servicios públicos	12,2	12,1	14,2	15,2	(69,7)
Otros servicios	13,1	13,2	13,6	14,7	(53,7)
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	(36,8)

Fuente: EPA. Elaboración propia.

última década (26,7 por 100 en 1980; 23,3 por 100 en 1990), lo que está relacionado, por una parte, con el fuerte incremento del empleo público y, por otra, posiblemente, con la reducción del número de pequeños establecimientos en algunos sectores, la reducción de las ayudas familiares, y el aumento de las cadenas y empresas de mayor dimensión (6). Las diferencias según ramas son, sin embargo, importantes.

3) Otros dos hechos caracterizan el avance del empleo en los servicios en los últimos años: la mayor *feminización* y la importancia del empleo a *tiempo parcial*. El primero coincide con lo que venía ocurriendo ya en otros países, y responde tanto al tipo y características de la oferta de empleos en los servicios como al propio hecho de la más tardía, pero creciente, incorporación de la mujer al mercado de trabajo (en bastantes ocasiones, con retribuciones más bajas).

El incremento del trabajo a tiempo parcial, del que tenemos

peor información para el caso de España, es también un hecho claro en otros países. En particular, en sectores como el comercio al por menor; la hostelería, restaurantes y bares; el comercio al por mayor, e incluso en el ámbito de las instituciones de crédito.

4) Por último, al analizar los cambios experimentados desde el punto de vista de las ocupaciones, se comprueba que las relacionadas con los servicios ocupan las primeras posiciones en la ordenación de las más demandadas (cuadro n.º 2), aunque se observan cambios de cierto interés cuando se comparan los períodos 1976-1985 y 1985-1990 (ver al respecto: Fernández, Garrido, y Toharia, 1991).

Como en EE.UU. y en los principales países europeos, la creación de empleo en las actividades de servicios está suponiendo la aparición de un claro *dualismo*. Por una parte, se demandan personas muy cualificadas (técnicos superiores, especialistas financieros, informáticos, médicos y especialistas sanitarios, etc.); y por

otra, también se solicita mano de obra con baja o nula cualificación (vigilantes, dependientes, vendedores, repartidores...); lo cual va unido, obviamente, a diferencias salariales muy importantes, incluso dentro de una misma rama de actividad.

2. La contribución de los servicios al PIB y los precios

La medición y valoración del *output* de los servicios presenta bastantes problemas. Más, por supuesto, que los de la agricultura o la industria, ya que el propio resultado de la actividad —el servicio que se presta— en muy pocos casos es medible en términos físicos, tiende a ser distinto caso por caso y, generalmente, tiene un marcado componente cualitativo que dificulta la comparación histórica y la valoración de muchos de sus avances en términos de producción (por ejemplo, en medicina preventiva, en las comunicaciones, en educación...).

CUADRO N.º 2

CRECIMIENTO DEL EMPLEO SEGUN OCUPACIONES 1985-89
Ordenación según crecimiento absoluto y crecimiento porcentual total

	VARIACIONES ABSOLUTAS 1985-89 (miles de personas)			VARIACIONES RELATIVAS 1985-89 (porcentajes)		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
TOTAL	798,9	698,5	1.497,4	10,3	21,9	13,7
9. Personal administrativo	67,0	219,3	286,2	9,9	46,5	24,9
21. Otro personal de servidumbre	71,6	163,9	235,4	24,7	25,7	25,4
60. Peones no clasif. en otro lugar	220,4	11,5	231,9	52,9	30,7	51,1
1. Profesionales y técnicos superiores	94,3	94,1	188,4	27,9	37,2	31,8
56. Obreros de la construcción	174,1	2,8	176,9	43,0	105,3	43,4
16. Otros vendedores	82,8	89,4	172,2	22,8	32,4	27,0
2. Profesionales y técnicos medios o auxiliares	29,1	136,1	165,3	19,1	179,0	72,2
58. Obr. manip. merc./mat. y mov. tierras	44,2	14,6	58,8	24,3	27,0	24,9
59. Conductores vehiculos de transportes	51,6	4,7	56,3	10,7	185,2	11,6
48. Fontaneros, soldadores, chapistas, etc.	46,8	7,0	53,8	25,3	6.648,6	29,0
31. Contra maestres y capataces	51,5	1,4	53,0	57,5	38,5	56,8
46. Electricistas	50,6	1,8	52,5	20,3	13,8	19,9
40. Sastrés, modistos, peleteros, tapiceros, etc.	5,4	44,2	49,7	14,6	36,8	31,5
45. Ajust.-mont./inst. maqu. e instr. prec.	31,2	3,5	34,7	10,4	105,0	11,4
8. Directores de empresas	23,1	10,0	33,1	13,3	166,8	18,4
13. Trabaj. de comunicaciones	21,0	11,1	32,1	37,4	50,3	41,0
24. Pers. serv. protección y seguridad	21,8	2,5	24,3	14,5	86,6	15,8
54. Pintores	22,7	-0,5	22,2	29,7	-30,3	28,4
3. Otros prof. y técn.	9,8	9,5	19,4	120,6	47,9	69,0
23. Peluqueros, espec. en belleza, manicura, etc.	3,3	15,4	18,7	16,4	23,4	21,8
42. Ebanistas y oper. maqu. labrar madera	11,2	2,7	13,9	11,3	128,1	13,7
17. Agentes de seguros, inmov., c. y bolsa, etc.	9,5	3,7	13,2	53,5	101,0	61,6
15. Dir. de estab. com. y jefes de ventas y compras	9,6	2,1	11,7	27,4	105,1	31,6
5. Artistas, escritores y asimilados	7,6	3,9	11,5	16,2	—	19,3
53. Obreros de artes gráficas	7,8	2,6	10,4	14,6	37,5	17,2
44. Obr. labra de metales	5,7	3,5	9,2	3,4	108,5	5,5
57. Operadores de máquinas fijas	6,3	1,1	7,4	43,0	—	50,5
14. Comerciantes propietarios	-12,7	19,3	6,6	-4,6	9,7	1,4
50. Vidrieros, ceramistas, tejeros, etc.	3,4	2,9	6,3	7,7	32,4	11,8
19. Ger. prop. de serv. hostel. y simil.	9,9	-4,9	5,0	8,3	-10,1	3,0
49. Joyeros y plateros	2,0	2,4	4,5	18,8	164,8	36,3
6. Deportistas y afines	2,0	1,3	3,3	46,9	55,5	49,9
22. Lavanderos, limpiadores en seco y planchad	-2,5	4,8	2,3	-42,7	26,5	9,9
7. Funcionarios públicos superiores	1,0	1,2	2,2	18,6	280,2	36,7
52. Confec. prod. papel y cartón	3,0	-0,9	2,1	91,1	-45,0	39,2
43. Obr. labra de piedras	1,5	0,0	1,5	15,1	—	15,1
47. Oper. estac. radio, TV y similares	1,2	0,3	1,5	54,7	137,6	62,0
18. Direct. serv. hostel. y similares	0,8	0,3	1,1	27,4	66,3	32,5
11. Jefes e insp. de serv. de transp. y comunir	1,4	-0,4	1,0	8,2	-17,3	5,1
37. Obr. prep., curt. y cuid. pieles	0,4	0,5	1,0	4,8	46,9	9,7
20. Jefes de personal de servidumbre	0,6	-0,1	0,5	20,4	-2,2	7,8
39. Obreros del tabaco	0,1	0,2	0,3	4,7	3,9	4,1
51. Obr. fabr. prod. caucho y plástico	0,9	-1,0	-0,1	1,9	-12,4	-0,2
10. Pilotos, ofic. de cubierta y oficiales maqu.	-0,9	0,0	-0,9	-9,4	—	-9,4
55. Obr. manuf. no clas. en otro lugar	2,4	-3,6	-1,1	19,7	-64,1	-6,3
32. Mineros, canteros, perfor. pozos de agua, etc.	-2,1	0,5	-1,6	-4,2	—	-3,2
26. Directores y jefes explot. agrarias	-2,1	0,5	-1,6	-21,2	—	-16,3
12. Jefes de tren y revisores, cobr. autob., etc.	-1,9	0,0	-1,9	-36,9	—	-36,9
30. Pescadores, cazadores y asimilados	-2,4	-0,2	-2,6	-3,0	-10,9	-3,1
4. Sacerdotes y miembros de órdenes religiosas	-3,0	0,3	-2,7	-18,8	280,2	-16,8
41. Zapateros y guarnicioneros	-3,4	0,1	-3,3	-8,0	0,3	-4,5
34. Obr. tratam. madera y fabric. papel	-7,7	0,6	-7,0	-23,3	42,6	-20,5
29. Trabajadores forestales	-10,0	0,2	-9,8	-29,0	90,1	-28,3
38. Obr. prep. alimentos y bebidas	-8,5	-1,4	-9,9	-4,6	-1,5	-3,6
35. Obr. tratamientos metalúrgicos	-14,0	-6,4	-20,4	-32,3	-63,4	-38,2
33. Obreros metalúrgicos	-24,6	1,7	-22,9	-28,8	—	-26,8
62. Profesionales fuerzas armadas	-23,6	0,1	-23,5	-23,5	—	-23,4
36. Hilanderos, tejedores, tintoreros, etc.	-14,7	-19,0	-33,7	-26,3	-27,5	-26,9
27. Explotadores agrícolas	-96,3	-7,1	-103,5	-14,5	-4,3	-12,4
25. Otros trabaj. servicios	-60,2	-99,7	-159,9	-75,9	-92,7	-85,6
28. Obreros agrarios	-120,4	-55,5	-175,8	-21,4	-18,0	-20,2

Fuente: Fernández, Garrido y Tohária (1991).

CUADRO N.º 3

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA SECTORIAL DEL PIB. 1970-90
(A precios corrientes)

	Agricultura y Pesca	Industria	Construcción	Servicios
1970	11,55	32,97	8,25	47,23
1971	12,31	31,91	7,77	48,01
1972	11,57	32,68	7,75	48,00
1973	11,26	32,39	8,29	48,06
1974	10,44	31,86	8,71	48,99
1975	10,26	30,54	8,49	50,71
1976	9,67	30,46	8,02	51,85
1977	9,34	29,82	7,78	53,06
1978	9,16	29,03	7,56	54,25
1979	8,17	28,62	7,59	55,62
1980	7,48	28,04	7,44	57,04
1981	6,57	27,95	6,87	58,61
1982	6,79	27,18	6,79	59,24
1983	6,54	27,38	6,27	59,81
1984	6,92	26,52	5,47	61,09
1985	6,39	27,90	6,28	59,43
1986	6,20	28,39	6,62	58,79
1987	5,98	27,51	6,83	59,68
1988	5,96	26,63	7,45	59,96
1989	5,43	25,78	8,36	60,43
1990	5,13	23,94	9,11	61,82

Fuente: Contabilidad Nacional (véase artículo de J. Alcaide en este mismo volumen).

A pesar de ello, al referirse a la producción del sector, todos los países occidentales aceptan, convencionalmente, los criterios que se utilizan para estimar las magnitudes de la Contabilidad Nacional.

La contribución de los cuatro grandes sectores al PIB, a *precios corrientes*, ha experimentado una evolución bien conocida, con importante retroceso de la agricultura, caída asimismo de la industria, fuerte avance de los servicios y una posición más estable a largo plazo de la construcción, aunque con notorias fluctuaciones cíclicas. En el caso español, concretamente, si comparamos la estructura sectorial del PIB de 1970 con la de 1990 (cuadro número 3), los servicios han ganado más de 14,5 puntos por-

centuales a costa de las pérdidas registradas por la agricultura y la industria, principalmente. El gráfico 3, en el que se ha asignado valor 1 al producto de cada sector en pesetas corrientes en 1970, muestra con claridad la distinta evolución sectorial, semejante —por otra parte— a la de otros muchos países en fases históricas equivalentes.

Estos cambios incorporan, empero, un factor muy importante y que ha seguido trayectorias sectorialmente bien diferenciadas: *los precios*. En consecuencia, cuando la valoración del PIB se realiza a *precios constantes*, y no a precios corrientes de cada año, el cambio estructural de la economía española 1970-1990 muestra variaciones mucho menos espectaculares (cuadro n.º 4). El

PIB de la agricultura sólo pierde 2,46 puntos; la industria aumenta ligeramente su primitiva posición (aunque había registrado un avance de casi tres puntos entre 1970 y 1977 que, a partir de la crisis, ha vuelto a perder); la construcción retrocede 1,45 puntos, y los servicios únicamente avanzan 3,36 puntos en su participación en el producto total a lo largo de las dos décadas tomadas en consideración.

La limitada significación —al menos en términos relativos— de estas variaciones, en relación con las observadas al utilizar cifras de PIB en pesetas de cada año, encuentra su explicación en el diverso comportamiento de los precios. Estos, como muestra el cuadro n.º 5 —en el que hemos asignado valor 1 al deflactor global del PIB y a los de cada sector en dicho año—, han seguido trayectorias muy distintas, con fuerte ventaja para los servicios y la construcción en relación con la industria y, sobre todo, la agricultura (7).

Los *precios de los servicios* en relación con los del resto de las actividades son, pues, el factor más determinante de la *terciarización* de la economía española en términos de producto. *Terciarización* que se reduce a unos niveles poco relevantes, precisamente, cuando despejamos el efecto precios.

Lo anterior significa, en pocas palabras, que la adquisición de servicios es cada vez más costosa en comparación con la de los restantes productos. Los precios relativos de los servicios definidos como el cociente entre el deflactor implícito del PIB de servicios y el deflactor implícito de cada uno de los demás sectores (cuadro n.º 6), han experimentado aumentos espectaculares en los

últimos veinte años, pasando de 1 en 1970 a 2,6 en 1990 en el caso de la agricultura, de 1 a 1,7 en la industria y de 1 a 1,12 en el caso de la construcción. Los servicios «absorben», pues, gracias a los precios, una parte muy sustancial del producto generado por la economía.

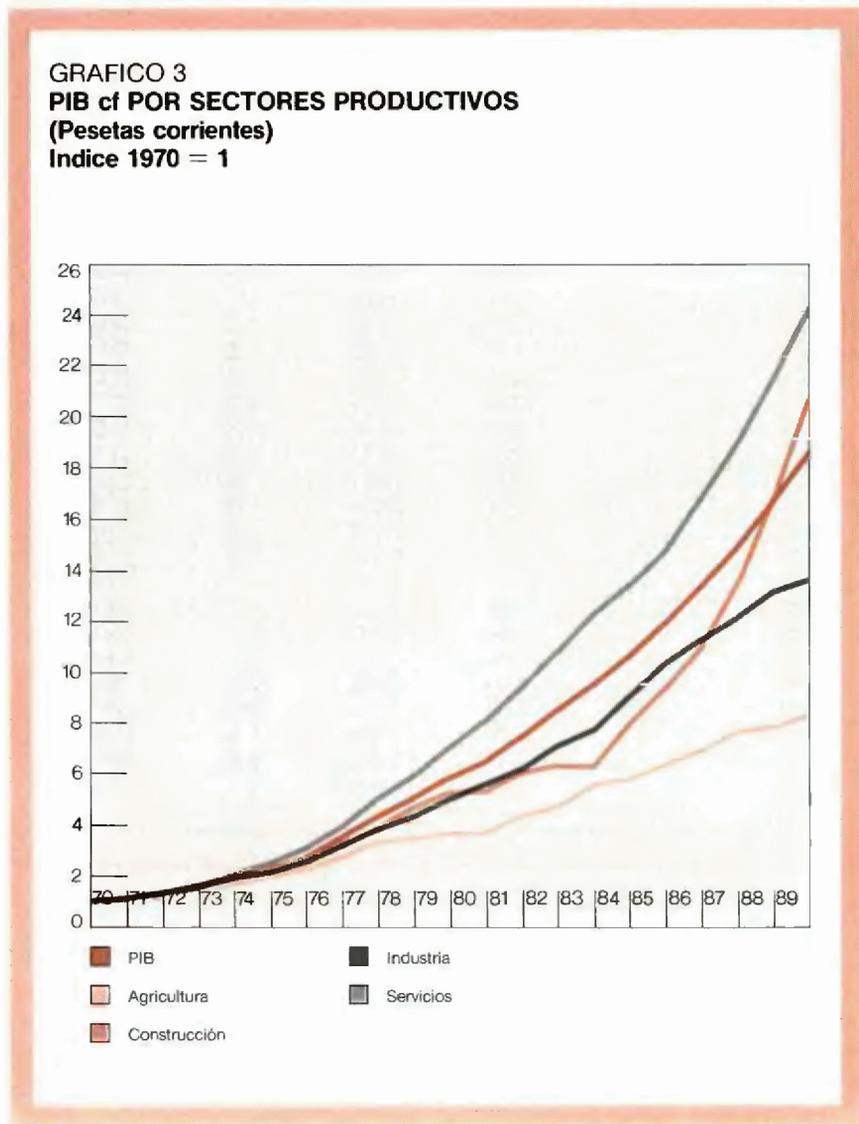
Conviene señalar, con todo, coincidiendo con lo que antes se ha advertido en relación con el valor del PIB de los servicios, que la estimación del deflactor de este sector plantea problemas importantes. Con carácter general, por la gran dificultad que supone comparar en el tiempo los servicios privados, especialmente por la introducción de mejoras en la calidad y la diferenciación de los mismos. En el caso de los servicios públicos, el cálculo de los precios y sus variaciones es todavía —como se sabe— más difícil y controvertido.

3. El lento avance de la productividad y sus implicaciones

Desde el punto de vista contable, lo que acabamos de exponer se relaciona intrínsecamente con la distinta evolución que experimentan la productividad y el empleo en los diferentes sectores.

