

PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

25
AÑOS
DE
INFORMACIÓN
ECONÓMICA



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

100
(Vol. II)

2004

ISSN: 0210-9107



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PATRONATO

JUAN RAMÓN QUINTÁS SEOANE <i>(Presidente)</i>	DIDAC HERRERO AUTET
JOSÉ M. ^ª MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN <i>(Secretario)</i>	RAFAEL JENÉ VILLAGRASA
JOSÉ M. ^ª BUENO LIDÓN	ROBERTO LÓPEZ ABAD
JULIO FERNÁNDEZ GAYOSO	ANTONIO MARTÍN JIMÉNEZ
	JESÚS MEDINA OCAÑA
	ATILANO SOTO RÁBANOS

PRESIDENTE DE HONOR

ENRIQUE FUENTES QUINTANA

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

CONSEJO DE REDACCIÓN

VICTORIO VALLE SÁNCHEZ <i>(Director)</i>	MANUEL LAGARES CALVO
JULIO ALCAIDE INCHAUSTI	JUAN ANTONIO MAROTO ACÍN
JOSÉ ANTONIO ANTÓN PÉREZ	CARMELA MARTÍN GONZÁLEZ
SANTIAGO CARBÓ VALVERDE	FERNANDO PAMPILLÓN FERNÁNDEZ <i>(Subdirector)</i>
FRANCISCO CASTELLANO REAL	JORGE PEREIRA RODRÍGUEZ
FERNANDO GONZÁLEZ OLIVARES <i>(Redactor-jefe)</i>	JOSÉ LUIS RAYMOND BARA
	JOSÉ VILLAVERDE CASTRO

COORDINACIÓN GRÁFICA

Pilar López Isarría

PORTADA

Bravo-Lofish

EDITA

Fundación de las Cajas de Ahorros
Padre Damián, 48. 28036 Madrid

PREIMPRESIÓN

VERSAL COMPOSICIÓN, S.L.
Gamonal, 19, 1.º B. 28031 Madrid

IMPRIME

Raíz Técnicas Gráficas, S.L.
Gamonal, 19. Polígono Industrial de Vallecas. 28031 Madrid

<i>Depósito legal:</i>	M. 402-1980
<i>ISSN:</i>	0210-9107
<i>Distribuye:</i>	G&M.-Madrid
<i>Precio del número 100 (dos vols.):</i>	17 €
<i>Periodicidad:</i>	Trimestral
<i>Materia:</i>	Economía española
<i>Base de datos:</i>	www.funcas.ceca.es

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

SUMARIO

Volumen II

NOTA EDITORIAL

V

I. SECTOR PÚBLICO

25 años del IRPF:	2	<i>Manuel Lagares Calvo y Francisco Castellano Real</i>
Disciplina presupuestaria, estabilidad macroeconómica y eficiencia de las finanzas públicas:	17	<i>José Manuel González-Páramo</i>
El gasto sanitario en España en los nuevos ejes del gasto social:	32	<i>Guillem López-Casasnovas</i>
<i>Papeles</i> y el debate sobre las pensiones en España 1979-2004:	52	<i>José Antonio Herce</i>
La corresponsabilidad fiscal en el estado de las autonomías:	64	<i>Carlos Monasterio Escudero</i>
La última «reforma» de la participación municipal en los tributos del Estado: Un análisis cualitativo:	77	<i>Francisco Pedraja Chaparro y Javier Suárez Pandiello</i>

II. FAMILIA Y MERCADO DE TRABAJO

La nueva familia española: Un análisis económico:	92	<i>Francisco Cabrillo</i>
Una guía de las reformas del mercado de trabajo español en la democracia:	102	<i>Julio Segura</i>
Educación e inserción laboral:	112	<i>Cristina Fernández Vidaurreta y Juan Francisco Jimeno Serrano</i>

III. EMPRESAS Y SECTORES ECONÓMICOS

La política de competencia en España:	124	<i>Miguel Ángel Fernández Ordóñez</i>
El gobierno de la empresa en España: Una cuestión de modelo:	133	<i>Vicente Salas Fumás</i>
Empresa pública y privatización:	147	<i>Álvaro Cuervo García</i>

Las PYME españolas. Caracterización en el marco de la Unión Europea y estudio descriptivo y exploratorio por comunidades autónomas (1998-2001):	163	<i>Juan Antonio Maroto Acín</i>
Un enfoque empresarial para la agricultura y la alimentación del siglo XXI:	186	<i>José María Sumpsi</i>
El sector energético español tras la liberalización: Su proceso de transformación:	199	<i>Juan E. Iranzo</i>
Tres preguntas en torno a los servicios: Crecimiento, empleo, productividad:	211	<i>Juan R. Cuadrado Roura</i>
Convergencia en precios y competencia en las telecomunicaciones europeas:	238	<i>Cipriano Quirós Romero y Diego Rodríguez Rodríguez</i>
La internacionalización de la empresa española:	249	<i>Jordi Canals</i>
La economía ambiental en España: Los retos del futuro:	264	<i>Diego Azqueta y Carlos M. Gómez</i>

IV. CALIDAD Y DIFUSIÓN DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS

Calidad y difusión de las revistas españolas de economía y empresa. El caso de las revistas de FUNCAS:	276	<i>Francisco J. Velázquez</i>
--	-----	-------------------------------

OPINIONES

Introducción:	294	
Representantes políticos y de la alta Administración:	294	<i>Vicente Álvarez Areces, Rafael Arias Salgado, Manuel Chaves, Manuel Fraga Iribarne, José Luis Leal, Pasqual Maragall, Jordi Pujol, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, Alberto Ruiz Gallardón y Carlos Solchaga</i>
Personalidades del mundo académico y universitario:	298	<i>José Ramón Álvarez Rendueles, Luis Caramés Viéitez, Antoni Castells, José Luis García Delgado, Pablo Martín Aceña, Andreu Mas-Colell, Miguel Sebastián y Manuel Varela Parache</i>
Empresarios, gestores y profesionales económicos y financieros:	300	<i>Jaime Caruana, José María Cuevas, Arturo Gil Pérez-Andujar, Manuel Pizarro Moreno, Matías Rodríguez Inciarte, José Ángel Sánchez Asiain, Rafael Termes Carreró y Antonio J. Zoido</i>
Profesionales de los medios de comunicación:	304	<i>Salvador Martín Arancibia, Amancio Fernández Rodríguez, Juan Antonio Franco Oliván, Fernando González Urbaneja, Juan Hernández Puértolas, Francisco Mora del Río, Jesús Rivasés y Carmen Tomás</i>

NOTA EDITORIAL

Como se ha indicado en la Introducción Editorial, este número 100 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA está integrado por dos volúmenes en los que se trata de repartir, con criterios de extensión y homogeneidad de los temas tratados, los diferentes artículos y colaboraciones que lo componen.

El primer volumen recoge, como hemos visto, las veinticinco primeras colaboraciones, y aparece dividido en seis secciones: Perspectiva general, Marco europeo de la economía española, Temas seleccionados sobre la economía española, Sistema financiero, Cajas de ahorros y Colaboración especial.

Este segundo volumen agrupa sus veinte colaboraciones en cuatro núcleos: Sector público, Familia y mercado de trabajo, Empresas y sectores, y Calidad y difusión de las revistas españolas de economía. A los que se añade el apartado de Opiniones, que, como ya se ha dicho, incorpora las treinta y cuatro respuestas recibidas a las preguntas formuladas por FUNCAS sobre el pasado, presente y futuro de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

La Fundación de las Cajas de Ahorros, espera y desea que este amplio número 100 de su revista emblemática suscite el interés de sus lectores.

COLABORACIONES

I.
SECTOR PÚBLICO

Resumen

En este trabajo se analiza la evolución de nuestro IRPF en los últimos 25 años a través de las principales reformas que se llevaron a cabo en este impuesto, entre las que merecen destacarse la efectuada en 1978, en la que se configuró un impuesto sobre la renta de naturaleza sintética y tarifa progresiva que sustituyó al anterior sistema de impuestos de producto, y las realizadas en 1998 y 2002, que diseñaron un nuevo gravamen basado en que la capacidad de pago se define por la renta disponible fiscal en lugar de por la renta total, como hasta entonces prevalecía.

Palabras clave: equidad, eficiencia, neutralidad, incentivos, simplificación.

Abstract

In this article we analyse the changes in Spanish Income Tax (IRPF) in the last 25 years by way of the main reforms carried out in this tax, amongst which we may single out the one introduced in 1978, wherein an income tax of an artificial nature and progressive rate was devised to replace the earlier system of product taxes, as well as those of 1998 and 2002, which designed a new impost based on the fact that the capacity to pay is defined by the available fiscal income instead of total income, as prevailed hitherto.

Key words: equity, efficiency, neutrality, incentives, simplification.

JEL classification: H21, H23, H24.

25 AÑOS DEL IRPF

Manuel LAGARES CALVO

Universidad de Alcalá de Henares

Francisco CASTELLANO REAL

UNED

I. INTRODUCCIÓN

EN su configuración moderna, nuestro IRPF ha cumplido 25 años. En efecto, con la vuelta a la democracia se acometió en los años 1977-1978 una profunda reforma de nuestro sistema tributario, de la que fue pieza clave la que se llevó a cabo en la imposición sobre la renta personal.

Bien es cierto que, después de múltiples y fracasados intentos, se logró introducir en España en 1932 un tributo que trataba de desempeñar el papel de un impuesto sobre la renta de las personas físicas. Desde su creación, y pese a que pomposamente se le había denominado «impuesto general» en 1964, el impuesto personal sobre la renta no había sido más que un modesto tributo complementario del auténtico nervio de la imposición directa en nuestro país que, desde principios del siglo XX, cuando el ministro Fernández Villaverde completó su cuadro de hechos imposables, seguía siendo la imposición de producto. Este sistema de imposición de producto se componía de cinco tributos que gravaban de forma independiente los rendimientos de los bienes rústicos, de los bienes urbanos, del trabajo, del capital y de las actividades comerciales e industriales. A partir de 1964, esos cinco viejos impuestos de producto, sin perder su sustantividad propia, se consideraron «a cuenta» del «impuesto general», pero lo cierto es que en 1972 el referido impuesto general recibía 350.761 declaracio-

nes, de las cuales tan sólo 29.389 resultaban con cuota positiva.

Por tanto, la imposición sobre la renta personal se hizo realidad en nuestro país con la reforma tributaria de 1977-1978, aplicándose el nuevo impuesto a partir de 1979. Desde entonces, diversas reformas, además de otros retoques de menos envergadura, han afectado, con dispar fortuna, a nuestro IRPF durante estos 25 años.

Pues bien, el análisis de la evolución del IRPF desde la perspectiva de las reformas que se llevaron a término al principio (1978) y al final (1998-2002) del período considerado, pasando por las efectuadas en los años 1985, 1989 y 1991, constituye el objeto del presente trabajo.

II. LA REFORMA DE 1978: EL ESTABLECIMIENTO DE UN GRAVAMEN PERSONAL SOBRE LA RENTA

El sistema fiscal que se implanta en España a raíz de la vuelta a la democracia en 1977 fue producto de un complejo proceso en el que se combinaron estudio y análisis de las instituciones tributarias con la búsqueda de consenso entre las fuerzas políticas para llevar a término el cambio fiscal. El proceso de estudio se desarrolló entre 1972 y 1973 por el Instituto de Estudios Fiscales, bajo la dirección del profesor Fuentes Quintana, y se concretó en un informe —*El Libro verde* (1)— en el que se asumían sin reservas las

líneas básicas del proceso de armonización tributaria de los países europeos. El consenso político fue fruto de una larga campaña de difusión de las ventajas del nuevo sistema tributario, también desarrollada por el profesor Fuentes Quintana y su equipo, que se inicia en 1973, al finalizar la etapa de análisis, y que llega hasta los Pactos de la Moncloa, en el otoño de 1977, en los que el vicepresidente y ministro de Economía, profesor Fuentes Quintana, logra el apoyo de todas las fuerzas políticas para su reforma fiscal.

En el marco de este nuevo sistema fiscal de la democracia se abordó la reforma de la imposición personal sobre la renta mediante la Ley 44/1978, de 8 de septiembre. En esa Ley se sustituyeron los viejos impuestos de producto a cuenta y el impuesto «general» sobre la renta por un sistema de retenciones sobre algunos rendimientos —trabajo y capital, básicamente— y por un Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) de naturaleza sintética y tarifa progresiva. Las peculiaridades más importantes de este nuevo IRPF son las que a continuación se describen en torno a tres núcleos de interés: el sujeto del impuesto, su base y sus tarifas.

1. La unidad familiar como sujeto del impuesto

La Ley 44/1978, siguiendo el criterio del impuesto anterior y también del *Libro verde*, establecía que cuando los sujetos pasivos del impuesto estuviesen integrados en una unidad familiar, todos los componentes de esta última quedarían conjunta y solidariamente sometidos al impuesto como sujetos pasivos. Se optaba, en consecuencia, por el gravamen de la renta acumulada de la uni-

dad familiar, y no por el gravamen individualizado de cada uno de sus componentes. Esta opción era, además, obligatoria.

En cuanto al tratamiento de las posibles deducciones por el matrimonio, al objeto de evitar los saltos en la progresividad que la acumulación de rentas familiares podría generar, el *Libro verde* recomendaba la adopción de un sistema de *splitting* cuando ambos cónyuges fuesen titulares de rentas y, para evitar reducciones de la progresividad formal, aconsejaba deducciones en la cuota por mínimo exento y en función del número de hijos o personas dependientes. La Ley 44/1978 no aplicó el sistema de *splitting*, pero aceptó que la deducción general se incrementase en función de que fuesen más de uno los miembros de la familia que aportasen rendimientos de trabajo o de explotaciones económicas. También aceptó el sistema de deducciones en la cuota por hijos y personas dependientes.

2. La renta total como base impositiva única

La segunda, y quizá más importante, característica del nuevo IRPF implantado por la reforma de 1978 era la de su consideración de la renta como base única de gravamen. Partiendo de una situación en la que los rendimientos que integraban la base del antiguo «impuesto general» coincidían con las bases de los respectivos impuestos de producto a cuenta, lo más importante para el nuevo IRPF era, sin duda, la construcción de un nuevo concepto de base imponible.

A tales efectos, el *Libro verde* recomendaba que se sistematizase y mejorase la definición de rendimientos que ya se contenía en

la imposición de producto; que se completasen los procedimientos de determinación de la base extendiendo notablemente la estimación directa e incorporando el control de las variaciones patrimoniales y, finalmente, que se ampliase el concepto de renta para incluir en él las ganancias y pérdidas patrimoniales. A tales efectos, las ganancias y pérdidas obtenidas a corto plazo se incluirían sin más en la renta anual, y a las obtenidas a largo plazo se les aplicaría un procedimiento de promediación, con tributación al tipo medio efectivo resultante para la renta ordinaria. Se señalaba igualmente en el *Libro verde* que «en todo caso, el tipo aplicable a las ganancias de capital no podría ser inferior al 15 por 100, tanto para las obtenidas a corto como a largo plazo».

Para discriminar a favor de los rendimientos del trabajo, el *Libro verde* recomendaba la aplicación de un impuesto sobre el patrimonio neto, pero, al mismo tiempo, el establecimiento de una deducción en la cuota equivalente al 15 por 100 de los rendimientos que proviniesen del trabajo o de explotaciones económicas, sin que el importe de la deducción pudiese rebasar unas determinadas cantidades fijas.

La Ley 44/1978, de 8 de septiembre, siguió en líneas generales las anteriores propuestas y definió la renta objeto de gravamen como la suma de rendimientos del trabajo, del capital y de las explotaciones económicas más los incrementos y disminuciones patrimoniales, estableciendo en algunos casos nuevas y más homogéneas definiciones de tales rendimientos que las contenidas anteriormente en el sistema de imposición de producto.

Para los incrementos y disminuciones patrimoniales, siguió

también las recomendaciones del *Libro verde*, estableciendo un procedimiento de promediación con tributación al tipo medio de los obtenidos en períodos superiores a un ejercicio, no gravándose los que se derivasen de la enajenación de activos fijos de naturaleza empresarial o de la vivienda habitual del contribuyente, con cierto límite en este último caso, cuando las cantidades obtenidas fuesen objeto de reinversión en activos fijos empresariales o en la vivienda habitual, respectivamente.

Como ya se ha indicado al analizar el tratamiento de la unidad contribuyente, la Ley 44/1978 no admitió deducción alguna de la cuota derivada de la acumulación de rentas en la familia, pero sí que se incrementase la cuantía de la deducción general en función del número de perceptores de rendimientos de trabajo o empresariales que integrasen la unidad familiar.

3. La moderación de la progresividad para la aceptación social del tributo

La aplicación con éxito de una reforma tan importante como la de pasar de un sistema de imposición de producto a otro de gravamen de la renta personal, mediante el nuevo IRPF, exigía de una clara moderación de la progresividad de la tarifa. Por eso el *Libro verde* recomendó que se aplicase una tarifa de quince tramos cuyos tipos se situaban entre el 15 y el 51 por 100, pero con el límite de que en ningún caso la cuota íntegra resultante por aplicación de la referida escala pudiese exceder del 35 por 100 de la base liquidable. El tipo medio máximo de gravamen sobre la cuota íntegra se cifraba así en el citado 35 por 100, y el tipo efectivo máximo se reducía notablemente respecto a ese

porcentaje al tomarse en consideración las deducciones de la cuota, aunque tendía asintóticamente hacia el referido 35 por 100 para bases liquidables muy elevadas.

La Ley 44/1978 cambió apreciablemente el grado de progresividad formal del impuesto. En primer término, elevó el número de tramos desde los quince propuestos en el *Libro verde* hasta veintiocho. En segundo lugar, el marginal máximo, cuya cuantía se había recomendado en el *Libro verde* que no sobrepasase el 51 por 100, se elevó hasta el 65,51 por 100, mientras que se aceptaba un marginal mínimo del 15 por 100, que era el que se había propuesto en el *Libro verde*. Finalmente, se estableció que en ningún caso la cuota íntegra resultante por aplicación de la referida escala pudiese exceder del 40 por 100 de la base liquidable.

III. LA REFORMA DE 1985: SUBIDA DE TIPOS, ESTABLECIMIENTO DE UNA DEDUCCIÓN VARIABLE Y NUEVO RÉGIMEN FISCAL DE LAS GANANCIAS PATRIMONIALES

La creación del IRPF en 1978 dio paso, casi a partir de ese momento pero especialmente después de 1982, a un conjunto de retoques, generalmente acometidos por las sucesivas leyes de Presupuestos, que trataron de resolver problemas concretos planteados por el nuevo texto legal o de articular diversas medidas de política económica, casi siempre coyunturales, sin que por ello se alterasen los parámetros fundamentales del tributo.

No ocurre así, sin embargo, en 1985, en que se promulgan dos leyes de gran calado para el IRPF: la

Ley 14/1985, sobre régimen fiscal de determinados activos financieros, y la Ley 48/1985, de reforma parcial del impuesto. Las principales modificaciones que introdujeron ambas leyes se analizan a continuación en torno a tres temas de interés: tipos, deducción variable y ganancias patrimoniales.

1. Elevación de tipos

La Ley 48/1985 estableció una nueva tarifa del IRPF que se aplicó a las rentas percibidas en el año 1986, produciéndose una subida de tipos que afectó a todos los niveles de renta. Este incremento se sumó a otros retoques de la tarifa efectuados en años anteriores, por lo que puede afirmarse que el período 1979-1986 se caracteriza por una generalizada elevación de la presión fiscal sobre los contribuyentes de este impuesto.

2. Establecimiento de una deducción variable

La Ley 48/1985 implantó una deducción variable de la cuota del IRPF con la finalidad de eliminar, o al menos paliar, el exceso de gravamen que se producía por la aplicación de una tarifa progresiva a la acumulación de rentas derivada del matrimonio de dos personas perceptoras de rendimientos del trabajo respecto a la tributación independiente de las mismas. Sin embargo, esta deducción fue ampliamente criticada porque mostró una generalizada falta de adecuación entre los valores resultantes de su fórmula y el exceso de cuota íntegra debido a la acumulación de rentas, que era, como antes se ha indicado, el objetivo y fundamento de dicha deducción, y además la deducción únicamente podía aplicarse cuando la acumulación de rentas procedía de rendimientos del trabajo dependiente.

3. Nuevo régimen de las ganancias y pérdidas patrimoniales

La Ley 14/1985 reguló que los valores de renta fija que contuviesen total o parcialmente un rendimiento implícito no producirían, como hasta entonces, ganancias o pérdidas patrimoniales en el momento de su enajenación o amortización, sino que las diferencias que se pudiesen de manifiesto en tales circunstancias se considerarían rendimientos del capital mobiliario. Pero esta nueva normativa trató de forma discriminatoria a estos rendimientos, pues se estableció que si su importe era positivo se computaba totalmente en el IRPF de su perceptor, pero si era negativo no procedía su integración en la base imponible.

Asimismo, el nuevo régimen fiscal de las ganancias y pérdidas patrimoniales que se reguló en la Ley 48/1985 contenía importantes discriminaciones en contra de las pérdidas patrimoniales, pues se impedía que el exceso de su importe sobre las ganancias patrimoniales pudiese compensarse con rendimientos ordinarios, que la pérdida patrimonial anualizada neta pudiese reducir el tipo medio de tarifa y que la compensación en un ejercicio de una pérdida patrimonial neta de ejercicios anteriores afectase a la determinación del tipo medio de tarifa de aquel ejercicio.

IV. LAS REFORMAS DE 1989 Y 1991: LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA UNIDAD FAMILIAR COMO SUJETO OBLIGADO DEL IMPUESTO

La sentencia del Tribunal Constitucional 45/1989, de 20 de febrero, consideró inconstitucionales los preceptos de la Ley 44/1978

que declaraban obligatoria la tributación conjunta de diversas personas cuando integrasen una unidad familiar. Esta declaración de inconstitucionalidad se apoyaba en la incompatibilidad de la tributación conjunta obligatoria de los cónyuges en el IRPF con el principio de igualdad y con el derecho a la intimidad personal, ambos protegidos constitucionalmente, en cuanto la Ley 44/1978 no preveía posibilidad alguna de opción por la tributación individual en el referido impuesto. De ahí que la Ley 20/1989, de 28 de julio, tratase de resolver este problema concediendo la opción a la tributación separada de los miembros que integrasen una unidad familiar.

La Ley 20/1989 tuvo necesariamente que resolver otros problemas conexos con esta opción, estableciendo reglas de atribución de los rendimientos obtenidos por los distintos miembros de la unidad familiar. A tales efectos, esta Ley dispuso que los rendimientos del trabajo corresponderían exclusivamente a quien hubiese generado el derecho a su percepción, salvo las pensiones y haberes pasivos, que se atribuirían a las personas físicas a cuyo favor estuviesen reconocidos. Para los restantes rendimientos, el criterio que se adoptó fue el de atribuirlos a la persona que tuviese la titularidad jurídica de los bienes patrimoniales que los generasen o a quien llevase a término por cuenta propia la explotación económica correspondiente. Esta solución abrió una importante polémica sobre quién generaba el derecho a la percepción de los rendimientos del trabajo en el caso de matrimonios sujetos a la norma común de la sociedad de gananciales, pues el otro cónyuge se hacía partícipe del 50 por 100 de tales ingresos en virtud de la referida norma ganancial. De haberse admitido este criterio, se hubiera tenido que es-

tablecer, al menos para los matrimonios en régimen de gananciales, el sistema de *splitting* como criterio de atribución de rendimientos entre los cónyuges. La polémica, sin embargo, se zanjó considerando que la titularidad de los rendimientos del trabajo correspondía exclusivamente a quien directamente hubiese generado el derecho a su percepción, sin perjuicio de la posterior atribución legal del 50 por 100 al otro cónyuge en el caso de existencia de un régimen de gananciales (2).

Pero los problemas no se acabaron con la nueva definición de la unidad contribuyente, pues el estado en que se encontraba el texto de la Ley 44/1978, norma básica del IRPF, después de las numerosas modificaciones que había sufrido desde su promulgación y un claro objetivo de olvidarse del entonces vigente texto legal, producto de otras épocas y de muy diferentes planteamientos, llevaron a la promulgación de una nueva norma general para este tributo, lo que se efectuó a través de la Ley 18/1991, de 6 de junio. Resulta muy sorprendente que en la exposición de motivos de la referida Ley, después de señalar que «el modelo de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas general, personal y progresivo se implantó en España al comienzo de la reforma tributaria iniciada en 1977 y ha constituido la manifestación más característica de los valores políticos, tributarios y presupuestarios de la misma», se añadiese que «el desgaste del modelo de impuesto implantado en 1979 ha sido en estos doce años, al margen de acontecimientos específicos que han influido en el mismo, muy importantes como consecuencia de factores tales como: el marcado carácter teórico de la reforma, su estrecha vinculación con el proceso de transición política...».

A la vista de las injustificadas críticas anteriores a un IRPF que había conseguido transformar radicalmente el panorama de nuestra Hacienda, gracias precisamente a su excelente fundamentación teórica y al fuerte consenso que logró generar entre las diversas fuerzas políticas, cabía esperar de la referida Ley 18/1991 nuevas y sorprendentes fórmulas que cambiasen radicalmente el «viejo» IRPF, sobre todo cuando la Administración había preparado previamente un *Libro blanco* que integraba diversas aportaciones de técnicos y expertos que habían respondido a un cuestionario previo solicitado a través del Instituto de Estudios Fiscales (3).

No ocurrió así ni mucho menos. La definición de los rendimientos se limitó a sistematizar algo las diversas aportaciones de normas posteriores a 1977, no siempre suficientemente fundamentadas, a incorporar la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la unidad contribuyente, lo que ya había hecho la Ley 20/1989, a perfilar algo más el concepto de «residencia habitual», a regular las retribuciones en especie, a establecer un mínimo de exención especial para determinadas retribuciones del capital mobiliario y a cambiar la forma de cómputo de las ganancias y pérdidas patrimoniales (4), después del cambio relativamente reciente que su tributación había ya experimentado a consecuencias de la reseñada Ley 48/1985, de 27 de diciembre.

Esta nueva forma de computar las ganancias y pérdidas patrimoniales consistió en sustituir los tradicionales coeficientes actualizadores del valor de adquisición por un sistema que reducía tales ganancias y pérdidas patrimoniales en función del tiempo de permanencia del elemento patrimonial en el patrimonio del contribuyen-

te, de suerte que, transcurrido un determinado lapso de tiempo, que variaba según los elementos patrimoniales de que se tratase, se alcanzaba la no sujeción.

Pero quizás el mejor ejemplo de la situación económica que se vivía en aquellos años, y que tuvo su reflejo en la reforma del IRPF, fue la nueva tarifa establecida en la Ley 18/1991, que supuso una bajada de tipos, pasando del 56 al 53 por 100 el tipo máximo y previéndose, a través de una disposición adicional, que tal tendencia continuaría hasta 1993, cuando el tipo máximo quedaría fijado en el 50 por 100.

Pues bien, esta reducción de la tarifa del IRPF, a pesar de figurar en una Ley, no llegó a aplicarse porque posteriormente se anuló, restableciéndose el tipo máximo en el 56 por 100, por otra ley, denominada de Medidas Presupuestarias y Económicas Urgentes, de finales de 1992, justificándose tal cambio de política fiscal por la necesidad de corregir el alarmante crecimiento del déficit público que imposibilitaba el llevar a cabo una bajada de tipos. Es decir, la mala gestión económica del gobierno dio al traste con la moderación de tipos que era la medida más novedosa, y también la más esperada, de la reforma del IRPF de 1991.