En el caso concreto de los servicios, aceptando que el PIB a precios constantes es indicativo del *output* real producido, si la productividad del sector crece *menos* que en el resto de la economía, cabe afirmar que, en principio, para mantener la misma participación del *output* de los servicios en el *output* total, será preciso emplear mayores recursos en términos de capital y de factor trabajo.

Pues bien, si seguimos to-



mando como referencia el período 1970-1990, la productividad aparente del factor trabajo en pesetas constantes alcanza, en los cuatro sectores básicos, los valores que se recogen en el cuadro n.º 7; si estos valores se expresan asignando un índice 1 a los correspondientes a 1970, permiten establecer las trayectorias que recoge el gráfico 4.

El principal hecho que se debe destacar, desde el punto de vista que aquí interesa, es que mientras la productividad aparente del

trabajo en los servicios ha pasado de un valor 1 en 1970 a un valor 1,44 en 1990, la productividad media de la economía pasa de 1 a 1,88, y las de la agricultura y la industria saltan a un índice 3,5 y 2,0, respectivamente.

El inferior aumento de la productividad aparente del trabajo en los servicios ha ido acompañado (lo que no contradice, sino que resulta lógico si el cambio tecnológico es —cuando menos— neutral) de un fuerte aumento del empleo, que permitió

CUADRO N.º 4

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA SECTORIAL DEL PIB. 1970-90
(A precios constantes de 1970)

	Agricultura y Pesca	Industria	Construcción	Servicios
1970	11,55	32,97	8,25	47,23
1971	12,12	33,17	7,75	46,96
1972	11,18	34,89	7,80	46,13
1973	10,71	35,80	7,82	45,67
1974	10,93	35,65	7,74	45,68
1975	10,83	35,09	7,36	46,72
1976	10,90	35,25	6,87	46,98
1977	10,16	35,79	6,56	47,49
1978	10,61	35,72	6,13	47,54
1979	10,15	35,59	5,89	48,37
1980	10,68	35,18	5,71	48,43
1981	9,72	35,28	5,73	49,27
1982	9,50	34,57	5,84	50,09
1983	9,88	34,42	5,73	49,97
1984	10,50	34,04	5,26	50,20
1985	10,59	33,97	5,25	50,19
1986	9,77	34,68	5,38	50,17
1987	10,35	34,35	5,53	49,77
1988	10,23	34,18	5,84	49,75
1989	9,17	34,02	6,39	50,42
1990	9,09	33,52	6,80	50,59

Fuente: Contabilidad Nacional (véase artículo de J. Alcalde en este mismo volumen) y elaboración propia.

ser, como está ocurriendo, que aumente de forma muy importante la participación de los servicios en la producción total *valorada a precios corrientes*, y que sólo lo haga de forma mucho más moderada *a precios constantes*. Todo ello, como ha sucedido en el período estudiado, con un fuerte aumento del factor trabajo requerido para producir.

Hay que señalar, con todo, que el *lento avance* de la productividad de los servicios en relación con los demás sectores, e incluso su tendencia histórica a no mejorar, constituye un hecho generalizado en todas las economías, como muestra el cuadro n.º 8, que recoge las medias de variación del PIB por persona ocupada en tres grandes sectores (se excluye la construcción), referidas a seis grandes países, y a la CE y la OCDE en su conjunto, entre 1968 y 1989.

mantener, e incluso aumentar ligeramente, la participación relativa del sector en el PIB a pesetas constantes.

En sentido contrario, la agricultura, que entre 1970 y 1990 sólo ha disminuido su participación en el PIB (en pesetas constantes) en 2,46 puntos, ha compensado la importante reducción de su población ocupada mediante un singular avance de la productividad por persona empleada. Aunque en distinta proporción, esto es lo que se ha producido también en el sector industrial.

Por lógica, el retraso de la productividad de los servicios en relación con la media nacional debe implicar un aumento más rápido del deflactor de los servicios que del deflactor del PIB en su conjunto; y el resultado debe

CUADRO N.º 5

EVOLUCION DE LOS PRECIOS IMPLICITOS (PIBpm) POR SECTORES.
1970-90

	TOTAL	Agricultura	Construcción	Industria	Servicios
1970	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
1971	1,0800	1,0778	1,0818	1,0509	1,1050
1972	1,1726	1,1957	1,1604	1,1148	1,2228
1973	1,3130	1,3558	1,3811	1,2188	1,3765
1974	1,5467	1,4465	1,7214	1,4222	1,6481
1975	1,8141	1,6813	2,0758	1,6315	1,9550
1976	2,1098	1,8263	2,4364	1,8870	2,3134
1977	2,5953	2,3617	3,0499	2,2435	2,8812
1978	3,1416	2,6747	3,8444	2,6471	3,5732
1979	3,6699	2,8936	4,6911	3,0603	4,2075
1980	4,1805	2,8719	5,4007	3,4845	4,8867
1981	4,6749	3,0147	5,5089	3,8650	5,5820
1982	5,3559	3,6207	6,1741	4,4283	6,3390
1983	5,9225	3,7742	6,5380	4,9209	7,1049
1984	6,6028	4,1217	6,8307	5,4904	8,0259
1985	7,0935	4,2736	7,3849	5,8775	8,6693
1986	7,4564	4,2579	7,7336	6,0835	9,3065
1987	7,8236	4,1140	8,4406	6,3282	9,9026
1988	8,2735	4,2918	9,2017	6,6495	10,460
1989	8,9162	4,7298	10,060	6,9324	11,254
1990	9,6241	4,7896	11,053	7,2190	12,325

Fuente: Contabilidad Nacional y elaboración propia.

CUADRO N.º 6
**PRECIOS RELATIVOS DEL SECTOR SERVICIOS
 RESPECTO DE LOS RESTANTES SECTORES**

	PS/PA	PS/PC	PS/PI
1970	1,0000	1,0000	1,0000
1971	1,0252	1,0214	1,0514
1972	1,0226	1,0537	1,0968
1973	1,0153	0,9968	1,1293
1974	1,1394	0,9574	1,1589
1975	1,1628	0,9418	1,1983
1976	1,2667	0,9495	1,2260
1977	1,2200	0,9447	1,2843
1978	1,3359	0,9295	1,3498
1979	1,4541	0,8969	1,3749
1980	1,7015	0,9048	1,4024
1981	1,8516	1,0133	1,4442
1982	1,7508	1,0267	1,4315
1983	1,8825	1,0867	1,4438
1984	1,9472	1,1750	1,4618
1985	2,0286	1,1739	1,4750
1986	2,1857	1,2034	1,5298
1987	2,4071	1,1732	1,5648
1988	2,4372	1,1368	1,5731
1989	2,3794	1,1187	1,6234
1990	2,5734	1,1151	1,7073

Fuente: Contabilidad Nacional y elaboración propia.

Son bastantes los analistas que sostienen incluso, y no están exentos de razón, que, por motivos estadísticos y metodológicos, la productividad de este sector suele estar claramente subestimada, aparte de que, en bastantes casos, sus avances quedan recogidos en otros sectores (Petit, 1983; Ecalle, 1987; Stanback y Noyelle, 1990). La industria, en cuanto que utilizadora de bastantes servicios (transportes, comunicaciones, distribución, sistema financiero, asesoramientos, etc.) se beneficia claramente (9) de las mejoras que en todos ellos se van introduciendo (y que no siempre son cuantificables), al tiempo que tanto la actividad industrial como otras se beneficiarán también del progreso y mejoras de carácter más general derivados de la expansión y extensión social de algunos servicios colectivos (educa-

El crecimiento del empleo en los servicios se ha explicado, precisamente, desde Clark (1940) hasta Gibert (1987) y Ecalle (1987), pasando —entre otros— por Baumol (1967 y 1984), mediante las diferencias que se producen en las ganancias de productividad de la industria, la agricultura y los servicios. Es más, asumiendo un cambio técnico neutral, el empleo de los servicios *debe seguir aumentando* en tanto que lo haga la producción y que la productividad de las actividades terciarias se siga *retrasando* de manera sistemática con respecto al resto de la economía.

En este punto de nuestros razonamientos, conviene recordar, sin embargo, que el problema de la medición de la productividad de los servicios (al igual que el de la estimación del producto) ha sido y es objeto de fuertes controversias (8).

CUADRO N.º 7
**PRODUCTIVIDAD APARENTE POR PERSONA OCUPADA
 (Pesetas de 1970)**

	Agricultura y Pesca	Industria	Construcción	Servicios	TOTAL
1970	81.675	259.265	192.690	222.699	191.032
1971	93.765	271.250	188.354	227.820	200.476
1972	97.329	299.852	194.532	236.763	214.509
1973	105.071	334.654	199.532	247.542	231.163
1974	118.360	347.381	203.255	255.341	242.732
1975	123.899	349.504	197.042	265.991	249.495
1976	138.379	367.815	191.355	273.602	261.627
1977	143.443	385.192	189.791	284.858	273.952
1978	158.414	399.664	186.862	291.344	283.831
1979	154.266	406.308	188.473	294.110	286.456
1980	166.086	422.888	198.288	305.935	298.860
1981	159.640	432.567	213.999	309.008	304.255
1982	160.959	439.184	223.014	312.612	308.510
1983	171.822	443.923	231.689	315.402	314.259
1984	193.465	460.319	234.947	321.248	325.861
1985	203.623	486.415	252.357	321.954	334.965
1986	215.259	505.322	249.059	319.571	341.748
1987	248.012	514.768	245.709	315.695	346.479
1988	262.350	529.563	248.784	317.774	352.644
1989	259.477	530.559	254.792	320.143	354.562
1990	286.847	527.701	261.485	320.462	358.314

Fuente: Contabilidad Nacional y elaboración propia.

ción, sanidad, información, etcétera).

IV. OBSTACULOS PARA LA MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA EFICIENCIA

Lo expuesto hasta aquí podría resumirse, obviando detalles, en tres ideas:

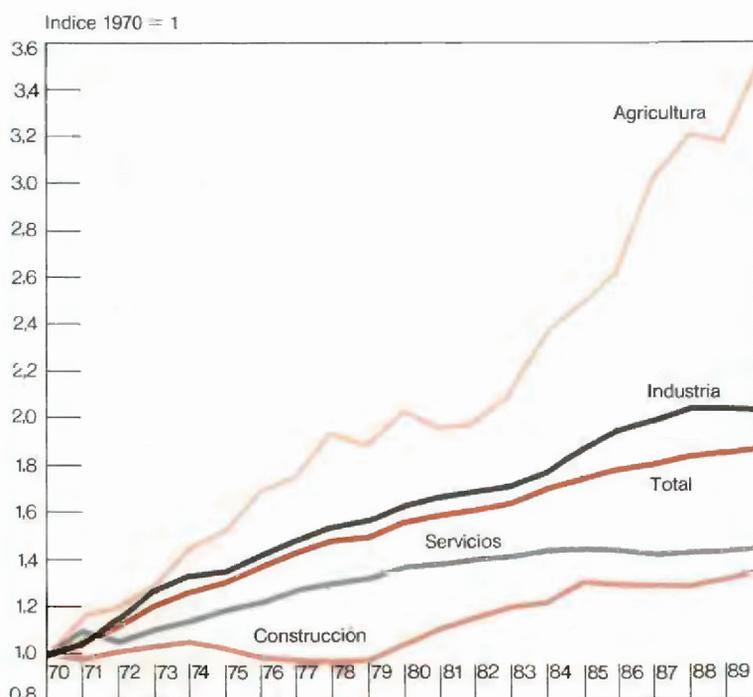
- El proceso de *terciarización* de la economía española ha sido innegable desde el punto de vista del aumento absoluto y relativo del empleo.

- Sin embargo, el análisis de la evolución del PIB lleva a cuestionarse el significado de su aparente *terciarización*. El superior crecimiento de los precios de los servicios con respecto a los demás sectores ha sido un factor decisivo en el continuado aumento de la participación de este sector en el PIB a precios corrientes. Al despejar este efecto, los cambios experimentados por la estructura de la producción española entre 1970 y 1990 resultan bastante menos significativos.

- La lenta evolución de la productividad de los servicios subyace como el elemento que se relaciona directamente con el aumento del empleo terciario y con la propia evolución de sus precios.

Establecidos estos puntos básicos, la cuestión que surge de inmediato es —como se han planteado los analistas y autoridades de otros países— *qué cabe hacer* para impulsar la productividad del sector y reconducir el comportamiento de los precios, y *qué obstáculos* se oponen a ello.

GRAFICO 4
PRODUCTIVIDAD APARENTE DEL TRABAJO



1. Algo más sobre la baja productividad en los servicios

Si aceptamos como indicador la productividad aparente del trabajo —lo cual, como antes se ha señalado, es discutible— hay que preguntarse por las razones que explican su lento avance en el caso de los servicios.

La respuesta no es sencilla.

Sin embargo, es posible señalar algunas de las causas que se superponen, entre las cuales creo que hay que destacar especialmente tres:

- 1) La primera es, sin duda, que en toda una serie de servicios el aumento de la oferta pasa, inapelablemente, por un *incremento del factor trabajo* (i.e., los servicios ofrecidos por profesio-

nales, los servicios personales; restauración y bares; sanidad; educación), que no puede *sustituirse* por capital, aunque éste y la introducción de avances técnicos sean imprescindibles para poder mejorar la calidad del servicio, o para ampliar la gama ofrecida.

Dicho en otras palabras, el carácter esencialmente *personal* de una serie de servicios no permite plantearse —como en las manufacturas— la sustitución de trabajo por capital, aunque los costes laborales se eleven. Además, en un importante número de casos (Petit, 1983; De Bandt, 1991; Stanback y Noyelle, 1990), el traslado de estos últimos al precio puede producirse sin problemas debido a la situación de dominio que tienen la empresa o los par-

CUADRO N.º 8

**MEDIAS ANUALES DE VARIACION DEL PIB POR PERSONA OCUPADA
(Periodo 1968-1989)**

	AGRICULTURA			INDUSTRIA (manufacturas)			SERVICIOS		
	1968-73	1973-79	1979-89	1968-73	1973-79	1979-89	1968-73	1973-79	1979-89
Estados Unidos	4,5	1,1	5,1	3,5	0,9	2,6	0,6	0,8	0,8
Japón	7,3	1,0	4,6	9,5	5,0	6,1	5,2	2,2	1,9
Alemania	6,2	4,8	5,0	4,5	3,1	2,9	3,1	2,0	1,9
Francia	7,1	4,6	5,2	5,8	3,7	2,4	3,1	1,5	1,4
Gran Bretaña	6,4	2,1	4,7	3,9	0,6	3,3	3,1	1,3	0,5
Italia	4,4	4,1	5,5	6,4	5,3	4,1	3,6	1,5	0,5
Media de la CE	5,8	4,0	5,4	5,6	3,1	2,6	3,2	1,7	0,6
Media de la OCDE	5,1	3,2	3,6	4,9	2,6	3,2	2,2	1,1	0,8

Fuente: OECD, *Historical Statistics, 1960-1989*.

ticulares oferentes de los servicios (piénsese en la medicina, en el arte, los espectáculos y determinados transportes, por ejemplo), al carácter local/fragmentado del mercado, a las ventajas de localización de que disfrutaban los oferentes ya instalados en una zona o en una ciudad, frente a una posible oferta exterior, etcétera. Tampoco hay que olvidar, por otra parte, que las necesidades de mano de obra para tareas de servicios de carácter rutinario, y/o que plantean exigencias de cualificación muy bajas o nulas, pueden resolverse, y se resuelven de hecho, o bien con personal que percibe unos salarios claramente más bajos que en la industria, o bien recurriendo a mano de obra inmigrada y/o al empleo irregular. De todo ello hay excelentes y claros ejemplos en Estados Unidos, en Europa y también en España (10).

2) Una clara causa de la inferior productividad de los servicios ha sido, en general, el *atraso tecnológico* y la mayor dificultad que existe para *incorporar el progreso técnico*. A ello hemos hecho ya alusión anteriormente,

pero el tema merece un comentario específico.

El cambio técnico permite, en el caso de los bienes, un ahorro de recursos y costes que puede dar lugar a un descenso de los precios relativos y/o a un incremento de la remuneración de los factores. En los servicios, el desfase técnico, o la menor posibilidad de incorporar avances técnicos reductores de costes, deberá suponer, pues, un aumento de los precios relativos y, probablemente, una menor remuneración de los factores.

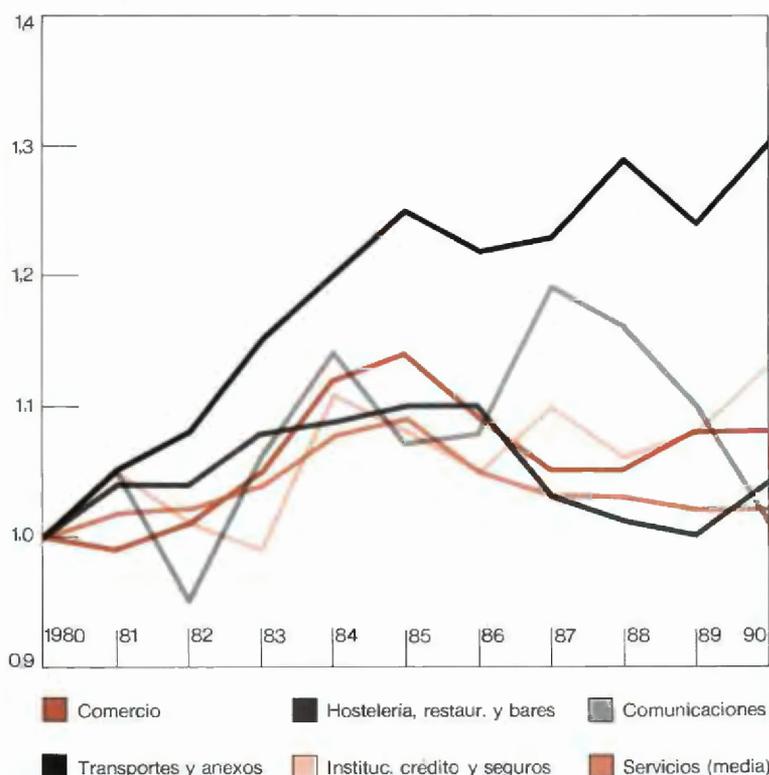
Varias razones explican el menor ritmo de cambio técnico en los servicios.

En primer lugar, como ya hemos indicado, bastantes servicios son, en esencia, prestación de trabajo (medicina, espectáculos, asesoramientos, etc.), y la introducción de avances técnicos y de organización en tales actividades tiene unos márgenes muy claros y, sobre todo, *estrechos*. Por otra parte, incluso en aquellos casos en los que el servicio demandado puede separarse del trabajo requerido (por ejemplo, las agen-

cias de viajes, el diseño), éste se convierte en elemento principal, al tratarse de actividades no plenamente estandarizables. Además, en muchos servicios, las exigencias de *localización* y la *simultaneidad* de los actos de producción y de consumo suponen una evidente limitación para ampliar la escala de producción en un solo centro, con objeto de lograr un tamaño crítico suficiente para incorporar maquinaria. Las unidades de producción, como consecuencia de la necesidad del contacto directo entre productor y consumidor, han tendido a la pequeña dimensión (por ejemplo, en el sector de distribución detallista, pero todavía más claramente en otros servicios personales y a empresas), lo que obstaculiza la formación de equipos investigadores y el cambio técnico relacionado con producciones a mayor escala.

3) Finalmente, y esto es muy importante, el avance hacia una mayor eficiencia y productividad también se ha visto obstaculizado por el hecho de que hay servicios (y su número no es escaso) que en realidad se ofrecen en condi-

**GRAFICO 5
EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD
DEL TRABAJO EN ALGUNAS RAMAS DE SERVICIOS
(1980-1990)**



como en muchas de las actividades manufactureras, o más. Hay, asimismo, ramas en las que la introducción de nuevas formas de organización (comercio minorista, instituciones de crédito y seguros, entre otras) y de algunos avances técnicos está provocando una cierta reestructuración de las empresas y del sector en su conjunto, con mejoras sensibles en términos de productividad del trabajo (medibles en cierta forma) y, por supuesto, en la calidad del servicio (muy difíciles de cuantificar).

La evolución de las productividades aparentes del trabajo por ramas ilustra la relativa diversidad de posiciones y tendencias. El gráfico 5 muestra, para el período 1980-1990, la distinta evolución de la productividad en cinco ramas españolas de servicios: comercio, recuperación y reparaciones; hostelería, restauración y bares; transportes; comunicaciones; instituciones de crédito y seguros. Hemos excluido los casos de la educación, la sanidad y los servicios públicos por considerar que la medición de su *output* y de la productividad del trabajo es mucho menos significativa y más criticable. Como referencia, se incorpora, en todo caso, la productividad media del sector en su conjunto.

Destaca, en particular, el progreso de la rama de transportes, en la cual las posibilidades de capitalización y tecnificación son particularmente altas, y en la que, como vimos en el apartado III.1, se ha producido una reducción del empleo total. La rama de comunicaciones, que teóricamente debería seguir una trayectoria bastante análoga, muestra oscilaciones muy marcadas, producto —posiblemente— de sesgos en las estimaciones del *output* y de las importantes va-

ciones de *escasa o nula concurrencia*.

Además de estar *abrigados* de la competencia exterior por razones —como más tarde veremos— intrínsecas al servicio, la actividad de los oferentes de algunos de ellos ha quedado no pocas veces *protegida* por concesiones, regulaciones y limitaciones legales o reglamentarias a la oferta y/o a la entrada en la profesión, que han dificultado el libre juego del mercado y sus posibles beneficios como factor dinamizador.

Trataremos este último punto con mayor detenimiento en el próximo apartado, pero antes es

preciso hacer una aclaración importante. Hasta aquí nos hemos referido siempre a la *productividad media* de los servicios, ya que tomamos datos agregados, y a las dificultades o problemas con que se enfrentan los servicios en general para sustituir el factor trabajo por capital, cuando aquél es excesivamente costoso, y para introducir mejoras técnicas u operar en un marco más competitivo. Lo cierto es, sin embargo, que dentro del sector servicios existen diferencias importantes. En algunas ramas (los distintos modelos de transporte, las comunicaciones), la introducción de innovaciones técnicas y el proceso de capitalización son tan intensos

riaciones al alza de la ocupación a partir de 1985.

Por último, la productividad de los restantes subsectores crece ligeramente, aunque con avances próximos a la media del sector, a excepción de la rama de instituciones financieras y seguros, que también ha experimentado en el período un proceso de capitalización/tecnificación, con escaso aumento del empleo.

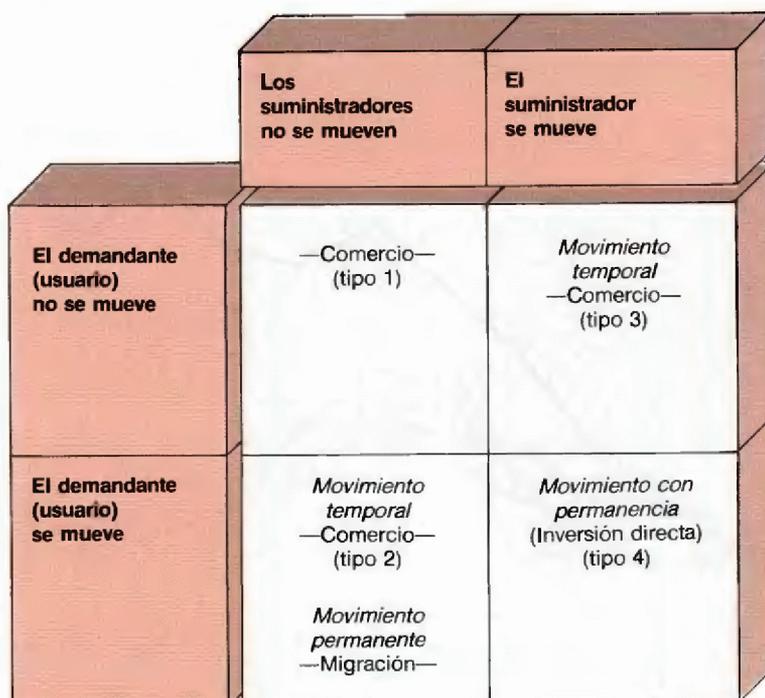
2. Los servicios como sector «protegido» y regulado

Como ha señalado De Bandt (1991), el corolario lógico del hecho de que la productividad de los servicios crezca más lentamente es la deriva de los precios relativos. El argumento de principio es claro: si la productividad del sector aumenta poco, para que las remuneraciones sigan —al menos— el ritmo de las que se obtienen en otras actividades será necesaria una elevación de los precios. En otras palabras, puesto que la productividad aumenta menos deprisa que en el resto de la actividad productiva, como media, los precios de los servicios deben aumentar más deprisa que en las demás actividades.

En España, como en otros países que han sido objeto de análisis, la evidencia empírica refrenda la anterior afirmación, aunque ésta, por su mismo carácter general, puede y debe ser objeto de algunas matizaciones de interés, a las que ya nos hemos referido en el apartado anterior.

Las causas del lento avance de la productividad son diversas, y entre ellas, como antes también se ha señalado, ocupa una plaza importante el hecho de que bas-

ESQUEMA 1
TIPOLOGIA DE SERVICIOS EN CUANTO
A LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES



tantes servicios han operado, y operan, en unas condiciones que no son, ni mucho menos, las que teóricamente suelen calificarse como «de mercado».

Por supuesto que esto no es válido para todos los servicios, pero sí para un buen número de ellos, en los que los gobiernos —apoyándose en distintos motivos— han *intervenido directamente* (por ejemplo, en el ferrocarril, el transporte aéreo y las telecomunicaciones); han *controlado* el desarrollo de la actividad mediante concesiones, cupos y controles de precios (transportes regulares de viajeros por carretera); o han *reglamentado* y/o *sancionado* el control de entrada en la profesión y su ejercicio (pro-

fesiones liberales y aquellas consideradas como equivalentes o próximas a lo que se considera un servicio público).

En este sentido, puede afirmarse que en la mayoría de los países del mundo —y, desde luego, en España y en los que integran la CE— una gran parte de los mercados de servicios han quedado durante décadas *al margen de la competencia*, y no sólo por las normas y limitaciones establecidas por las autoridades, sino también como consecuencia de la propia naturaleza de los servicios, que, indudablemente, facilita la *fragmentación de los mercados*. En particular, a escala internacional.

2.1. La naturaleza de los servicios y la competencia internacional

La estructura específica de los mercados de servicios está determinada, en buena medida, por su propia naturaleza y características básicas. Uno de los rasgos a los que la literatura concede un valor clave (Hill, 1977) es que el consumo de un servicio debe producirse, generalmente, de *forma simultánea* a su producción. En consecuencia, una gran parte de los servicios no puede almacenarse. El hecho de viajar en un taxi o en un avión es siempre algo no almacenable por quienes producen tales servicios (ni por quienes los consumen): hay que consumirlo al mismo tiempo que se produce. Lo cual implica también, en una gran parte de los casos, que la producción y el consumo tengan que llevarse a cabo en un mismo lugar.

La forma concreta en que esta proximidad entre productores y usuarios deba darse o pueda no tener que darse permite diferenciar (Sampson y Snape, 1985; Por-

ter, 1990) cuatro posibles tipos de transacciones internacionales de servicios (esquema 1).

Tipo 1. Los usuarios de un país obtienen servicios producidos por proveedores localizados en otro país, permaneciendo y/o siendo ambos inmóviles. Lo cual sucede, por ejemplo, en aquellos servicios profesionales y financieros que puedan circular directamente a los clientes a través de las redes de comunicación.

Tipo 2. Los usuarios de un país se trasladan (o deben trasladarse necesariamente) a otro para poder disfrutar de un servicio determinado. Esto es lo que ocurre, concretamente, en el caso del turismo, o cuando se acude a un centro educativo o sanitario extranjero. También sucede en los servicios aeroportuarios, en las reparaciones de buques y otros.

Tipo 3. Un productor de servicios móvil viaja a otros país para facilitar un servicio. Corresponde al caso, por ejemplo, de un consultor, o de un actor o grupo de actores que, de forma ocasional, viajan a otro país para prestar sus servicios.

Tipo 4. Los productores de un servicio localizados en un país establecen una sucursal en otro con el fin de producir y colocar allí sus servicios. Quizá sea ésta la forma más corriente de la competencia internacional de servicios (banca, seguros, comercio, publicidad, consultoría...), y supone o responde a la necesidad de un contacto próximo y frecuente entre los usuarios potenciales y el proveedor del servicio (Sapir, 1991a y b).

Lo expuesto tiene algunas implicaciones importantes que diferencian claramente el caso de los bienes del de los servicios en el ámbito del comercio y de la competencia internacionales.

En primer lugar, dado que el *tipo 4* es el más común en términos de competencia por los mercados, las inversiones directas extranjeras pasan a jugar un papel decisivo en las transacciones internacionales de servicios. De hecho, algunos datos disponibles para el caso de EE.UU. confirman —como señala Sapir (1991b)— que en actividades como auditoría, publicidad, consultoría y seguros, las ventas de las filiales en otros países superan ampliamente las exportaciones directas de las empresas norteamericanas (cuadro n.º 9).

En segundo lugar, se comprueba que las *barreras* a las transacciones de servicios que establecen los países suelen afectar, precisamente, a las decisiones del *tipo 4* (inversiones extranjeras) y al desplazamiento —incluso ocasional— de las personas (arquitectos, médicos y todo tipo de profesionales) a otros países para ofrecer sus servicios (*tipo 3*).

Por último, señalemos que la línea de separación entre los tipos de transacciones antes defi-

CUADRO N.º 9

INGRESOS DEL EXTRANJERO POR PARTE DE EMPRESAS DE SERVICIOS AMERICANAS

(Miles de millones de dólares. Año 1983)

ACTIVIDAD	Exportaciones directas	Ventas de las filiales	Total
Auditoría/contabilidad	0,2-0,5	3,7-4,0	3,9-4,5
Publicidad	0,1-0,5	1,7	1,8-2,2
Procesamiento de datos	0,1-1,2	2,5-3,7	2,6-4,9
Ingeniería	1,1-1,6	4,0	5,1-5,6
Seguros	2,7-3,6	10,1-12,1	12,8-15,7
Comercio menor	0,0	25,4	25,4
Telecomunicaciones	1,3	1,3	2,6
Transportes	17,1	10,9	28,0
Viajes	14,1	0,0	14,1

Fuente: U.S. Office of Technology Assessment (1986).

nidos no siempre es absoluta. En las consultorías, por ejemplo, las empresas locales (nacionales o extranjeras/filiales) son las que dan el servicio, pero esto no impide que algún(os) experto(s) —de la casa central o de una red— viaje(n) allí para prestar un servicio especializado.

Aunque de forma breve, lo expuesto permite subrayar dos puntos importantes: primero, que la propia *naturaleza* de los servicios favorece la *fragmentación de los mercados a escala internacional* (e incluso, por analogía, *dentro* de un mismo país); y segundo, que los países han tendido, tanto desde el gobierno como a instancias de los proveedores nacionales, a *dificultar* la superación de dicho problema, que es como decir dificultar la competencia del exterior. De hecho, aunque en los últimos años se han suavizado —en la CE y en España— algunos impedimentos (las inversiones extranjeras, por ejemplo), subsiste una segmentación de los mercados asociada a normas y barreras que *impiden la concurrencia a escala europea*: preferencias nacionales acerca de las inversiones en algunas actividades por razones (?) sociales y/o estratégicas (correos, telecomunicaciones, información); ventajas a las empresas nacionales en las compras públicas (consultoría, ingeniería, servicios informáticos); regulaciones sobre entrada de nuevos oferentes (en los transportes y en algunos servicios a empresas), y, sin agotar la relación de obstáculos, existencia de diferencias fiscales importantes entre países.

2.2. *Intervencionismo gubernamental: multiplicidad de fórmulas y críticas*

El grado de intervención de las autoridades en los servicios es, en casi todos los países, mucho mayor que en las demás actividades productivas. España no sólo no ha sido una excepción, sino que aquí han tenido cabida todas las modalidades de intervención y regulación, desde la reserva absoluta de algunos servicios al sector público, a escala estatal y local (ferrocarril, correos, transporte urbano), hasta la explotación de servicios por parte de empresas privadas en régimen de concesión (transporte regular de viajeros por carretera), la fijación de contingentes o límites al número de empresas (farmacias, licencias o tarjetas de autorización para transportes de mercancías) y, sin agotar la lista, la necesidad de disponer de licencias o títulos especiales para ejercer algunas actividades profesionales, así como la colegiación obligatoria.

La justificación de tales regulaciones/intervenciones ha sido, en bastantes casos, de carácter esencialmente *político* (razones político-sociales interpretadas «desde arriba», con un enfoque de Estado-protector-de-la-sociedad) o producto de posiciones de *poder* y de *corporativismo* ejercidas «desde abajo». Los «fallos del mercado» y la necesidad de corregirlos o remediarlos (incluso para mejorar la eficiencia global del sistema) han suministrado abundantes argumentos para la intervención pública en los mercados de servicios (Spulber, 1989; Kay y Vickers, 1988). Tres tipos de fallos o problemas son particularmente relevantes en

el ámbito de los servicios (Sapir, 1991a):

1) Las situaciones de *competencia imperfecta* dominan en una serie de servicios. Algunas actividades (ferrocarriles, teléfonos, correos...) se han considerado monopolios naturales, y la intervención estatal se ha justificado para evitar abusos monopolísticos y/o para impedir una entrada económicamente irracional de competidores. Otras tienden, casi por naturaleza, a ser oligopolísticas, y el establecimiento de regulaciones y restricciones se ha apoyado en el argumento de la competencia excesiva o destructiva, como ha sucedido en determinados transportes (aéreo, marítimo y por carretera) o en la banca. A dicho argumento se sumaron, casi siempre, las referencias a necesidades estratégicas y defensivas del país, o la conveniencia de exigir especiales garantías.

2) El problema de la *imperfecta información* afecta, asimismo, a bastantes servicios (dificultad del usuario para informarse bien, posibilidad de ser engañado o de equivocarse). Sobre esta base, las autoridades han intervenido para «ayudar/proteger» al usuario, estableciendo requisitos para la obtención de licencias o títulos especiales (por ejemplo, en el ámbito de las profesiones relacionadas con el derecho —registradores, notarios, procuradores...—, la medicina, la simple gestión ante organismos públicos, la auditoría contable, etcétera.

3) La existencia de *efectos externos* que benefician o perjudican a otros oferentes también ha servido para justificar las intervenciones. El fallo de una entidad (un banco o una mutualidad de seguros, por ejemplo) o de un

individuo (corredor de comercio; agente financiero) puede afectar al resto de las empresas o entidades que operan en la misma actividad (pérdida de confianza, inseguridad...), lo que ha llevado a regular su ejercicio. En sentido contrario, también hay externalidades positivas, como sucede con los servicios de telecomunicación, en los que el hecho de que haya un mayor número de usuarios revaloriza el servicio en cuanto tal, ampliando su cobertura y las oportunidades de comunicación. En función de ello, las autoridades han favorecido la extensión y compatibilidad de las redes, al tiempo que han impedido la posible competencia entre oferentes.