V. LAS REFORMAS DE 1998 Y 2002: IMPOSICIÓN PARA EL CRECIMIENTO

Las reformas del IRPF en 1998 y 2002 han respondido a una nueva y muy definida concepción del papel de este impuesto en una economía avanzada muy abierta que pretenda alcanzar altos niveles de crecimiento apoyándose, sobre todo, en un sector privado fuertemente competitivo. Su fundamento último se encuentra en

el importante cambio que han experimentado las ideas fiscales desde la década de los sesenta del siglo XX hasta hoy, consecuencia de las nuevas circunstancias económicas —especialmente, de la globalización— y del papel más relevante que se otorga al criterio de eficiencia en la orientación del sistema impositivo. También, obviamente, en la conducta que han seguido en la última década los sistemas fiscales de los países más avanzados.

Esa nueva filosofía ha conducido a pensar que el peso del sector público en una economía avanzada debe estar por debajo del peso del sector privado, aunque el proceso de ajuste debe realizarse sin disminuir el valor real del gasto público por habitante. Esas reducciones del peso relativo del sector público deben ir acompañadas también de reducciones en el IRPF que, sin poner en riesgo el objetivo del equilibrio presupuestario, induzcan mayores crecimientos de la producción, al estimular el consumo privado, y concedan mayores oportunidades para la localización del ahorro en el territorio nacional.

Para cumplir adecuadamente con esos criterios, resultaban esenciales dos importantes condiciones. La primera, que la reducción del IRPF se concentrase con mayor fuerza en los segmentos de población con rentas más reducidas, lo que adicionalmente mejoraría la distribución de la carga tributaria y la equidad específica del IRPF. La segunda, que los instrumentos empleados para aumentar la progresividad efectiva del impuesto —es decir, para concentrar con mayor fuerza la reducción impositiva en los segmentos de renta más baja— no supusieran incrementos en la progresividad formal de la tarifa, sino, por el contrario, reducciones visibles de ésta. Un

inteligente planteamiento político de la estrategia reformadora impuso, además, como tercera y muy valiosa condición la de que la reducción impositiva alcanzase a todos los contribuyentes, para que nadie pudiera considerarse afectado negativamente por la reforma.

A partir de esos criterios y de las exigencias en cuanto al saldo de las cuentas públicas del Tratado de Maastricht, la necesidad de reducir el déficit condujo a considerar que el volumen del gasto público en España no debería rebasar el 40 por 100 del PIB, que era una cuantía relativa que permitía aumentar algo el gasto real por habitante, pese a que se disminuía su participación relativa en la producción nacional. Al mismo tiempo, la senda de reducción proyectada para los niveles relativos del gasto público, junto con el aumento de la elasticidad de unas recaudaciones fiscales derivadas de la mayor progresividad efectiva de la reforma fiscal, hicieron hueco para que pudiera lograrse simultáneamente reducir el déficit público, disminuir el IRPF y, con ello, coadyuvar al crecimiento sostenido de la producción nacional.

Esos tres objetivos tenían sus puntos cruciales en el inicio decidido del ajuste presupuestario vía gasto público, seguido, casi de inmediato, por la reducción de tipos de interés y por la reforma del IRPF. Sin duda, la política monetaria coadyuvó eficientemente a esas tareas al reducir los tipos de interés, pero la bajada de tipos fue posible por las menores presiones del gasto público sobre la financiación de la economía y sobre los precios. La drástica contención en el crecimiento del gasto fue, por tanto, la llave que abrió la puerta a los restantes pasos de esa política económica, dando oportunidad para que se origina-

se el crecimiento de la producción y del empleo.

De ahí que la oportunidad de la reforma del IRPF se comenzase a entrever en 1997, cuando, gracias a la inicial contención del gasto, parecía ya posible que España cumpliera los requisitos exigidos por el Tratado de Maastricht para formar parte de los países que integrarían en 1999 la Unión Monetaria Europea. La constatación oficial y solemne de este cumplimiento a primeros de mayo de 1998 permitió abordar una importante pero comedida reforma del IRPF, planteada bajo los criterios anteriores y en etapas sucesivas, para no poner en riesgo la necesaria contención del déficit público.

La preparación de un proyecto definido de reforma del IRPF se había iniciado a principios de 1997, mediante un procedimiento frecuente en otros países, pero relativamente insólito en España: el nombramiento de una comisión de estudio encargada de proponer las medidas concretas para la reforma de este tributo. Ese mismo procedimiento se siguió también en 2002, volviéndose a nombrar otra comisión encargada de proponer las medidas concretas de continuación de la reforma del IRPF.

Seguidamente se expondrán las opciones básicas que siguieron las comisiones para la reforma del IRPF de 1977 y de 2002 en sus propuestas (Instituto de Estudios Fiscales, 1999 y 2002a), que se reflejaron posteriormente en las leyes respectivas. A tales efectos, debe tenerse presente que los más graves problemas que presentaba el anterior IRPF en España eran los relativos a su grado de equidad, a su eficiencia como instrumento al servicio del crecimiento económico y a su evidente complejidad. Por ello, las comisiones propusie-

ron la adopción gradual de un conjunto de medidas que atendiesen especialmente a las finalidades indicadas. Si de algún modo tuvieran que resumirse las propuestas más importantes efectuadas por las referidas comisiones, éstas podrían articularse en torno a las finalidades que persiguieron las reformas: justicia, eficiencia y simplificación del impuesto.

1. Mayor grado de equidad en el impuesto

La equidad en el tratamiento de los distintos contribuyentes debe ser siempre la primera exigencia que cumpla un buen impuesto sobre la renta de las personas físicas. Por ello, las dos comisiones de reforma recomendaron un conjunto de medidas que pretendían mejorar notablemente la equidad de este tributo, pues con ello se serviría también a su eficiencia. Estas propuestas pueden agruparse en torno a las que se orientan a definir de un modo distinto la capacidad de pago; las que se dirigen a proteger a colectivos específicos con necesidades básicas distintas y más elevadas; las que encaminan el impuesto hacia un sistema unitario de gravamen; las que pretenden proteger a las rentas reducidas y, finalmente, las que intentan lograr mayores niveles de cumplimiento en las declaraciones tributarias.

1.1. Nueva definición de la capacidad de pago

El anterior IRPF establecía que la renta objeto de gravamen era la renta total del contribuyente. Bien cierto es que existía un mínimo de exención articulado mediante un primer escalón de la tarifa a tipo cero y que se concedían determinados créditos fiscales, es decir, deducciones en la cuota, en

función del número de personas dependientes del contribuyente. Pero el anterior impuesto no distribuía su carga excluyendo de la capacidad gravada la renta necesaria para atender las necesidades básicas del contribuyente y de su familia.

Frente al concepto de la renta total como objeto del impuesto que venía prevaleciendo desde la Ley 44/1978, la comisión propuso en su informe, y así lo aceptó la Ley de reforma, que la capacidad gravada fuese la renta disponible fiscal o renta discrecional, entendiendo por tal el exceso sobre la que permitía satisfacer las necesidades básicas del contribuyente y de su familia.

Esta propuesta ha representado la introducción en nuestro sistema fiscal de una forma más justa de cuantificar la capacidad tributaria o de pago de los contribuyentes a través del índice renta, e implica un cambio sustancial respecto al sistema seguido por el IRPF en su configuración anterior a la reforma. De ahí que merezca ser analizada con mayor detenimiento, tanto en sus fundamentos y consecuencias como en los métodos seguidos para su valoración.

a) Fundamentos de la nueva definición

El concepto de capacidad de pago en que se fundamenta el nuevo IRPF parte de que el tributo no debería exigirse sobre los recursos necesarios para la subsistencia del contribuyente y de su familia. Ésta es idea antigua y ampliamente compartida en el ámbito de la Hacienda pública, hasta el punto de que algunos antecedentes de la misma se encuentran ya, aunque difuminados, en los escritos de nuestros economistas del siglo XVI y XVII.

En esa línea, también Adam Smith, cuando analiza la imposición sobre los salarios o sobre los bienes de consumo de primera necesidad, señala que si, como consecuencia del impuesto, se reduce la renta disponible de los trabajadores o se elevan los precios de los bienes que han de consumir éstos, resultará necesario subir los salarios para que los trabajadores puedan subsistir.

Pero posiblemente sean Jeremy Bentham y John Stuart Mill los que mejor definan el concepto de capacidad tributaria o de pago a partir de la renta que supera la cobertura de las necesidades de subsistencia. Concretamente, Stuart Mill señala que un impuesto equitativo debe dejar libre de gravamen «... un determinado ingreso mínimo suficiente para proveer a las cosas más necesarias de la vida». En su planteamiento, ese mínimo debe ser adecuado «para proveer al número de personas que ordinariamente se mantienen de un solo ingreso con las cosas necesarias para la vida y la salud, con protección adecuada contra los sufrimientos corporales habituales, pero sin ninguna comodidad», entendiendo por familia a las personas «que ordinariamente se mantienen de un solo ingreso». Esta idea fue posteriormente recogida y elaborada por otros economistas y fundamentó la necesidad de un mínimo de exención en el IRPF, dando origen a la existencia de una progresividad efectiva incluso en impuestos aparentemente proporcionales, es decir, de un solo tipo de gravamen.

A finales de los años sesenta del pasado siglo, el *Informe de la Comisión Carter* de Canadá volvió a insistir en el concepto de capacidad de pago medida por la renta discrecional, es decir, por aquella renta que excede a la necesaria para cubrir las necesida-

des básicas del sujeto y de su familia. El *Informe de la Comisión Carter* entiende, además, por necesidades básicas las que permiten «un nivel de vida conveniente por relación al de las otras unidades».

Siguiendo estos criterios, la primera comisión para la reforma del IRPF propuso, como ya se ha indicado, que el nuevo IRPF gravase la renta discrecional o renta disponible fiscal, entendiendo por tal la que resulta de disminuir la renta en la cuantía del mínimo personal y familiar. Es evidente que este nuevo concepto del objeto del impuesto supone una decidida opción por la justicia, puesto que, siguiendo una larga tradición hacendística y el ejemplo de la mayoría de los países de nuestro entorno, preserva de gravamen la renta exigida para la cobertura de las necesidades básicas. Al tiempo, esa propuesta representaba también una clara opción por una mayor transparencia del impuesto.

b) Evaluación del mínimo personal y familiar

Las propuestas de las dos comisiones de reforma acerca de un nuevo planteamiento de la capacidad tributaria o de pago —la renta discrecional, o fiscalmente disponible— podría haber quedado vacía de contenido en la práctica si, al mismo tiempo, no se hubiese recomendado también la adopción de un procedimiento de estimación que garantizase que su cuantía fuese la adecuada para la finalidad perseguida. A tales efectos las dos comisiones se plantearon, en primer término, cuál debería ser la fuente de conocimiento de las necesidades básicas de una persona y de su familia. La respuesta a esta primera cuestión no podía ser otra que la *Encuesta continua de presupuestos familiares*, pues ninguna otra fuente

estadística permite hoy conocer detalladamente los gastos de una muestra muy significativa de hogares españoles por estratos de renta.

El segundo problema que se plantearon las dos comisiones de reforma fue el de seleccionar las necesidades consideradas como básicas en esos presupuestos. La decisión fue la de considerar como tales todos los gastos contenidos en los mismos para el hogar cuyos ingresos alcanzaban exclusivamente a cubrir esas necesidades. Para elegir el hogar que se limitaba exclusivamente a cubrir esas necesidades básicas se propuso tomar el hogar cuyo gasto equivaliese a la mitad del gasto mediano de los hogares de la referida encuesta (5). Las leyes respectivas reflejaron con precisión ese criterio y fijaron los mínimos personales y familiares conforme a las estimaciones que se deducían del mismo.

1.2. *Protección de colectivos con necesidades básicas más elevadas*

El tercer problema que se plantearon las dos comisiones de reforma del IRPF fue el del tratamiento de determinadas situaciones especiales, tales como las derivadas de las minusvalías y de la elevada edad de determinados contribuyentes. En ambos casos esas situaciones daban origen a gastos superiores a los normales para la cobertura de las necesidades básicas y, por ello, se propusieron mínimos o deducciones especiales, superiores a los mínimos personales y familiares generales, para atender tales situaciones.

Las dos leyes de reforma reconocieron tales situaciones especiales y los descuentos adicionales a favor de los contribuyentes

en tales situaciones, aunque la Ley 46/2002 lo hizo con mayor amplitud que la Ley 40/1998, al contar con mayores márgenes presupuestarios que los disponibles en la primera reforma. En todo caso, puede decirse que esas situaciones especiales de determinados contribuyentes han quedado adecuadamente tratadas como consecuencia del último proceso de reforma.

1.3. *Sistema unitario atenuado de tributación*

El contexto internacional respecto a la opción de un sistema unitario atenuado de tributación se encuentra claramente definido. La mayoría de los países de nuestro entorno se inclina por el mantenimiento de una base imponible general del impuesto, que incluye los rendimientos generados a corto y a largo plazo por el trabajo, el capital y las actividades empresariales, junto con las ganancias y pérdidas patrimoniales generadas a corto plazo. Además de esta base imponible general, sobre la que se aplica el mínimo de exención y la tarifa progresiva, algunos de esos países vienen estableciendo una base imponible especial para la tributación de las ganancias y pérdidas patrimoniales a largo plazo, mediante un tipo único de gravamen, en ocasiones igual al tipo menor de la tarifa general. Éste es, en líneas generales, el sistema que vienen siguiendo, entre otros, Francia, Italia, Dinamarca, los Estados Unidos de América, el Reino Unido e Irlanda. Sin embargo, en Alemania, Austria, Holanda y Luxemburgo no ha existido hasta hace bien poco base especial alguna, simplemente porque se venían dejando exentas de gravamen las ganancias patrimoniales a largo plazo. Este tratamiento especial de las ganancias y pérdidas patrimoniales se

deriva de un hecho de gran trascendencia: las ganancias y pérdidas patrimoniales no son renta en sentido económico, aunque supongan capacidad de pago desde el punto de vista tributario.

Frente al sistema de bases de gravamen que acaba de describirse, de naturaleza unitaria aunque atenuada por la existencia de una única base especial para las ganancias de capital a largo plazo, Suecia, Noruega y Finlandia han introducido otra modalidad de gravamen que viene conociéndose con el nombre de «sistema dual», que también fue utilizado durante algún tiempo por Dinamarca. El «sistema dual» consiste en incluir en la base general, sometida a mínimo de exención y a tarifa progresiva, los rendimientos empresariales y de trabajo obtenidos a corto y a largo plazo exclusivamente. Por el contrario, en la base especial se incluye todo lo demás, es decir, las ganancias y pérdidas patrimoniales a corto y largo plazo y los rendimientos de capital, tanto a corto como a largo plazo. Esa base especial queda sometida a un tipo fijo de gravamen cuya cuantía coincide con el tipo inferior de la tarifa progresiva aplicable a la base general.

Es evidente que el sistema dual consigue un tratamiento más homogéneo de todos los productos del capital, evitando así los problemas que genera el distinguir entre ganancias y pérdidas patrimoniales, por un lado, y rendimientos de capital, por otro. Al mismo tiempo, evita también la diferenciación por plazos, pues todos los productos del capital tanto a corto como a largo plazo se integran en la misma base especial. Sin embargo, ese sistema traza una diferenciación fiscal muy importante entre los productos del capital y los procedentes de las restantes fuentes tributarias, con

fuerte ventaja para los primeros en la mayor parte de los casos. Esa diferenciación conduce a pérdidas apreciables de equidad.

Ante la alternativa anterior —solución unitaria atenuada o sistema dual—, las dos comisiones se inclinaron por la primera de ellas, entendiendo que el sistema dual constituiría una ruptura muy importante con el concepto de capacidad que articula el impuesto y limitaría su progresividad, reduciendo drásticamente el grado de equidad del tributo. El sistema elegido es también el que siguen la mayor parte de los países de nuestro entorno.

1.4. *Protección especial a las rentas del trabajo*

Las propuestas de la comisión a este respecto incluían también una protección especial para las rentas del trabajo. Como es conocido, el impuesto venía incluyendo ya una reducción especial para los rendimientos del trabajo. Esa reducción trataba de articular un mejor tratamiento de las rentas no fundadas frente a las que se derivan de activos patrimoniales, es decir, de los rendimientos del capital. Este tratamiento especial tenía un carácter marcadamente progresivo, por lo que obtenían un mayor beneficio de él los contribuyentes con rendimientos más reducidos, aunque a todos alcanzasen importantes reducciones por este concepto.

El fundamento de la reducción aplicable a los rendimientos del trabajo parte de la idea de que el capital humano que constituye la base generadora del rendimiento del trabajo, junto con el esfuerzo del individuo, no se mantiene una vez que desaparece su titular, por lo que se necesita de la existencia de alguna reducción de

los rendimientos obtenidos que atienda al agotamiento cierto de ese capital a lo largo de la vida del trabajador.

Esa posible «cuota anual de amortización del capital humano» quizá pudiera cifrarse en función de la cuantía de ese capital y del período medio de su vigencia o efectividad, pero ello supondría la necesidad de su evaluación individualizada y el reconocimiento de cantidades muy diferentes para cada trabajador. Ha de señalarse, además, que el capital humano se acumula, en medida no despreciable, con aportaciones gratuitas, porque los gastos públicos en enseñanza y en salud son muy cuantiosos y altamente significativos en la formación del capital humano con que cuenta el ciudadano medio. Por ello, una solución razonable podría consistir en establecer el criterio de que el capital humano objeto de especial protección fiscal sea igual para todos los trabajadores, que su cuantía se compute por el valor alcanzado al principio de la vida activa, que en ese cómputo haya de tenerse muy en cuenta la gratuidad de la enseñanza y de la salud y, finalmente, que su amortización deba producirse mediante una cantidad fija anual, igual también para todos. Tales han sido las bases para la fundamentación de la referida reducción, que ha sido recogida por las respectivas leyes de reforma.

1.5. *Impulso a la generalidad del Impuesto*

Las dos comisiones consideraron a lo largo de sus debates que no debería elevarse un informe en el que no se contuviese un capítulo específico que propusiera medidas para mejorar el grado de cumplimiento de este tributo. Estas medidas se articularon en

torno a tres grandes núcleos de propuestas: las destinadas a reducir el ámbito de los métodos objetivos de estimación de bases y a mejorar su aplicación, las dirigidas a completar los sistemas de control administrativos de las declaraciones y, finalmente, las destinadas a introducir cambios en los procedimientos de la Administración tributaria.

En cuanto a los métodos objetivos de estimación de bases, las propuestas de las dos comisiones fueron muy claras: los métodos objetivos no eran apropiados en el ámbito de un impuesto de naturaleza directa y personal y, por ello, deberían ser utilizados exclusivamente en situaciones extremas, cuando, dada la pequeña dimensión económica del sujeto, no resultase razonable exigirle estimación directa mediante contabilidad. Teniendo en cuenta que actualmente los procedimientos contables se encuentran al alcance de casi todas las empresas, las dos comisiones han recomendado que el ámbito de aplicación de los métodos objetivos fuese mínimo, al tiempo que propusieron también medidas para mejorar la calidad técnica de tales métodos.

Desde el punto de vista de los sistemas de control, la primera comisión analizó con detenimiento el hecho de que, en su mayor parte, tales sistemas se venían fundamentando básicamente en las retenciones, sin apenas utilización de la información patrimonial procedente de los catastros y de otras fuentes, tales como depósitos bancarios, operaciones en valores mobiliarios y fondos de inversión. Esta falta de integración de la información patrimonial debería ser prioritariamente resuelta por la Administración tributaria, incluso mediante la exigencia de declaraciones patrimoniales complementarias.

Finalmente, la primera comisión consideró que el cumplimiento del impuesto exigía de importantes cambios en los procedimientos de actuación de la Administración tributaria, y para ello propuso un conjunto de medidas orientadas a la integración de los procedimientos de gestión e inspección y a una notable agilización de éstos.

La mayor parte de estas propuestas se incorporaron a las respectivas leyes de reforma del IRPF de 1998 y 2002.

2. La reforma y la eficiencia

Como ya se ha indicado más arriba, la reforma del IRPF pretendía aumentar la eficiencia del impuesto por varias vías. La primera, reduciendo su carga sobre los contribuyentes, partiendo del hecho de que el coste en bienestar de un impuesto es siempre superior al que se deduce de la pérdida de capacidad económica que para el contribuyente representa el pago de su cuota. La segunda, mediante la concentración de la disminución de la carga sobre los contribuyentes con menores niveles de renta, pues de esa forma se favorecería no sólo una mayor equidad del impuesto, sino también un mayor impacto sobre el consumo y la demanda global, impulsando la producción y el empleo. Además, se pretendía que el aumento de la progresividad no se articulase mediante aumentos en las tarifas, e incluso que las tarifas bajasen ostensiblemente, para coadyuvar al ahorro familiar de las personas con mayor renta, para evitar la deslocalización de tales ahorros y para evitar la pérdida de estímulos frente a la actividad económica que una tarifa fuertemente progresiva siempre ocasiona.

Además, el impuesto anterior no permitía una adecuada asun-

ción de riesgos. Desde los conocidos trabajos de Domar y Musgrave (1944), ha quedado claro que ha de permitirse la compensación de pérdidas para que el efecto del impuesto reduciendo la asunción de riesgos no resulte excesivamente fuerte. Ello significa que los resultados negativos de unas actividades deben ser compensados, dentro de la base global del impuesto, con los resultados positivos de otras. Partiendo de este hecho, no puede olvidarse que el anterior IRPF español no permitía la compensación de rendimientos irregulares negativos con rendimientos regulares. Tampoco permitía la compensación de pérdidas de capital con estos últimos rendimientos, todo lo cual venía influyendo muy negativamente en la asunción de riesgos económicos por parte de los ciudadanos.

Finalmente, pero no en último lugar, el anterior IRPF generaba también fuertes discriminaciones entre productos financieros similares, aunque de diferentes formas o estructura, dando amplias posibilidades de juego a la denominada «ingeniería financiera». Esa discriminación introducía elevadas dosis de falta de neutralidad en nuestro sistema tributario. Además, originaba pérdidas apreciables de bienestar y transmitía señales erróneas al mercado, pues sus precios no se basaban en la original rentabilidad de cada producto financiero, sino en la que se derivaba de circunstancias fiscales claramente distorsionantes.

Varios han sido, por su parte, los bloques de propuestas que han elaborado las comisiones de reforma en sus respectivos informes para un mejor servicio a la eficiencia del nuevo impuesto. Esos bloques de propuestas se han concretado en los cambios que se han propugnado en el cómputo de los mínimos personales y fa-

miliares; respecto a las tarifas y tipos máximos del impuesto; para un tratamiento más adecuado de los factores que gobiernan la asunción de riesgos económicos; para una mayor neutralidad en la fiscalidad de los diferentes productos financieros; para lograr un mayor impulso al ahorro; para estimular el mantenimiento de la actividad laboral de las madres con hijos menores de tres años, y finalmente, para lograr una mayor movilidad territorial de los oferentes de trabajo.

2.1. *Mínimos personales y familiares como instrumento de progresividad*

La finalidad de aumentar la progresividad efectiva del impuesto sin recurrir para ello a elevar la tarifa de éste, sino, antes bien, reduciéndola sustancialmente, obligaba a concentrar la progresividad mediante una solución a la «benthamita», es decir, a utilizar los mínimos personales y familiares como instrumentos esenciales de esa progresividad, en lugar de las tarifas. Como este tema ha sido ya extensamente tratado anteriormente, no se insistirá aquí sobre ello, pero, como se verá más adelante, en la aplicación de este criterio se encuentra una parte sustancial del claro éxito redistributivo de las reformas de 1998 y 2002.

2.2. *Tarifas y tipos marginales máximos*

Las tarifas y los tipos marginales máximos venían constituyendo uno de los factores que afectaban en mayor grado a la eficiencia del anterior impuesto, haciendo que éste provocase efectos negativos en las decisiones de trabajar, ahorrar o asumir mayores riesgos.

Como ya se ha expuesto, el anterior IRPF interfería y limitaba la posibilidad de crecimiento de la economía española porque reducía la capacidad del ahorro de las familias. Además, hacía perder estímulos a la actividad económica de los ciudadanos y disminuía sus deseos de asumir riesgos, favoreciendo la deslocalización fiscal y discriminando fuertemente entre distintos productos financieros. Hay que añadir también que los altos tipos marginales de gravamen y las tarifas de muchos tramos se consideran hoy como factores que generan la mayor ineficiencia de un impuesto personal sobre la renta. De ahí que en los últimos años la mayor parte de los países de la OCDE hayan reducido sustancialmente los tramos de sus tarifas y el nivel máximo de sus tipos de gravamen.

Por otra parte, la idea de que los marginales máximos deberían situarse por debajo del 50 por 100 había sido claramente aceptada por las principales fuerzas políticas. Además, en la campaña electoral de 1996 los dos partidos mayoritarios propusieron en sus programas cambios de la tarifa del IRPF de forma que el marginal máximo no superase en ningún caso el 50 por 100. A la vista de todo lo anterior, la primera comisión propuso que el tipo de gravamen máximo de la escala se situase por debajo del 50 por 100, apuntando hacia el 45 por 100, con el objeto de mejorar la eficiencia del impuesto y evitar los graves riesgos de deslocalización del ahorro que tipos marginales excesivos podrían originar. La Ley 40/1998 estableció una tarifa cuyo tipo marginal máximo, computando la tarifa estatal y la autonómica, se situaba en el 48 por 100, que era el valor del tipo máximo que se aplicaba entonces en Irlanda y al que parecían dirigirse otros países de nuestro entorno.

La segunda comisión propuso, y la Ley 46/2002 aceptó, que la tarifa tuviese como tipo máximo, suma de la tarifa estatal y de la autonómica, el 45 por 100 y como tipo mínimo el 15 por 100.

En cuanto al número de tramos de la tarifa, su reducción no era sólo un problema de comodidad para su aplicación, como en ocasiones se había argumentado, sino, sobre todo, una apuesta por la transparencia que permitiría a los contribuyentes adoptar decisiones en el ámbito económico con menores posibilidades de error. De ahí que la primera comisión propusiese que, en una primera etapa, la tarifa se computara sólo de cinco tramos—la Ley 40/1998 estableció finalmente seis— y que, posteriormente, la tarifa se redujese a sólo tres tramos. La segunda comisión, partiendo ya de la existencia de seis tramos en la tarifa, propuso su reducción a cuatro, pero la Ley 46/2002 sólo aceptó la reducción a cinco.

2.3. *Tratamiento del riesgo*

En el anterior IRPF la mayor parte de las pérdidas que se generaban por variaciones patrimoniales, así como los rendimientos negativos de naturaleza irregular, no podían ser objeto de compensación en la base regular. El Estado participaba en todos los ingresos del contribuyente pero no en todas sus pérdidas, con la consecuencia bien probada de que éstos tendían a valorar de forma mucho más cautelosa el riesgo, perdiéndose así oportunidades para el crecimiento de la actividad económica (Domar y Musgrave, 1944).