Junto a estas razones para la intervención pública, han existido otras de carácter extremadamente variado. Para favorecer la *equidad o la redistribución*, se han regulado y se regulan los *precios* de algunos servicios (transportes de viajeros por carretera, por ejemplo) o se conceden subvenciones y privilegios a las empresas concesionarias. Para *«proteger» al ciudadano* de posibles (quizá probables) abusos, se regulan mediante normas la calidad, la seguridad, la sanidad. Para *garantizar empleos*, se sostienen algunos servicios públicos que a veces no tienen ya ninguna otra justificación, en lugar de dejarlos al mercado y la libre competencia.

Las formas de regulación cubren, pues, un amplísimo espectro en los servicios (véase Argandoña, 1990), y España ha ensayado ampliamente todas las posibilidades que se le ofrecían en este terreno. Esto, en la práctica, se ha traducido en unos resultados que no siempre avalan los objetivos básicos que se perseguían mediante la intervención,

dando lugar, además, a un conjunto de *barreras y rigideces* muy importantes que frenan la evolución y adaptación de las empresas (públicas o privadas), no estimulan la innovación y afectan, en definitiva, a la eficiencia y productividad de los servicios implicados.

La regulación puede justificarse, en determinados casos, apelando a los «fallos del mercado», a la protección del consumidor, y a otras posibles razones, pero la extensión que las regulaciones e intervenciones han alcanzado (en bastante medida, por simple «acumulación histórica») supone unos costes y problemas que encuentran también abundantes argumentos de apoyo, entre los que cabe señalar:

- Las contra-teorías de los «fallos del sector público» (incapacidad de gestión eficiente, tendencia de las empresas públicas al desequilibrio financiero, politización de la gestión y de las decisiones empresariales, errores de cálculo, fallos en la garantía del suministro de servicios públicos, etcétera).
- Generación de ineficiencias y subvenciones cruzadas en los concesionarios de servicios.
- Los costes directos que implica la propia regulación y su control.
- La posible acumulación en cadena de regulaciones (unas exigen otras).
- Fomento de la competencia desleal del sector público hacia el sector privado.
- Discriminación respecto a posibles proveedores extranjeros de servicios, etcétera.

Conviene subrayar, además, que los motivos que en algunos

casos justificaron históricamente un monopolio público o un elevado grado de intervencionismo pueden y suelen desaparecer con el tiempo, bien sea por los cambios sociales y políticos, bien por el mismo progreso tecnológico. Los casos de los servicios de correos y teléfonos, el transporte aéreo y el ferrocarril son buenos ejemplos de ello. Sigue justificándose, quizás, el control y mantenimiento de unos servicios básicos, pero no es así ya en cuanto a la explotación de un gran número de servicios, líneas, etcétera, que los monopolios públicos mantienen y que pueden ser privatizados, fraccionados y sometidos —con unas cautelas mínimas— a las reglas del mercado.

Las *críticas a la regulación* en los servicios se han dirigido hacia dos problemas interrelacionados: las motivaciones y la efectividad de las regulaciones/intervenciones públicas.

Stigler (1971), Peltzman (1976) y otros vinculados a la llamada «Escuela de Chicago» han centrado sus argumentos en la ineficiencia, y sobre todo en que las regulaciones tienden a ser capturadas por grupos de interés que buscan hacerse con los beneficios de un monopolio. En los ochenta, las críticas se han centrado en el supuesto valor de la tesis de que las regulaciones remedian los fallos del mercado. La crítica básica acaba siendo, en último término, que las medidas reguladoras tienden a limitar, mucho más que a favorecer, la competencia, lo cual redundará en la calidad del servicio y en su coste para la sociedad.

Estas corrientes son las que han alimentado los movimientos de la desregulación y la privatización (que no deben confundirse) en Estados Unidos durante

los primeros setenta (Weiss y Klass, 1986), y más tarde en Gran Bretaña y otros países europeos. La Europa de 1993, como más tarde veremos, debe representar —de hecho— un fuerte impulso a este proceso. España, como en otras áreas de la política económica, se verá (se ha visto ya) *impulsada a tomar decisiones* en este terreno que quizás hubieran tardado muchos años en llegar si hubiésemos permanecido al margen de la Comunidad.

V. EL FUTURO DE LOS SERVICIOS EN UN ENTORNO MAS INTERNACIONALIZADO Y COMPETITIVO

Las condiciones en las que van a desenvolverse las actividades de servicios de nuestro país en los próximos años representarán una *excelente oportunidad* para impulsar su *modernización y transformación*.

De hecho, en varias ramas concretas —banca e instituciones financieras; seguros; transportes por carretera; comercio, y una parte de los llamados servicios a empresas— los cambios han empezado a producirse ya en la década de los ochenta. La integración de nuestra economía en la CE, precisamente en una fase en la que ésta —tras un considerable período de letargo— está dando un nuevo impulso a la eliminación de muchas de las barreras que dificultaban el juego del mercado, puede contribuir a que dichos cambios se consoliden y/o se aceleren.

En este sentido, parece que no es aventurado afirmar que el crecimiento y, sobre todo, la evolución de los servicios de nuestro país hacia una mayor eficiencia, pueden verse impulsados por tres fuerzas:

- *La demanda de servicios*, que además de estimular el cre-

cimiento favorecerá determinados cambios.

- El desarrollo de un *entorno más internacionalizado y competitivo*.

- *La aplicación en España de las medidas y acuerdos de carácter comunitario* y la simultánea puesta en práctica de una política de servicios favorable a la competencia y la desregulación.

Los análisis de lo que cabe o no cabe esperar de la evolución de la demanda, por una parte, y de los cambios del entorno internacional y del avance hacia el mercado único, por otra, ocuparán esta sección del artículo. Algunas de las conclusiones y recomendaciones en materia de política de servicios quedan para la sección VI, y última, del trabajo.

CUADRO N.º 10
ESTRUCTURA DEL PIB A PRECIOS CONSTANTES Y DIFERENCIACION DE LOS SERVICIOS
1985-1990
(En porcentaje)

AÑOS	AGRICULTURA Y PESCA	INDUSTRIA	CONSTRUCCION	SERVICIOS	DESCOMPOSICION SERVICIOS	
					Destinados a la venta (*)	No destinados a la venta (*)
1985	6,03	31,19	6,86	55,92	43,17 (77,20)	12,75 (22,80)
1986	5,95	30,88	6,89	56,28	43,37 (7,70)	12,91 (23,00)
1987	6,35	30,63	7,09	55,93	42,97 (76,80)	12,96 (23,20)
1988	6,29	30,45	7,48	55,78	42,68 (76,50)	13,10 (23,15)
1989	5,60	30,09	8,13	56,18	42,86 (76,30)	13,32 (23,70)
1990	5,54	29,48	8,64	56,34	42,73 (75,90)	13,61 (24,10)

(*) Entre paréntesis, la participación relativa de los servicios destinados y no destinados a la venta.
Fuente: Contabilidad Nacional. Base 1986.

CUADRO N.º 11

DESTINO DE LA DEMANDA GLOBAL DE SERVICIOS (a)
(En porcentaje. Año de referencia: 1985)

PAISES	Consumo de las familias	Consumo de las empresas y organismos (Consumo Intermedio)	Exportaciones	Pro-memoria Consumo colectivo (público) (c)
Francia	53,8	40,1	6,1	18,6
Estados Unidos (b)	55,0	42,2	2,8	18,6
Alemania	48,1	46,5	5,5	21,0
Reino Unido	50,5	39,6	9,9	24,0
España	60,3	34,9	4,8	21,4

(a) Se excluye el consumo público.

(b) Año 1980.

(c) En porcentaje sobre la demanda total, incluido el consumo colectivo.

Fuente: Elaboración propia a partir de: Eurostat y Rexervice.

1. Posibles impulsos desde el lado de la demanda

La división convencional entre servicios *destinados a la venta* y servicios *no destinados a la venta* es absolutamente imprescindible cuando se quiere analizar el funcionamiento interno y la dinámica de las distintas ramas de servicios.

Los primeros, también calificados como «comercializables», son producidos/ofertados básicamente por el sector privado y operan en condiciones de mercado, aunque, como antes hemos visto, el Estado y las asociaciones profesionales han establecido regulaciones y requisitos que, en muchos casos, dificultan o impiden el libre juego de ese mercado. Los segundos, denominados indistintamente como «no comercializables» o «no destinados a la venta», incluyen todos aquellos servicios cuya producción está directamente en manos del estado (11), que operan en condiciones de no-mercado y se financian, en definitiva, por vía presupuestaria. Su crecimiento y dimensión responden, esencialmente, a razones y crite-

rios de carácter *político-social* (ideológico, en último término), aunque generalmente guardan también relación con el nivel de desarrollo de cada país.

De acuerdo con las estimaciones de la Contabilidad Nacional de España, en 1990 los servicios «destinados a la venta» supusieron (a precios constantes) el 75,9 por 100 del PIB de los servicios, y los «no destinados a la venta», el 24,1 por 100 restante (cuadro número 10), con una clara tendencia de estos últimos a aumentar, ya que desde 1982 han ganado algo más de cuatro puntos en su participación en el conjunto, avance que ha sido más marcado todavía en términos de personal (véase apartado III.1).

Pero el aspecto que ahora nos interesa contemplar no es la *proporción* que suponen uno y otro tipo de servicios —tema, por otra parte, muy discutible, ya que el sector público está también presente en los servicios «destinados a la venta»—, sino el posible comportamiento *cara al futuro* de los factores que impulsan *desde la demanda* el desarrollo de los servicios «destinados a la venta».

Tres son, en definitiva, dichos factores: 1) el *gasto de las familias/individuos en servicios*; 2) la *demanda de servicios que efectúa el propio sistema productivo*, 3) y la *demanda procedente del exterior*.

En términos de tabla *input-output*, estos tres renglones corresponderían a la demanda intermedia y a la demanda final de servicios (excluyendo, por las razones indicadas, los directamente vinculados al sector público). El cuadro n.º 11 ofrece la distribución de la demanda global de servicios en España y en otros cuatro países según las respectivas tablas *input-output*. Sin embargo, estos datos sólo pueden considerarse como una primera aproximación indicativa (por ejemplo, para poder afirmar que la demanda intermedia de servicios en nuestro país tiene un nivel todavía bastante más bajo que en los países más desarrollados), ya que las diferencias contables entre países y la propia metodología de las tablas *input-output* no aconsejan tomarlos como punto de partida para el objetivo que aquí perseguimos. Haré mención, por ello, en cada

UNA COMPETENCIA Y UNOS SERVICIOS PUBLICOS INSUFICIENTES (*)

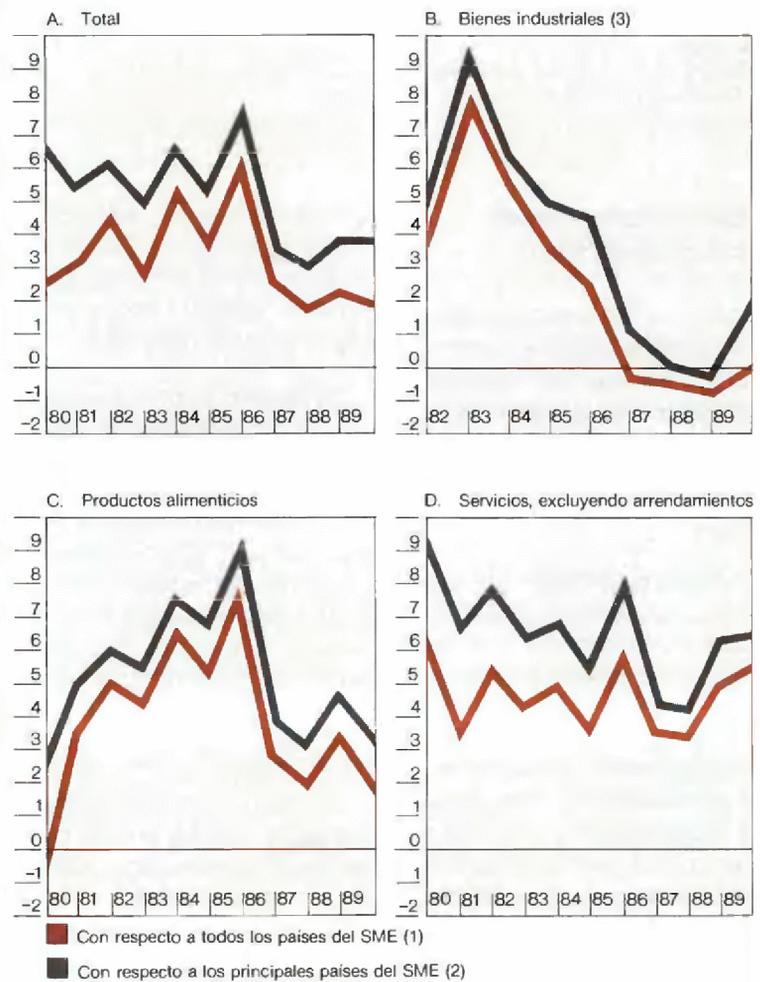
POLITICA DE COMPETENCIA

La competencia en los mercados de bienes ha mejorado sensiblemente con la eliminación de los obstáculos a los intercambios a raíz de la entrada en la CE, lo que demuestra la convergencia de las tasas de inflación para los productos entre España y sus principales socios comerciales. La situación es muy diferente en el sector servicios: las situaciones de oligopolio se dan todavía en gran medida, incluso para aquellos servicios abiertos a la competencia extranjera. Unas actitudes corporativistas, una normativa anacrónica, las imperfecciones en el mercado, unas intervenciones inapropiadas y unos servicios públicos ineficientes no han hecho sino ahogar la competencia en el sector terciario. Estas distorsiones han contribuido al fuerte incremento de los precios en los servicios y, en consecuencia, a una amplia desviación con respecto al resto de países del SME (véase gráfico).

El aumento de los precios en los transportes (fundamentalmente debido al coste de los transportes privados), la sanidad y la medicina, la enseñanza privada, los servicios de reparación en los edificios, la hostelería-restauración y los servicios domésticos ha sido muy superior a la media observada para el conjunto de los servicios, lo que explica en gran parte la inercia de la inflación en estos últimos años. En lo que respecta a la hostelería-restauración y a los servicios domésticos, la fuerte progresión de los precios se debe, en cierta medida, a un fenómeno de recuperación, ya que el nivel de precios ha permanecido relativamente bajo respecto al de otros países de la CE durante la mayor parte de los años 80. Las subidas espectaculares en las demás actividades parecen ser, sin embargo, el resultado de una competencia imperfecta y de carencias en el ámbito de los servicios públicos. Teniendo en cuenta que en dichas actividades los salarios no han progresado más que en el resto, se deduce que es probablemente el componente de renta de las profesiones liberales e independientes y de los pequeños empresarios el que se ha incrementado durante este período.

Las prácticas de colusión están muy difundidas en un gran número de asociaciones profesionales (los «colegios profesionales») que, con todo un conjunto de barreras a la entrada, regulan muy estrictamente la actividad de sus miembros y disponen de amplios poderes para la fijación de precios. En virtud de una ley de 1943, estas asociaciones profesionales pueden fijar unos precios mínimos. La existencia de tal régimen en el área de la medicina pri-

DIFERENCIAL DE INFLACION ENTRE ESPAÑA Y EL RESTO DE PAISES DEL SME (Por actividades)



(1) Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Holanda y Reino Unido, excepto en el caso de la rúbrica «servicios, excluyendo arrendamientos», donde no se tiene en cuenta a Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido.

(2) Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda y Holanda, salvo en «servicios, excluyendo arrendamientos», donde no se tiene en cuenta a Irlanda y Luxemburgo.

(3) Precio de producción.

Fuente: OCDE, Principales indicadores económicos.

vada, combinada con las deficiencias de los servicios públicos en materia de sanidad, explican que el precio de la asistencia médica se haya más que doblado desde 1985. Las primas de seguro también han aumentado fuertemente durante el mismo período, especialmente a causa de la posición dominante de los agentes de seguros en este mercado. La fuerte subida de los precios de las reparaciones en el sector de la vivienda (progresión de tres cuartos desde 1985) parece deberse más bien a unas prácticas restrictivas bajo la forma de convenios (como en el caso de los ascensores) o de baremos indicativos establecidos por asociaciones profesionales (caso de los electricistas, por ejemplo) que a una escasez de personal cualificado imputable a la expansión de la construcción. Por otro lado, a los editores se les han impuesto sanciones por acordar los precios de los manuales escolares y universitarios.

Ante la necesidad de mejorar el funcionamiento del mercado interno y de adaptarse a las directivas de la Comunidad Europea, el gobierno ha establecido una nueva Ley de la Competencia, acordando amplios poderes a una jurisdicción independiente: el Tribunal de la Competencia. A esta jurisdicción pueden apelar tanto las autoridades centrales como los particulares, asociaciones y empresas. Además, haciendo uso de la normativa comunitaria, esta ley prohíbe aquellos acuerdos que perjudiquen la competencia, incluidos los abusos determinados por una posición dominante. Asimismo, prevé un control de las ayudas y de los mercados públicos, lo cual es

absolutamente necesario para impedir que las administraciones regionales abusen de sus (cada vez más amplios) poderes discrecionales privilegiando a las empresas locales. En virtud de esta ley, el Tribunal de la Competencia puede imponer sanciones elevadas. Además de ello, el gobierno ha puesto en funcionamiento un conjunto de mecanismos para el examen de proyectos de fusión y de toma de participación.

Aunque esta nueva política sólo lleva dos años en vigor, el Tribunal ha resuelto un gran número de casos. La nueva ley ha tenido amplio eco en la opinión pública y, por primera vez, los medios de comunicación han informado de los asuntos llevados ante el Tribunal. La mayor parte de estos contenciosos se refiere a las actividades de servicios (a título de ejemplo, se han entablado acciones contra los bancos por un acuerdo sobre ciertas comisiones, y contra los mecánicos de automóviles por acordar precios de reparaciones y márgenes de beneficios para los vehículos de segunda mano). Las empresas industriales se han visto, sin embargo, poco afectadas. Al principio, por una preocupación pedagógica, las sanciones eran relativamente bajas; actualmente, son mucho más cuantiosas y tienen un carácter disuasorio (nunca, en los 25 años en que imperó la antigua ley, se habían impuesto sanciones de este tipo).

A la luz de la experiencia de estos últimos años, el gobierno se ha propuesto aportar nuevas mejoras en el ámbito de la política de competencia, y actualmente examina con prejuicio favorable las quejas por prác-

ticas restrictivas en las profesiones liberales. Las asociaciones de consumidores reclaman la supresión del régimen de precios mínimos fijados por los colegios profesionales. El gobierno ha anunciado que desregulará el mercado de seguros en 1992, lo que pondrá fin al monopolio de los agentes de seguros, que son, en parte, responsables del fuerte incremento de las primas desde hace algunos años. Estas medidas deberían contribuir al descenso de dichas primas. Ha anunciado, además, el fin del monopolio de Telefónica en los servicios de alto valor añadido, en particular el fax, el teléfono portátil y la transmisión de datos. También le preocupa el alza de las tarifas de los transportes públicos urbanos, pero sus prerrogativas en esta área son limitadas, ya que, en el marco de la descentralización, la mayoría de las competencias han sido transferidas a niveles inferiores de la Administración.

NOTA

(*) ESPAÑA, informe de la OCDE, publicado por *Estudios Económicos de la OCDE* en marzo de 1992 (págs. 76-80). Traducción del francés de Beatriz Sierra.

caso, de la procedencia de los datos utilizados.

1.1. El consumo de servicios por parte de las familias

La aplicación de la Ley de Engel al caso del consumo de servicios por parte de los individuos o familias constituyó uno de los primeros argumentos (Fischer, 1939) utilizados para explicar el aumento que experimentan los servicios en las economías al desarrollarse, puesto que su demanda o consumo parece que aumenta —dentro del gasto de las familias— a medida que lo hace la renta *per capita*. En otras

palabras, los servicios tienden a mostrar una elevada elasticidad-renta.

El valor crucial de este argumento se ha mantenido ampliamente en la literatura especializada —desde Clark (1940) hasta Fuchs (1968) y Bell (1973)—, y la evidencia empírica, basada en los avances de los coeficientes de gasto de las familias en servicios dentro de los respectivos presupuestos familiares, parecía confirmar sólidamente su validez. Esta no puede, sin duda, ser negada en su totalidad, pero a lo largo de la década de los ochenta ha tenido que ser bastante matizada, al observar y analizar con

mayor profundidad algunas tendencias que se producen —precisamente— en las sociedades más avanzadas.

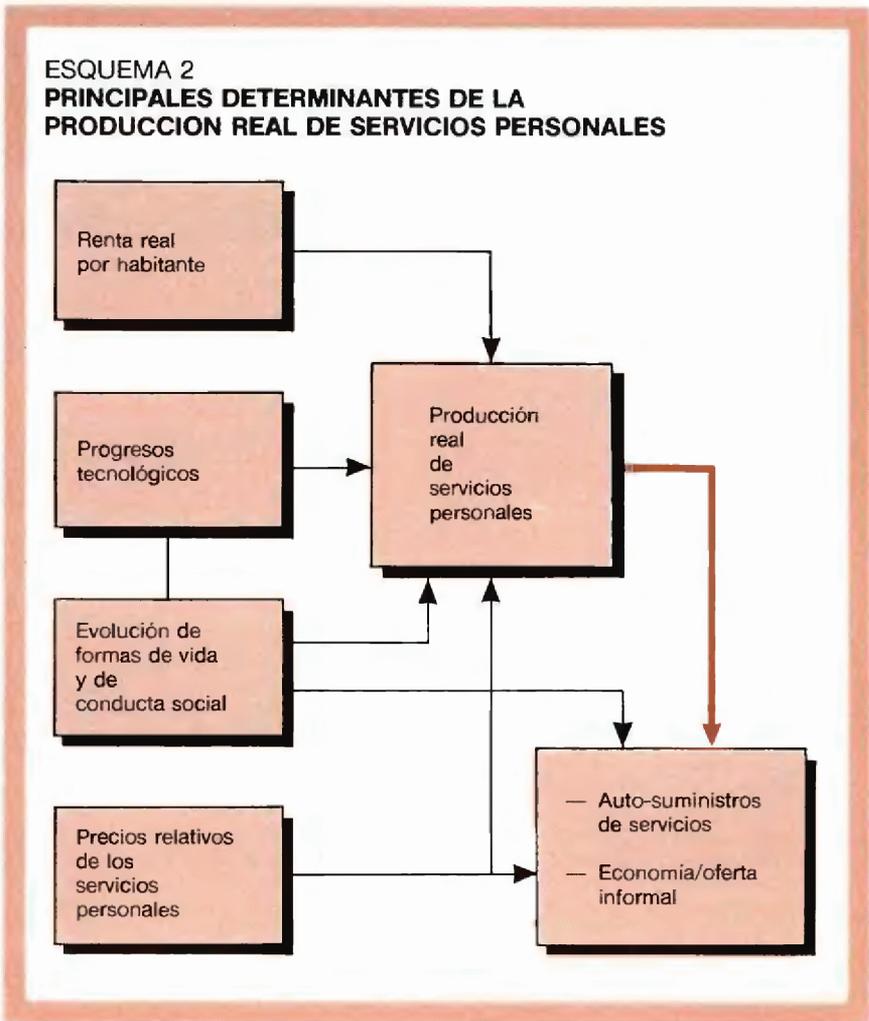
El hecho que ha impulsado los nuevos análisis es la comprobación de que si bien el coeficiente de los gastos en servicios por parte de las familias ha aumentado de forma importante en las tres últimas décadas (en Estados Unidos, Francia, Holanda, Gran Bretaña, y otros países desarrollados), su aumento en valores constantes es —de hecho— bastante lento y, al propio tiempo, se van produciendo cambios significativos en los servicios utilizados (12). Aumenta, por ejem-

plo, el gasto en sanidad (en la salud, en general), en educación, en la práctica de deportes, en actividades ligadas al ocio y vacaciones, así como el gasto en alquileres y en comunicaciones, aunque con diferencias por países en las que no vamos a entrar aquí. Pero, al propio tiempo, otros servicios experimentan un estancamiento en el gasto, cuando no una disminución.

Las causas que permiten explicar la estabilidad o, mejor, el lento avance del gasto real total en servicios por parte de las familias son variadas. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la demanda de servicios es sensible, aparte de al nivel de renta, a las características de la población y sus variaciones (estructura demográfica por edades; cambios en la distribución campo/ciudad; evolución del nivel cultural...).

El gasto en servicios es sensible también, en segundo lugar, a los cambios en las costumbres y formas de vida (por ejemplo, generalización del trabajo de la mujer, que obliga a cubrir servicios que antes se prestaban por ella en la casa; los cambios en la composición y tamaño de las familias; la evolución de las preferencias sociales), ámbito en el que también los cambios tecnológicos tienen una influencia importante.

Por último, no cabe duda de que el gasto, en servicios como en bienes, es sensible a la evolución de *los precios*. En este sentido, el incremento que los precios de los servicios han experimentado en la mayoría de los países más avanzados ha provocado un doble movimiento por parte de los consumidores. Por un lado, un proceso de *sustitución de servicios por bienes* (de la lavandería a la lavadora; del trans-



porte colectivo al automóvil, aunque en ello influyen también otros factores), y por otro, la tendencia/necesidad hacia la *auto-prestación de servicios* por los mismos particulares, dada su carestía o la limitada y decreciente oferta de algunos de ellos (reparaciones en el hogar y *bricolage*, en general; sistemas de educación y aprendizaje personal; y cobertura familiar del ocio, entre otras). Adicionalmente, hay que tener en cuenta que el elevado coste de los servicios hace aparecer también —cuando ello es posible— un segmento de *economía sumergida* a más bajo precio, cuyo gasto no se registra en

las estadísticas de presupuestos familiares.

El esquema 2 muestra sintéticamente, y para el caso de los servicios personales (domésticos, hoteles y restaurantes, mantenimiento y reparaciones, espectáculos y tiempo de ocio, cuidados personales y otros), los factores determinantes de la expansión de su producción, entre los que, por supuesto, la elevación de la renta por habitante (*efecto renta*) sigue siendo un elemento clave, ya que, si bien el gasto relativo en servicios parece tender a estabilizarse en valores reales, el gasto en valores absolutos crece, y si los pre-

cios siguen la tendencia del pasado, la absorción de renta en términos monetarios será todavía mayor.

Además del efecto renta, la demanda/consumo de servicios se verá favorecida en España, en los próximos años, por algunos factores como:

— el incremento del tiempo libre y de las vacaciones;

— la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo (sustitución de tareas);

— la aparición de nuevos servicios vinculados a los avances tecnológicos (comunicaciones, atención médica, etcétera);

— la existencia de más y mejores instalaciones públicas (deportes, alojamiento...);

— diversos factores sociales/institucionales (nuevas formas de

financiación para los gastos de salud, enseñanza, vacaciones);

— las tendencias demográficas, tanto en términos de presencia y gasto de la juventud como en relación con los pensionistas y la tercera edad.

A pesar de las limitaciones estadísticas, los análisis realizados en España han permitido comprobar (13) que algunas de las tendencias antes expuestas se aprecian también en nuestro país, y que seguramente se consolidarán todavía más en el futuro.

Así, junto al hecho de que el gasto relativo, en términos reales sobre el gasto total, aumenta muy *lentamente* (entre 1973 y 1987 sólo gana un punto), se aprecia ya cierta *sustitución* de servicios por bienes que hacen innecesaria su demanda al exterior. Aparece igualmente una tendencia a *extender* la gama de servicios de-

mandados en función del mayor tiempo libre y los períodos de vacaciones (deporte, viajes).

Excluyendo algunas oscilaciones ligadas a la coyuntura de los años centrales de la crisis económica, el análisis de la evolución del gasto de las familias españolas en servicios entre 1973 y 1989 permite concluir que las partidas que absorben mayor volumen de recursos (lo que incluye el efecto del aumento de los precios) son: restaurantes y cafeterías; servicios y reparaciones de la vivienda; transportes; suministro de agua y energía, y esparcimiento y espectáculos. Sin embargo, hay una serie de servicios cuyas tasas de variación son cada vez más altas, a pesar de que el volumen de gasto es todavía relativamente bajo: hoteles y viajes; enseñanza superior; enseñanzas no regladas; servicios para el cuidado personal; comu-

CUADRO N.º 12

TASAS ANUALES MEDIAS DE VARIACION DEL GASTO DE LAS FAMILIAS EN SERVICIOS
(Porcentaje)

GRUPOS	Tasa variación 1980/1973	Tasa variación 1989/1973	Tasa variación 1989/1980
1. Servicios reparación vestido y calzado	17,46	6,67	-1,02
2. Servicios y reparaciones de la vivienda	21,35	12,86	6,68
3. Servicios de suministro de agua y energía	18,74	13,09	8,87
4. Reparaciones ajuar familiar	40,43	21,47	8,54
5. Otros servicios para el hogar	4,54	6,97	8,91
6. Servicio doméstico	13,53	9,77	6,94
7. Servicios médicos	-0,57	4,60	8,80
8. Transporte privado	27,75	16,90	9,10
9. Transporte público urbano	8,88	8,22	7,72
10. Transporte público interurbano	19,85	12,99	7,93
11. Correos y comunicaciones	27,37	17,85	10,95
12. Reparación artículos recreativos	19,06	9,49	2,58
13. Esparcimiento, espectáculos y cultura	14,31	11,84	9,95
14. Enseñanza reglada no universitaria	16,18	10,06	5,53
15. Enseñanza universitaria	14,35	13,89	15,53
16. Otras enseñanzas no regladas	19,97	19,55	19,23
17. Servicios para el cuidado personal	16,34	13,36	11,09
18. Restaurantes y cafés	17,46	15,65	14,26
19. Hoteles y viajes	21,26	16,97	13,72

Fuente: Martín-Guzmán (1991).

nicaciones; servicios médicos y sanitarios privados, y transporte privado (cuadro número 12). Por contra, algunos servicios en los que está dándose ya la autoprestación, o que resultan cada vez más caros, muestran tasas de crecimiento que tienden a ser bastante más reducidas, como sucede en los casos de las reparaciones, el servicio doméstico y otros gastos para el hogar.

Cara al futuro, cabe afirmar, en definitiva, que el gasto familiar en servicios seguirá creciendo. Poco en términos reales, pero mucho más en pesetas corrientes si los precios de los servicios siguen la tendencia al alza de los últimos años, lo que, por otra parte, impulsará los efectos de comportamiento a los que antes nos hemos referido.

1.2. La demanda de servicios por el sistema productivo

El *consumo intermedio* de servicios es también, en todos los países industrializados, uno de los factores clave en el crecimiento del terciario. Los servicios a la producción, en general, y el grupo específico de los servicios a las empresas, en particular, registran aumentos muy importantes en todas las economías (véase la nota «Servicios a empresas: la situación de España en la Comunidad Europea», de L. Rubalcaba, incluida en este mismo número de PAPELES).

En realidad, lo que se está comprobando es que la industria y los servicios son cada vez más complementarios, lo cual está ligado, sobre todo, al nuevo tipo de productos que desde hace unos años se están desarrollando en el mundo y a los cambios organizativos de las empresas industriales (externalización de los

servicios, incremento general de la subcontratación, localización desconcentrada de las fases de la producción, etc.). Sin embargo, tampoco es ajeno a ello el hecho de que bastantes servicios a las empresas han experimentado una creciente especialización y mejoras cualitativas muy importantes, lo cual facilita que los servicios sean cada vez más unos *input importantes* para la industria, tanto en la fase de aprovisionamiento como en la de producción, o en las de venta y post-venta.

La compra de servicios a empresas externas, como proporción del valor de la producción, ha aumentado un 36 por 100 en promedio, entre 1975 y 1986, en Alemania, Italia y Gran Bretaña; otros estudios posteriores sobre algunos países europeos y Estados Unidos muestran incluso aumentos más altos en algunos servicios concretos (telecomunicaciones, consultoría financiera, seguros, y desarrollos tecnológicos). Razones de tipo estrictamente económico (flexibilidad para elegir y cambiar los proveedores de los servicios, inferior coste relativo y mayor calidad) justifican este mayor gasto en esta categoría de servicios y la demanda de los mismos «fuera» de las empresas, en lugar de tratar de autosuministrarse internamente todos los que se consideraran necesarios. Pero, además de ello, algunos estudios disponibles (Illeris, 1989; Petit, 1983; Cuadrado y González, 1988) señalan como causas de la expansión de los servicios a la producción:

- La creciente *complejidad* jurídico-legal de las sociedades modernas y, en particular, la creciente regulación e intervención del Estado y de otras organizaciones supranacionales (la CE, en concreto) en la economía.

- La oferta, cada vez más *diferenciada y compleja*, de fórmulas de financiación y de aseguramiento.

- La *internacionalización de los mercados*, junto con las tendencias en favor de la especialización, la flexibilidad y la diferenciación de productos.

- La propia *abundancia de información* de todo tipo, difícil de conocer y de controlar/aprovechar desde una empresa.

- Los *avances tecnológicos*, en especial en el terreno de las comunicaciones y de la información, y la necesidad de dominarlos y adaptarlos al caso de cada empresa.

- Las *exigencias de los mercados* en términos de diseño de los productos, suministros, servicios post-venta, etc., que las empresas fabricantes no siempre pueden resolver por sí, ni quizá les resulte económico intentarlo.

Los datos comparativos que hemos manejado anteriormente (cuadro n.º 11), aunque muy agregados y con ciertas diferencias metodológicas, indican claramente que el *consumo intermedio* de servicios en España es menor que en otros países más avanzados.

Las investigaciones sobre este tema en España son muy recientes, y no nos proporcionan todavía una base lo suficientemente amplia como para extraer conclusiones. Los análisis a través de las tablas *input-output* pueden aclarar muy bien el tipo de relaciones de interdependencia que existen entre los sectores industriales y los de servicios, pero la información de base oculta en gran parte los servicios que se autoprestan las empresas manufactureras, su gasto real en ser-

vicios y sus motivaciones, que sólo pueden conocerse mediante análisis directos como los que más tarde comentaremos.

Del análisis comparado de las tablas *input-output* españolas (TIOE) de 1970 y 1980 (Baró, 1990) y de un estudio más reciente, teniendo ya en cuenta la TIOE-1985 (Del Río, 1991), se deduce que se está registrando una *integración creciente* de los servicios en las actividades productivas, y en particular en la industria. Algunas ramas de transformación de carácter intermedio (maquinaria, productos metálicos, automoción) y de transformación final (alimentación y bebidas, textil, confección...) son las que muestran una más creciente demanda a los sectores de servicios, avanzando hacia una mayor integración (ver, dentro de esta misma parte de este volumen, la nota de Clemente del Río «Relaciones industria-servicios: el caso español»).