Frente a esta situación, la primera comisión para la reforma del IRPF propuso que las pérdidas patrimoniales a corto plazo y los ren-

dimientos positivos o negativos a largo plazo se deberían compensar todos entre sí dentro de la base general del impuesto, con sólo algunas excepciones técnicas para evitar posibles actuaciones fraudulentas. Las únicas pérdidas que, a partir de la entrada en vigor de la primera reforma, habrían de ser necesariamente compensadas con ganancias de la misma naturaleza serían las pérdidas patrimoniales a largo plazo que se integraban en la denominada base especial del impuesto. Al estar sometida esa base especial al tipo de gravamen más reducido de la tarifa, los efectos negativos que aún persistiesen en el ámbito de la asunción de riesgos serían mucho menores.

2.4. *Mayor neutralidad respecto a los productos financieros*

Una de las características del anterior IRPF era la de su falta de neutralidad respecto a los rendimientos de los distintos productos financieros. Ello originaba numerosas distorsiones en los mercados y en la propia materialización del ahorro, lo cual no constituía el clima más adecuado para la consecución de los objetivos de crecimiento y de empleo planteados por la política económica.

De ahí que tanto la primera como la segunda comisión de reforma se preocupasen especialmente por mejorar esta situación de falta de neutralidad y propusiesen cambios sustanciales en el tratamiento de los rendimientos que se generan por los diferentes productos financieros. De hecho, de haberse seguido sin cambio alguno las propuestas de las comisiones de reforma, sólo hubiesen quedado tres grandes bloques de tratamientos diferenciales: el aplicable a los rendimientos a corto plazo, el de los rendimientos a largo plazo y el tratamiento de las

ganancias de capital a largo plazo. Teniendo en cuenta que el ámbito de las ganancias de capital a largo plazo se ha reducido extraordinariamente en la Ley del nuevo IRPF, la neutralidad del impuesto hubiese quedado notablemente potenciada.

Sin embargo, ha de reconocerse también que la Ley 40/1998 incorporó, mediante sucesivas enmiendas en el Congreso y en el Senado, un régimen específico para los productos de seguros que superaba el esquema anterior y complicaba en parte el tratamiento de estos productos. De ahí que la segunda comisión recomendase la adopción de algunos cambios para reducir tales complejidades, criterios que fueron posteriormente aceptados en su mayor parte por la Ley 46/2002.

2.5. *Incentivos especiales al ahorro a largo plazo*

La primera comisión para la reforma del IRPF era muy consciente de la necesidad de impulsar el ahorro de las familias como fuente esencial de financiación para la formación bruta de capital. A tales efectos la comisión propuso el mantenimiento de los anteriores sistemas de incentivación del ahorro —materializados en la vivienda propia y en los planes de pensiones— y, además, recomendó el establecimiento de una deducción general por ahorro, que absorbería y generalizaría los incentivos ya vigentes, una vez que el nuevo impuesto se hubiese consolidado. Esa deducción general por ahorro podría constituir un estímulo importante para impulsar el crecimiento de esta magnitud y resultaría no regresiva, al articularse mediante una escala decreciente según las referidas propuestas. Por ello, esta deducción permitiría no sólo una generali-

zación de los incentivos actuales, sino también una mayor neutralidad fiscal respecto al ahorro de las familias. Sin embargo, la Ley 40/1998 no aceptó esta propuesta de la comisión, quizá porque considerase que la mera reducción de la presión fiscal mejoraba ya suficientemente el ahorro de las familias y el conjunto del ahorro nacional. Y quizá también porque se pretendía básicamente que la reducción de la carga tributaria se orientase preferentemente al sostenimiento del consumo, como medio de impulsar la demanda privada y la producción.

La segunda comisión de reforma del IRPF recomendó dos grupos de medidas para incentivar el ahorro a largo plazo. En primer término, una reducción especial para todos los rendimientos obtenidos a plazo superior a los cinco años. En segundo lugar, un tratamiento especial y muy favorable para el llamado ahorro-previsión, es decir, para los planes de pensiones y para los seguros que articulasen tratamientos similares a los de los planes de pensiones. La primera de estas propuestas fue aceptada parcialmente por la Ley 46/2002, pues la reducción especial se limitó exclusivamente a determinados productos de seguro y la segunda se admitió íntegramente, con lo que el IRPF actual articula un tratamiento muy favorable para los planes privados de pensiones y para los seguros similares a los mismos.

2.6. *Mantenimiento de la actividad laboral de las madres con hijos menores*

Uno de los problemas con los que se enfrentó la segunda comisión para la reforma del IRPF fue el de coadyuvar fiscalmente al mantenimiento de la actividad laboral de las madres con hijos menores

de la edad mínima de escolarización, pues uno de los factores que más influyen en los niveles de bienestar material de una familia es la existencia de niños menores de esa edad. En primer término, porque los hijos menores de esa edad representan de por sí una importante carga para las madres, y en segundo lugar, porque, al obligar a las madres en muchos casos a buscar la necesaria compatibilidad entre maternidad y trabajo fuera del hogar, pueden limitar seriamente las posibilidades de obtención de renta por parte de las mujeres o afectar gravemente a la maternidad.

Las razones que más frecuentemente se aducen para no tener hijos se derivan tanto de las cargas de todo orden que implican los hijos para las madres como del hecho de que la mujer trabaje fuera de casa, con la correspondiente dificultad para atenderlos adecuadamente. Y ese conflicto suele resolverse, en ocasiones, abandonando la mujer el trabajo o no incorporándose al mismo y, en otras, abandonando la maternidad. Por ello, la segunda comisión de reforma consideró que se debería introducir en el IRPF algún tipo especial de ayuda destinada a las mujeres con hijos menores de tres años. A tales efectos, la Ley 46/2002 ha establecido una importante mejora en la deducción especial en la base por cuidado de hijos menores de tres años y, siguiendo las propuestas de la referida comisión, una deducción especial en la cuota del IRPF a favor de las mujeres que tengan hijos en tales circunstancias y que desarrollen una actividad por cuenta propia o ajena que da, incluso, derecho a la devolución en caso de que no exista cuota líquida suficiente para atender a su completa compensación y cuya devolución de forma anticipada puede solicitarse de la Agencia Tributaria.

Se inicia así no sólo un procedimiento de protección especial de la maternidad en los períodos en que los hijos no tienen edad aún para la escolarización y la madre desarrolla una actividad por cuenta propia o ajena, sino también una aproximación a lo que en el futuro podría constituir un impuesto negativo sobre la renta como instrumento de protección social.

2.7. *Mayor movilidad territorial de los oferentes de trabajo*

La segunda comisión para la reforma del IRPF señalaba en su informe que la oferta en el mercado español de trabajo tiene una escasa movilidad geográfica, lo que dificulta su adecuación a la demanda y genera graves problemas a las empresas cuando tienen necesidad de ajustar territorialmente sus plantillas. Las razones para esta relativa inmovilidad, según la citada comisión, son muy variadas y suelen ir desde la alta valoración de los vínculos familiares y de amistad, que hace que las personas tiendan a anclarse en el lugar donde reside su familia entendida en sentido amplio, hasta las dificultades para encontrar vivienda o colegios para los hijos en el nuevo domicilio, pasando por la consideración de los gastos que implica el traslado de la familia o la diferente lengua o idiosincrasia del nuevo territorio de residencia.

De ahí que la segunda comisión de reforma propusiera y la Ley 46/2002 pusiera en vigor medidas para facilitar la movilidad geográfica de los trabajadores y otras orientadas a incrementar la oferta de viviendas en alquiler. A tales efectos, la Ley 46/2002 ha establecido que los trabajadores desempleados que acepten un puesto que les exija el traslado de su domicilio tendrán derecho a

duplicar la reducción por rendimientos de trabajo. Al mismo tiempo, la Ley 46/2002 ha establecido también que se duplique la cuantía de la reducción por rendimientos del trabajo cuando el trabajador haya decidido prolongar su vida activa más allá de los sesenta y cinco años de edad.

Por otra parte, la segunda comisión de reforma señalaba en su informe que la escasez en España de viviendas en alquiler venía de antiguo y que a ella habían coadyuvado muchos factores, entre los que sin duda destacaban la rígida intervención de precios y la prórroga obligatoria del alquiler a las que estuvo sometido durante largas décadas este mercado. Además, la mayor parte de los propietarios que alquilan viviendas no lo hacen de forma masiva, sino que se limitan a poner en alquiler una o, como mucho, dos viviendas de su propiedad, habitualmente no adquiridas para esa concreta finalidad, sino que han podido quedar disponibles por otras razones. De ahí que, debido al reducido número de unidades que alquilan y a su falta de estímulo y profesionalidad, no puedan organizar esa explotación bajo la forma de sociedad o como una actividad económica independiente, con lo que no tienen ningún incentivo para incrementar la oferta de viviendas en alquiler. A tales efectos, ha de tenerse en cuenta que la normativa del IRPF mantiene un tratamiento tributario diferenciado para estos rendimientos dependiendo de si la explotación de la vivienda o viviendas en alquiler puede alcanzar la calificación de actividad económica.

La importancia de este diferente tratamiento fiscal es considerable, y ello conduce a una tributación más elevada de quienes alquilan viviendas sin constituir explotación económica, lo que, uni-

do a los riesgos de impago del alquiler por parte de los inquilinos, a los costes y dificultades con que se enfrenta el propietario para exigir el resarcimiento de los daños producidos por el inquilino a la vivienda o para conseguir la disponibilidad de ésta cuando el inquilino incumple el contrato, hace que muchos propietarios prefieran mantener desocupadas sus viviendas. De ahí que, para coadyuvar a la solución de estos problemas, la Ley 46/2002 haya establecido que los rendimientos derivados del alquiler de viviendas se computen tan sólo en su 50 por 100, al tiempo que se eleve en un 50 por 100 el coeficiente que venía aplicándose como gasto por la amortización de la vivienda arrendada.

3. La simplificación del tributo

La simplificación del impuesto se ha acometido también por las dos comisiones de reforma mediante un conjunto de propuestas de hondo calado. Estas propuestas se han articulado en torno a cuatro líneas básicas de acción: la supresión de las rentas imputadas, la simplificación de plazos y reglas de promediación, la simplificación de la liquidación y la ampliación de los límites de renta que obligaban a presentar la declaración anual.

3.1. *Eliminación de rentas ficticias imputadas*

Como es bien conocido, el IRPF anterior imputaba rendimientos estimados por los bienes inmuebles de naturaleza urbana distintos de los solares, considerando que el disfrute de tales bienes equivalía a mayores rentas para sus propietarios. Sin embargo, no debería olvidarse que también

supone mayores rentas para sus propietarios el disfrute de cualquier bien de consumo duradero, tales como automóviles, muebles, menaje doméstico y tantos otros que harían interminable la relación, y sin embargo no se imputa renta alguna por este tipo de activos. De hecho, sólo España, Italia, Noruega y Suiza venían imputando rendimientos por la posesión de bienes inmuebles no arrendados.

Por ello, la primera comisión propuso la eliminación de las rentas ficticias imputadas por inmuebles urbanos distintos de los solares. Ha de tenerse en cuenta, además, que esta medida ayudaba a simplificar notablemente el impuesto, pues muchos de los declarantes no tenían otras fuentes de rendimiento que los derivados de su trabajo personal y de la posesión de su propia vivienda. La Ley 40/1998 siguió parcialmente las propuestas de la primera comisión, eliminando la imputación de rendimientos ficticios por la propia vivienda, pero mantuvo tal imputación para los inmuebles urbanos que no constituyesen la vivienda habitual del contribuyente, con lo que el problema se redujo, pero no se corrigió totalmente.

3.2. Simplificación del sistema de integración de rentas

El antiguo IRPF se caracterizaba por mantener, como antes se ha indicado, un sistema de integración muy complejo para los rendimientos obtenidos a corto y largo plazo, y para las ganancias y pérdidas patrimoniales. Todo ello hacía innecesariamente difícil la aplicación del tributo, generando costes excesivos de administración y de cumplimiento. Por eso la primera comisión de reforma recomendó que se redujesen los plazos a sólo dos: a menos de dos

años y a más de dos años. Además, propuso el establecimiento de una base general del impuesto y, junto a ella, la existencia de una única base especial de gravamen destinada exclusivamente a las ganancias patrimoniales a largo plazo.

Por otra parte, la primera comisión de reforma propuso un sistema muy simple de integración de los rendimientos a largo plazo con los rendimientos a corto mediante coeficientes reductores, lo que fue aceptado también por la Ley 40/1998 y mantenido, aunque retocándose las cuantías de los coeficientes, por la Ley 46/2002. Se compensan así los efectos de la tarifa progresiva sobre ingresos generados en períodos superiores al ejercicio sin necesidad de recurrir a procedimientos de promediación, mucho más complejos por su propia naturaleza.

3.3. Simplificación de las declaraciones y nuevos límites para declarar

Como consecuencia de todas las medidas anteriores propuestas por la primera comisión, la declaración del impuesto quedó radicalmente simplificada, con lo que se mejoró su tratamiento informático y se evitaron numerosos costes de cumplimentación a los contribuyentes. La eliminación de las imputaciones de rendimientos ficticios por vivienda propia y un adecuado ajuste de las retenciones a los pagos finales, posible gracias a las propuestas de la dos comisiones de reforma, han permitido elevar considerablemente los límites de la renta que obliga a la presentación de declaraciones.

Ello ha conducido a la exclusión de varios millones de declarantes de esta obligación, limi-

tando de ese modo el número de personas afectadas de forma final por el impuesto y liberando cuantiosos recursos administrativos, que se han ido aplicando a una mejor gestión del mismo.

Por último, la configuración de un impuesto más simplificado y la ampliación de la información de carácter fiscal que se facilita a la Administración Tributaria ha permitido el establecimiento del borrador de declaración que ya reciben actualmente un colectivo significativo de contribuyentes, siendo previsible que este sistema se extienda en los próximos años.

NOTAS

(1) Recientemente se ha reeditado, junto con su versión posterior: el denominado *Libro blanco*. Véase INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2002b).

(2) Resulta curioso observar que el régimen de *splitting* surgió precisamente en los Estados Unidos de América para resolver el problema de la atribución de rentas a los cónyuges que mantenían un régimen matrimonial de gananciales, sistema muy extendido en los estados americanos de ascendencia hispana.

(3) La respuesta más amplia y sistemática a ese cuestionario fue la de un grupo reducido de catedráticos de Hacienda pública, bajo la dirección del profesor Fuentes Quintana, entre los que se encontraban los autores de este trabajo, que redactó un completo informe para el Instituto de Estudios Fiscales al que se adhirieron posteriormente todos los catedráticos de Hacienda Pública de la Universidad Española. Véase FUENTES QUINTANA (1990).

(4) Precisamente este último cambio, quizás el más novedoso de los que incorporó la Ley 18/1991, fue recomendado por el informe de los catedráticos. Véase FUENTES QUINTANA (1990: 100 a 102).

(5) Este criterio, recomendado inicialmente por FUCHS (1969), suele ser utilizado con frecuencia, especialmente por organismos internacionales tales como la OCDE y el Banco Mundial, en análisis orientados a cifrar umbrales de pobreza definidos por el nivel relativo de gasto necesario para la cobertura de las necesidades familiares básicas.

BIBLIOGRAFÍA

ATKINSON, A. B. (1995), *Public Economics in Action*, Clarendon Press, Oxford.

<p>BENTHAM, J. (1931), <i>Principles of the Civil Code</i>, incluido en <i>The Theory of Legislation</i>, editado por C. K. ODGEN, Paul KEGAN, Londres, 1931. Esta obra apareció publicada por primera vez en 1789.</p> <p>BLUM, W. J., y KALVEN, H. Jr. (1953), <i>The Uneasy Case for Progressive Taxation</i>, The University of Chicago Press, Chicago, Traducción al castellano bajo el título <i>El impuesto progresivo: Un tema difícil</i>, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972.</p> <p>COHEN STUART, A. J. (1967), «On progressive taxation», <i>La Haya</i>, 1889. Incluido en MUSGRAVE, R. A., y PEACOCK, A. (1967: 48-71).</p> <p>COMISIÓN CARTER (1966-1967), <i>Report of the Royal Commission on Taxation</i>, 5 vols., Queen's Printer, Roger Duhamel, MSRC, Ottawa, 1966-1967, existe versión española del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975.</p> <p>DOMAR, D., y MUSGRAVE, R. A. (1944), «Proportional income taxation and risk-taking», <i>Quarterly Journal of Economics</i>, vol. LVIII: 388-422.</p> <p>FAGAN, E. D. (1938), «Recent and contemporary theories of progressive taxation», <i>Journal of Political Economy</i>, vol. 46, agosto: 457-498.</p> <p>FERNÁNDEZ NAVARRETE, P. (1982), <i>Conservación de monarquías y discursos políticos</i>, edición del Instituto de Estudios Fiscales en la colección Clásicos del Pensamiento Económico, con estudio preliminar de Michael D. GORDON, Madrid.</p> <p>FUCHS, V. R. (1969), «Comment» al trabajo de EPSTEIN, L. A. «Measuring the size of the</p>	<p>low-income population», incluido en SOLTOW, L. (ed.): 198-202.</p> <p>FUENTES QUINTANA, E. (1990), <i>Las reformas tributarias en España</i>, edición a cargo de Francisco COMÍN, Editorial Crítica, Barcelona.</p> <p>— (director) (1990), <i>La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública española</i>, Ed. Civitas, S.A., Madrid.</p> <p>— (ed.) (2004), <i>Economía y Economistas españoles</i>, vol. 8, Galaxia Gutenberg y FUNCAS, Madrid.</p> <p>GOODE, R. (1964), <i>The Individual Income Tax Studies of Government Finance</i>, The Brookings Institution, Washington, existe traducción al castellano publicada por el Instituto de Estudios Fiscales bajo el título <i>El Impuesto sobre la Renta</i>, Madrid, 1973.</p> <p>HAIG, R. M. (ed.) (1921), <i>The Federal Income Tax</i>, Columbia University Press, Nueva York.</p> <p>HOBSON, A. J. (1919), <i>Taxation in the New State</i>, Methuen and Co., Ltd. Londres.</p> <p>INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1999), <i>Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas</i>, Madrid.</p> <p>— (2001), <i>Evaluación de los efectos de la reforma del IRPF en la Ley 40/1998</i>, Madrid.</p> <p>— (2002a), <i>Informe para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas</i>, Madrid.</p> <p>— (2002b), <i>Informe sobre el Sistema Tributario Español</i>, vol. I y Vol. II, Madrid.</p>	<p>MILL, J. S. (1943), <i>Principles of Political Economy</i>, traducción al castellano de la edición de ASHLEY, W. J. de 1921 por Teodoro ORTIZ, bajo el título <i>Principios de Economía Política</i>, Fondo de Cultura Económica, México, reimpresión de 1996.</p> <p>MUSGRAVE, R. A., y PEACOCK, A. (1967), <i>Classics in the Theory of Public Finance</i>, MacMillan & San Martin's Press, Nueva York.</p> <p>OLIVER ALONSO, J.; PUJOLAR MORALES, D., y RAYMOND BARA, J.L., (1977), <i>Fiscalidad y ahorro familiar en España</i>, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.</p> <p>PUVIANI, A. (1972), <i>Teoria della Illusione Finanziaria</i>, Editorial Remo Sandron, Palermo, 1903. Versión al castellano de A. RODRÍGUEZ BEREJO, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.</p> <p>SCHANZ, G. (1896), «Der Einkommenbegriff und die Einkommensteuergesetze», <i>Finanz Archiv</i>, vol. 13.</p> <p>SIMONS, H. (1938), <i>Personal Income Taxation</i>, University of Chicago Press, Chicago.</p> <p>SLEMROD, J., y BAKIJA, J. (1996), <i>Taxing Ourselves</i>, The MIT Press, Massachusetts.</p> <p>SMITH, A. (1958), <i>An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations</i>, Strahan and Cadell, Londres, 1776. Traducción al castellano de la edición de Edwin CANNAN de 1904 por Gabriel FRANCO, bajo el título <i>La riqueza de las naciones</i>, Fondo de Cultura Económica, México.</p> <p>SOLTOW, L. (ed.) (1969), <i>Six papers on the Size Distribution of Wealth & Income</i>, National Bureau of Economic Research, Nueva York.</p> <p>U.S. TREASURY DEPARTMENT (1947), <i>Individual Income Tax Exemptions</i>, Washington.</p>
---	--	--

Resumen

Las reglas fiscales de Maastricht son uno de los pilares de la constitución económica de la UEM. En los últimos años se detectan signos de agotamiento del impulso asociado a Maastricht, tanto en España como, sobre todo, entre algunos de los más relevantes miembros de la UEM. ¿Hasta qué punto los actuales problemas tienen su origen en las reglas fiscales que nos hemos dado para asegurar la estabilidad presupuestaria? Y, en particular, ¿existen costes asociados a la disciplina en la forma de una menor capacidad estabilizadora de la política fiscal y una menor contribución al crecimiento? La conclusión general del análisis desarrollado en el presente trabajo puede sintetizarse brevemente: no existe *trade-off*, sino más bien complementariedad, entre los objetivos de sostenibilidad y coordinación, a cuyo servicio está la disciplina basada en reglas, y las metas de estabilización a corto plazo y de eficiencia y crecimiento a medio y largo plazos.

Palabras clave: déficit, inversión pública, reglas fiscales, estabilidad macroeconómica, Unión Europea.

Abstract

The Maastricht fiscal rules are one of the pillars of the economic constitution of EMU. In the last few years there have been evident signs of flagging in the momentum generated by Maastricht, both in Spain and, above all, amongst one or two of the leading members of EMU. To what extent do the present problems stem from the fiscal rules that we have set to assure budgetary stability? And, in particular, are there costs associated with discipline in the shape of a lower fiscal policy stabilizing capability and a smaller contribution to growth? The general conclusion of the analysis developed in this study may be summed up succinctly as: there is no trade-off but rather complementarity between the objectives of sustainability and co-ordination, which are served by rule-based discipline and short-term stabilization and medium-and long-term efficiency and growth aims.

Key words: deficit, public investment, fiscal rules, macroeconomic stability, European Union.

JEL classification: E63, H61, H62, H54.

DISCIPLINA PRESUPUESTARIA, ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y EFICIENCIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

José Manuel GONZÁLEZ-PÁRAMO

Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los años setenta y ochenta del pasado siglo, la combinación de políticas monetaria y fiscal no fue, por lo general, conducente a la estabilidad macroeconómica. Elevados tipos reales de interés, inflación alta y variable, tensiones cambiarias, déficit públicos abultados, presión fiscal y deuda pública crecientes fueron progresivamente estrechando los márgenes de maniobra de las autoridades y contribuyeron a unas tasas de crecimiento real más reducidas y volátiles que en el pasado (Lane, 2003). Las lecciones aprendidas en este período explican el cambio generalizado en la conducción de las políticas fiscales dentro del área OCDE desde comienzos de los noventa, y ofrecen la motivación principal del Tratado de Maastricht, el proceso de convergencia nominal hacia la Unión Económica y Monetaria (UEM) y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

España ha sido partícipe destacada de esta reorientación de la política fiscal, como muestran los gráficos 1 y 2. La política presupuestaria desarrollada en el período 1996-2003 ha permitido reducir el déficit estructural hasta niveles históricamente desconocidos —superávit de 0,4 por 100 del PIB en 2003, con una mejora de 6,2 puntos desde 1995 (Comisión Europea, 2004a y 2004b)— y ha invertido la tendencia creciente de la deuda pública (51 por 100 del

PIB en 2003, 17 puntos menos que en 1995). Ello ha contribuido destacadamente a los notables descensos registrados en las expectativas de inflación y en los tipos de interés, proporcionando el marco de estabilidad nominal necesario para un crecimiento más elevado y estable.

Sin embargo, en los últimos años se detectan signos de agotamiento del impulso asociado a Maastricht, tanto en España como, sobre todo, entre algunos de los países miembros de la UEM. ¿Hasta qué punto los actuales problemas tienen su origen en las reglas fiscales que nos hemos dado para asegurar la estabilidad presupuestaria? Y, en particular, ¿existen costes asociados a la disciplina en la forma de una menor capacidad estabilizadora de la política fiscal y una menor contribución al crecimiento? De ambas cuestiones nos ocupamos en este trabajo, tras recordar la racionalidad económica de la disciplina presupuestaria basada en reglas.

II. LA LÓGICA DE LAS REGLAS DE DISCIPLINA: ESTABILIDAD VERSUS SOSTENIBILIDAD

Una de las lecciones más importantes que hemos aprendido en las últimas décadas del siglo XX es que la calidad de los resultados de las medidas económicas adoptadas por un gobierno no es sólo explicable en términos

GRÁFICO 1
FINANZAS PÚBLICAS EN ESPAÑA, 1982-2003

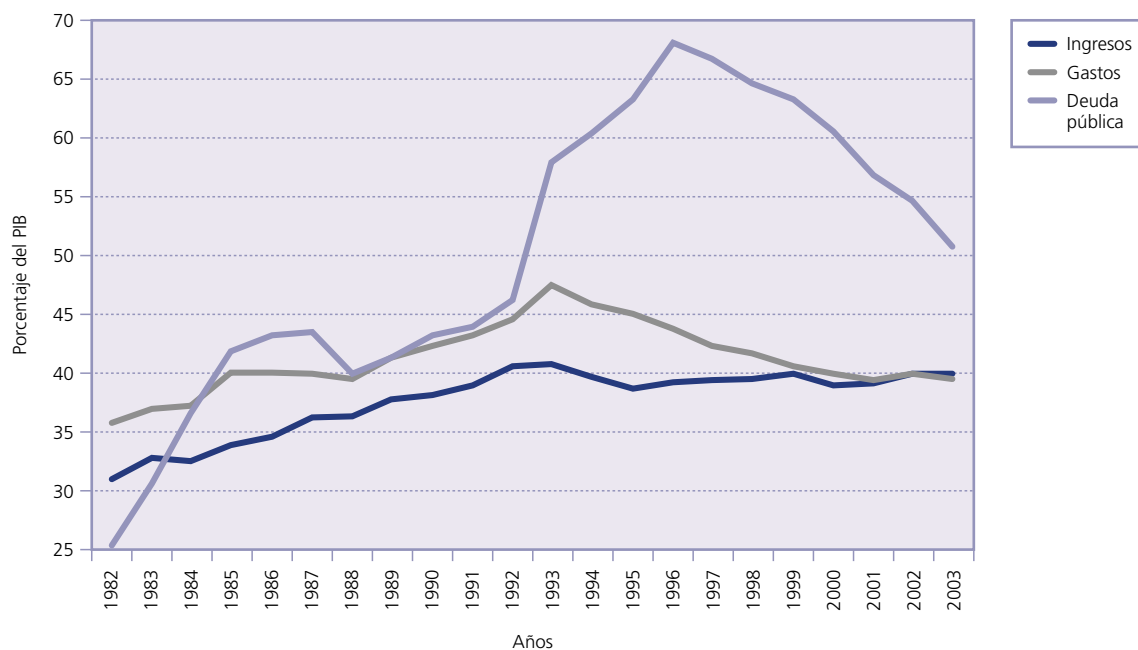
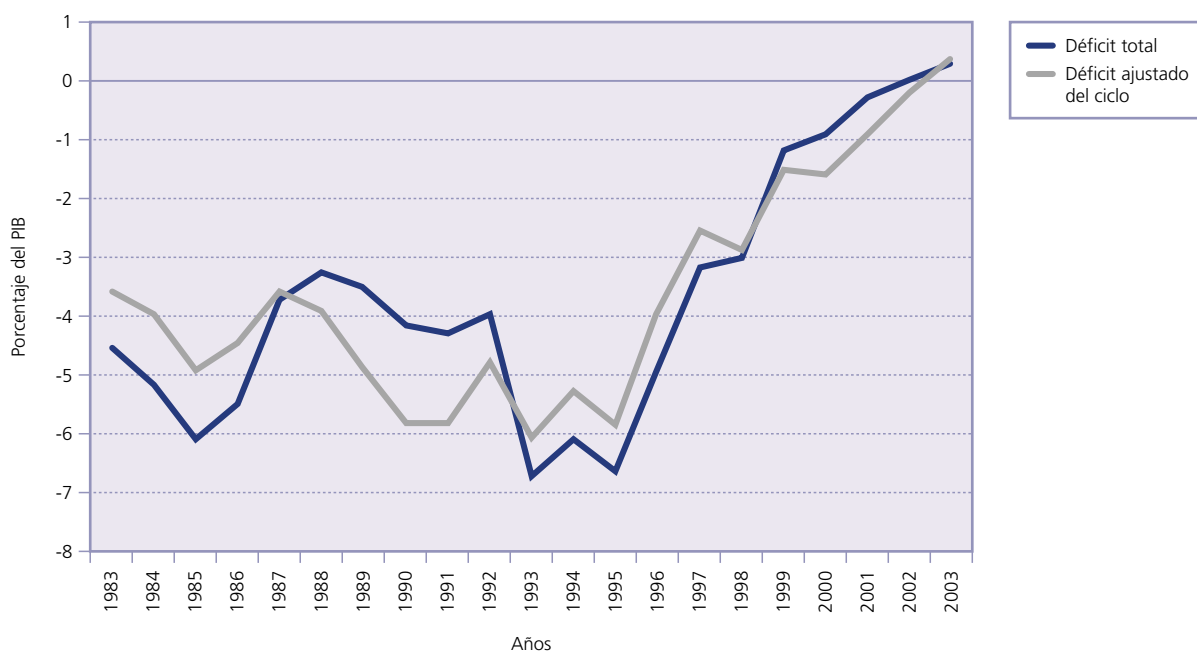


GRÁFICO 2
DÉFICIT TOTAL Y DÉFICIT AJUSTADO DEL CICLO EN ESPAÑA, 1982-2003



<p>de variables económicas; las instituciones son tanto o más importantes. Por eso la política económica basada en reglas parece estar de moda, tanto en política monetaria (independencia de los bancos centrales y objetivos constitucionales o legales de estabilidad de precios) como en política fiscal. Las reglas fiscales de Tratado de Maastricht son uno de los pilares de la UEM. ¿Pura moda?</p> <p>La principal justificación de las reglas proviene de la economía política. La política económica es diseñada y ejecutada por políticos en el seno de instituciones políticas: Constitución, legislación electoral, legislación presupuestaria, normas de gobierno y organización territorial del Estado. Las instituciones políticas democráticas contienen en sí mismas un sesgo contrario a la disciplina o la responsabilidad fiscal y a la estabilidad macroeconómica. ¿Por qué, una vez admitidos por todos los costes en términos de crecimiento derivados de una inflación elevada y variable, un déficit público alto y un endeudamiento público abultado, los responsables políticos encuentran dificultades severas para reducir los desequilibrios presupuestarios? La explicación más simple es que el gasto se dirige a grupos sociales específicos —con capacidad de bloquear posibles recortes y, en todo caso, de inferir costes políticos al gobierno que quiera reducir sus beneficios—, mientras que los ingresos proceden de un «fondo común», que es la recaudación agregada. Los políticos, que tienen metas propias, tratan de ganar popularidad financiando programas concretos con cargo al fondo, esto es, promueven beneficios para unos pocos financiados con los impuestos sobre todos. Así pues, los políticos tienden a infravalorar el coste social de los impuestos y ofrecen demasiados programas de gasto</p>	<p>(Persson y Tabellini, 2002). Si a ello sumamos el horizonte corto con el que los políticos deciden, determinado por el turno electoral y por la incertidumbre sobre los efectos a largo plazo de sus decisiones, así como el hecho de que los contribuyentes futuros no votan, emerge el incentivo a financiar gasto con endeudamiento.</p> <p>Si la Constitución o las leyes no limitan el déficit o el gasto, éstos tenderán a crecer por encima de sus niveles socialmente deseables. Y las instituciones políticas pueden potenciar este sesgo deficitario en la medida en que la legislación electoral sea proporcional y promueva gobiernos minoritarios o de coalición, ya que aumentan los intereses representados en el gobierno, o cuando las legislaturas sean demasiado cortas, o cuando los gobiernos sean demasiado numerosos o fragmentados, o cuando la estructura política del Estado sea descentralizada si los gobiernos subcentrales poseen escasa capacidad recaudatoria propia. Kontopoulos y Perotti (1999) y Hallerberg y Von Hagen (1999 a y b), por ejemplo, ofrecen evidencia empírica convincente sobre los efectos de estas variables políticas y la propensión al déficit. Asimismo, las instituciones políticas pueden dar origen a perturbaciones e inestabilidad. Cuando los ciudadanos tienen preferencias heterogéneas y cambiantes, existe incertidumbre sobre los resultados efectivos de la política presupuestaria y la elección de los políticos se realiza de forma periódica atendiendo a características variadas, los gobiernos podrían tener comportamientos oportunistas y perseguir sus propios fines políticos, esto es, maximizar el apoyo del electorado en un mercado político dominado por la ilusión fiscal. La existencia de ciclos presupuestarios de origen electoral es el ejemplo más nota-</p>	<p>ble de este tipo de actuaciones, ciclos que las reglas pueden aspirar a frenar, aunque no siempre con éxito garantizado (Buti y Van der Noord, 2003).</p> <p>Por más que crezca entre los políticos la convicción de que el gasto excesivo y el desequilibrio presupuestario son perniciosos a medio y largo plazo para el crecimiento económico y el nivel de vida de los ciudadanos, el sistema político es difícil de reformar salvo en situaciones de crisis económica o política profundas, ya que estos cambios afectan al equilibrio político nacional, pueden no ser igualmente valorados por los partidos en función de su presencia o ausencia del gobierno, o resultar bloqueados por grupos de interés poderosos. Sin embargo, existen dos tipos de reformas que, sin afectar a las instituciones políticas básicas, pueden ser sustitutivas de las reformas políticas. Se trata de reformas en reglas o instituciones económicas. En primer término, la delegación de decisiones políticas en instituciones independientes. La creación de nuevas instituciones puede reforzar la credibilidad de la política macroeconómica. Una segunda clase de reformas que podría alcanzar a corto y medio plazo los objetivos de responsabilidad fiscal son las que se dirigen a las instituciones presupuestarias, y entre ellas las reglas sobre déficit, gasto o deuda. Estas reglas, ya sean normas de procedimiento u objetivos cuantitativos, determinan el grado de fragmentación del proceso presupuestario, su credibilidad y la calidad de sus resultados. Por eso Reviglio (2001) ha calificado las reformas presupuestarias como sustitutivas de las reformas políticas. Una sustituibilidad imperfecta, en todo caso, ya que la dinámica del gasto y los ingresos públicos tiene un origen esencialmente político y económico.</p>
--	--	---

Sentada la justificación central de economía política, debe señalarse que las reglas fiscales tienen más indicaciones. Así, facilitan la coordinación presupuestaria cuando se aplican a escala subcentral en países descentralizados. También son un instrumento de coordinación presupuestaria entre países en el marco de una unión monetaria, ya que limitan la tendencia al endeudamiento excesivo que induce la limitada penalización sufrida por cada economía en la forma de un mayor coste del endeudamiento, y facilitan la convergencia de las orientaciones de la política presupuestaria. Asimismo, contribuyen a la sostenibilidad a medio y largo plazo de la deuda pública y, al ampliar el margen de maniobra ante perturbaciones macroeconómicas, pueden mejorar la capacidad de respuesta contracíclica (Von Hagen y Harden, 1994). A esta lógica se suma, en el caso de la UEM, la necesidad de facilitar el papel estabilizador de la política monetaria común. En efecto, además de independencia legal, el Banco Central Europeo necesita garantizar su independencia funcional mediante reglas que aseguren la solvencia de las finanzas pú-

blicas. Canzoneri, Cumby y Diba (2002) muestran cómo las reglas del Tratado de Maastricht y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento aseguran que el control del objetivo de estabilidad de precios queda esencialmente en manos de la política monetaria común.

Como país miembro de la UE, España está sujeta a todas las reglas del Tratado de Maastricht y del PEC. Sin embargo, la Ley de Estabilidad Presupuestaria, vigente desde 2002, es más exigente en sus límites de gasto y sus objetivos de equilibrio o superávit. ¿Qué sentido tiene esto? Aunque en los próximos años, a tenor de los resultados presupuestarios comentados anteriormente, no parece existir un riesgo apreciable de incurrir en un déficit excesivo, en un plazo más largo el mantenimiento de la disciplina presupuestaria exigirá esfuerzos mayores, por tres motivos básicos: la fatiga de la consolidación, la política presupuestaria de los países del entorno y la pervivencia de problemas estructurales con reflejo en los gastos públicos que introducen un sesgo contrario a la sostenibilidad a medio plazo.

La fatiga de la consolidación es apreciable desde 1999. Este agotamiento del impulso de consolidación es patente en el conjunto de los países miembros de la UEM. Según las estimaciones de la Comisión de primavera de 2004, el déficit estructural en el área euro permanece estancado en torno al 2 por 100 del PIB desde 1997, y el saldo estructural primario ha empeorado entre 1999 y 2003 en 1,3 puntos del PIB. En España las cosas han ido claramente mejor: los saldos estructural y estructural primario han mejorado en 1,9 y 0,9 puntos, respectivamente. Sin embargo, estas disminuciones son pequeñas respecto de las registradas en años anteriores, como revelan las cifras del cuadro n.º 1. Otro indicador de esta fatiga es la composición de las modificaciones de crédito, entre las que han vuelto a ganar peso aquellas en las que hay más discrecionalidad por parte del ejecutivo, en especial las ampliaciones de crédito. Por otra parte, el tono de la política fiscal en los países del entorno, y en particular en los pertenecientes al área del euro, no acompaña. Von Hagen y otros (2001) subrayan la importancia de un tono res-

CUADRO N.º 1

INDICADORES DE POLÍTICA FISCAL: ESPAÑA, 1995-2003
(Porcentajes del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1996-2003
Déficit efectivo	6,6	4,9	3,2	3,0	1,2	0,9	0,4	0	-0,3	-6,9
Cambios (en porcentaje del PIB):										
Déficit efectivo		-1,7	-1,7	-0,2	-1,8	-0,3	-0,5	-0,4	-0,3	-6,9
Componente cíclico		+0,1	-0,3	-0,5	-0,4	-0,4	+0,1	+0,4	+0,1	-0,7
Déficit cíclicamente ajustado		-1,8	-1,3	+0,3	-1,4	+0,2	-0,7	-0,8	-0,6	-6,2
Gasto de intereses		+0,1	-0,5	-0,5	-0,8	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-2,7
Déficit primario cíclicamente ajustado		-2,0	-0,8	+0,8	-0,6	+0,3	-0,5	-0,4	0,0	-3,2
Ingresos totales		-0,4	+0,2	+0,3	-0,7	-0,1	-0,1	-0,7	0,0	-1,4
Gastos totales		-1,3	-1,9	-0,4	-1,2	-0,4	-0,4	+0,3	-0,4	-5,5
Consumo colectivo y transferencias		-0,3	-0,6	-0,7	-0,5	+0,1	-0,1	+0,1	+0,1	-1,9
Inversión pública		-0,6	0,0	+0,2	+0,1	-0,3	+0,2	+0,1	+0,1	-0,2

Nota: Un signo - (+) denota un cambio restrictivo (expansivo).
Fuente: Comisión UE (primavera 2004).

tractivo de la política fiscal seguida por los demás países para la continuidad de una consolidación en el ámbito interno.

El mantenimiento de la disciplina de las finanzas públicas españolas requiere, por tanto, de un esfuerzo mayor de origen interno para anclar los logros de la consolidación. Este esfuerzo sólo puede fructificar a largo plazo si apunta a tratar de frenar la tendencia subyacente al aumento del déficit estructural. Entre los factores alcistas, merecen ser recordados los siguientes. En primer lugar, los originados por el envejecimiento de la población, entre los que destacan los gastos en pensiones y en asistencia sanitaria. El sistema de pensiones contiene un sesgo hacia el desequilibrio, impulsado por el envejecimiento demográfico. De acuerdo con las previsiones de la Comisión y la OCDE, el sistema podrá mantenerse en superávit hasta mediados de la próxima década gracias al continuo crecimiento de los afiliados. La abrupta interrupción de esta tendencia en 2020 y la aceleración del número de pensionistas a partir de 2015 ocasionaría un déficit creciente, cuyo máximo se alcanzaría en 2040, con un aumento acumulado del gasto de entre 6 y 8 puntos del PIB (Comisión Europea, 2001, 2002; OCDE, 2001). También el gasto sanitario está afectado por el mayor consumo de servicios y medicamentos ligado a los ciudadanos en edad avanzada. Partiendo de un peso actual ligeramente inferior al 8 por 100 del PIB, las previsiones apuntan a un aumento del gasto sanitario atribuible al envejecimiento del orden de 1 ó 2 puntos en las próximas cuatro décadas.

Otro ámbito que reclamará reformas es el de los criterios de gestión del gasto público, asunto que nos remite al contenido del

apartado IV. La dinámica del gasto público sigue registrando una influencia excesiva de la inercia y el incrementalismo, marcada por la «filosofía del gasto comprometido» y por la ausencia de una gestión por objetivos. Buena muestra de estos problemas es la evolución del empleo público, que desde 1996 ha crecido en unas 300.000 personas, pese a las restricciones aplicadas por la Administración central, en parte sorteadas a través del incremento de la contratación temporal, y a la disminución registrada en el peso del gasto público en la economía. Esta tendencia puede atribuirse en gran medida al comportamiento expansivo de las haciendas territoriales.

A todo ello ha de sumarse el efecto que a medio plazo puede tener la disminución previsible de los fondos comunitarios recibidos a partir de 2007, cuyo destino dominante es la inversión. Esta reducción de fondos, junto con otras consecuencias de la ampliación de la UE a partir de 2004, deberá recibir un acomodo esencialmente nacional, asunto sobre el que volveremos en el apartado IV. Pero antes abordaremos una cuestión de gran interés. ¿Existe un *trade-off* entre sostenibilidad a medio y largo plazos y capacidad estabilizadora a corto plazo?

III. ¿TIENE COSTES MACROECONÓMICOS LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA?

La disciplina presupuestaria ha sido fuente de importantes beneficios para la economía española y para el conjunto de los países del área del euro. Aumento del ahorro nacional, reducción de los tipos de interés a medio y largo plazo, contribución a la credibilidad de los objetivos antiinflacionistas son, entre otros, los más sobresa-

lientes (González-Páramo, 2001; Lima, Serres y Kennedy, 2003). Sin embargo, a mediados de los noventa se argumentaba que la consolidación podría tener también costes de crecimiento y empleo, y muchos economistas sostienen que el mantenimiento de la disciplina fiscal podría tenerlos en el futuro, al dificultar la función estabilizadora de la política fiscal.

Respecto de los temidos costes de la consolidación, éstos se derivarían de los programas de ajuste presupuestario que los países que deseasen acceder en 1999 a la UEM debían aplicar. Sin embargo, la experiencia de países como España, descrita expresivamente por los gráficos 1 a 4, o Irlanda, entre otros, sugiere que el tradicional efecto contractivo de demanda de tipo keynesiano ha sido contrarrestado por efectos no keynesianos. La literatura más reciente explica la aparición de efectos no keynesianos de la política fiscal en algunos países y períodos de tiempo, una vez se reconocen explícitamente los siguientes elementos: 1) expectativas de los agentes; 2) naturaleza intertemporal de los ajustes; 3) impacto no lineal de la política fiscal, condicionado por los niveles de déficit y deuda pública de partida, y 4) composición de los paquetes de ajuste. La sola consideración de las expectativas de los agentes sobre el futuro tiende a reducir el valor de los multiplicadores fiscales y puede explicar, en situaciones de difícil sostenibilidad de la deuda, la aparición de efectos no keynesianos: expansiones presupuestarias contractivas y consolidaciones con impacto positivo a corto plazo sobre la demanda agregada.

Existe abundante evidencia, basada en el análisis de los efectos de las principales consolidaciones fiscales realizadas en la OCDE desde 1974 sobre los principales

GRÁFICO 3
¿COSTES EN CRECIMIENTO?

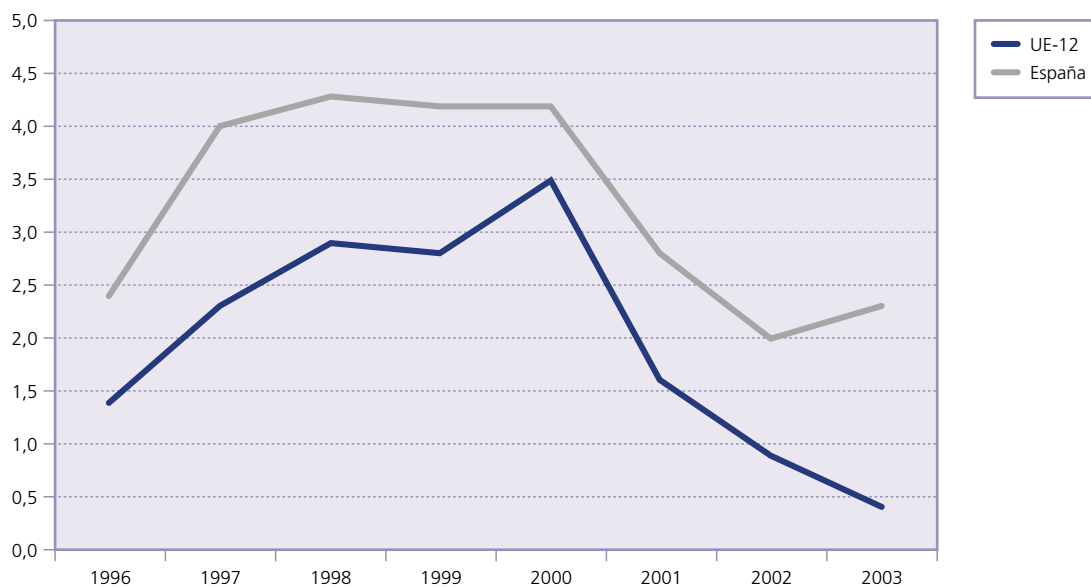
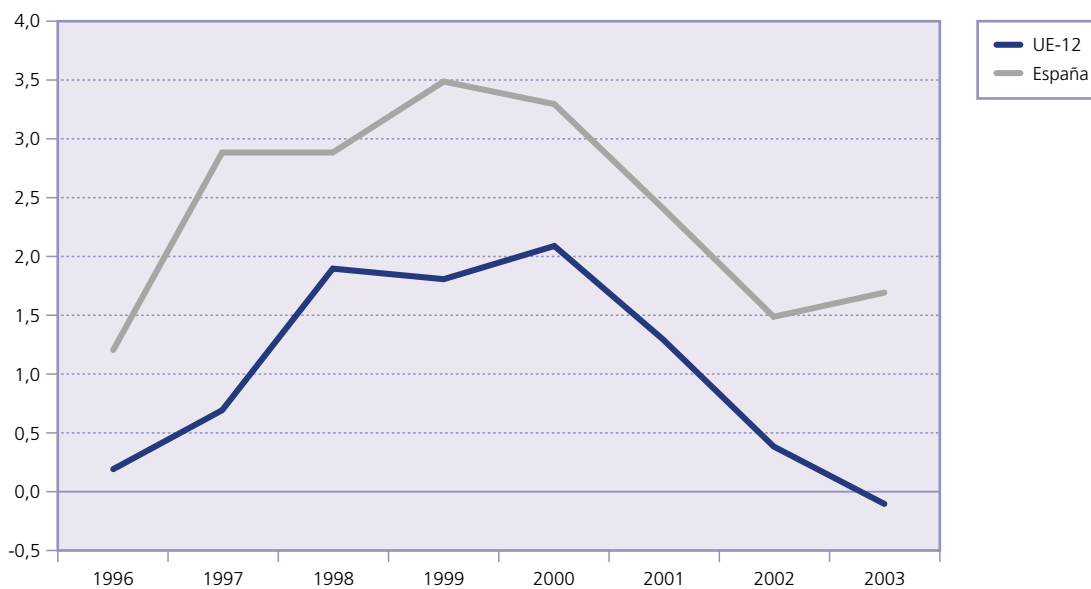


GRÁFICO 4
¿COSTES EN EMPLEO?



<p>agregados macroeconómicos, que no autoriza a ser pesimista respecto de estos costes de corto plazo de los ajustes presupuestarios (OCDE, 1996; Perotti, 1996; Alesina y Perotti, 1995; Giavazzi y Pagano, 1996; Fatás y otros, 2003; Comisión Europea, 2003). Durante las últimas dos décadas, las mejoras alcanzadas en materia de inflación y déficit no tuvieron, de modo general y sistemático, costes apreciables en producción y empleo. Dos son los factores que ayudan a compensar el efecto contractivo a corto plazo sobre la demanda: una composición de los ajustes —ingresos y clases de gastos— adecuada a las necesidades del crecimiento económico, y unas características de las medidas —estructura, magnitud y permanencia— que mejoren las expectativas de solvencia y sostenibilidad de la deuda pública y favorezcan la oferta agregada. Consolidaciones de magnitud apreciable y sostenida en el tiempo, concentradas en el gasto corriente (consumo público y transferencias), pueden promover reducciones importantes de los tipos de interés a largo plazo y alejar la posibilidad de aumentos impositivos futuros en países sometidos a <i>stress</i> presupuestario. En este marco, los menores costes del crédito, el mantenimiento de la inversión pública, los efectos riqueza favorables al consumo y las expectativas de una mayor estabilidad macroeconómica compensarían en buena medida el efecto contractivo inicial. Las experiencias de Irlanda y Dinamarca a principios de los noventa, la de Italia de mediados de esta década y la de España en la segunda mitad parecen ajustarse bien a este patrón. Los gráficos 1 a 4 y el cuadro n.º 1 ilustran esta afirmación en el caso español. El ajuste fiscal se concentró en los años 1996-1999, dos tercios de la reducción del déficit primario vinieron de la mano de recortes del gasto neto</p>	<p>de intereses, y de éstos, a su vez, dos terceras partes fueron atribuibles a disminuciones en los gastos de consumo colectivo y de transferencias.</p> <p>¿Puede admitirse esta explicación con carácter general para justificar que la consolidación pos-Maastricht careció de efectos contractivos en el caso de la UE en su conjunto? Considerando que Francia y Alemania, los dos principales miembros de la UEM, tenían a comienzos de los noventa unas finanzas públicas relativamente saneadas, el interrogante no puede despacharse con los ejemplos citados. Von Hagen, Hughes Hallett y Strauch (2001) analizan esta cuestión estimando un sistema dinámico triecuacional explicativo de la tasa de crecimiento real del PIB, el cambio en el superávit primario estructural y un índice de condiciones monetarias (función del tipo de interés real y el tipo de cambio real). Inicialmente, la estimación se realiza para una muestra de 20 países de la OCDE y el período 1973-1998. Los resultados encuentran un efecto negativo y significativo de la política fiscal sobre el <i>output</i>: un año después de aumentar el superávit estructural en un 1 por 100, la tasa de crecimiento real se reduce en 0,12 puntos. La función de reacción de la política monetaria agrava este efecto, ya que tiende a endurecerse en respuesta a la consolidación fiscal, causando un deterioro adicional de la tasa de crecimiento de 0,05 puntos. Al reestimar el sistema para una muestra formada sólo por países de la UE y los años 1990-1998, el efecto directo de la política fiscal se anula y la política monetaria deja de responder a la política fiscal. Este resultado tiene una implicación relevante. Durante los noventa parece haberse producido un cambio estructural reflejado en una reducción significativa de los</p>	<p>costes en <i>output</i> de los ajustes presupuestarios, que llegan a anularse. Ello sugiere que los efectos no keynesianos de la política fiscal en algunos países han compensado sus efectos keynesianos tradicionales en otros.</p> <p>A los efectos no convencionales, basados en fenómenos de expectativas que dejarían de operar una vez saneadas las finanzas públicas, han de añadirse efectos no keynesianos o de oferta. Como muestran Alesina y otros (2002), la política fiscal podría continuar teniendo efectos no keynesianos aun fuera de contextos de <i>stress</i> fiscal. Se trata del canal que relaciona el mercado de trabajo, los beneficios y la inversión. Un recorte del gasto público, especialmente el que se concreta en sueldos y salarios, tiende a reducir el salario de equilibrio, tanto en economías competitivas como en aquellas con un grado significativo de sindicación. Menores salarios traen consigo mayores beneficios actuales y futuros y, como resultado, una mayor inversión.</p> <p>Pasando a los problemas actuales y de futuro, ¿hay argumentos y evidencia de que las reglas fiscales europeas limiten apreciablemente la capacidad estabilizadora de la política fiscal a lo largo del ciclo económico? Ésta es una cuestión muy relevante, especialmente en el caso de aquellos países que han optado por reglas más exigentes de equilibrio o superávit, como Suecia, Dinamarca o España, con su Ley de Estabilidad Presupuestaria (LEP), vigente desde 2002.</p> <p>A este respecto, debemos distinguir la estabilización automática que incorporan determinadas partidas presupuestarias de las actuaciones de política fiscal discrecional. Es obvio que si una economía mantiene su déficit a nive-</p>
--	--	--

les cercanos al límite del 3 por 100 cuando crece a su nivel potencial o por encima de éste, como ha sido el caso de algunos países del área del euro hoy sujetos al Procedimiento de Déficit Excesivo, una desaceleración cíclica impedirá el irrestricto funcionamiento de los estabilizadores automáticos si se han de respetar las reglas del PEC. Ello ha llevado a la Comisión Europea (2002) a calcular unos topes de déficit ajustado del ciclo (*minimum benchmarks*) cuya observancia permitiría explotar plenamente los estabilizadores automáticos sin riesgo de incumplir el PEC. Y el objetivo a medio plazo (esto es, el objetivo de déficit estructural) adoptado por las Grandes Orientaciones de Política Económica desde Santa María de Feira, de equilibrio o superávit, ampliaría adicionalmente estos márgenes.

Leeftink (2000) muestra empíricamente que aquellos países con menores niveles de déficit estructural y menores ratios de deuda pública tienden a beneficiarse de una mayor capacidad estabilizadora automática. Así pues, la disciplina que incorporan el PEC y la LEP española probablemente mejore la capacidad estabilizadora del Presupuesto antes que lo contrario. Esto es especialmente necesario desde 1999, dada la prioridad asignada a la estabilidad de precios en el mandato recibido por el Banco Central Europeo para la orientación de su política monetaria.

Las simulaciones de Taylor (2000) concluyen que la respuesta adecuada de los estabilizadores automáticos ante cambios en el *output gap* debe aumentar cuando la política monetaria carece de un objetivo explícito de estabilización del nivel de actividad real. Quizá sorprendentemente, a tenor de las dificultades presupuestarias recientes en Europa,

esto es lo que ha ocurrido en la década posterior a la firma del Tratado de Maastricht (Galí y Perotti, 2003). Las reglas fiscales no parecen haber limitado la capacidad de respuesta automática del Presupuesto ante las oscilaciones cíclicas, sino más bien lo contrario.