Al descender a un terreno más *microeconómico*, la información obtenida permite dibujar con más claridad algunos aspectos de la situación de nuestra industria en cuanto al uso de servicios. Los resultados más destacables de las investigaciones realizadas hasta ahora son los siguientes (14): 1) la utilización de servicios por las empresas industriales es todavía —con algunas excepciones— bastante baja; 2) además de las grandes empresas, las de tamaño medio —sobre todo si son exportadoras— son las que tienden a utilizar más los servicios, y las que, forzadas por la competencia, parecen más atentas al uso de servicios avanzados, y 3) con carácter general, se aprecia, sin embargo, un desconocimiento de lo que son bastantes servicios a las empresas, con excepción de los más convencio-

nales. (Véase, como ampliación, la nota sobre servicios a empresas de la profesora Elena Mañas que se incluye en este mismo volumen).

Dos ideas finales pueden entresacarse de lo expuesto en relación con el consumo intermedio de servicios y su tendencia como fuerza que *impulsa* el crecimiento del sector en España. La primera es que el nivel en el que se encuentra nuestro país es claramente *más bajo* que el de las economías europeas más avanzadas. Hay pues, cara al futuro, un margen de crecimiento importante, y no sólo en función de dicho desfase, sino porque la incorporación a la CE impulsará nuestro acercamiento al ritmo de transformación que han seguido y siguen dichas economías. La segunda es, sin embargo, que si bien las investigaciones desarrolladas observan síntomas de una mayor dinamización de la demanda de servicios a la producción, en nuestro país subsiste una considerable inercia y falta de información al respecto. Operar en un *contexto más competitivo* es el mecanismo que más induce a una utilización más intensa de servicios por parte de las industrias manufactureras, lo que está ligado, asimismo, a la introducción de nuevas formas de producción y de distribución.

1.3. La demanda exterior de servicios

El peso de los servicios en los ingresos de la balanza por cuenta corriente supera el 48 por 100 en Gran Bretaña, el 40 por 100 en Bélgica y Estados Unidos, y el 35 por 100 en Francia. Italia está, sin embargo, en una posición mucho más retrasada (23 por 100), y España, cuyos ingresos por servicios respecto a los por cuenta

corriente alcanzaban el 39,9 por 100 en 1986, ha reducido este porcentaje al crecer mucho más deprisa los intercambios de bienes en los últimos años.

Todos estos porcentajes incluyen, sin embargo, las rentas por inversiones en el extranjero, que, en sentido estricto, no deberían considerarse una exportación de servicios. Hay que añadir, además, que las estadísticas relativas a los intercambios de servicios presentan, realmente, muchas carencias ligadas a la forma de contabilización de los ingresos y pagos en esta sección de las balanzas de pagos; si bien hay que reconocer que a ello contribuye la naturaleza misma de algunos servicios, que muchas veces no cruzan siquiera la frontera del país exportador.

Las balanzas corrientes de todos los grupos de países, pero en particular las de los más industrializados, muestran claramente que el comercio internacional de servicios mantiene una tendencia *creciente*, aunque no excesivamente distinta del comercio de bienes (15). En general, los transportes y viajes han aumentado menos deprisa que el comercio, en su conjunto, por distintas causas. En el caso de los transportes, las mejoras de la productividad han permitido reducir, a largo plazo, el gasto global en transporte en relación con el comercio de bienes. El gasto en turismo se vio muy afectado (globalmente) por la crisis y las menores tasas de crecimiento de los países desarrollados, aunque a partir de 1983 su tasa de crecimiento anual ha vuelto a recuperarse. En el bloque de «otros servicios», formado en realidad por servicios especializados (principalmente, los prestados a empresas), a escala internacional se observa el estancamiento de al-

gunos (avitallamiento de buques, ingeniería, consultorías) y la expansión de otros (seguros, patentes, comunicaciones). La tendencia a efectuar inversiones directas en los países donde hay mercados (ver apartado IV.2.1) explican algunos cambios en los servicios a empresas.

Desde antes de los sesenta, España ha disfrutado de una balanza de servicios muy positiva que, durante años, ha compensado con creces los déficit derivados de los intercambios de mercancías. Como se sabe, el turismo ha sido, dentro de dicha balanza, el elemento fundamental, mientras que toda una serie de capítulos de exportación de servicios, que son muy dinámicos en otros países industriales —Francia, Gran Bretaña, Holanda—, tienen una baja representación en nuestro país (consultoría, tecnología, seguros...), exceptuando el caso de los ingresos por servicios portuarios y el aprovisionamiento de buques.

Lo que es innegable, en todo caso, es que esta demanda exterior de servicios ha operado como un factor muy importante en el desarrollo del sector de servicios español, e incluso en la rápida *terciarización* de nuestra economía en relación con otras. Es más, a pesar de la inflexión que se ha producido en el caso del turismo, cabe prever que así seguirá ocurriendo en los próximos años; con una diferencia importante: los pagos por servicios también se están incrementando de forma muy sustancial, y lo lógico es que esta tendencia continúe también en el futuro, lo que reducirá los saldos positivos de algunos renglones de la balanza de servicios (turismo, escalas de navíos, fletes) y seguramente aumentará los que son negativos (comisiones de exportaciones, pa-

tentes y asistencia técnica, reaseguros, etc.). La incidencia del Acta Unica en este terreno, en lo que supone de apertura y liberalización, es muy difícil de estimar en estos momentos, y tampoco será fácil «seguirla» al desaparecer algunos controles y registros que hasta ahora existían. Lo cual no significa que sus efectos no vayan a ser positivos, por los motivos que expondremos dentro del próximo apartado.

2. Evolución del entorno

La actividad económica, en su conjunto, está experimentando importantes cambios en los últimos años. Las causas de la última crisis internacional eran bastante más complejas que las que afloraron al principio, y sus consecuencias tampoco acabaron con los problemas de ajuste, sino que han dado paso a cambios en los procesos de producción, en los productos demandados, en la organización de las empresas y sus estrategias, y, *last but not least*, en la aceleración de algunos procesos que en los años setenta estaban ya incoados.

Los servicios, por muchas razones, pero sobre todo por su interrelación con la industria, no quedan al margen de todo lo anterior. Su entorno cambia también *más rápidamente* que en el pasado, y esto implica una serie de impulsos —en gran parte externos— en favor de la modernización y reestructuración de bastantes de sus ramas.

Tres cambios parecen especialmente decisivos, aunque no son los únicos: la creciente internacionalización de los mercados y las relaciones económicas, los efectos de los cambios tecnoló-

gicos en los servicios y el avance hacia la Europa de 1993.

2.1. El proceso de internacionalización en los servicios

La internacionalización de las economías es un hecho innegable, que avanza año tras año. El incremento del comercio internacional y de las inversiones directas en el exterior son dos de sus principales manifestaciones. Las facilidades de transporte y las rápidas comunicaciones también la favorecen. Pero la fuerza impulsora más decisiva radica en que un creciente número de países considera que una progresiva y concertada eliminación de los obstáculos al comercio de bienes y servicios es el camino para garantizar el crecimiento económico.

Esta mayor *internacionalización*, que puede concebirse también como un avance hacia la *globalización* —en la que las costumbres y formas de vida («la aldea global»), los productos, y una estructura industrial mundial (Naisbitt, 1982; Porter, 1990) se superponen a la estructura tradicional de especialización internacional—, afecta muy directamente a los servicios, a pesar de la tendencia de éstos hacia la *fragmentación de los mercados* (ver IV.1.1 y IV.1.2).

Segal (1989) ha sugerido que las fuerzas que están contribuyendo a la globalización de los servicios pueden agruparse en cuatro grandes bloques: 1) la inexorable evolución de estas actividades hacia fórmulas cada vez más capital-intensivas; 2) la emergencia de mercados globales y del «consumidor global», que desea encontrar en todo lugar los productos y servicios conocidos y más estandarizados; 3) las pre-

CUADRO N.º 13

ENTRADAS DE INVERSION DIRECTA EXTRANJERA EN LA CE
 (Según origen y por sectores 1984-88)
 (En billones —miles de millones— de ecus)

ORIGEN	SECTOR	1984	1985	1986	1987	1988
Extra-CE	Energía	0,3	1,2	0,6	-0,1	-2,2
	Manufacturas	2,1	0,8	1,1	5,2	7,4
	Servicios (a)	2,6	2,1	4,0	5,8	6,9
	Propiedad Inmobiliaria	1,1	1,1	0,9	1,3	1,7
	TOTAL (b)	6,2	5,6	6,8	12,6	14,3
Intra-CE	Energía	-0,2	-0,4	3,0	1,2	4,1
	Manufacturas	1,5	2,0	0,8	2,9	6,2
	Servicios (a)	2,1	2,9	5,0	6,3	9,9
	Propiedad Inmobiliaria	1,0	1,5	1,2	1,8	2,6
	TOTAL (b)	4,4	5,7	10,4	11,7	23,0
Mundo	Energía	0,1	0,8	3,6	1,1	1,9
	Manufacturas	3,6	2,8	1,9	8,1	13,6
	Servicios (a)	4,7	5,0	9,0	12,1	16,8
	Propiedad Inmobiliaria	2,1	2,6	2,1	3,1	4,3
	TOTAL (b)	10,6	11,3	17,2	24,3	37,3

(a) Incluye construcción.

(b) Incluye partidas no asignadas.

Fuente: EUROSTAT. Tomado de Sapir (1991b).

siones en favor de la desregulación y del proteccionismo, y 4) la aceleración del ciclo de vida de las tecnologías, que favorece los cambios rápidos y la difusión de nuevas tecnologías aplicadas a los servicios.

No es difícil encontrar ejemplos que muestran (Laurencin, 1991) algunas de las dimensiones de este proceso:

- Las facilidades cada vez mayores para suministrar prestaciones a *larga distancia*: redes de datos, servicios de información continua o discrecional, realización de diagnósticos y otros.

- La conexión de algunas actividades con las grandes redes internacionales, que acelera la internacionalización/globalización del mercado y del producto (co-

nexión del turismo con los transportes aéreos; de los servicios a las empresas de distintos países, y de ellas con la industria informática).

- Las ventajas asociadas al logro de una *mayor dimensión de las empresas y de los mercados*, que se obtienen, por ejemplo, en los servicios basados o desarrollados en redes, como las telecomunicaciones, los transportes, los servicios financieros e incluso los de distribución.

- La creciente *estandarización o diferenciación tipificada* de las prestaciones, que se ofrecen en modalidades y paquetes casi idénticos en mercados cada vez más amplios, como ocurre en los ámbitos del turismo, los transportes regulares y tipo *charter*, los seguros, etcétera.

- La conveniencia/necesidad de ampliar al máximo el mercado, lo que exige el uso de *tecnologías y logísticas muy costosas*, con un umbral de rentabilidad elevado (transporte marítimo de mercancías; transporte aéreo; grandes redes de distribución y comercio), o también la aplicación de fórmulas más *flexibles*, como las asociaciones de empresas a escala internacional o el sistema de franquicias.

El grado de internacionalización de los distintos servicios es, sin duda, muy desigual: elevado en algunos casos y nulo todavía en otros. Pero se trata de un proceso que puede calificarse ya como imparable. En el ámbito de la CE, encuentra refrendo empírico en varios frentes: 1) en la expansión del comercio intra-

CUADRO N.º 14

FUSIONES Y ADQUISICIONES MAYORITARIAS EN LA CE
Por tipos de operaciones y por sectores 1984/85 - 1989/90

SECTOR	OPERACIONES NACIONALES						OPERACIONES COMUNITARIAS					
	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90
Total	193	199	290	321	352	353	60	65	90	145	225	315
Manufacturas	146	145	211	214	233	241	44	52	75	111	197	257
Servicios	47	44	79	107	119	112	16	13	15	34	28	58
Distribución	30	27	40	40	53	31	3	6	5	8	4	17
Banca	10	12	22	53	51	65	6	4	3	12	16	23
Seguros	7	5	17	14	15	16	7	3	7	14	8	18

SECTOR	OPERACIONES INTERNACIONALES						TODAS LAS OPERACIONES					
	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90
Total	22	43	35	92	89	165	275	297	415	558	666	833
Manufacturas	18	30	17	58	62	124	208	227	303	383	492	622
Servicios	4	13	18	34	27	41	67	70	112	175	174	211
Distribución	1	0	4	9	1	4	34	33	49	57	58	52
Banca	2	9	10	13	16	25	18	25	35	78	83	113
Seguros	1	4	4	12	10	12	15	12	28	40	33	46

Fuente: EC Commission, *Anual Reports on Competition Policy*.

comunitario de servicios (Sapir, 1991b), donde los crecimientos del mercado audio-visual (films/televisión), de las telecomunicaciones y de los servicios financieros (banca y seguros) son muy importantes; 2) en el aumento de las inversiones directas en empresas de servicios, que constituyen una fórmula clave para «salvar» la fragmentación de los mercados, y 3) en el número de las operaciones de fusión y absorción de empresas realizadas en distintos países, que también se han acelerado.

El cuadro n.º 13 muestra que los servicios representaron cerca de la mitad de las inversiones foráneas directas en la CE entre 1984 y 1988, tanto de las procedentes de fuera como de los países de la propia Comunidad. El cuadro n.º 14 ilustra, por su parte, el hecho de que el número de absorciones y adquisiciones tam-

bién ha aumentado en los últimos años en el ámbito comunitario; en particular, como consecuencia del desarrollo del programa de 1992. Las operaciones de carácter nacional han crecido, pero, sobre todo, se han acelerado las de ámbito comunitario y las internacionales (resto del mundo). La cuantía de las operaciones también registra un fuerte ascenso (global y medio) durante el período indicado.

2.2. Los cambios tecnológicos

El desarrollo y aplicación de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones ha significado un revulsivo muy importante para un gran número de servicios, desde el comercio hasta los servicios financieros, pasando por la educación, la sanidad y algunas profesiones liberales. Y si consideramos el pro-

greso técnico como un concepto más amplio (incluyendo, por tanto, otros avances técnicos y organizativos), la evolución de los servicios hacia un planteamiento cada vez más intensivo en capital, con ganancias de calidad y de productividad crecientes, parece que no puede negarse, aunque la evidencia empírica sea más difícil de probar por falta de registros estadísticos adecuados.

La evolución de los servicios más tradicionales va unida, en este aspecto, a la aparición de *nuevos servicios*. Los casos de la banca, el comercio al por menor y las grandes superficies (véase la nota de J. Casares «Revolución emergente en la distribución comercial» en esta misma parte de este volumen), así como las nuevas modalidades de oferta turística, son ejemplos de innovación y mejora del nivel de eficiencia. Las nuevas tecno-

logías de la información y la comunicación permiten, además, desarrollar mucho más eficazmente las actividades de *servicios en red*, facilitando la ampliación de la gama de productos o servicios que se ofertan. El proceso de transformación que están registrando los grandes almacenes (que actúan también como agencia de viajes, banco, empresa de decoración, etc.), las compañías de seguros y la propia banca son buenos ejemplos al respecto. Sus redes se amplían y la gama de productos lo hace también de manera espectacular, entrando en campos muy distintos de los que antes eran los suyos.

La introducción de avances tecnológicos en los servicios se realiza según las modalidades que han sido habituales en la industria: inversiones, racionalización del trabajo y, cuando es posible, estandarización de los productos. Desde el punto de vista empresarial, pueden darse simultáneamente —y de hecho se dan— dos tipos de estrategias que la tecnología también facilita: la *concentración*, en busca de economías de escala, y la *segmentación*, tratando de aprovechar núcleos de especialización dentro de una misma rama o familia de servicios. El campo de los servicios financieros y los de las empresas de consultoría y auditoría ofrecen ejemplos de ambas alternativas; pero siempre con *inversiones cada vez más importantes* en equipo y en capital humano.

En este sentido, y al igual que en la industria, las inversiones en capital y tecnología no sólo están permitiendo mejorar apreciablemente la calidad y la rentabilidad de algunas ramas de servicios, sino que conducen —antes o después— a una reducción de la mano de obra necesaria. La sus-

titución de factor trabajo por capital se está dando ya en bastantes actividades terciarias, que muestran —como anteriormente hemos visto— un progreso muy débil del empleo, cuando no una reducción. Lo cual implica, por otra parte, un *proceso de «despersonalización»* del servicio que puede advertirse ya en actividades como la hostelería y restaurantes (*fast-food*), los transportes, las instituciones financieras, e incluso en algunos servicios colectivos (sanidad, educación) y personales, que cada vez tienden a serlo menos.

2.3. La eliminación de barreras y la Europa de 1993

Aunque el Tratado de Roma señaló que «las restricciones a la libertad de suministro de servicios dentro de la Comunidad... deben ser progresivamente abolidas durante el período transitorio» (artículo 59) y que «las restricciones al libre establecimiento... deben desaparecer en sucesivas fases en el curso del período transitorio» (art. 52), lo cierto es que el avance en ambas direcciones había sido muy escaso hasta la aprobación del Acta Única. Los gobiernos no sólo mantuvieron y aumentaron los niveles de regulación (con la excepción —relativa— de Gran Bretaña y algunos leves intentos en Holanda), sino que las normas de los distintos países presentan entre sí diferencias muy importantes. La consecuencia lógica de todo ello ha sido una *doble fragmentación* de los mercados de servicios:

- *Fragmentación a escala comunitaria*, derivada de las *restricciones al libre juego de la competencia impuestas por los países*: reservas nacionales para determinados servicios (teleco-

municaciones, correos, información); regulaciones propias sobre tarifas y entrada de nuevos oferentes (en transporte y algunos servicios a empresas); obstáculos a la inversión directa extranjera, y diferencias normativas en sanidad, normalización, etcétera.