Con todo, si se considerase insuficiente la respuesta automática del déficit, cabría plantearse el activismo presupuestario. ¿Qué decir respecto de la política fiscal discrecional? En pocas palabras: poco y no muy bueno. El activismo fiscal ha tendido a ser procíclico en los países de la UE y en EE.UU. Esta evidencia es corroborada por Canzoneri y otros (2002) y por Comisión Europea (2001): de los 45 episodios significativos de activismo fiscal ocurridos en la UE en el período 1970-1997, 37 fueron procíclicos, un resultado especialmente reiterado en las expansiones. La evidencia para España en las últimas dos décadas apunta en el mismo sentido. Como muestra el cuadro n.º 2, la prociclicidad ha sido dominante. Estos resultados, debidos esencialmente a los conocidos retrasos de reconocimiento, diseño e impacto de la política fiscal, unidos a la irreversibilidad de muchas medidas discrecionales y a la falta de simetría que las instituciones políticas tienden a introducir en los ajustes (Corsetti y otros, 2002), pueblan de escepticismo cualquier análisis realista de la política fiscal discrecional.

Sin excluir la posibilidad de que sea necesario recurrir a ella en determinadas circunstancias excepcionales, la experiencia no permite concluir que las limitaciones que el PEC y la LEP imponen a los ajustes discrecionales pueda considerarse como un coste. Y ello por dos razones básicas. Primero, porque, en contra de lo que podría sugerir la intuición, Fatás y otros (2003) y Galí y Perotti (2003) no

encuentran ninguna evidencia de que las reglas del PEC hayan hecho más procíclica a la política fiscal en años recientes. De nuevo, el caso español es ilustrativo a este respecto, como se desprende de los datos del cuadro n.º 2. Y segundo, dado que el activismo procíclico tiene costes en términos de incertidumbre y de irreversibilidad, las reglas fiscales de Maastricht, el PEC, y por tanto la LEP, podrían ser fuente de beneficios adicionales en el futuro. Así lo confirman los resultados de Fatás y Mihov (2003) para una muestra de países amplia: los beneficios que produce la limitación de la discrecionalidad, esto es, las mayores tasas de crecimiento derivadas de la menor volatilidad de la política fiscal, exceden a los posibles costes.

Los acontecimientos fiscales recientes en Europa confirman este análisis. En la primavera de 2004, la mitad de los miembros de la UEM incumple el límite del 3 por 100 o se prevé que lo hagan a lo largo del año. En todos los casos, el origen de estos problemas está en la orientación expansiva procíclica de la política fiscal durante los mejores años de la expansión de fines de los noventa y comienzos de la presente década. Recuperar una posición equilibrada del saldo estructural a lo largo del ciclo está exigiendo y requerirá de una política también procíclica de signo restrictivo durante un período de crecimiento bajo. La mayor variabilidad que estos cambios introducen en la actividad no está contribuyendo a la recuperación. Pese a la decisión del Ecofin, de noviembre de 2003, de conceder a algunos países un año adicional para situar el déficit por debajo del 3 por 100, las presentes dificultades no tienen su causa en la letra de las reglas del PEC. Reside, fundamentalmente, en los errores de política que han llevado a desaprovechar los años de bo-

CUADRO N.º 2

**LIMITANDO LA DISCRECIONALIDAD: ¿ES TAN COSTOSO?
Política fiscal y ciclo antes y después de los «años de Maastricht»**

	1985-1995	1995-2003	EXCLUYENDO «AÑOS MAASTRICHT»	
			1985-1992	1998-2003
Correlación <i>output gap</i> -cambio en el saldo cíclicamente ajustado (porcentaje)....	-9	-20	-20	+22
Índice de prociclicidad (porcentaje).....	54	57	71	33
Expansiones procíclicas (porcentaje).....	50	0	75	0
Contracciones procíclicas (porcentaje).....	75	33	67	17

Nota: El índice de prociclicidad es el porcentaje de años en los que el cambio en el déficit cíclicamente ajustado y el *output gap* presentaron un signo distinto.

nanza económica para sanear las cuentas públicas, sin que ello permita ignorar la conveniencia de mejoras en la implementación del PEC que hagan de éste un mecanismo más simétrico a lo largo del ciclo y más rápido en actuar.

La discusión precedente permite extraer tres conclusiones para la política fiscal española. Primera, es indiscutible que la LEP limita la posibilidad de adoptar medidas discrecionales significativas, si bien este margen se amplía cuando el superávit estructural de partida es mayor. Segunda, la experiencia internacional y española conduce a un cierto escepticismo acerca de las posibilidades que la política discrecional tiene de contribuir a contrarrestar las oscilaciones cíclicas. De aquí puede concluirse que quizás las limitaciones que pesan sobre la política discrecional no sean tan serias o preocupantes como tiende a pensarse, y podrían ser incluso fuente de beneficios en la forma de un mayor crecimiento. Y tercera, esta evidencia también apunta a que una contribución positiva de las medidas discrecionales es tanto más probable cuanto más saneadas estén las cuentas públicas en la situación de partida. En la medida en que la LEP tienda a cumplirse en sentido estricto, España estará en mejor posición para responder a las desaceleraciones atípicas con medi-

das discrecionales, en caso de considerarse convenientes. En suma, más que un *trade-off* entre sostenibilidad presupuestaria basada en reglas y capacidad estabilizadora, los argumentos desarrollados identifican una apreciable complementariedad.

**IV. DISCIPLINA
PRESUPUESTARIA,
EFICIENCIA EN EL GASTO
Y CRECIMIENTO
ECONÓMICO**

Con alguna frecuencia, las reglas presupuestarias son criticadas por sus supuestos efectos inhibidores del crecimiento. Y así podría ser, en efecto, si de la aplicación de las reglas se siguiesen inevitablemente decisiones como recortes en la inversión pública o limitaciones en otras partidas asociadas al crecimiento a largo plazo. Hemos visto, sin embargo, que existen varios canales a través de los cuales las reglas fiscales benefician al crecimiento. En primer lugar, al afianzar la sostenibilidad de las finanzas públicas se elimina un elemento de incertidumbre sobre la eventualidad de recortes en prestaciones sociales o aumentos impositivos futuros. En segundo término, una reglas que limitan los *shocks* derivados de la volatilidad de las políticas fiscales a corto plazo de corte discrecional tien-

den a aumentar significativamente la tasa de crecimiento. Y en tercer lugar, en la medida en que las reglas enfrentan a los gobiernos con restricciones presupuestarias «duras», éstos tendrán mayores incentivos a diseñar programas de gasto menos costosos, gestionar los existentes con más eficiencia, rompiendo con el «incrementalismo» inercial, y recaudar impuestos con mayor efectividad. Por estas tres vías se consigue reducir la propensión al déficit, aumentar el crecimiento y, con ello, mejorar la sostenibilidad a medio y largo plazo de las finanzas públicas.

Queda por dedicar alguna atención al espinoso asunto de la relación entre las reglas fiscales de disciplina y la inversión pública. Es bien conocido que los gastos públicos de inversión son candidatos naturales a los recortes presupuestarios por razones de visibilidad política y por tratarse de la categoría de gastos menos rígida (De Haan y otros, 1996). La evidencia internacional sobre esta asociación entre reducción del déficit y disminución de la inversión pública es abundante. En los países de la OCDE las consolidaciones fiscales han venido generalmente acompañadas de reducciones en la inversión pública en cuatro de cada cinco casos durante las últimas tres décadas (Roubini y Sachs, 1989; De Haan y otros, 1996; Balassone

y Franco, 1999). En una primera aproximación, España no es una excepción. Si relacionamos económicamente el cambio en el peso de la inversión pública en el PIB con los cambios en la ratio del déficit estructural primario sobre el PIB desde mediados de la década de los sesenta del pasado siglo, se tiene que cada punto porcentual de reducción del déficit primario estructural ha venido asociado a una caída a corto plazo de la inversión de casi 0,2 puntos, una cifra que resulta desproporcionada en relación con el peso de la inversión en el presupuesto de gastos, inferior al 10 por 100, o a su participación en el conjunto de gastos e ingresos, pues éstos también pueden utilizarse para reducir el déficit (González-Páramo, 2001).

Dados los efectos positivos de la inversión pública sobre la productividad del sector privado y los objetivos de competitividad de la Agenda de Lisboa, así como el relativo retraso de algunos países europeos en materia de infraestructuras, ¿hasta qué punto el PEC y la LEP pueden poner en riesgo el dinamismo económico? Hay razones de peso que no autorizan a ser excesivamente pesimistas a este respecto. Al analizar el caso español, se observa que no existe una relación de largo plazo entre la tasa de inversión pública y el déficit, ni se detecta causalidad estadística entre ambas variables en ninguna dirección. En otras palabras, la asociación estadística entre los cambios en el déficit y en la inversión sólo se verifica a corto plazo, siendo la inversión pública independiente del déficit a medio y largo plazos. Entre 1995 y 2003, el déficit total mejoró en 6,9 puntos del PIB, y el saldo primario estructural lo hizo en 3,2 puntos. Sin embargo, como muestra el gráfico 5, los gastos de inversión, tras un recorte apreciable en 1996, han alcan-

zado en 2003 un nivel similar al registrado en 1995, año previo al inicio de la consolidación presupuestaria de la segunda mitad de los noventa, manteniéndose un diferencial favorable de casi el 1 por 100 del PIB respecto del promedio de la zona euro. El mismo gráfico 5 es ilustrativo de la escasa relación entre la inversión pública y el déficit en el ámbito de la zona del euro. Ni la consolidación del período 1996-2000 afectó de modo discernible a la inversión pública, ni la posterior expansión del déficit parece guardar relación alguna con esta variable.

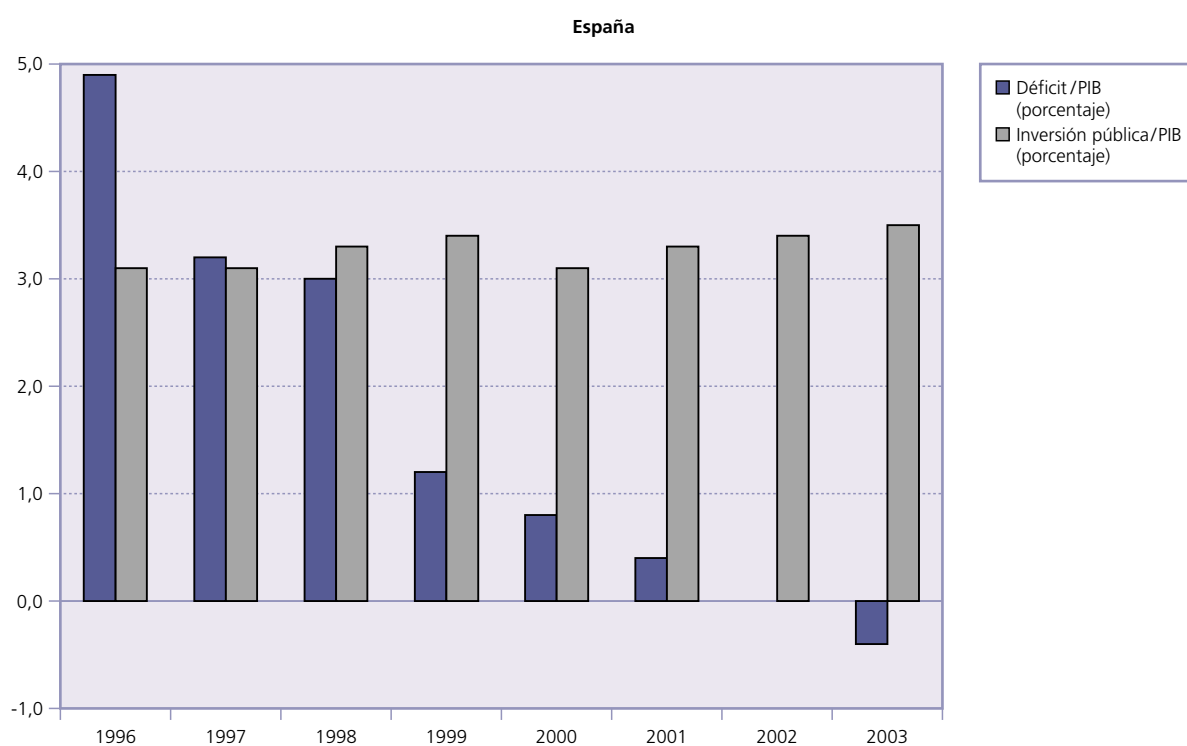
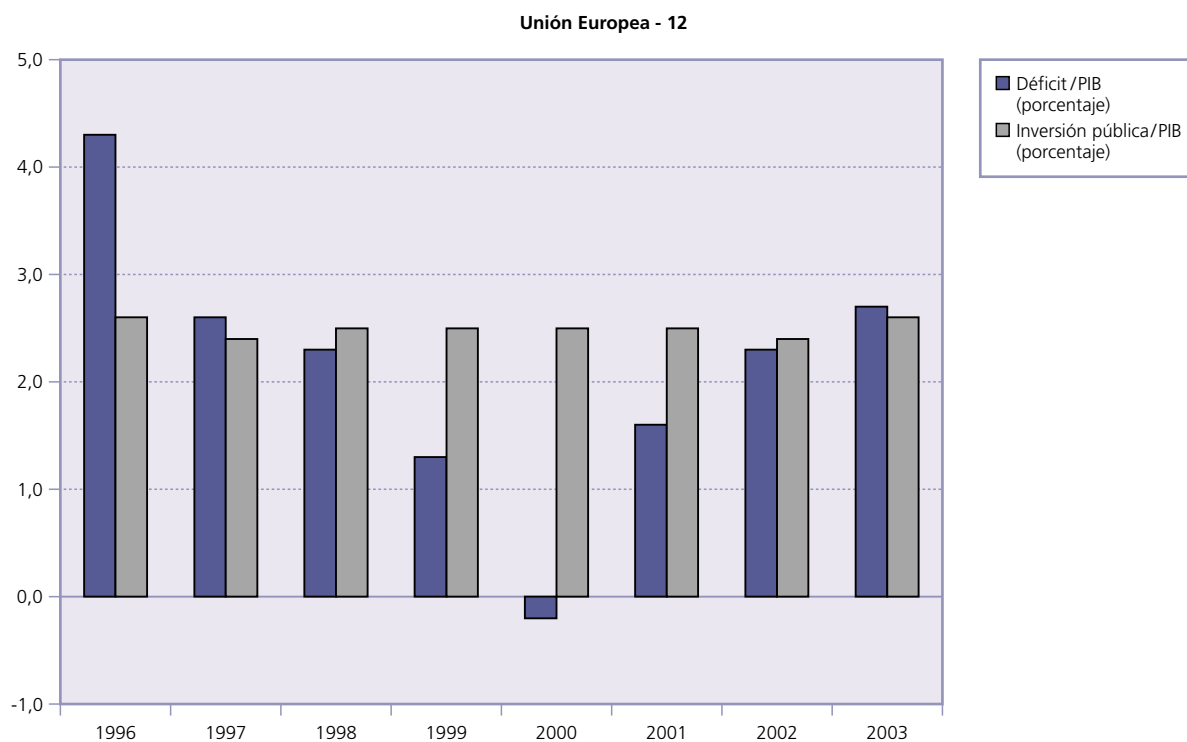
Las conclusiones precedentes deben tomarse con cautela, pues se fundan en información relevante, pero descriptiva. En realidad, a lo largo de la última década se observa una disminución del peso de la inversión pública en el PIB en los países de la UEM. El análisis de Galí y Perotti (2003) concluye, sin embargo, que difícilmente puede atribuirse esta evolución al Tratado de Maastricht o al PEC. En efecto, otras naciones industrializadas no sujetas a las reglas fiscales europeas experimentaron descensos aún mayores, y dentro de la zona del euro la disminución de la inversión pública fue aún más acusada antes de Maastricht. Este rechazo de la hipótesis de que la creación de la UEM ha tenido consecuencias negativas para la inversión pública es refrendado por el análisis econométrico de los determinantes de la inversión pública desarrollado por la Comisión Europea (2003) para el conjunto de miembros de la UE en el período 1970-2002. De acuerdo con este análisis, los procesos de reducción de la deuda y del déficit estructural tienden a presionar sobre la inversión pública. Sin embargo, esta relación parece haber variado desde 1993. A partir de entonces, el coeficiente del déficit estructural cambia de

signo, asociándose un menor déficit con una mayor inversión pública. Asimismo, la creación de la UEM parece tener un efecto directo positivo sobre la inversión, con independencia de la situación del déficit y de la deuda. Ello podría explicarse por la reducción de la carga de intereses y por las expectativas de unas finanzas públicas más saneadas en el marco de las reglas fiscales de la Unión Económica y Monetaria.

Desde un punto de vista teórico y político, algunas críticas recibidas por las reglas fiscales europeas, y de forma especial por la LEP española, se han dirigido al incumplimiento de la llamada «regla de oro» de la inversión pública. Según esta regla, estaría justificado como eficiente y equitativo un déficit originado por los gastos de inversión pública, ya que los rendimientos futuros de esa inversión ofrecerían la base impositiva de la que recaudar impuestos —con cargo a los beneficiarios de la inversión— para hacer frente al pago de intereses y a la devolución del principal.

La lógica de la «regla de oro» tropieza con problemas prácticos que hacen dudosa su optimalidad, especialmente como criterio de equidad intergeneracional, por varios motivos. Primero, porque crea incentivos a clasificar gastos corrientes como gastos de capital. Asimismo, introduce un sesgo favorable a las inversiones en capital físico y contrario a los gastos dedicados a la formación de capital humano, clasificados en su mayor parte como corrientes (educación y sanidad, básicamente), que está poco justificado, tanto en términos de rentabilidad social como desde consideraciones distributivas (Buitier, 1998). Por otra parte, ignora los gastos corrientes necesarios para que la inversión fructifique. Y finalmente, no

GRÁFICO 5
¿COSTES EN INVERSIÓN PÚBLICA?



discrimina entre inversiones productivas y aquellas que sólo responden a criterios de rentabilidad política. En suma, siendo deseable mantener los gastos de inversión pública por encima del promedio de los países de la UE para reducir la brecha de infraestructuras que nos separa de ellos, y siéndolo también que el conjunto de la UE refuerce la inversión para lograr un mayor dinamismo económico en toda Europa, mucho más controvertida es la tesis de que este objetivo resulta amenazado por las reglas de Maastricht o por la LEP. Ni la necesidad de mantener el nivel de inversión pública justifica un déficit, ni el objetivo de disminuir el déficit debe tener un efecto apreciable sobre la inversión pública.

La apelación a esta regla como criterio de justicia intergeneracional tiene una implicación que puede resultar sorprendente para sus valedores. Si es justo que las generaciones futuras paguen con sus impuestos por los beneficios de las inversiones realizadas hoy, debe serlo igualmente que paguen las generaciones actuales por los beneficios que disfrutarán en el futuro, especialmente en pensiones y sanidad. Esto implica que deberíamos mantener un superávit próximo al 3 por 100 del PIB durante varias décadas (Buti, 2000). La defensa no matizada de la débil regla de oro, como la del déficit con cualquier justificación coyuntural, sugiere que sus principales valedores son los políticos, naturalmente receptivos a los argumentos que permiten financiar gasto con déficit. Hay formas alternativas de financiar la inversión pública, dentro de la necesidad de mejorar la eficiencia de las finanzas públicas. Una necesidad que se hace ineludible para países como el nuestro ante el formidable reto de la ampliación de la Unión Europea.

La ampliación producirá en la economía española efectos muy complejos, de signo contrapuesto y de carácter tanto temporal como permanente (Martín y otros, 2002). Los ajustes comerciales derivados de la probable pérdida de mercados de exportación a corto plazo tendrán un impacto fuerte, aunque transitorio, sobre la demanda agregada, dados el patrón de especialización reciente de los países accedentes (PA) y el impulso recibido por éstos de la inversión directa extranjera. Respecto de estas inversiones, los PA ofrecen costes laborales bajos, cualificación de la mano de obra y proximidad geográfica al centro económico de la UE, rasgos que comprometen el papel de España como receptora de inversión directa extranjera. Será necesario seguir mejorando las dotaciones de infraestructuras, la formación y las actividades de I+D+i, entre otras iniciativas, para reducir el impacto de este *shock* negativo. De signo contrario será el efecto de la ampliación del mercado interior, si bien más modesto en magnitud y más progresivo en el tiempo: tras un impacto negativo en los años iniciales, la mejora de la eficiencia (productividad) y la competencia en precios (menores costes y precios exteriores) serán un *shock* positivo y permanente de oferta, potenciado por el mayor crecimiento del PIB de la UE. Finalmente, hay que referirse al *shock* negativo permanente de oferta (y de demanda) que supondrá la reducción de ayudas estructurales a partir de 2007.

El orden de magnitud del conjunto de estos *shocks* ha sido estimado por Martín y otros (2002) en una reducción del PIB, respecto del nivel que se hubiese observado sin ampliación, del 0,4 por 100 a corto plazo, en 2004, para alcanzar un máximo del 1,8 por 100 en 2008, atenuándose des-

de esta fecha hasta el 1 por 100 en 2014. ¿Cuál es la respuesta adecuada de la política fiscal española ante estos severos ajustes en el nivel de actividad?

Tomando como referencia las elasticidades del déficit respecto del *output gap* (Comisión Europea, 2002), el déficit registraría un aumento automático del 0,7 por 100 del PIB en 2004-2008, como máximo, cifra que se reduciría al 0,4 por 100 en 2013. Se trata de una cuantía en apariencia pequeña y admisible, dado que los *shocks* son asimétricos y no es probable una respuesta expansiva por parte del Banco Central Europeo. Cabría incluso pensar que el tamaño del *shock* justifica una reacción discrecional expansiva de carácter transitorio por parte de la política presupuestaria.

Puede argumentarse, sin embargo, que ni la expansión discrecional está justificada ni probablemente lo esté el deslizamiento automático del déficit en más de un 0,5 por 100 del PIB. El impacto más fuerte a corto plazo tendrá su origen en el ajuste comercial, que provocará una disminución de la producción de sector comerciable que será transitoria si se permite el ajuste a la baja de precios y salarios, necesario para recuperar los mercados inicialmente perdidos ante competidores extranjeros. Frente a la depreciación del tipo de cambio real lograda de esta forma, una política discrecional expansiva podría retrasar el necesario reajuste del sector externo (Alesina y otros, 2001), además de dar lugar a otros problemas si los habituales retrasos en la adopción de medidas fiscales y su tendencia a la irreversibilidad en el tiempo no reciben cuidadosa atención.

Y en cuanto a los restantes *shocks*, éstos tienen predomi-

nantemente una naturaleza de oferta, son de carácter duradero y de signo neto negativo. En efecto, aunque la liberalización y la ampliación de los mercados traerán consigo avances en la productividad y reducciones en precios y costes, este proceso será relativamente lento y cuantitativamente más modesto en magnitud que las disminuciones en el ritmo de avance de la productividad derivadas de la previsible reducción inicial de los flujos de inversión directa hacia nuestro país, así como del posterior recorte de las ayudas para acciones estructurales con cargo al presupuesto de la Unión Europea.

La reacción apropiada ante un *shock* negativo de oferta de carácter permanente es una disminución (aumento) del déficit (superávit) estructural del Presupuesto que compense el efecto de los estabilizadores automáticos. En efecto, la respuesta automática del saldo presupuestario ante cambios permanentes en la oferta agregada tiende a ser desestabilizadora, pues retrasa el ajuste estructural y prolonga las tensiones inflacionistas (Artis y Buti, 2000; Buti y otros, 2001; Corsetti y otros, 2002).

El ajuste requerido del saldo estructural del Presupuesto podría evitarse, sin embargo, a condición de que se adopten medidas de reestructuración de gastos e ingresos públicos, buscando una mayor eficiencia presupuestaria dentro de un paquete de reformas orientadas a flexibilizar la oferta. Entre estas medidas cabe señalar las siguientes: 1) aumentar las inversiones públicas, y su calidad, financiando este aumento con una disminución de los gastos de consumo público; 2) rebajar las cargas fiscales sobre el trabajo, financiando la pérdida recaudatoria con aumentos en la imposición in-

directa, y 3) reformar el sistema tributario para eliminar obstáculos a la inversión productiva, a la movilidad y, en general, a la flexibilidad en la oferta (por ejemplo, potenciación adicional de los gastos en I+D+i y revisión del tratamiento fiscal de la vivienda en propiedad). Estas medidas habrán de insertarse en un conjunto más amplio de reformas que incluya la liberalización de los mercados de trabajo y de productos, que promueva la inversión en capitales físicos y humanos, y que consiga ganancias de una más eficiente gestión de los servicios públicos.

La primera propuesta se orienta directamente a potenciar la oferta, mientras que la segunda trata de mejorar la competitividad. Una rebaja de gastos públicos de personal contribuye a moderar las presiones salariales en el sector privado y facilita menores precios, más inversión y más *output* (Alesina y otros, 2002). El aumento en la inversión pública compensaría el impacto contractivo a corto plazo del descenso de los gastos salariales públicos, pero tendría a medio plazo un efecto positivo sobre la productividad, adicional al que tiene la disminución del consumo público. Para que esta reestructuración del gasto, que permitiría contemplar la «renacionalización» de los fondos estructurales perdidos, consiga el máximo impacto sobre la productividad debe basarse en una escrupulosa selección de proyectos y en la máxima coordinación entre la Administración central y las comunidades autónomas, dada la distribución de competencias de gasto entre ellas. Respecto de la segunda propuesta, su efecto es equivalente a una depreciación del tipo de cambio real, pues el coste salarial forma parte del precio de las exportaciones, mientras que el IVA no le afecta. Esta medida puede toparse con dificultades

técnicas, pues una parte de las mencionadas cargas fiscales son cotizaciones, y el sistema de seguridad social funda su lógica en la relación entre cotizaciones y prestaciones. En cuanto a la tercera iniciativa, además de una evaluación económica ajustada de las alternativas, puede resultar imprescindible un fuerte apoyo político, capaz de vencer las resistencias que los grupos de interés fiscal tienden a oponer a cualquier intento de eliminación de beneficios tributarios.

V. CONCLUSIONES

La inestabilidad macroeconómica de los años setenta y ochenta del pasado siglo explica la creciente presencia de reglas legales y constitucionales de política económica, tanto en política monetaria como en política fiscal. Sus méritos en el frente de la estabilidad, así como su contribución a la sostenibilidad a medio y largo plazos y a la coordinación internacional, explican que las reglas fiscales de Maastricht sean uno de los pilares de la constitución económica de la Unión Económica y Monetaria.

Sin embargo, en los últimos años se detectan signos de agotamiento del impulso asociado a Maastricht, tanto en España como, sobre todo, entre algunos de los más relevantes miembros de la UEM. ¿Hasta qué punto los actuales problemas tienen su origen en las reglas fiscales que nos hemos dado para asegurar la estabilidad presupuestaria? Y, en particular, ¿existen costes asociados a la disciplina en la forma de una menor capacidad estabilizadora de la política fiscal y una menor contribución al crecimiento?

Los argumentos y la evidencia analizados a lo largo de este tra-

bajo tienden a rechazar la existencia de estos costes, al tiempo que permiten identificar importantes beneficios. En el frente de la política estabilizadora, los ajustes fiscales previos a la creación del euro no parecen haber tenido un efecto negativo sobre el crecimiento y el empleo para el conjunto de los países del área, y en algunos de ellos, como España, han venido acompañados de un fuerte dinamismo. Esta notable circunstancia debe atribuirse, al menos en una gran parte, a los efectos no keynesianos de la política fiscal, que se reflejan en una mejora de las expectativas y una mayor inversión privada.

Por otra parte, coincidiendo con los años de Maastricht, la capacidad estabilizadora automática del Presupuesto parece haber aumentado, al contrario que la prociclicidad de la política fiscal basada en medidas discrecionales. Como consecuencia, la política fiscal tiene más capacidad de respuesta automática a corto plazo, resultado deseable una vez que la política monetaria ya no responde a intereses nacionales, y la menor variabilidad de la política discrecional debida a las reglas ha tendido a reducir la incertidumbre, contribuyendo a potenciar el crecimiento a medio plazo.

Los acontecimientos fiscales recientes en Europa confirman este análisis. El origen de las dificultades actuales está en la orientación expansiva procíclica de la política fiscal durante los mejores años de la expansión de fines de los noventa y comienzos de la presente década. Recuperar una posición equilibrada del saldo estructural a lo largo del ciclo está exigiendo, y requerirá, una política también procíclica de signo restrictivo durante un período de crecimiento bajo. La mayor va-

riabilidad que estos cambios introducen en la actividad no está ofreciendo el mejor apoyo a la recuperación.

La contribución de la disciplina fiscal al desarrollo potencial de las economías viene reforzada por otras consecuencias favorables de las reglas. En efecto, el «endurecimiento» de la restricción presupuestaria del gobierno que traen consigo introduce mayores incentivos a diseñar programas de gasto menos costosos, gestionar los existentes con más eficiencia y recaudar impuestos con mayor efectividad.

La eficiencia y la calidad del gasto público serían mucho menores si, como consecuencia de las reglas, los gastos de inversión debiesen soportar un recorte. Por fortuna, no hay evidencia alguna de que éste haya sido el caso, ni en España ni en el conjunto de la UE. Antes al contrario, la creación de la UEM parece haber frenado una tendencia descendente de la inversión pública de más largo plazo que se observa en los países industrializados desde los años setenta.

Este conjunto de conclusiones es muy relevante cuando se trata de evaluar las opciones de política presupuestaria de España para contrarrestar el *shock* de la ampliación. Antes que intentar acomodarlo mediante una política fiscal expansiva, una respuesta más apropiada es mantener la orientación general de la política fiscal en el marco de la LEP —lo que no excluye un pequeño deslizamiento automático y transitorio del déficit— y adoptar medidas de reestructuración de gastos e ingresos públicos, buscando una mayor eficiencia presupuestaria, dentro de un paquete de reformas orientadas a flexibilizar la oferta.

BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, A., y PEROTTI, R. (1995), «Fiscal adjustment: Fiscal expansions and adjustments in OECD countries», *Economic Policy*, 21.
- ALESINA, A.; BLANCHARD, O.; GALÍ, J.; GIAVAZZI, F., y UHLIG, H. (2001), «Defining a macroeconomic framework for the euro area», *Monitoring the European Central Bank*, CEPR, 3.
- ALESINA, A.; ARDAGNA, S.; PEROTTI, R., y SCHIANTARELLI, F. (2002), «Fiscal policy, profits, and investment», *American Economic Review*, 92: 571-589.
- ARTIS, M., y BUTI, M. (2000), «Close to balance or in surplus, a policy-makers's guide to the implementation of the Stability and Growth Pact», *Journal of Common Market Studies*, 38: 563-592.
- BALASSONE, F., y FRANCO, D. (1999), «Public investment, the Stability Pact and the "Golden Rule"», *Fiscal Studies*, 21: 207-229.
- BUTER, W. (1998), «Notes on "A Code for Fiscal Stability"», CEPR, *Discussion Paper*, 1831.
- BUTI, M. (2000), «Comment», en Banca D'Italia (ed.), *Fiscal sustainability*, Research Department, Banca D'Italia, Roma: 725-748.
- BUTI, M.; ROEGER, W., y IN'T VELD, J. (2001), «Stabilising output and inflation: Policy conflicts and coordination under a stability pact», *Journal of Common Markets Studies*, 39: 801-828.
- BUTI, M., y VAN DER NOORD, P. (2003), «Discretionary fiscal policy and elections: The experience of the early years of EMU», *Economics Department Working Paper*, 351, OECD, París, marzo.
- CANZONERI, M.; CUMBY, R., y DIBA, B. (2002), «Should the European Central Bank and the Federal Reserve be concerned about fiscal policy?», *Rethinking Stabilization Policy*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, agosto.
- COMISIÓN EUROPEA (2001), «Public finances in EMU-2001», *European Economy, Reports and Studies*, 3.
- (2002), «Public finances in EMU-2002», *European Economy, Reports and Studies*, 3.
- (2003), «Public finances in EMU-2003», *European Economy, Reports and Studies*, 3.
- (2004a), *General government data (Tables by country)*, primavera.
- (2004b), *Cyclical adjustment of budget balances*, primavera.
- CORSETTI, G.; FLEMMING, J.; HONKAPOHJA, S.; LEIBFRITZ, W.; SAINT-PAUL, G.; SINN, H.-W., y VIVES, X. (2002), *Report of the European Economy 2002*, CESifo, Munich.
- DE HAAN, J.; STURM, J., y SIKKEN, B. (1996), «Government capital formation: Explaining the decline», *Review of World Economics*, 132: 55-74.

<p>FATÁS, A., y MIHOV, I. (2003), «The case for restricting fiscal policy discretion», <i>Quarterly Journal of Economics</i>, 118: 1419-1447.</p> <p>FATÁS, A.; VON HAGEN, J.; HUGHES HALLETT, A.; STRAUCH, R., y SIEBERT, A. (2003), <i>Stability and growth in Europe: Towards a better Pact</i>, Monitoring European Integration, 13, CEPR, Londres.</p> <p>GALÍ, J., y PEROTTI, R. (2003), «Fiscal policy and monetary integration in Europe», <i>Economic Policy</i>, 18: 533-572.</p> <p>GIAVAZZI, F., y PAGANO, M. (1996), «Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: International evidence and the Swedish experience», <i>Swedish Economic Policy Review</i>, primavera: 67-103.</p> <p>GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2001), <i>Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva</i>, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.</p> <p>HALLERBERG, M., y VON HAGEN, J. (1999a), «Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union», en POTERBA, J., y VON HAGEN, J. (eds.), <i>Fiscal Institutions and Fiscal Performance</i>, University of Chicago Press, Chicago: 209-232.</p> <p>— (1999b), «The common-pool problem in European parliaments: The interrelationship of electoral and legislative institutions», en STRAUCH, R. y VON HAGEN, J. (eds.), <i>Institutions, Politics, and Fiscal Policy</i>, ZEI Studies in European Economics and Law, Kluwer, Boston.</p>	<p>KONTOPOULOS, Y., y PEROTTI, R. (1999), «Government fragmentation and fiscal policy outcomes: Evidence from OECD», en POTERBA, J., y VON HAGEN, J. (eds.), <i>Fiscal institutions and fiscal performance</i>, The University of Chicago Press: 209-232.</p> <p>LANE, P. (2003), «Reflections on fiscal policy», <i>The design of stabilizing fiscal policies</i>, Fundación Ramón Areces, Universidad de Valencia, junio, mimeo.</p> <p>LEEFINK, B. (2000), «Rules versus flexibility-Does the Stability Pact limit budgetary stabilizers?», en Banca D'Italia (ed.), <i>Fiscal sustainability</i>, Research Department, Banca D'Italia, Roma: 653-679.</p> <p>LIMA, P. DE; DE SERRES, A., y KENNEDY, M. (2003), «Macroeconomic policy and economic performance», <i>Economic Department Working Papers</i>, 353, OECD, París, agosto.</p> <p>MARTÍN, C.; HERCE, J. A.; SOSVILLA-RIVERO, S., y VELÁZQUEZ, F. J. (2002), <i>La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española</i>, La Caixa, Colección Estudios Económicos, 27 (http://www.fedea.es/libros/libro27.html).</p> <p>OCDE (1996), <i>Economic Outlook</i>, 59, junio.</p>	<p>— (2001), <i>Estudios Económicos de la OCDE</i>, España, París, junio.</p> <p>PEROTTI, R. (1996), «Fiscal consolidation in Europe: Composition matters», <i>American Economic Review</i>, Papers and Proceedings, 86.</p> <p>PERSSON, T., y TABELLINI, G. (2002), «Political economics and public finance», en AUERBACH, A., y FELDSTEIN, M. (2002), <i>Handbook of Public Economics</i>, vol. 3, North-Holland, Amsterdam, cap. 24.</p> <p>REVIGLIO, F. (2001), «Budgetary transparency for public expenditure control», <i>IMF Working Paper</i>, WP/01/8, enero.</p> <p>ROUBINI, N., y SACHS, J. (1989), «Government spending and budget deficits in the industrial countries», <i>Economic Policy</i>, 8.</p> <p>TAYLOR, J. (2000), «The policy rule mix: A macroeconomic policy evaluation», en CALVO, G.; DORNBUSCH, R., y OBSTFELD, M. (eds.), <i>Money, capital mobility and trade: Essays in Honour of Robert Mundell</i>, MIT Press: 505-518.</p> <p>VON HAGEN, J., y HARDEN, I. (1994), «National budget processes and fiscal performance», <i>European Economy</i>, Reports and Studies, 3: 311-418.</p> <p>VON HAGEN, J.; HUGHES HALLETT, A., y STRAUCH, R. (2001), «Budgetary consolidation in EMU», European Communities, <i>Economic Papers</i>, 148, marzo.</p>
---	--	---

Resumen

En poco más de dos décadas, el sistema sanitario español ha visto cómo se consolidaban sus fuentes financieras en los Presupuestos Generales del Estado, ha ampliado su alcance protector universalizando la asistencia y ha descentralizado sus estructuras organizativas. El objetivo del presente trabajo es evaluar el camino recorrido. Para ello analizaremos el gasto sanitario en España en sus aspectos cuantitativos, comparándolo con el de otros países de nuestro entorno, y en sus aspectos cualitativos, más cercanos a las evaluaciones propias de la política sanitaria. Finalmente, insertaremos el gasto sanitario público en el conjunto del gasto social, con el propósito de destacar los condicionantes que se derivan de los nuevos ejes de la política social. Éstos se relacionan con el envejecimiento poblacional, los retos de inserción de jóvenes y mujeres en el mercado de trabajo y la interrelación de las estrategias del *work-fare* con las más tradicionales del *welfare* en el diseño de las nuevas políticas públicas.

Palabras clave: sistema sanitario, gasto sanitario, gasto social, envejecimiento poblacional, estrategias *work-fare* y *welfare*.

Abstract

In just over twenty years the Spanish health system has undergone a consolidation of its sources of financing in the State Budget, has extended its protective scope to offer universal healthcare and has decentralized its organizational structures. The aim of this study is to assess the path covered. We will therefore examine health expenditure in Spain in its quantitative aspects, comparing it with that of the countries in our environment, and in its qualitative aspects, closer to actual appraisals of health policy. Lastly, we will set public health expenditure within the overall context of social expenditure for the purpose of underlining the determining factors stemming from the new guidelines of social policy. These are connected with population ageing, the challenges of situating young people in the job market, and the interrelationship of *work-fare* strategies with the more traditional *welfare* ones in the design of new public policies.

Key words: health system, health expenditure, social expenditure, population ageing, *work-fare* and *welfare* strategies.

JEL classification: H51, H53, I10, J11.

EL GASTO SANITARIO EN ESPAÑA EN LOS NUEVOS EJES DEL GASTO SOCIAL

Guillem LÓPEZ-CASASNOVAS (*)

Universidad Pompeu Fabra

Gastemos algo menos en sanidad y más en cultura: la salud probablemente mejorará

Richard Smith, editor del *British Medical Journal*, diciembre 2002, 325: 1432-1433

I. EL GASTO SANITARIO EN CONTEXTO

EL nivel alcanzado por el gasto sanitario en España y su evolución son a menudo objeto de polémica. Ello no puede sorprender a la vista de la multiplicidad de intereses en juego detrás de su expansión. No cabe duda de que se trata, por lo demás, de una de las áreas de gasto social más destacadas y políticamente consideradas para el bienestar de la comunidad, y de ahí que preocupe su futuro.

Más allá de la discusión acerca de las propuestas tanto de defensores de su crecimiento como de aquellos que propugnan su contención, hace falta un diagnóstico de la situación de partida que acostumbra a ganar plausibilidad si se realiza en el contexto de un estudio comparado. Para ello, un análisis riguroso requiere, por un lado, evaluar la adecuación entre el nivel de gasto y los recursos dedicados a su financiación de acuerdo con el grado de desarrollo alcanzado por la sociedad española, a partir de las ratios, correspondencias e interrelaciones entre las ratios de gasto sanitario/PIB y el ni-

vel del PIB respectivo de los países comparados. Se trata con ello de derivar la evidencia agregada de la relación del gasto con la renta, el desarrollo social y otros factores que inciden en los recursos dedicados a la sanidad, a partir de una base empírica apropiada y métodos de estimación adecuados a dicho propósito. Procede por lo demás una observación de detalle para el estudio de la correspondencia de la composición financiación-gasto público/privado en los diferentes estadios de desarrollo económico. Ello se refiere tanto a la necesaria consideración de la participación privada en la financiación del gasto público (copagos principalmente) y del gasto privado (aseguramiento, etc.), en ambos casos con argumentos ligados al nivel de renta del país, como a la propia participación del gasto sanitario privado en el gasto total, supuestamente creciente una vez alcanzado un cierto nivel de desarrollo y garantizado un determinado peso en la intervención del sector público en la economía.

En ambos casos sería deseable el análisis de los resultados de los distintos términos de referencia; por ejemplo, tal como permite una comparación de los datos españoles con los sistemas sanitarios, ya sea tipo Servicio Nacional de Salud —Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Italia— (en principio, menor gasto/PIB, menores indicadores de satisfacción, al restringir en mayor medida la libre elección de los usuarios), ya sea de Aseguramiento Social —Alemania, Francia,

Holanda, Austria— (con indicadores que se mueven en sentido opuesto al anterior).

En coherencia con los puntos anteriores, una estrategia recomendable de evaluación de los niveles alcanzados por el gasto sanitario en España (que pretendiera garantizar «un resultado acorde con los recursos destinados», o la atención a la evaluación de «si vale lo que puede costar» un incremento de dicho gasto) requeriría el estudio de los efectos de las variaciones en los márgenes sobre los niveles de gasto actuales. Ello, por supuesto, debería evaluarse en relación con determinadas políticas definidas en distintos escenarios. Entre ellas, las que persiguen la eficiencia de los distintos sistemas sanitarios, su equidad y la capacidad de dar respuesta a los pro-

blemas de salud tal como son percibidos por la ciudadanía.

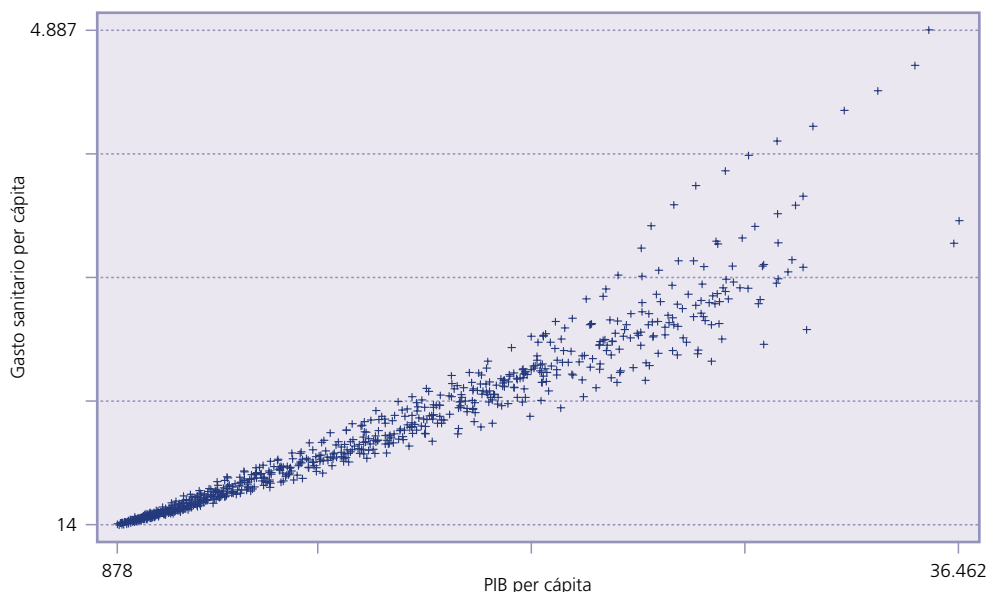
Por último, para comprender efectivamente los factores que inciden en la dinámica del crecimiento del gasto sanitario, se requiere una descomposición precisa de los factores de crecimiento de éste (integrados por los costes unitarios de provisión y por la prestación sanitaria real media) y en especial la influencia que en ello tiene el envejecimiento y del cambio tecnológico. A dicho enfoque se dirige la primera parte de este trabajo. A ésta sigue un conjunto de reflexiones en las que se intercalan consideraciones acerca de la organización, financiación e indicadores de salud del sistema sanitario español, a modo de pequeños resúmenes para ilustrar los contenidos principales de la política sanitaria.

II. ANÁLISIS DESCRIPTIVO

1. Aspectos cuantitativos

De la simple visualización de los datos (países OCDE durante el período 1960-2001), destaca la relación entre gasto sanitario total per cápita y la renta (gráfico 1). Su asociación positiva sobresale para niveles elevados de renta per cápita. Es bien conocido que más allá de unos umbrales básicos, un país gasta en sanidad lo que se puede permitir dada su riqueza. En efecto, la relación positiva entre gasto sanitario total (público y privado) per cápita y renta per cápita es la esperada para un bien normal (la sanidad) o con características de bien superior (la asistencia con componentes utilitaristas o de bienestar individual).

GRÁFICO 1
RELACIÓN ENTRE EL PIB PER CÁPITA Y EL GASTO SANITARIO PER CÁPITA.
PAÍSES OCDE (1960-2001)



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD, todos los países 1960-2001, *Health Data File 2003*.

Mucho más compleja aparenta ser la relación de dicho gasto con el envejecimiento (gráfico 2) medido como porcentaje de la población incluida en el grupo de 65 años o más sobre la población total. Más allá de una cierta exponencialidad para niveles altos de renta, es difícil destacar una relación concreta o determinada.

Los efectos de la edad sobre el gasto sanitario son objeto de controversia en la literatura de la Economía de la salud, al poner en claro la evidencia empírica disponible que es la proximidad al *exitus* y no la edad en sí (o, si se quiere, la interacción entre período próximo a la muerte y edad) el factor propulsor del gasto. Y que, contrariamente a lo que se ha supuesto tradicionalmente, la intensidad de cuidados

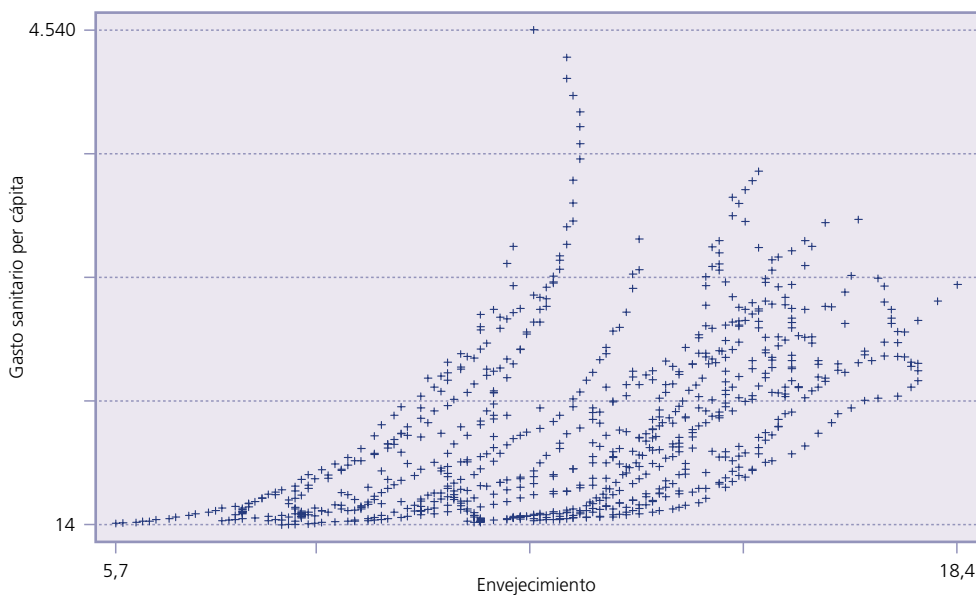
en este último tramo de vida responde más a factores endógenos, de práctica clínica, que no exógenos o inevitables. Un cierto encarnizamiento hospitalario y escasos cuidados paliativos son de hecho el principal causante del elevado gasto sanitario observado (1).

Por lo demás, la tendencia a la convergencia internacional en la dinámica del gasto sanitario entre países desarrollados es un hecho bien documentado y concordante con los procesos de convergencia económica: superado un estado de desarrollo determinado, los países que crecen relativamente más son los que parten de niveles inferiores de renta. Y, con ello, el gasto social como bien «normal» en la mayoría de estos países (New-house, 1987) aumenta su participación en el producto interior bruto.

1.1. Tendencias y pautas

En los años noventa ha ocurrido, sin embargo, un fenómeno nuevo: la desaceleración del crecimiento. Por primera vez en décadas, el gasto sanitario parece haber crecido por debajo del PIB; así, entre 1993 y 1998, tanto en España como en la UE y en EE.UU. (cuadro número 1). La correlación a observar es la del gasto sanitario público real per cápita y el crecimiento del PIB, ya que, de otro modo, el propio crecimiento del PIB influenciaría la evolución aparente del gasto sanitario total en términos de renta. Más recientemente, en el trienio 1999-2001, España mantiene un crecimiento del gasto sanitario real en línea con el del PIB, mientras que tanto la UE como EE.UU. recuperan el crecimiento diferencial del gasto sanitario por encima del de la economía.

GRÁFICO 2
RELACIÓN ENTRE GASTO SANITARIO PER CÁPITA Y ENVEJECIMIENTO



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD, todos los países 1960-2001, *Health Data File 2003*. Envejecimiento medido como porcentaje de la población con 65 años y más.

Otra pauta en común con la mayoría de países occidentales es que el gasto farmacéutico crece siempre por encima del PIB y del resto de los componentes del gasto sanitario, aumentando en consecuencia su participación en el gasto de la sanidad. Ello se debe probablemente al hecho de que la evolución de la prescripción real (políticas cada vez más globales) y de los precios de los medicamentos, que convergen independientemente de la riqueza de los países (reduciendo márgenes para las distorsiones derivadas del comercio paralelo), guarden menos relación con la renta del país que otros componentes del gasto sanitario. De aquí que la proporción del gasto en medicamentos en países de menor renta relativa, respecto al gasto sanitario o en términos de PIB, resulte muy elevada, y no así si utilizamos referentes poblacionales (gasto per cápita en medicamentos). En cualquier caso, los crecimientos anuales de dicho gasto en España han alcanzado los dos dígitos, incluso en años de inflación moderada. El gasto farmacéutico real aumentó entre 1990 y 2001 más del 50 por 100 en la OCDE, y más del 70 por 100 en Australia, Canadá, Irlanda, Suecia y EE.UU. (cuadro n.º 2).

Otro factor de análisis tiene que ver con el peso relativo que puede esperarse tenga el gasto sanitario privado en el gasto total en la medida en que la renta de un país aumenta. Esto es, alcanzados unos

CUADRO N.º 1

CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DEL GASTO SANITARIO REAL Y DEL PIB (*) 1978-2001

	1978-1983	1983-1988	1988-1993	1993-1998	1999-2001
España	2,4 (1,2)	4,8 (3,4)	5,7 (2,0)	2,4 (3,1)	3,5 (3,4)
UE	3,1 (1,8)	3,7 (3,1)	4,0 (2,1)	2,7 (3,3)	5,3 (2,5)
EE.UU.	5,7 (1,6)	6,2 (4,4)	6,3 (2,1)	3,3 (3,8)	5,5 (2,0)

(*) Entre paréntesis
Fuente: González y Murillo (2003), a partir de OCDE, *Health Data File 2003*.

CUADRO N.º 2

**GASTO FARMACÉUTICO RESPECTO A GASTO SANITARIO
(En Porcentaje)**

	1985	1990	1995	2002 (circa)
Australia	8,0	8,9	11,1	11,4
Canadá	9,6	11,5	13,8	15,7
Dinamarca	6,6	7,5	9,1	8,7
Francia	16,2	16,9	17,6	20,4
Alemania	13,8	14,3	12,7	13,6
Irlanda	9,9	14,2	10,4	10,6
Italia	17,8	21,2	20,9	22,4
Japón	18,0	21,4	22,4	18,7
Holanda	9,3	9,6	11,0	10,1
España	20,3	17,8	20,6	24,6
Suecia	7,0	8,0	12,3	13,5
Reino Unido	14,1	13,5	15,3	15,8
Estados Unidos	9,0	9,2	8,9	12,4

Fuente: OECD, *Health Data File 2003*.

umbrales mínimos de intervención garantizados públicamente, la participación privada en la financiación de los servicios (de menor efectividad, con más componentes utilitaristas) cabría esperar que ganase peso en el gasto total. En efecto, la participación del sector público en la financiación del gas-

to sanitario, aunque muy variable entre países, manifiesta algunos síntomas de acercamiento en las dos últimas décadas, y de avance de la financiación privada en gran parte de los países, incluido España, durante los años noventa (cuadro n.º 3 y gráfico 2). Este hecho tiene particular relevancia de-

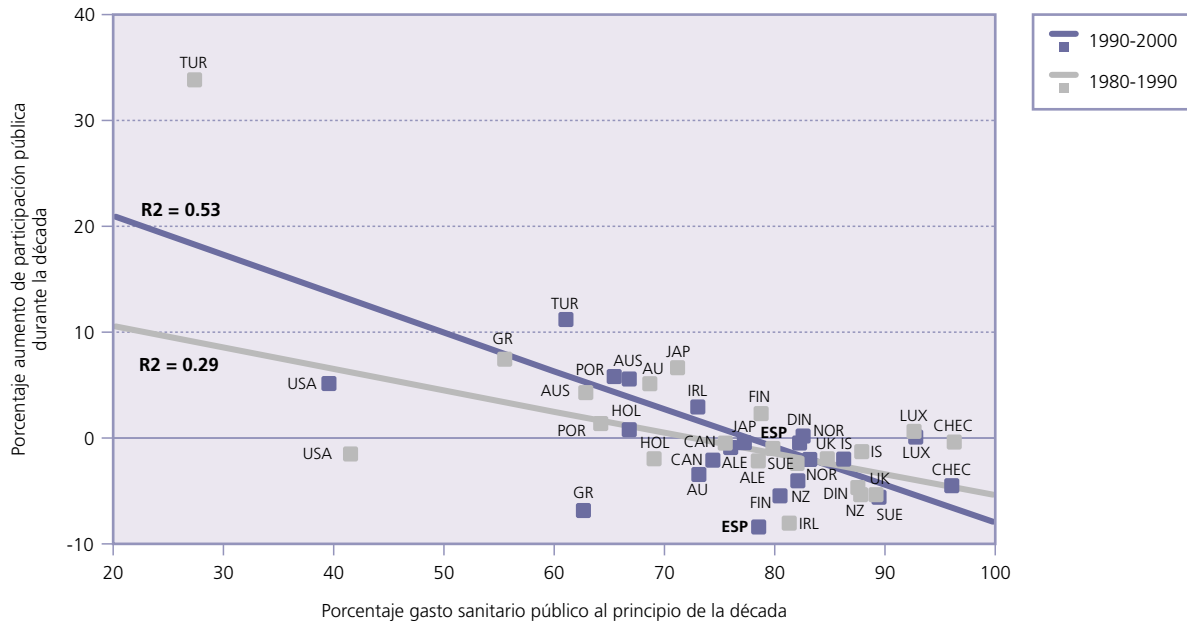
CUADRO N.º 3

CONVERGENCIA EN LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN EL GASTO SANITARIO, OCDE

	1970	1980	1990	2000
Porcentaje medio de gasto sanitario público sobre gasto sanitario total (*).....	67,8	71,7	72,5	71,5
Desviación estándar de la media	17,3	17,5	12,7	10,9

Nota: (*) Promedio simple de 21 países de la OCDE. Se excluyen por falta de datos Bélgica, Francia, Hungría, Italia, Corea, Méjico, Polonia, Eslovaquia y Suiza.
Fuente: OECD, *Health Data File*.