- *Fragmentación y limitaciones a la competencia en el interior de los países*, gracias a: la legislación sobre protección al consumidor o las de carácter social; las normas operativas estatales (banca), técnicas (telecomunicaciones, televisión) y administrativas (comercio al detalle y otros), y las reglas propias de los distintos grupos de profesionales (colegios y asociaciones), entre otras.

El Libro Blanco de la Comisión para el Consejo Europeo sobre la terminación del mercado interior (1985) marcó el principio de una nueva etapa. En él se han inspirado los cambios que desde 1988 se han ido introduciendo ya por la CE en varias actividades (banca, servicios financieros, telecomunicaciones, servicios de información y transportes, de forma destacada) y los acuerdos para la supresión de las *barreras no aduaneras* en la industria y los servicios, encuadrados dentro del programa de la Europa de 1992.

En el caso concreto de los servicios, la puesta en práctica del «gran mercado interior» avanza siguiendo dos vías:

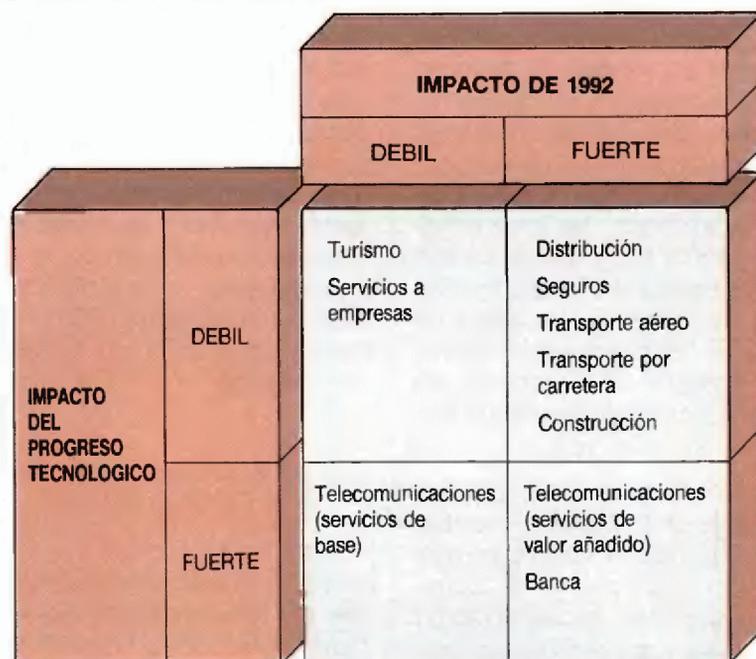
- *Rompiendo la barreras de acceso a los sectores reglamentados* (transportes, telecomunicaciones, servicios financieros, bastantes profesiones liberales), mediante la aprobación de *medidas sectoriales*, como la supresión del sistema de contingentes y cuotas en los transportes, la clarificación de las reglas de con-

currencia y la liberalización de los «servicios avanzados» en las telecomunicaciones, así como la libertad de establecimiento en los distintos países miembros, el reconocimiento de títulos, etcétera.

- *Facilitando*, de hecho, el desarrollo de redes de producción y venta de servicios dentro de la Comunidad, mediante normas y medidas de carácter horizontal: derecho de sociedades; integración y cooperación entre empresas; libre circulación de capitales; homogeneización de los sistemas de información y comunicación, y otros.

No es posible entrar aquí en detalles de carácter sectorial, puesto que ello requeriría un detenido análisis caso por caso (16). Hay un aspecto, sin embargo, que tiene una gran importancia para la evolución de los servicios dentro de la CE. La Comisión ha pasado de un enfoque en el que lo que se quería era afrontar *todos* los problemas —verticales y horizontales— del terciario, lo que supondría una tarea enormemente compleja, a lo que se ha llamado *la nouvelle approche*, que permite superar la dificultad de armonizar las distintas reglamentaciones y normas ligadas a los hábitos y prácticas nacionales. La instauración del principio del «reconocimiento mutuo» (y del *home country control* en el caso de una actividad poco importante en el extranjero) simplifica enormemente el problema, ya que cada país acepta que un producto o un servicio proveniente de otro puede entrar en el mercado si está legalmente comercializado en el país de origen. De esta forma, la *armonización* se limita a los aspectos esenciales (sanidad y protección del consumidor, por ejemplo), y las barreras y dificultades que subsisten para el libre establecimiento

ESQUEMA 3 REESTRUCTURACION DE LOS SECTORES DE SERVICIOS



Fuente: D.G. II. Avance.

y la libre prestación de servicios pueden disiparse con más facilidad. Lo cual supone, evidentemente, que en un plazo no excesivamente largo podrán incrementarse muy sustancialmente los niveles de concurrencia en la oferta de bastantes servicios dentro de la Comunidad.

El avance hacia un único mercado tropieza, sin embargo, en los servicios, con dificultades que apenas se dan en el caso de los bienes.

En el terreno de las *barreras legales* (las que derivan de la existencia de normas que suponen un obstáculo para el derecho a establecerse o a ejercer una profesión —notarios, agentes de seguridad, contratación de empleo temporal, etc.—), el avance ha-

cia la unificación puede, indudablemente, lograrse a corto/medio plazo. De hecho, la Comisión está impulsando la aprobación de normas jurídicas generales que permitan superar dichas barreras. La directiva 89/48/CE (enero 1991) terminó, por ejemplo, con la exigencia del diploma nacional para ejercer un buen número de actividades, aunque estableció un sistema de equivalencias para garantizar la calidad. Otras directivas y reglamentos comunitarios sobre la banca y los transportes pueden situarse en esta misma dirección.

Las *barreras económicas* (monopolios públicos o privados y otros impedimentos, como las restricciones en las compras y en la demanda de servicios por parte del sector público, la falta de di-

fusión de información, etc.) pueden superarse también en un plazo relativamente breve.

Pero las *barreras intrasectoriales* (derivadas de normas específicas, códigos de conducta, exigencia de certificados, controles de calidad, etc., ... dentro de una profesión o servicio) son bastante más complicadas de remover, y las de carácter *socio-cultural* (lingüísticas, de origen ético-religioso, de conducta social, etc.) seguirán pesando, por mucho tiempo, como un obstáculo para la concurrencia en los servicios no estandarizables y/o con un fuerte componente personal.

Lo que, en cualquier caso, está fuera de toda duda es que el programa de 1992 está comportando ya importantes procesos de *reestructuración* en algunas actividades de servicios. Del estudio, todavía en curso, de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comunidad sobre los cambios en el sector y sus perspectivas, se deduce que siete ramas de las nueve estudiadas conocen una fuerte reestructuración, debido a las previsiones para 1992, que en algunos casos se refuerza por la introducción de las nuevas tecnologías. Los dos sectores menos afectados son turismo y servicios a empresas (esquema 3).

No hay que olvidar, por otra parte, que las consecuencias de dicha reestructuración pueden verse *potenciadas* por la evolución de la demanda. En los seguros, por ejemplo, la demanda está estabilizada en los países comunitarios más ricos, mientras que crece fuertemente en los menos desarrollados, destacando España, con un aumento del 12 por 100 de las primas entre 1989-1995. También en banca hay diferencias, y España figura entre

los países con una previsible mayor expansión entre 1989-1995 (4,3 y 5,2 por 100, para la CE y España, respectivamente). La reestructuración del transporte por carretera y de la distribución comercial está siendo rápida, y proseguirá en los próximos años con unos planteamientos claramente transnacionales y con efectos distintos según la situación de partida de cada país.

VI. UNA POLITICA PARA LOS SERVICIOS

Al comienzo de este trabajo, se afirmaba que todos los gobiernos han desarrollado algún tipo de «política» en relación con los servicios. En el caso de algunas ramas concretas, quizá quepa hablar de abandono, de «no-política», pero en la mayoría de ellas, y el caso español constituye un excelente ejemplo, las acciones gubernamentales se han inclinado fácilmente hacia el intervencionismo y la regulación, subvalorando claramente las relaciones de los servicios con el resto de las actividades productivas y, por tanto, los efectos, directos e indirectos, de dichas actuaciones.

El recorrido efectuado en este trabajo proporciona un considerable apoyo a la tesis, enunciada también al principio, de que hay que aprovechar los cambios y tendencias en curso para *impulsar* la modernización y dinamización del sector en nuestro país, con el apoyo de una política orientada decididamente a intensificar la competencia (interna y externa), aboliendo las regulaciones y barreras innecesarias.

Varios puntos han quedado claros en las secciones III y IV del artículo.

El *primero* es que el crecimiento de los servicios se caracteriza, fundamentalmente, por tres hechos que están estrechamente interrelacionados: la fuerte expansión del empleo; una productividad del trabajo más baja que en los demás sectores, y que además crece más lentamente; y, por último, un aumento de los precios claramente superior a la media, con diferencias particularmente marcadas en relación con la agricultura y la industria.

El *segundo* es que el bajo crecimiento de la productividad de los servicios (magnitud de compleja medición, por otra parte) puede explicarse por la dificultad que existe, en general, para sustituir factor trabajo por capital en bastantes de las actividades de servicios, así como para incorporar progresos técnicos en una medida comparable con los demás sectores productivos.

El *tercero*, que también afecta, obviamente, a la productividad y eficiencia del sector, aunque tiene mucho mayor alcance, es que los servicios han sido —casi sin excepción— un sector «protegido». La propia naturaleza de los servicios —que, en general, deben producirse y consumirse simultáneamente y casi siempre en un mismo lugar, lo que es tanto como decir que no son almacenables y que no viajan— contribuye a que esto suceda. Pero, adicionalmente, la intervención del sector público, como suministrador de algunos servicios y mediante el desarrollo de una tupida actividad reguladora, ha reforzado ese carácter «abrigado» de la competencia que observamos en toda una serie de servicios, lo cual contribuye también a explicar la baja productividad del sector en su conjunto y muchas de sus ineficiencias.

1. Una oportunidad de dinamización y modernización

Hay varias razones por las cuales creo que puede afirmarse que esta «década fin de siglo» constituye una excepcional oportunidad para activar la evolución del sector servicios español y para hacer que acabe siendo mucho más eficiente. De hecho, la década de los ochenta registró ya algunos cambios bastante significativos en varias ramas del terciario (comercio, banca, comunicaciones y servicios a empresas, por ejemplo) que, sin duda, continuarán en los próximos años, extendiéndose también a otras actividades.

Lo primero que hay que señalar es que los servicios continuarán creciendo —como veíamos en V.1— gracias al seguro impulso que van a seguir recibiendo desde el lado de la demanda. Impulso que, por supuesto, también implica *cambios*, ya que el consumo de servicios por parte de las familias, y sobre todo el que realiza el sistema productivo al utilizar distintos servicios como *input* (consumos intermedios), están imponiendo variaciones importantes tanto en los servicios demandados y/o en regresión como en cuanto a la calidad, precio y condiciones en que tales servicios se ofrecen.

Pero lo que seguramente es más importante para la evolución del sector es que están teniendo lugar cambios cruciales en lo que aquí hemos denominado su «entorno», al considerar que se trata de procesos que no afectan únicamente al terciario, sino a toda la actividad económica. En esta línea, deben situarse claramente:

- El avance hacia una internacionalización/globalización de la

producción de servicios, que va unida al aumento del comercio y de las inversiones directas extranjeras en el sector, pero también a la homogeneización de las demandas, la estandarización de los productos —cuando es posible—, la formación de redes de empresas y el propio crecimiento y diversificación de los grandes grupos europeos y paneuropeos.

- La introducción de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en los servicios, que está significando un auténtico revulsivo para muchas actividades terciarias, al transformar las formas de producción y los productos tradicionales al tiempo que facilitan la aparición de otros que son nuevos.

- El proceso de eliminación de «barreras» que se ha abierto en la CE como consecuencia de las propuestas de avance hacia un mercado único, que si bien afecta también a la industria, tiene para los servicios una significación muy especial, ya que pretende romper ese carácter «protegido» y «abrigado» de muchos servicios al que antes nos hemos referido, abarcando incluso áreas que —como las actividades profesionales y los servicios personales— parecían especialmente bien resguardadas.

En el apartado V.2, se han analizado con un mínimo detenimiento estos cambios del entorno. La apertura e integración de la economía española con las del resto de los países más avanzados permite pensar que los efectos de estos cambios —*desde fuera*— pueden ser decisivos para activar la modernización del sector servicios. A costa, probablemente, de una menor creación de empleo en los próximos años y de cierta «despersonalización» de bastantes servicios.

La realización del mercado único abre, en todos los países de la Comunidad, la posibilidad de obtener ganancias muy significativas en términos de eficiencia, al permitir explotar mayores economías de escala y de especialización. Un mercado más amplio ofrece también oportunidades para introducir tecnologías que puedan ser rentables. Y la abolición de las barreras legales, económicas e intrasectoriales —aunque no sea un proceso inmediato— aminorará claramente la *fragmentación de los mercados* a la que antes hicimos especial referencia.

No es menos cierto, sin embargo, que todos estos cambios implican la necesidad/obligación de importantes *procesos de reestructuración* en distintas ramas de servicios. A ello nos hemos referido ya en la última parte del apartado V.2, tomando como referencia los primeros resultados de un estudio —todavía en curso— que se realiza en la Comisión. España no puede quedar —no quedará— al margen de estas reestructuraciones, menos dolorosas quizá que la que ha tenido que realizar la industria. Algunas de ellas están ya en marcha desde hace varios años. Otras están iniciándose todavía o siguen pendientes. Pero lo que es improbable es que pueda mantenerse el «minifundismo» que domina en sectores como el comercio minorista —con licencias en áreas urbanas equivalentes a 500/600 habitantes—, en los bares y restaurantes, o en la banca y las cajas de ahorros, con oficinas que no cubren los mínimos de 160-175 millones de pesetas en depósitos por empleado.

2. Opciones de política económica

Teóricamente, la situación actual de los servicios y la evolución de su entorno dejan abiertas algunas posibilidades de actuación que no son coincidentes. Podríamos hablar incluso de dos grandes *escenarios* de política económica:

- *El escenario «proteccionista»*, que se identificaría, esencialmente, con un reforzamiento del protagonismo del sector público (desarrollo de los servicios de no-mercado; intervencionismo regulador; recurso más fácil al Presupuesto para resolver los problemas, etc.) y con la adopción de medidas que permitan, ante todo, la conservación a corto plazo de los puestos de trabajo y el aumento del empleo frente a los problemas de reestructuración de los sectores, aunque sea a costa de una inferior productividad.

En relación con la actual orientación de la CE, este «escenario» implicaría la adopción de una postura conservadora y, sobre todo, pasiva en cuanto a la supresión de las distintas «barreras» que la Comunidad intenta eliminar, tratando de retardar el proceso.

- *El escenario «de progreso»* concedería clara prioridad al fomento de la competencia en el sector, con objeto de forzar y acelerar su modernización, y buscando la mejora de la eficiencia y la productividad.

En relación con la CE, este «escenario» llevaría a asumir y apoyar todas las decisiones comunitarias conducentes a la supresión de los obstáculos al mercado único, modulando solamente la toma de posición de España o la aplicación de alguna medida de este tipo en el (los) caso(s)

en que los problemas inmediatos de adaptación de una medida precisen de un plazo mínimo. Además de ello, este «escenario» incorporaría otras actuaciones políticas propias relativas a los sectores privado y público de servicios, así como al mercado de trabajo, todas ellas orientadas por los principios del mercado y el logro de mejoras en la eficiencia. A ellas haré referencia más tarde.

Al no estar configurados como posturas extremas (proteccionismo absoluto, liberalismo radical), ambos escenarios son posibles. En la medida en que España está en la CE y ha asumido el Acta Unica, una toma de posición intervencionista/proteccionista extrema, evidentemente, no cabe; pero es posible adoptar posiciones conservadoras y dilatorias, como España ha hecho ya en algunos casos —transporte aéreo, telecomunicaciones—, considerando las conveniencias de las compañías que tienen el monopolio del respectivo servicio. Como también son, o pueden ser, conservadoras las posiciones de defensa del pequeño comercio frente a la instalación de las grandes superficies, o la petición de ayuda y protección para sectores hoteleros en crisis, que han podido verse en determinadas autoridades regionales y locales.

El autor de este trabajo considera que el aquí denominado «escenario de progreso» proporciona la base de partida adecuada para la política de servicios que España necesita en estos momentos. La puesta en práctica de las acciones y normas comunitarias orientadas a la llamada *Europa del 93* (aunque el horizonte real se extiende más allá de esta fecha) constituye una singular *oportunidad* para dar una serie de pasos de *desregulación*

que quizás hubiésemos tardado muchos años en adoptar. Además, ello implica también una apertura a la llegada de impulsos desde el exterior (inversión directa, establecimiento de acuerdos de cooperación, etc.) que pueden ser —están siendo ya— muy beneficiosos.

Como antes se ha dicho, en el marco de este «escenario» deben tener cabida también una serie de actuaciones propias que, sin afán de exhaustividad, podríamos concretar en tres frentes:

1) *Servicios ofrecidos por el sector privado*

Existe un amplio margen para *reducir o eliminar*, antes incluso de que se acuerde en la CE, las *regulaciones* vigentes; por ejemplo, en el caso de los transportes (por carretera y aéreo interior) o en el de la exigencia de títulos adicionales para el ejercicio de determinadas profesiones (administrador de fincas, corredores inmobiliarios, etc.) que están sujetas, de hecho, a un cierto techo en cuanto al número. Cabe asimismo, y sin perjuicio de las adecuadas precauciones, una mayor liberalización en los ámbitos de la sanidad (prestación privada de servicios) y la educación (ámbitos de formación profesional, titulaciones medias y Universidad).

2) *Servicios ofrecidos por el sector público*

Se impone aquí un análisis de las posibilidades más inmediatas de privatización, como medio para que no se incremente la dimensión del sector público, y como medio, también, para hacer más eficiente la oferta de servicios públicos.

Indudablemente, los principios

del mercado no son válidos para regular el proceso de producción de bienes públicos (Fuentes Quintana, 1987; Barea, 1992), ya que su provisión no viene determinada ni por las expectativas de beneficios por parte de los productores ni por la demanda individual de los consumidores. Razones de carácter político-social, valoradas por las autoridades públicas y por los representantes legales de la sociedad, deben ser las que apoyen la necesidad de producirlos. Pero no por ello hay que concluir que debe ser siempre, y forzosamente, el propio sector público quien los produzca, ya que un(os) agente(s) privado(s) puede(n) hacerlo, quizá, de forma más eficiente. La empresa privada suele emplear, por principio, técnicas de empresa en la producción y suministro de servicios, mientras el sector público tiende a aplicar criterios administrativos, sin un análisis real de los costes ni de la productividad, cuando los costes por unidad producida son bastante más elevados, en muchos casos, que en el sector privado (Barea, 1992). Lo cual implica, además, que el sector público traslada su ineficiencia al resto de la economía en forma de impuestos y, quizá, de un mal servicio, que debe ser suplido por vías alternativas de carácter privado como actualmente sucede con el servicio de correos, algunos transportes y determinados servicios relacionados con la sanidad, cuando menos.

La experiencia muestra que las empresas y organismos públicos, al menos en España, no suponen una garantía en la provisión de los servicios públicos de los que se responsabilizan (conflictividad) y que una falta de rentabilidad crónica, con una estructura de costes mal conocida o inadecuada, son también posibles (Mon-

toro, 1991; Segura, 1992) (17). La *privatización* de algunos servicios y empresas públicas, o por lo menos de una parte de ellos (determinados servicios del ferrocarril y del transporte por carretera; el transporte aéreo interior; los servicios telefónicos no básicos, entre otros), podría dar lugar, por una parte, a una gestión más eficaz y, por otra, a clarificar los costes y mejorar la eficiencia en aquellos servicios que es conveniente (quizás incluso obligado) mantener dentro del sector público en razón de su propia naturaleza o de necesidades muy concretas de cobertura social.

Las actuales exigencias de control del déficit público (Acuerdos de Maastricht) son coherentes con estas orientaciones. En último término, se trata de no dar al sector público una dimensión mayor de la necesaria, y de controlar, en todo caso, sus costes y su financiación. Mejorar la eficacia del sector público es una exigencia elemental que se ha convertido ya, en el caso español, en un objetivo inaplazable (Valle, 1987 y 1989; Raymond, 1989).

3) *Política de formación y cualificación profesional*

En las primeras etapas de la industrialización, la disponibilidad de abundante mano de obra otorgaba una singular ventaja comparativa a una ciudad, una región o un país. Más tarde, el diferencial de costes laborales se constituyó, junto con esa disponibilidad de mano de obra, en un factor esencial para la competitividad. Hoy, en una sociedad dominada por los servicios y la tecnología, la calidad (y, por tanto, formación) de la mano de obra es el factor competitivo más relevante. El diferencial de los cos-

tes salariales sigue siendo importante, pero las empresas nacionales quieren, y las extranjeras buscan, personal bien formado y bien preparado. La política de servicios se confunde, así, como señalábamos en el primer apartado de este artículo, con la política de empleo.

En un proceso de avance hacia un sector servicios más competitivo y tecnificado, las políticas de formación, y por tanto la inversión en formación, deben constituir, pues, un elemento absolutamente clave.

NOTAS

(1) La evolución de las teorías sobre el papel de los servicios en las economías ha sido estudiada en CUADRADO y DEL RÍO (1990a), donde el lector podrá encontrar un mayor desarrollo del tema. El profesor DEL RÍO ha ampliado posteriormente algunos aspectos del tema y ha desarrollado un análisis de las relaciones industria/servicios a través de la tabla *input-output* española de 1985, cuyos resultados se publicarán en breve.

(2) Esta tarea la hemos intentado ya —con sus naturales limitaciones— en otros trabajos. Véase: CUADRADO y GONZÁLEZ (1987), CUADRADO (1988) y CUADRADO (1990).

Otros miembros del equipo que hace varios años inició, con el autor de este artículo, el estudio de los problemas del sector servicios han aportado también excelentes contribuciones que cubren diversos aspectos del sector y sus ramas de actividad. En particular, hay que destacar al profesor Clemente DEL RÍO, y a los también profesores GONZÁLEZ MORENO, ALFONSO REBOLLO, JAVIER CASARES, FELIPE SÁEZ, PILAR MARTÍN y GINÉS DE RUS, entre otros, a los que más recientemente se han unido LUIS RUBALCABA y ELENA MAÑAS. El n.º 42 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ofreció un conjunto de aportaciones de interés sobre los servicios en España.

(3) En 1975, 1980 y 1981 se produjeron pequeños retrocesos.

(4) Aunque su cuantía es muy difícil de estimar, no cabe duda de que el aumento del empleo en los servicios encierra también una cierta ficción estadística: la industria, al modificar su organización, ha «perdido» empleos correspondientes a personas que anteriormente realizaban funciones de servicios dentro del sector (en beneficio del empleo propiamente de servicios), como consecuencia de la externalización y subcontratación de algunas de sus necesidades (publicidad, transportes, asistencia técnica, estudios de mercado, ingeniería...).

(5) Aquí, como en casos posteriores, omitiremos la aportación de datos y detalles que podrían hacer muy engorrosa la lectura, dando paso directamente a las conclusiones.

(6) La tasa global de asalarización de la economía española ha aumentado en cerca de cinco puntos porcentuales entre 1976 y 1989, aumento que se ha producido casi en su totalidad en el período de recuperación de la economía. Las mujeres son particularmente protagonistas de este proceso.

(7) El tema se expone con más detalle en el artículo del profesor RAYMOND incluido en este mismo número. Ver también, CUADRADO y RAYMOND (1991).

(8) Ver, por ejemplo, DE BANDT (1991).

(9) También cabe pensar —por supuesto— que el mal funcionamiento de algunos servicios transfiere *ineficiencias* a la industria y a los restantes sectores productivos, incluidas las ramas de servicios que los utilicen.

(10) Como subraya ECALLE (1986 y 1987), el desarrollo del empleo en los servicios en Estados Unidos ha ido parejo a unos costes relativamente reducidos del factor trabajo en el sector. En el conjunto del sector privado, el salario medio por hora era, en 1984, de 8,3 dólares, frente a 11,1 dólares en los transportes y *public utilities*, 8,5 dólares en el comercio al por mayor, 5,9 dólares en el comercio minorista, 7,6 dólares en el sector financiero, de seguros e inmobiliario, y 7,6 dólares como media, pero con amplia dispersión, en otros servicios.

(11) Los servicios «no comercializables» incluyen, en definitiva, las administraciones públicas y defensa, la educación, la sanidad y otros servicios sociales dependientes directamente del sector público y financiados —básicamente— con cargo a los Presupuestos del Estado. El sector público está también presente, sin embargo, en otros muchos servicios que aparecen entre los «destinados a la venta» (transportes, comunicaciones, hostelería, banca, etc.). La citada separación es, por tanto, bastante discutible, ya que estas últimas actividades reciben importantes aportaciones financieras del Estado (ferrocarriles, correo...) y operan con precios políticos, y no en condiciones de mercado.

(12) Ver: FUCHS (1968), STANBACK (1979), PETIT (1983), GERSHUNY y MILES (1983), GADREY (1986), y ECALLE (1987).

(13) Ver: MARTÍN-GUZMÁN (1991), MARTÍN-GUZMÁN y MARTÍN-PLIEGO (1990), y MARTÍN-GUZMÁN y otros (1990).

(14) El profesor Clemente DEL RÍO y el autor de este artículo han desarrollado, entre 1986 y 1991, una serie de trabajos que cubren la oferta y demanda de los servicios a empresas en la Comunidad Valenciana, el País Vasco, Galicia, Andalucía y Murcia. (Vid., entre otros, CUADRADO y DEL RÍO, 1990b).

Un estudio de síntesis de todos ellos se ha realizado más recientemente por un equipo (C. DEL RÍO, A. REBOLLO, E. MAÑAS y J. CASARES).

Para el caso de Cataluña, es obligada la referencia al trabajo realizado por BARÓ, SOY y otros (1991).

(15) Véanse, en particular, las informaciones de la OCDE para el período 1973-1987 (*Historical Trends*) y los datos incorporados a los volúmenes semestrales de *Economic Perspectives*.

(16) Hay ya bastantes documentos y estudios disponibles donde se entra con mayor de-

talle. Véase, a título indicativo: Comisión de las Comunidades Europeas, *La nueva economía europea de 1992*, Bruselas, 1990; y Comisión de la CE, *Un mercado común para los servicios*, Bruselas, 1988.

(17) Las posiciones de los profesores MONTORO y SEGURA son bastante distintas en el terreno de las soluciones, aunque el diagnóstico tiene puntos de coincidencia. Aquí nos referimos exclusivamente a las empresas públicas de servicios (incluyendo como tales, por supuesto, a las de carácter municipal), y no a las industriales, en las que Julio SEGURA centra su atención.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGANDOÑA, A. (1990), «Regulación y desregulación de los servicios», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 42, págs. 218-237.
- BACON, R., y ELTIS, V. A. (1976), *Britain's economic problem: too few producers*, Macmillan, Londres.
- BAREA, J. (1992), «La producción de servicios de no-mercado por las AAPP.: introducción de la eficiencia», *Economistas: 1991, Un Balance*, vol. extraordinario, en curso de publicación.
- BARÓ, E. (1990), «Cambios en la interdependencia entre sectores industriales y terciarios», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 42, páginas 193-202.
- ; SOY, A., y otros (1991), *Els serveis a les empreses a la Regió Metropolitana de Barcelona*, Public. del Ayuntamiento de Barcelona, Diputación y Area Metropolitana de Barcelona.
- BAUMOL, W. J. (1967), «Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis», *American Economic Review*, 37, junio.
- (1984), «On interindustry differences in absolute productivity», *Journal of Political Economy*, vol. 92, n.º 6, págs. 1017-1034.
- BELL, D. (1973), *The coming of post-industrial society*, Heinemann, Londres.
- BLUESTONE, B., y HARRISON, B. (1982), *The deindustrialization of America*, Basic Books, Nueva York.
- CLARK, C. (1940), *The conditions of economic progress*, Macmillan, Londres (versión revisada en 1957).
- CUADRADO, J. R. (1988), «El sector servicios: evolución, características y perspectivas de futuro», en J. L. GARCÍA DELGADO (COORD.), *España, Economía*, Espasa-Calpe, Madrid.

- (1990), «La expansión de los servicios en el contexto del cambio estructural de la economía española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 42, págs. 98-122.
- , y DEL RÍO, C. (1989), «Structural change and evolution of the service sector in the OECD», *Service Industries Journal*, vol. 9, número 3, julio, págs. 439-468.
- (1990a), «Los economistas y los servicios», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 42, páginas 2-19.
- (1990b), «La demanda de servicios por las empresas en España», en J. VELARDE y otros (comp.), *La industria española*, Economistas, Madrid, cap. 10.
- CUADRADO, J. R., y GONZÁLEZ, M. (1987), *El sector servicios en España*, Ed. Orbis, Barcelona.
- (1988), «Incidencia de la nueva tecnología en la organización y localización de servicios a empresas», *Revista de Estudios Regionales*, número 2, págs. 29-68.
- CUADRADO, J. R., y RAYMOND, J. L. (1991), «Consideraciones en torno al crecimiento de los servicios», *Economistas*, n.º 47, páginas 298-302.
- DE BANDT, J., director (1991), *Les services. Productivité et prix*, Economica, París.
- DEL RÍO, C. (1987), «Cambio estructural y evolución del sector servicios en el área de la OCDE: una referencia al caso español», en J. VELARDE y otros, *El sector terciario de la economía española*, Ed. Economistas-Libros, Madrid.
- (1991), *La expansión de los servicios: un análisis teórico y aplicado*, Alcalá de Henares, texto no editado.
- ECALLE, F. (1986), *La révolution tertiaire aux Etats-Unis*, la Documentation Française, París.
- (1987), «Croissance de l'emploi dans les services: l'exemple américain», *Futuribles*, mayo, páginas 49-69.
- ELFRING, T. (1988), *Service sector employment in advanced economies. A comparative analysis of its implications for economic growth*, Gower, Aldershot.
- (1990), «An international comparison of service sector employment», *Comisión Económica para Europa*, ONU, «Seminar on Personal and Collective Services», La Haya (policopiado).
- FERNÁNDEZ, F.; GARRIDO, L., y TOHARIA, L. (1991), «Empleo y paro en España, 1976-1990», en F. MIGUÉLEZ y C. PRIETO (comps.), *Las relaciones laborales en España, Siglo XXI*, Madrid.
- FISCHER, A. G. (1939), «Primary, secondary, tertiary production», *Economic Record*, 15, junio, págs. 24-38.
- FOURASTIÉ, J. (1949), *Le grand espoir du XX^e siècle*, PUF, París.
- FUCHS, V. R. (1968), *The service economy*, National Bureau of Economic Research, Nueva York.
- FUENTES QUINTANA, E. (1987), *Hacienda Pública. Introducción y Presupuesto*, R. García Blanco, Madrid.
- GADREY, J. (1986), «Société de services où de self-service? Examen du cas français», *WP*, número 14, J. Hopkins European Center for Reg. Planning and Research., Lille.
- GERSHUNY, J., y MILES, I. (1983), *The transformation of employment in industrial societies*, F. Pinter, Londres.
- GIBERT, (1987), *Analyse comparée de l'évolution des services dans les grandes nations occidentales*, La Documentation Française, París.
- HILL, T. P. (1977), «On goods and services», *Review of Income and Wealth*, diciembre.
- ILLERIS, S. (1989), *Services and regions in Europe. A report from the Fast Programme*, Avebury, Aldershot.
- KAY, J., y VICKERS, J. (1988), «Regulatory reform in Britain», *Economic Policy*, 3, págs. 286-351.
- LAURENCIN, J. P. (1991), «Les services en France à l'horizon 1993». Comunicación presentada a la I Conferencia de RESER, Lyon, septiembre (policopiada).
- MARTÍN-GUZMÁN, P. (1991), «Consumo en servicios de las familias: un indicador de cambio social», *Economistas*, n.º 47, págs. 304-309.
- , y MARTÍN-PLIEGO, J. (1990), «El consumo en servicios de las familias españolas», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 42, págs. 174-192.
- y otros (1990), *El consumo en servicios de las familias españolas*, Fundación FIES (policopiado), Madrid.
- MONTORO, C. (1991), «La privatización del sector público en España», en Círculo de Empresarios, *Libro Marrón*, n.º 8; *La política Económica española en la U. E. y M. europea*, páginas 299-322.
- NAISBITT, J. (1982), *Megatrends*, Warner Books, Nueva York.
- NOYELLE, T. J. (1983), «The rise of advanced services», *A.P.A. Journal*, julio.
- OCDE (1991), *Perspectives de l'emploi*, París.
- PAVIT, K. (1980), *Technical innovation and British economic performance*, Macmillan, Londres.
- PELTZMAN, S. (1976), «Toward a more general theory of regulation», *Journal of Law and Economics*, vol. 19, págs. 211-240.
- PETIT, P. (1983), *Slow growth and the service economy*, F. Pinter Ltd., Londres (edición española del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987, con el título: *El crecimiento lento y la economía de servicios*).
- PORTER, M. E. (1990), *The competitive advantage of nations*, Macmillan, Londres.
- RAYMOND, J. L. (1989), «Productividad de los factores y expansión del sector público en España», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 41, págs. 159-171.
- (1992), «La estructura productiva de la economía española y su evolución», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 50.
- ROSTOW, W. W. (1953), *The process of economic growth*, Oxford University Press, Oxford.
- SAMPSON, G., y SNAPE, R. (1985), «Identifying the issues in trade in services», *The World Economy*, 8, págs. 171-182.
- SAPIR, A. (1991a), «The structure of services in Europe: A conceptual framework», *CEPR Discussion Paper*, 498, Londres.
- (1991b), «From fragmentation to restructuring of service markets in the EC». Comunicación a la «International Conference on Industrial Policy», Madrid, diciembre.
- SEGAL-HORN, C. (1989), «The globalisation of service firms», en P. Jones (ed.), *Management in service industries*, Pitman, Londres.
- SEGURA, J. (1992), *La industria española y la competitividad*, Espasa-Calpe y Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.
- SPULBER, D. F. (1989), *Regulation and markets*, MT, Londres.
- STANBACK, T. M. (1979), *Understanding the service economy*, J. Hopkins University Press, Baltimore.
- STANBACK, T. M. jr., y NOYELLE, T. (1990), «Productivity change and employment growth in the services»; policop., Columbia University. Texto presentado en el *Seminar on personal and collective services*, Comisión Económica para Europa, ONU, La Haya.
- STIGLER, G. J. (1971), «The theory of economic regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, págs. 3-21.
- URQUHART, M. (1981), «Are services recession-proof?», *Monthly Labor Review*, I.6, octubre.
- VALLE, V. (1987), «Deuda pública y déficit público», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 33, páginas 172-186.
- (1989), «La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 41, páginas 146-158.
- WEISS, L. W., y KLASS, M. W., compil. (1986), *Regulatory Reform*, Little, Brown and Co., Boston.