GRÁFICO 3
FINANCIACIÓN PÚBLICA DEL GASTO SANITARIO, OCDE 1980-2000



Fuente: Murillo y González (2004).

bido a que su evolución más que compensa la disminución del copago general en la financiación privada del gasto público en medicamentos a resultados del creciente peso de la población jubilada en el consumo exento de copago.

El gráfico 3, en lo que atañe a la velocidad de convergencia en los porcentajes de peso de la participación pública en la total, respecto de sus niveles iniciales, muestra un cambio de pendiente (disminución) para la última década (1990-2000). Ello es más remarcable en comparación con la década anterior, vista la relación entre el porcentaje de aumento de la participación pública y el peso del gasto sanitario público observada al principio de la década. Aun con una alta dispersión, se detecta en general, como era de esperar, que la relación es negativa para ambas décadas y se ralentiza en la última década. Ello se produce, en-

tre otros factores, por la limitación propia de la ratio (al partir de cifras porcentuales ya muy altas, de hasta casi el 100 por 100) y por la recuperación potencial del gasto sanitario privado en la medida en que los países muestran niveles porcentuales de gasto sanitario público ya muy elevados.

Reconocido lo anterior, y a pesar de la convergencia observada en el gasto, los países de la OCDE mantienen aún importantes cotas de variabilidad en frecuentación y en el uso de determinados procedimientos y tecnologías, al estar las tasas de utilización positivamente correlacionadas con la disponibilidad de la oferta. La diversidad de dicha oferta añade complejidad al análisis: así, en lo que se considera como gasto sanitario, con divergencias de cómputo entre países, particularmente en los límites de lo socio sanitario (larga estancia, convalecencia, rehabilitación, etcétera).

Más comunes son las políticas de contención de costes. Los países comparten a menudo objetivos de financiación sostenible del gasto y observan similares grados de esfuerzo para su control. Y ello a pesar de que en la propia UE no existe una tendencia uniformizadora clara para la definición de estándares de políticas sanitarias, ya que es sabido que la UE no tiene una política sanitaria común (y es difícil que la pueda acabar teniendo una Europa ampliada a 25 miembros, vistas las crecientes diferencias de renta), siendo finalmente éstas competencia de los estados miembros. Ello no es óbice para que en algunos aspectos las decisiones judiciales y las relativas a la política industrial estén ya incidiendo indirectamente en el gasto sanitario (libre movilidad de recursos, de profesionales y de pacientes entre estados). Más tendencia homogeneizante procede de la po-

lítica europea del medicamento en lo que concierne al objetivo de la competitividad internacional de la industria farmacéutica europea frente a la americana. En este contexto hay que entender iniciativas como el registro único europeo y las catorce recomendaciones propuestas por el grupo G10 en mayo de 2002, actualmente pendientes de debate por el Consejo (2).

En resumen, las políticas de contención del gasto, que presentan algunas pautas comunes en sus instrumentos y en su efectividad para ciertos grupos de países, podrían estar contribuyendo también a explicar el fenómeno de la convergencia.

1.2. Elementos económicos

Más allá de los aspectos políticos, existen también elementos económicos que coadyuvan a la convergencia del gasto sanitario. Así, los países comparten «causas comunes» que afectan directamente a su nivel de gasto, reflejo de la globalización económica y del avance tecnológico. Destacan la velocidad de difusión de las nuevas tecnologías, más costosas y que se integran en la práctica clínica estándar mucho más rápidamente que hace sólo una o dos décadas.

Otro factor común a la mayoría de países es el envejecimiento, responsable de aumentos importantes del gasto sanitario. La OCDE predice que entre los años 2000 y 2050 éste aumentará en un promedio de casi dos puntos del PIB como consecuencia directa de ese hecho demográfico (OECD, 2001), aun en supuestos de mejora de tasas de supervivencia y en las capacidades funcionales de dichos aumentos en años de vida ganados.

Los cambios alcistas de la demanda, debidos a las cada vez más amplias expectativas sobre la capacidad resolutoria de la medicina, en el contexto de la medicalización de la sociedad actual, son comunes a casi todos los países desarrollados, y síntoma del cambio cultural de envergadura que presiona hoy al alza el gasto sanitario.

Una segunda línea argumental entre las explicaciones económicas son los movimientos aparejados de precios y salarios relativos de la sanidad. Los aumentos del gasto se deberían a cambios de precios (costes unitarios), más que de volumen, en lo que se ha tendido a identificar como la «enfermedad baumoliana» de ciertos servicios para los que, a falta de incrementos de productividad aparentes, todos los incrementos en los costes de los recursos (*inputs*) inciden en incrementos de los precios finales (cuadro n.º 5).

La dinámica temporal de los salarios relativos de los médicos en distintos países de la OECD parece concordar con esta hipótesis. Sin embargo, hay diferencias muy apreciables entre sistemas sanitarios en la disponibilidad de recursos humanos, y particularmente de médicos y enfermeras, imprimiendo presiones contrapuestas sobre los salarios de equilibrio. Ello se debería en parte al exceso de oferta de médicos, pre-

sionando a la baja los incrementos salariales de los profesionales sanitarios en relación con los del resto de la economía. La convergencia observada en el precio de los fármacos con el comercio paralelo del medicamento en Europa tiene aquí también su influencia, en sentido contrario al anterior, tal como hemos comentado antes.

En conjunto, a la vista de las cifras de gasto globales, y siguiendo el referente occidental, se puede afirmar que el porcentaje que el gasto sanitario representa sobre el producto nacional tiende inexorablemente a aumentar (OECD, 2003b). Para el conjunto de los países de la OECD, se constata que en treinta años se ha pasado de poco más del 5 al 8,4 por 100. Para el caso concreto de España, los datos relevantes se recogen en los cuadros n.ºs 4 y 6.

Una perspectiva de lo que ha supuesto la evolución de los distintos componentes que configuran el gasto sanitario se ofrece en el cuadro n.º 5.

2. Evaluaciones cualitativas de política sanitaria

La Constitución Española de 1978 configura la sanidad como un servicio público. No es difícil teorizar acerca de su carácter esencial para la cohesión social, aunque ello no es siempre de fácil ma-

CUADRO N.º 4

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO SOBRE EL TOTAL DURANTE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS EN ESPAÑA

	1980	1985	1990	1995	2000
Gasto total	5,6	5,7	6,9	7,0	7,7
Gasto público.	4,5	4,6	5,4	5,5	5,4
Porcentaje	0,8	0,81	0,78	0,79	0,7

Fuente: OECD, Health Data File 2003.

CUADRO N.º 5

DESCOMPOSICIÓN DE DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO DEL GASTO SANITARIO TOTAL: 1993-2001
(En porcentajes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)	2001 (*)
Total	6,83	3,26	5,67	6,47	4,63	6,14	7,31	6,34	7,48
Envejecimiento	0,81	0,79	0,77	0,78	0,83	0,93	1,09	1,33	1,41
Utilización	5,09	-0,44	0,85	1,39	2,36	2,25	3,42	1,65	2,61
Precio de <i>inputs</i> médicos	-3,91	-1,38	-0,32	0,97	-0,61	1,42	-0,26	-0,69	0,56
Inflación general.....	4,93	4,34	4,32	3,21	2,01	1,41	2,2	3,96	2,71

(*) Previsión.

Fuente: López, Costa y Planas (2004).

CUADRO N.º 6

EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO TOTAL EN ESPAÑA (1960-2001), EN PORCENTAJE DEL PIB

1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001
1,5	2,5	3,6	4,7	5,4	5,5	6,7	7,6	7,5	7,5

Fuente: OECD, Health Data File 2003.

terialización en la política sanitaria. Los cuidados de salud son un bien preferente y fuertemente tutelado por una opción ideológica tomada en un determinado momento (consagrada en nuestro caso por la Ley General de Sanidad de 1986), y por tanto a revalidar en su caso. El nuestro es hoy un servicio sanitario administrado, regulado en sus flujos y organizado con personal estatutario, que es una forma de decir funcional. Se trata de un derecho al acceso sin discriminación alguna (incluso los inmigrantes ilegales tienen derechos reconocidos), aunque impreciso en su contenido: no resulta claro el catálogo de prestaciones de 1995 (prácticamente todo lo que se demanda se acaba ofertando) ni la calidad de dichas prestaciones, a la vista, cuando menos, de la variabilidad de la práctica clínica observada y de los tiempos de espera para diagnósticos y tratamientos. En general, basta el racionamiento de acceso (ponerse en la cola) para acceder a la asistencia.

No existe una respuesta técnica a la cuestión de cómo debe ser la intervención pública en el sector sanitario. Lo que una sociedad «delega» al Estado es el resultado de una opción colectivamente tomada desde mecanismos ajenos a los del mercado, lo que la configura como una decisión eminentemente política. Ésta se toma a partir de las propuestas electorales presentadas en cada momento, de los acuerdos de gobierno necesarios para el ejercicio del poder y de la práctica cotidiana de una acción de gobierno que se materializa en el Consejo de Ministros y en la decisión presupuestaria de principios de año fiscal.

En contextos de falta de transparencia democrática, ya por el tipo de cultura social instalada (que así lo acepta, ante manifiestos políticos ambiguos) o por falta precisamente de dicha cultura (resultado a menudo de situaciones en las que la decisión autoritaria sustituía la elección democrática), no

resulta fácil al ciudadano votante identificar dichas alternativas de intervención social. Es común que partidos diferentes, aun aceptando que hay bases de consenso en dichas materias, apunten a principios suficientemente ambiguos (la consolidación del sistema, la desmonopolización de la sanidad, el mantenimiento de los principios inspiradores basados en la equidad de acceso, etc.) contra los que sólo la experiencia ciudadana, y así la reputación por los hechos consumados en el pasado, puede orientar en un sentido u otro el voto partidario, más que a la vista de las promesas realizadas.

Bien es cierto que una decisión pública se puede tomar con niveles diferentes de información, de modo que se pueda fundamentar en razones mayormente convincentes ante los ojos de los ciudadanos, pero siempre a partir de determinados valores. En este sentido, la decisión acerca de cómo debe ser la intervención pública en el sector de los cuidados de la salud, de si ha crecer o no el gasto sanitario público hoy en nuestro país, y aumentar a su vez su correspondiente financiación impositiva, ha de reinterpretarse bajo una clave previa más fundamental. Ésta es la de hasta qué punto desea la ciudadanía mantener distintos desarrollos de los cuidados

de salud bajo responsabilidad social. En otras palabras, se trata de considerar cuál es la esfera de responsabilidad individual cedida al Estado para que continúe tutelando éste una prestación, como la asistencia sanitaria, de efectos mayormente privados.

El grado de tutela, paternalismo, consideración de mérito, etc., atribuido a un servicio público es indisociable a su contenido (los componentes que incluyen dichos servicios) y a las consideraciones sociales en cada momento imperantes (y en principio recogidas, en democracia, en el arco parlamentario). Por ello, la respuesta a qué ámbitos remitimos a soberanía individual y qué otros ámbitos se sustraen de su libre decisión, ha de depender, primero, del tipo (contenido) y orientación tomada por la prestación objeto del servicio, y realísticamente sobre bases comúnmente marginales (es decir, lo nuevo que se incluye o no), y segundo, del momento (grado de desarrollo económico y social, cultura ciudadana, etc.) en que se insertan dichas propuestas. Así, lo que en un período determinado puede justificar una intervención paternalista del Estado por miopía del ciudadano, incertidumbre no traducible en riesgo (probabilidades asignadas, valores esperados en equivalentes ciertos, aseguramiento consciente de lo no previsible), puede no justificarse en otro momento del tiempo (3).

De modo similar, la evaluación de los contenidos de la prestación susceptibles de consideración público-privada influye también en su determinación. Así, para servicios que incorporan prestaciones objetivables a la vista de su efectividad sobre la salud (alternativas diagnósticas y terapéuticas coste efectivas, por ejemplo), con externalidades sociales claras (como sucede con las cuestiones

de salud pública, alimentaria o de sanidad ambiental y exterior), parece más probable que, a la vista de la evidencia disponible, pueda constatarse entre la ciudadanía una mayor predisposición a mantener en la responsabilidad colectiva su garantía de acceso (y en algunos casos incluso de manera coactiva). Sin embargo, para contenidos de prestaciones asistenciales más próximas al «cuidar» que al «curar», con ingredientes de utilitarismo subjetivo, calidad individualmente percibida, de efectividad a coste no probado, o incluso de efectividad dudosa (aun respetando el principio de «no dañar») puede que la sociedad se muestre más remisa a imponer un solo estándar para todos (como se produce normalmente con una provisión pública) y a financiarlo coactivamente por la vía fiscal.

2.1. *Gasto sanitario y estadio de desarrollo social*

La constatación creciente de la existencia de productividades marginales decrecientes de los incrementos de gasto sanitario sobre las medidas tradicionales de salud poblacional, la valoración de que los nuevos indicadores de salud incluyen consideraciones de utilidad más controvertibles (la calidad de vida), y el reconocimiento de que muchos impactos en la mortalidad poblacional pueden vincularse más fácilmente a sectores que se mueven paralelos al sanitario o que interseccionan con él (alimentación, paro, estructura viaria, vivienda, educación, cultura) ayudaría al anterior tipo de valoraciones. La desresponsabilización social, el cargar a coste colectivo las cuestiones de salud individuales, actuaría en el sentido inverso. Por lo demás, las dudas acerca del coste-efectividad de las alternativas asistenciales abren

una ventana desde la que es fácil identificar en todo caso pérdidas de eficiencia por mantener una preferencia única frente a una mayor diversidad; diversidad con tintes toda ella de legitimidad, al basarse en consideraciones mayormente subjetivas.

En consecuencia, el nivel de desarrollo alcanzado en una sociedad puede influir en las decisiones a futuro acerca de cuál deba ser la órbita de responsabilidades públicas y privadas ante la evolución del gasto social. Así, es perfectamente posible que para estadios de desarrollo económico bajos, la necesidad del gasto social sea muy elevada para conseguir precisamente retroalimentar este mismo desarrollo (externalidades de la salud pública, mejora del capital humano, efectos colaterales sobre la reducción de la fertilidad y así de la pobreza, etc.), planteándose el gasto sanitario más como un bien de inversión que como un gasto de consumo corriente. Sin embargo, para etapas de desarrollo creciente, la mayor riqueza puede permitir que la sociedad valore con niveles de elasticidad renta elevada los crecimientos del gasto social (educarse y mejorar la calidad de vida cuando las necesidades más perentorias se encuentran mejor cubiertas) y, a su vez, como resultado de una preocupación por la redistribución, por el bienestar del con-ciudadano, ya sea como forma de altruismo o incluso de utilitarismo individualista e interdependiente.

Sin embargo, más allá de dichos niveles de desarrollo socio-económico, puede que el gasto social, como expresión del componente colectivo substraible de la decisión individual, disminuya con el desarrollo y entre en la cesta de preferencia de los ciudadanos con componentes más vinculables al

RECUADRO 1

LOS ÁMBITOS DE LAS POLÍTICAS SANITARIAS: LA DESCENTRALIZACIÓN SANITARIA (*)

En enero del 2002 se produce la generalización de las transferencias sanitarias al conjunto de las CC.AA. Previamente, sólo las CC.AA. históricas, junto con Canarias, Valencia y Andalucía, las gestionaban. Al cabo de dos años de transferencias, y pese a las prisas con las que se llevó a cabo el proceso, no parece que se haya provocado una situación de caos y alarma en la coordinación sanitaria general, a pesar de la aparición de algunas incertidumbres al respecto.

Desde el punto de vista de la gestión sanitaria, dicha generalización ha servido cuanto menos para redirigir la mirada a cómo se gestionan los recursos puertas adentro. Ha permitido, emular si acaso las mejores prácticas que la diversidad en el ejercicio competencial permite, aunque no parece haber servido para acallar las quejas acerca de las insuficiencias de una transferencia central que, en principio, todos acabaron aceptando. Claro está que la unanimidad alcanzada en el momento del acuerdo de traspasos no estuvo exenta de tensión, al vincularse a la aceptación completa del nuevo sistema de financiación autonómica. Tampoco fue gratis para las arcas públicas. Supuso un coste adicional general global de unos 2.000 millones de euros, a raíz de las compensaciones ad hoc realizadas durante la negociación (1).

Los rasgos básicos del nuevo sistema son, por un lado, la integración de la financiación sanitaria en la financiación autonómica general a partir de la singularización de sus componentes que, junto a los servicios sociales, determinan los niveles básicos y los fondos de suficiencia. Por otro lado, conviene destacar que el sistema de financiación queda vinculado a niveles mínimos de gasto (suelo), pero no a niveles máximos, que definitivamente se «destapan».

En la definición de los puntos de partida de la financiación sanitaria, se consolidan las cifras de gasto pasadas, ya sea por registro histórico (liquidaciones 1999) o como resultado de una distribución parametrizada (población, envejecimiento, insularidad), a conveniencia de la comunidad autónoma receptora de las transferencias. Su evolución se somete posteriormente a algunas salvaguardas (mínimos de crecimiento) y a una valoración conjunta (general, sanidad, servicios sociales) que permite transvasos entre partidas, más allá de los mínimos antes comentados. Su financiación a futuro en parte va a depender finalmente de la elasticidad recaudatoria de las cestas fiscales de las CC.AA. y de los aumentos consiguientes de financiación resultantes del ejercicio de la corresponsabilidad fiscal.

Con el nuevo sistema es probable que se produzca:

1) Un incremento de la variación en los gastos sanitarios capitativos por CC.AA.: a) Al desglosarse las hasta el momento cifras consolidadas de gasto en torno a la media Insalud gestión directa. Considerado éste antes como un todo y cuantificado a valores medios, ahora aflorarán las diferencias iniciales encubiertas: desde el mayor capitativo de Madrid o Aragón al menor de Baleares, con diferencias superiores al 30 por 100. Algunos interpretarán en el incremento del coeficiente de variación, erróneamente, que con la transferencia ha aumentado la desigualdad, pese a que ésta de entrada no haya variado un ápice (más aún, ¿es probable que con la transferencia se reconduzca!), pero, simplemente, ahora se conocerá en mayor medida. b) A raíz de las compensaciones ad hoc realizadas durante la negociación, en beneficio de algunas CC.AA. que ven aumentada la transferencia. Las diferencias resultantes en relación con el que hoy es el punto de partida difícilmente pueden justificarse, ni argumentarse cara al futuro, en factores de «necesidad relativa». En efecto, dichas diferencias no son resultado de estudio alguno al respecto, sino simplemente son fruto de la negociación política.

2) La necesidad de introducir nuevas cautelas en el análisis: a) No parece adecuado, a partir de los datos anteriores, reconocer, en el estudio de la evolución del gasto, la conveniencia de consolidar la financiación como si de una cobertura imponderable de gasto «necesario» se tratase. La situación inicial de la que parten hoy las distintas CC.AA. no tiene justificación en argumento alguno de equidad, al no serlo ni la cifra básica del coste efectivo ni la resultante de las compensaciones políticas realizadas para cerrar el acuerdo. Ello descalificaría también las propuestas de nueva financiación que buscan el ajuste de todas las CC.AA. a la de cuantía máxima, al no existir razón justificable para dicha equiparación. b) Pese a lo comentado anteriormente, dada la integración y la cesta de impuestos disponible, Madrid, Cataluña, Baleares y Valencia, hoy con una posición relativa «empeorada», pueden previsiblemente remontar fácilmente su capacidad de gasto en el futuro. Ello no es tan evidente en los casos de Andalucía y Galicia (2). c) Una palabra de cautela se impone, finalmente, a la hora de proceder a la evaluación de las necesidades de financiación futura para cada comunidad autónoma, sobre la base de proyectar la evolución observada en el pasado en la prestación sanitaria media respectiva: ¿son las diferencias en prestaciones hoy ofertadas desde distintas CC.AA. todas ellas igualmente coste-efectivas (no aplicando, por ejemplo, supuestos de financiación selectiva de medicamentos)?, ¿eran las poblaciones beneficiarias las más necesitadas (prioridad buco-dental, cambio de sexo, prestaciones sociosanitarias, tiempos límites en las listas de espera)?, ¿han sido las aplicaciones de gasto, en razón a la nueva financiación, adecuadas (a la vista, por ejemplo, de los crecimientos salariales y las mejoras en las condiciones de trabajo observadas) para sus profesionales?

En nuestra opinión, por tanto, la nueva situación va a tener dos efectos inmediatos y un efecto mediato. Un primer efecto inmediato, a la vista de la rapidez, y a menudo poca reflexión, con la que los nuevos gestores autonómicos han aplicado los recursos adicionales para satisfacer a los colectivos médicos, es que tenemos previsiblemente reinstalado en nuestro sistema sanitario el «más de lo mismo». Ciertamente, en algunos pocos casos los incrementos salariales y de plantillas se han dado a cambio de contrapartidas; exigiendo, por ejemplo, una mayor exclusividad en el ejercicio profesional. Pero comúnmente se han concedido a cambio de muy poca cosa.

RECUADRO 1 (continuación)

LOS ÁMBITOS DE LAS POLÍTICAS SANITARIAS: LA DESCENTRALIZACIÓN SANITARIA

Un segundo efecto inmediato de dicha transferencia rápida y relativamente poco reflexiva ha sido la reordenación de la financiación per cápita entre CC.AA., de las antiguas con las nuevas comunidades gestoras, sin que se adivine ningún patrón redistributivo claro. ¿Qué puede justificar de otro modo, por ejemplo, la diferencia de financiación en euros per cápita entre Aragón, Asturias, Extremadura y Castilla y León, todas ellas por encima de la media, con respecto a Andalucía, Madrid, Valencia y Cataluña, por debajo de la media? No parecen ser argumentos la pirámide demográfica ni las diferencias en costes relativos, ni en indicadores de salud, ni en la excelencia de sus dispositivos asistenciales. Se trata más bien de la proyección del coste efectivo, más las adendas de garantía de mínimos y el plus de negociación que cada cual haya podido sacar. Nada que ver por tanto ni con índices de eficiencia ni de redistribución sanitaria.

Finalmente, el efecto mediato de la nueva situación es que muchas haciendas autonómicas, previsiblemente, tendrán dificultades para hacer frente a los gastos recurrentes que las anteriores decisiones han provocado cara al futuro y que se han extendido al resto de CC.AA. El clamor por la insuficiencia financiera es hoy tan sentido como inespecífica resulta su generalización.

Vale la pena resaltar que, en todo caso, las anteriores opciones de gasto son legítimas, y en principio deberían estar mejor trabadas en una financiación con mayores dosis de responsabilidad fiscal. De dicha responsabilidad no hay aún, sin embargo, demasiados antecedentes en nuestro país: limitado el endeudamiento, asumir los costes fiscales de las decisiones autónomamente tomadas sólo ha servido para aumentar marginalmente la imposición sobre carburantes en algunas CC.AA. De ahí lo importante que resulta que las consecuencias financieras de las anteriores opciones de mayor gasto se soporten plenamente desde cada comunidad, sin que puedan alegar desconocimiento sus decisores, ni denunciar lo discriminatorio del acuerdo de financiación.

Por lo demás, y de momento, el gasto sanitario público ha aumentado su peso en el PIB, y la proximidad de los ciudadanos a los gestores sanitarios parece haber generado un efecto de mayor apalancamiento: más y no menos gasto financiado por impuestos generales, y no siempre en la dirección adecuada. La industria farmacéutica (con diferencias entre las empresas nacionales y multinacionales) sigue creciendo, aun con los marcos financieros públicos inestables en los que se mueve y/o pese a los nuevos gestores (aunque para el sector sus políticas de inducción de demanda se han vuelto más complicadas a la vista de las resistencias encontradas en algunas CC.AA.). A la vez, se siguen abriendo y no cerrando nuevas camas de agudos. Por lo demás, la generalización de la transferencia sanitaria tan ampliamente efectuada (recuérdese, diez CC.AA. españolas no superan la cifra de dos millones de habitantes), por reducción al absurdo, justifica ahora para algunos la necesidad de una Ley de Cohesión, de reflujo centralizador, tal como recientemente se ha aprobado. La coordinación pretendida, más de contenidos que de procedimientos, supone posiblemente una vuelta atrás para aquellas CC.AA. históricas que han preconizado un mayor derecho a la diferencia y para las que las mejoras en su gestión no merecían tanto intervencionismo como el hoy pretendido desde la Administración central y desde un Ministerio de Sanidad que no ha encontrado por el momento su papel en el nuevo orden. En todo caso, resulta ahora muy difícil oponerse a algún tipo de coordinación, vista la nueva situación y los peligros potenciales para la salud pública en su ausencia.

En conjunto, el contexto creado requiere una nueva concepción de las cuestiones de equidad territorial en salud. Si se interpreta cualquier diferencia observada como discriminatoria y se corrige centralmente, se destruye la lógica del sistema de descentralización fiscal en su totalidad. Ello es así: a) debido al hecho de que las diferencias en gasto pueden proceder ahora también de diferencias en financiación por mayor esfuerzo fiscal, mayor priorización de dicho gasto en la comunidad autónoma o mayor margen por una mejor eficiencia en el gasto (por la vía, por ejemplo, de la intersectorialidad del gasto), y b) dado que, en ratios de mortalidad comparada, la dispersión de valores internos de las CC.AA. muestran amplios márgenes de mejoras a partir de sus prácticas clínicas ordinarias.

Por lo tanto, y en resumen, las evaluaciones que se hagan para el futuro acerca de la «equidad sanitaria» ahora resultan más complejas que nunca, ya que desigualdades en gasto pueden proceder tanto de diferencias en la evolución de la financiación básica estatal (incorporada a la financiación general) como de las aportaciones añadidas que hagan las CC.AA. al gasto sanitario a partir de la evolución de sus ingresos (un tema de prioridades políticas autonómicas) o de las contribuciones adicionales de sus ciudadanos (impuestos afectados, recargos y copagos). Mejor por tanto, quizás, es hablar a partir de ahora de igualdad (más que de equidad), que es un concepto más claro y menos susceptible de manipulación política, y en consecuencia, de niveles de desigualdad justificables o inaceptables. Para ello, el enfoque adecuado sigue siendo el vigilar las realidades causantes de las diferencias personales en salud y combatirlas básicamente desde dentro de las CC.AA. y, sobre todo, desde fuera de los dispositivos sanitarios convencionales. Ahí están los verdaderos retos.

Notas:

(*) Para una extensión de los argumentos, véase, López Casasnovas (2002).

(1) Ello benefició en particular a algunas CC.AA., que vieron aumentada la transferencia más allá del coste efectivo del funcionamiento de los servicios en el momento del traspaso (nadie pierde y alguien gana para el consenso) y a través de la «garantía de mínimos», con beneficios relativos particularmente para Aragón, Asturias, Cantabria, Extremadura y Murcia.

(2) Si los datos de que se dispone para el 2002 son correctos, la financiación (euros per cápita y año) de Aragón (721,5), Asturias (709,5), Extremadura (689) y Castilla y León (684) se situaría por encima de Andalucía (644). ¿Permitirá recuperar posiciones para la sanidad andaluza la dinámica fiscal y la compensación entre servicios públicos desde la integración efectuada?

RECUADRO 2

LOS PROBLEMAS DE GESTIÓN DEL SISTEMA SANITARIO (*)

La financiación hospitalaria

La «modernidad» en la gestión sanitaria se inicia en España, probablemente, con la creación del Insalud (1978). Es esta una época de incipientes contabilidades de costes (tipo proyecto «Sigma») en las que se partía del supuesto de un comprador potente que construía tarifas eficientes, promotoras de la competencia por la vía del impulso a la actividad. Dichas tarifas, supuestamente, debían de basarse en la información de costes que tenían que suministrar los propios centros, pongamos por caso para construir DRG (*Diagnosis Related Groups*), PMC (*Patient Management Categories*), o lo que fuera el ajuste del sistema de pago del momento. Nunca se pudo responder claramente, entre quienes contaban con una contabilidad de costes operativa, cómo se habían estandarizado las prácticas contables y de agrupamiento funcional homogéneo de actividad y, sobre todo, qué podía hacer pensar que los costes imputados (o su media) recogieran costes eficientes. Esto es, qué costes registrados se legitimaban a efectos de financiación; por ejemplo, ¿era acaso el coste más alto por actividad, la menor ventaja competitiva o la repercusión de un coste de infraestructura irremediablemente más elevado)? ¿Qué podía recoger en estas circunstancias una tarifa media basada en unos pocos proveedores que realizaban aquella actividad, compleja y cara, desde distintos condicionamientos? Además, si el financiador acaba solicitando información acerca de costes para construir un sistema de pago, ¿qué incentivos existen para que esta información se facilite, y si se facilita sea veraz, habida cuenta de que puede ir en contra de los intereses del centro (efecto *boomerang* o *ratchet*) al corregir las tarifas?

Aun reconociendo la dificultad de mover el statu quo, y que las cosas que se habían hecho significaban sin duda avances, fue en esta etapa en la que nacieron las primeras propuestas de mayor reforma en el sistema de financiación hospitalaria: el intento de fundamentar una financiación de base contractual, para toda la red, sinalagmática (que obligaba a las partes reduciendo discrecionalidad), ligada a la planificación de servicios...

El sistema que debía de hacernos avanzar en aquella dirección partía de aceptar que el sistema de financiación hospitalario debería de parametrizarse en torno a las diferentes líneas de producto, buscando una racionalidad diferenciada para cada una de ellas. Dicha lógica introducía el reconocimiento de un componente de estructura y de actividad diferenciado, digamos, para urgencias de modo distinto que para la consulta externa, los programas o el internamiento. El peso de cada uno de dichos componentes no era una cuestión técnica, sino de política sanitaria, al representar la alternativa «más competencia» versus «más capacidad» (componentes variables y fijos, de estabilidad o riesgo, o entre el pagar «por ser» o «por hacer». Reglas transparentes (contra la financiación privilegiada de programas o la compra directa centralizada de insumos), y no enigmáticas con conciertos y tarifas no publicados, y aprobados a menudo a ejercicio cerrado. Y para toda la red. Ello era particularmente importante en el caso de Cataluña, con una red concertada que representaba el 60 por 100 de las camas y el 50 por 100 del gasto hospitalario público. Los compromisos, herencias de pasado y planes de reconversión debían de ser identificados, dados a conocer, tutelados y financiados aparte con los respectivos contratos programa. Con todo el gradualismo que exige la arena política —ya que es, por supuesto, de interpretación legítima el cómo y el cuándo de la implementación, por parte del decisor político, de la reforma propuesta—, pero de forma inequívoca y coherente con lo que se dice en los parlamentos, se escribe en los programas y se pronuncia en los discursos de política sanitaria («reforma inaplazable», «apertura de mayor competencia», «la financiación sigue a la actividad», «la actividad es el resultado de la elección», «contra la oferta monopólica y el monolitismo retributivo»...). Por lo demás, se trataba de una etapa en la que se intentaba instrumentar el llamado complemento de productividad variable, y un nuevo régimen de incompatibilidad se asociaba a un cambiante cuadro de retribuciones.

En la lógica de las áreas de producto, correspondía mejorar la información de las líneas paralelas a las del internamiento para favorecer elementos sustitutivos al ingreso hospitalario, con compromisos concretos asociados al sistema de pago. El incentivo debía ser ganar rentabilidad por la vía del control de costes y no por una mayor actividad con el uso y abuso de consumo de servicios. Esto es, la mayor eficiencia se debía de poder alcanzar sin variar a corto plazo los flujos financieros de la facturación, ofertando variaciones de actividad a iguales niveles de financiación. Si realmente los márgenes para la nueva actividad autorizada eran más altos (costes inferiores a pagos medios), en años sucesivos el pago medio (¡no la tarifa!) debería dar su rédito. Las carreras de incremento de actividad dejaban así de ser atractivas, al reescalarse el pago medio de ésta según la actividad, y no provocando un marginalismo que presionase la financiación futura.

El armazón técnico del proyecto en Cataluña se basaba en un índice de estructura hospitalario singular, de acuerdo con la técnica GOM, o «grados de pertenencia», calculados sobre unos niveles de equipamiento autorizados por el planificador y no fruto de las decisiones individuales más o menos clientelares. El componente variable se construía sobre la base de unos DRG ponderados con la variante versión *all patients* ya existente (que continuaba con algún déficit de tratamiento de los centros monográficos muy especializados, pero sin solución de alcance que no fuera compensar por estructura). Las escalas relativas de complejidad se normalizaban en torno a la unidad.

Pese a que el nuevo sistema se aplica para el Servicio Catalán de la Salud desde el año 1998, tras superar el trámite jurídico, y siendo explícitos los compromisos de hacer variar las ponderaciones de los elementos estructurales y variables (del 60 y 40 por 100 respectivamente, hasta invertir el orden), de la necesidad de mejora de los nuevos sistemas de información y de fijación anticipada de los montos de financiación comprometidos en las distintas líneas de producto, la realidad de los hechos ha superado la teoría. Nunca se aceptó por parte de algunos proveedores explícitamente el GOM como elemento de clasificación, que creían «caja negra» y como tal, se pensaba, resultaba «manipulable». Continuaron hinchándose los programas de actividad, manteniendo el financiador consiguientemente unos recursos reservados que se repartían discrecionalmente, siendo comentario a las pocas horas de su concesión tanto de destinatarios beneficiarios como de expectantes a serlo. Con esta estrategia no parecían ser nunca suficientes los recursos puestos a disposición del sistema. Y las quejas aumentaban: unos, porque

RECUADRO 2 (continuación)

LOS PROBLEMAS DE GESTIÓN DEL SISTEMA SANITARIO

daban por supuesto que el sistema, para ser «suficiente», tenía que replicar lo que había sido el pasado, no comprendiendo que si se reproducía la pauta de consumo hospitalario del pasado, no hacía falta ejercicio alguno de corrección para mejora. Otros daban por supuesto que la factibilidad del sistema se asociaba a un «nadie pierde y algunos ganan» (esperando que los *rankings* relativos resultantes fuesen intuitivamente plausibles), sin menoscabo de la garantía de crecimientos mínimos sobre los valores absolutos del pasado. Al final aumentaba inequívocamente la financiación hospitalaria sin que resultase asociable al nuevo sistema y sí desligada de la lógica en que supuestamente se amparaba la reforma. Una historia similar, aunque menos tecnificada, se reproducía para el Insalud, gestor directo hasta 2002 de los servicios sanitarios en CC.AA. sin competencias transferidas. Sus contratos-programa se fundamentaban supuestamente sobre bases prospectivas, de eficiencia relativa y sobre niveles de actividad ponderada y justificable epidemiológicamente, y se presupuestaban como ingresos de explotación, lo que invalidaba la aparición de futuros déficit (al menos su justificación resultaba más difícil y con la carga de la prueba en manos del financiado). Sin embargo, los contratos programa, más allá del cambio en la liturgia de negociación presupuestaria, no parecen haber supuesto cambios de tendencia significativos, en un ámbito en el que ha continuado dominando el incrementalismo y el gasto histórico.

Competencia en gestión

En lo que atañe a la gestión más operativa, hace falta continuar enfatizando, hoy como ayer, que el sistema sanitario público no requiere tanto competencia horizontal entre proveedores como cooperación entre niveles. La competencia horizontal entre centros, servicios, especialistas y equipos o entidades básicas asociativas en asistencia primaria, transversalmente, requiere una capacidad de regulación y gestión del sistema sanitario que a estas alturas es poco esperable de un sistema sanitario tan politizado como el que tenemos. En gestión, hace falta decir a menudo «no», cosa que no suele entrar fácilmente en el vocabulario político, mayormente cercano al *bypass* afirmativo. Una buena financiación requiere que una actividad (la del más competitivo) sustituya a otra (la del menos), siempre a presupuesto dado. Y si alguien pierde o gana actividad, ello afecta a la realidad presupuestaria, del centro, primero, y de los profesionales, para bien o para mal, después. Implica diferencias retributivas y de carrera profesional, algo por lo que el sector público se ha mostrado tradicionalmente incapaz de discriminar. La experiencia nos muestra que la actividad marginal de unos no ha sustituido a la actividad de otros —tampoco en innovaciones entre niveles o con respecto al gasto en medicamentos—, y la burbuja no se ha dejado de hinchar.

Las deficiencias financieras globales eran área de fácil consenso: «si hubiera más dinero no existirían los problemas». Ello es, sin embargo, falso: nunca un mayor *cash* puede ser cura (del mismo modo que no es cura de caballo la presupuestación —la inicial, claro está— a la baja). La decisión de la financiación pública del gasto sanitario no es una decisión técnica, sino política. Los gestores y técnicos debieran trabajar de una vez por todas a presupuesto determinado, con líneas de producto sanitario «de base cien», contra el engaño de acordarse de los gestores como «conseguidores» («con éste gerente conseguimos la jornada continua»; «con aquel otro, un incremento de tanto por guardias»; «de aquél otro, las treinta y cinco horas»).

Racionalizar el sistema integrando mejor sus niveles

La mejora del sistema, tanto en costes como en la orientación de la actividad (no ya «por ser» ni «por hacer», sino «por conseguir»), requiere la integración asistencial. Al margen de que en la integración de niveles estén previsiblemente los mayores ahorros potenciales, evitando duplicidades, filtrando mejor la demanda, adecuando las capacidades resolutorias, mejorando especificidad del especialista tras los cribajes de primaria, mejorando la cooperación en la gestión, planificación de servicios, recursos logísticos y plantillas..., el cambio refunda el discurso en objetivos de salud, y no en medios financieros.

La integración implica incentivar la mejor resolución de los episodios clínicos, centrar el foco en los problemas de salud territorialmente prevalentes y recuperar la cooperación necesaria entre aquellos que se financian a partir de unos mismos recursos públicos. La integración asistencial no es jerarquización: es compartir, no imponer; es buscar una nueva interfaz entre especializada y primaria reforzando para ésta las habilidades gestoras, la cultura de la negociación razonada (de ahí la ventaja de algunos «primaristas» en gestión hospitalaria), a partir de la resolución conjunta y no de la segmentación del dispositivo. Ni la especializada ha de poder fagocitar la asistencia primaria, ni tiene visos de realismo postular una atención primaria que «compra» (supedita) a la especializada. Emular las prácticas de los equipos de médicos de cabecera sustentadores de presupuesto (Reino Unido) no pareció en su día una solución definitiva, como no lo ha sido finalmente para el gobierno laborista. La confrontación y el artificio gestor, reflejado en último término en un nuevo coste de intermediación-transacción en el sistema, no puede ser una línea de avance. La planificación no se puede perder: desde la salud a los servicios, pasando por la cartera de derechos y deberes de ciudadanos y pacientes, sin *free lunch* para nadie, «disparando» todos ellos con la «pólvora del Rey» (el dinero de todos).

La integración es longitudinalidad. Gracias a la integración, su envolvente financiera (la facturación de los proveedores), se pueden asentar dos cosas de las que claramente se ve necesitado hoy nuestro sistema. En primer lugar, una mayor transparencia en los niveles de financiación y gasto: el clientelismo político y la marginalidad son mayormente posibles en el caso de la compra miscelánea de actividad, por instituciones, por programas y con subvenciones ad hoc que por grandes líneas de producción sanitaria, lo que hace que las cifras se vuelvan más claras, transparentes, y mucho más vinculables al discurso de la planificación de objetivos de salud (sin duda poblacionales). En segundo lugar, la compra de servicios de base poblacional ha de permitir la involucración social de los intereses colectivos comunitarios y de base territorial (también en el

RECUADRO 2 (continuación)

LOS PROBLEMAS DE GESTIÓN DEL SISTEMA SANITARIO

modo de financiación) a la hora de complementar la financiación central. Se trataría de una financiación complementaria y regulada, especie de «igualdad territorial» que se resuelve sobre las necesidades/preferencias de los ciudadanos y de presupuestos públicos. Ésta se podría resolver no a criterio homogéneo general (los catálogos de esta naturaleza, que intentan resolver aspiraciones de prestaciones universalistas, acaban siendo inflacionistas y por tanto inútiles), sino a criterio particular. Así, para aquéllo coste efectivo, sobre la base de la financiación general estatal y financiado para todos; y lo efectivo con valoración de distinta utilidad subjetiva o según distinta voluntad comunitaria de asumir sus costes, a corresponsabilidad fiscal regional. Y lo no efectivo, o con alternativa superior en términos de coste efectividad, por supuesto a financiación privada.

Dicha estrategia pierde en el camino una cierta capacidad de elección (la gran baza de quienes continúan abogando por la competencia horizontal entre proveedores, pese a la pobre experiencia, por el pasado), aunque sin olvidar el poder de mercado sobre el territorio de los propios proveedores. El único antídoto posible, aunque menor, es en este terreno el de favorecer la libre elección que pueden acabar suponiendo las redes de proveedores integrados sobre la geografía. Pese a ello, si la equidad no acepta valoraciones de envidia (cuando nadie pierde y alguien mejora), conviene favorecer la elección donde se pueda, sin que sean un obstáculo los casos en que ello no es factible, ni en el supuesto de integración ni en su ausencia. Lo ineludible para unos pocos (otras compensaciones deben existir) no puede ser relevante para lo eludible (una reforma que mejore a muchos).

Las nuevas relaciones financieras entre los agentes del sistema sanitario

Todo ello nos ofrece, analizando el futuro, la definición de *relaciones financieras* generales entre los agentes del sistema sanitario, tal como a continuación se detallan, en el contexto de: a) integración (virtual) de proveedores; b) delimitación presupuestaria reescalando pseudo-tarifas según actividad; c) apertura de financiación no impositiva a través de nuevas primas comunitarias; d) favoreciendo esferas institucionales internas de gobierno clínico, acompañadas de presupuestos clínicos.

En concreto, en las relaciones entre financiadores públicos y entes que ejercen los roles aseguradores, entre el qué no hacer y el qué mejor hacer, las orientaciones apuntarían a financiar cobertura poblacional en lugar de compra de servicios misceláneos, con capitación geográfica ajustada por riesgo (no sólo edad y género, sino también vía grupos de riesgo clínico), asegurando el *pool* de riesgo básico y el nivel adecuado de re-aseguramiento.

Por su parte, *entre aseguradores y proveedores*, enmarcándolo de nuevo la estrategia entre el «qué no hacer» y el hacer, se trataría de «no hacer» un excesivo énfasis en cómo comprar las actividades de los proveedores de servicios, cuando ello es inconsistente a menudo con objetivos de salud que no admiten segmentación inflacionista al no incentivar procesos de sustitución asistencial y no modificar el concepto del profesional retributivamente «cuenta ajena» que actúa «por cuenta propia». Y en el «qué mejor hacer» se trataría de: a) aproximar una financiación basada en una actividad predeterminada como un contrato de naturaleza presupuestaria, ajustado a la finalidad sanitaria de la actividad, tal como hemos expuesto, con componente estructural (fijo, en concepto de *stand by* de servicios ofertados) y variable (de actividad); b) combinando financiación prospectiva (óptimo en la promoción de eficiencia en el gasto) con reembolso retrospectivo (no incentivador de la selección de riesgos, y en este sentido bueno para la equidad), y c) presupuestación global, con re-escalado financiero según actividad a la hora de computar «numerarios» de pago.

Finalmente, en cuanto a los *flujos financieros de los usuarios* en el acceso al conjunto de servicios suministrados por los anteriores consorcios de proveedores, se podría favorecer un co-aseguramiento por servicios complementarios (preferible a copagos a nivel de proveedores en el momento de acceso), con ajustes de equidad (más por la vía del gasto fiscal que de la de prueba de medios, o copagos ligados a declaraciones fiscales de renta). Todo ello debería insertarse dentro de una *estrategia general* de mejora de la corresponsabilización a todos los niveles en la utilización de servicios: de políticos frente a contribuyentes con una priorización más explícita; de gestores del aseguramiento ante políticos, con cobertura comprehensiva sin selección de riesgos; de proveedores frente a aseguradores, asistencia sanitaria coste-efectiva; de usuarios frente a proveedores, gestores y políticos, garantizar en definitiva el *good value for money*. Para todo ello convendría pivotar el cambio en el reforzamiento del papel de los ciudadanos (más que de los *lobbies* de pacientes) a través de la información y el cambio cultural, utilizando el lenguaje de la salud en el plano de la financiación y del cuidado de la salud en el terreno profesional.

Podríamos decir, en conclusión, que analizando el futuro sí parece existir un sistema de financiación mejor que otros, aunque éste resulta a menudo más fácil de definir que de llevar a la práctica. Y, en general, todo conduce a repensar hoy que la gestión de los servicios sanitarios requiere que se analice también desde fuera del sistema (entorno), siendo tiempo de articular medidas de financiación diferentes: no pagando por «ser» o «hacer» sino por «conseguir». Por lo demás, sería útil abrir más vías de financiación en el sistema, hoy no articulable exclusivamente desde el sector público ni a través de los propios proveedores por servicios asistenciales diferenciados suministrados por proveedores aislados (vía copagos en el punto de acceso o pagos directos por elementos asistenciales utilitaristas). Además, parece evidente que es poco aceptable una política general de apertura de financiación privada con pagos directos no regulados que se pueda pivotar desde los propios servicios públicos. Mejor, a nuestro parecer, «nuclearla» a partir de una «póliza» complementaria de base poblacional, en adición a la prima pública construida sobre aquella financiación compartida de tipo capitativo, de lo que constituya la póliza básica pública, complementada con diversidad (y corresponsabilidad social y financiera) sobre el territorio y gestionada por proveedores con mayores niveles de integración.

Nota:

(*) Para un mayor detalle, véase López Casasnovas (2004b).

RECUADRO 3

LA AGENDA DE POLÍTICAS SANITARIAS PENDIENTES (*)

Tras la generalización de las transferencias a las CC.AA., los problemas sanitarios se encuentran ya hoy ubicados en cauces distintos a los contemplados hasta el momento. Así, se ha trasladado la presión financiera sobre el gasto sanitario hasta el momento, en un ríñ-rafe de incabables negociaciones, hacia las CC.AA., que asumen desbordadas el empuje incesante de esta importante partida del gasto en bienestar social. A su vez, el Ministerio pretende situarse en el asiento del conductor del sistema sin responsabilidades financieras, asumiendo una dirección de política sanitaria incidiendo pretendidamente más desde los condicionantes de la coordinación que desde los proveedores. No es por tanto extraño que se intenten revisar tales acuerdos a la vista de la disyuntiva creada entre ordenador y financiador.

Más allá de las realizaciones, a menudo aceleradas y sin perspectiva aún para la evaluación de su robustez, se dejan entrever sin embargo algunas sombras que quedan pendientes en las agendas de política sanitaria:

1) Una revisión de los indicadores de salud de la población española permite una evaluación global satisfactoria, aún dejando entrever algunas sombras. En general, los problemas de nuestro sistema de salud no se encuentran en los indicadores agregados de morbi-mortalidad, sino en sus componentes a la vista de sus efectos sobre el bienestar. Así:

a) Una percepción del estado de salud muy dependiente de los ingresos familiares; retrasos importantes en la edad media en la maternidad (de los 28 a los casi 31 años), con afectación a los estilos de vida familiares, y efectos también en el bienestar de los niños; las consecuencias en los estilos de vida derivados de un mercado muy precarizado (triplicándose en diez años los contratos temporales), de alimentación (con obesidad creciente a la vista de los índices de masa corporal de los españoles), de variaciones en las prácticas clínicas, calidad asistencial y tiempos de espera. La mayor parte de dichos problemas resulta por lo demás ajena a la supuesta diversidad de prestaciones catalogadas diferencialmente entre comunidades autónomas.

b) La importancia de factores exógenos al sistema sanitario, como son los relativos a causas externas de pérdida de salud, explicativas mayormente de los años potenciales de vida perdidos: en 2000, tanto por accidentes de tráfico como por cáncer (aumentando los primeros en un 25 por 100 aproximadamente en los últimos diez años), los derivados de accidentes de trabajo (un 30 por 100 de aumento en los diez últimos años), con efectos sobre el sistema social provocados por enfermedades laborales (que se multiplican por cuatro entre 1991 y 2001), y finalmente, los atribuibles a la contaminación ambiental (duplicándose entre 1994 y 1999 las bronquitis y bronquiolitis agudas, y aumentando un 50 por 100 la bronquitis crónica, el enfisema y el asma).

Y todo ello ocurre a la vez que se registra una creciente utilización sanitaria: el primer nivel de atención sanitaria ha aumentado el número de consultas por habitante y año del médico general en un 20 por 100 entre 1994 y 2002, y un 15 por 100 la frecuentación hospitalaria (altas por 1.000 habitantes) entre 1995 y 2000. Más destacado ha sido incluso el aumento de las urgencias hospitalarias, que prácticamente ha aumentado en 2000 en un 50 por 100 su cifra de 1993. Se observa, por lo demás, una evidente falta de correspondencia entre las desviaciones en el gasto sanitario por habitante entre CC.AA. respecto de la media española, y la mayoría de indicadores de salud (como, por ejemplo, tomando las esperanzas de vida libres de discapacidad) fijados en el mapa autonómico.

En el terreno de la reorientación del gasto funcional según prioridades de salud y del desarrollo de reformas organizativas institucionales, el parón es manifiesto. La atención primaria no acaba de configurarse como eje resolutorio del sistema, y la responsabilización de los proveedores en el funcionamiento del sistema mantiene lagunas manifiestas, con fundaciones y equipos de atención primaria de nuevo cuño durmiendo en el limbo de los justos.

El Ministerio puede aducir que éste es un tema hoy en manos de las CC.AA. y no condicionado financieramente en su resolución a la vista de la escasa responsabilidad fiscal hasta el momento ejercida por éstas. Sin embargo, la innovación es diversidad, experimentación y aprendizaje. Ello exige impulso por parte de la Administración central y, sobre todo, no ayudar a levantar las múltiples cautelas sobre la pérdida de cohesión ante cualquier cambio no uniforme en las políticas sanitarias.

Desde la perspectiva de la estructuración de nuestro sistema sanitario, no podemos aún asegurar que el Ministerio sepa llevar a cabo, y las demás CC.AA. así lo acepten, su nuevo rol regulador y de coordinación del sistema sanitario sin involucración directa en la financiación ni en el ejercicio del «mando y ordeno» sobre unas competencias hoy transferidas a las CC.AA. Estas reclaman del Ministerio un papel instrumental, procedimental y no material, discrecional o arbitral en la coordinación. Los nuevos gestores territoriales exigen además contribuciones financieras definidas ante las nuevas prestaciones aprobadas desde el Consejo Interterritorial.

Por lo demás, la financiación del sistema sanitario, en su conjunto, parece que no ha abierto todavía espacios claros para el desarrollo de un sistema privado complementario. Ello se debe a la ambigüedad, por conveniencia política, en la que se mantiene la definición del catálogo de prestaciones, al esfuerzo poco discriminado desde la perspectiva de la salud poblacional en incrementar el gasto sanitario público, al empuje mediático (listas de espera, incipientes cartas de derechos), y a una política farmacéutica que ha intentado hacer y no hacer, reembolsar y recuperar financiación, actuar discrecionalmente, establecer pactos con la industria de una manera un tanto errática. Los cambios en el tratamiento fiscal del gasto sanitario privado no acaban de funcionar para animar las pólizas colectivas de empresas, el problema de las empresas colaboradoras sigue ahí, la definición del futuro de Muface y asimilados continúa, y un largo etcétera en el sentido comentado.

RECUADRO 3 (continuación)

LA AGENDA DE POLÍTICAS SANITARIAS PENDIENTES

Como resultado de todo ello, son hoy tareas pendientes para nuestra política sanitaria, entre otras:

1. Saber soltar «amarras» desde el Ministerio tanto para lo bueno (pérdida de responsabilidades financieras) como para lo malo (temores, por el momento no suficientemente fundados, de «pérdida» de control de la política sanitaria, entendiéndose con ello una quiebra de la cohesión social). El nuevo Ministerio de Sanidad tendrá que aprender a operar a través de nuevos resortes, dada la importante descentralización efectuada hacia el conjunto de comunidades autónomas.
2. Abandonar el «populismo» en el sistema sanitario a la búsqueda de unas rentas electoralistas, que pueden acabar haciendo «morir de éxito» a la sanidad pública (hinchada la demanda de una sociedad cada vez más medicalizada) y marginalizando la sanidad privada. Darse cuenta de que mayor gasto sanitario público insuficientemente dirigido (como han hecho las CC.AA. receptoras recientes de las transferencias con los «pluses» de financiación obtenidos), sin garantizar qué instrumentos de financiación acompañan al nuevo gasto (como si el cargo a impuestos, obviando copagos y primas comunitarias, fuese garantía de justicia fiscal), no lleva a puerto alguno siguiendo derroteros de eficiencia y de equidad.
3. Acabar con una política del medicamento que se ha movido a bandazos. Se mantiene la opacidad en la política de precios, se obvia la cuarta valla de la farma-economía para la autorización y fijación de reembolso de nuevos medicamentos, y se tergiversa el sistema de precios de referencia identificándolo con una financiación selectiva de fármacos (los medicamentos que superan el precio de referencia del grupo quedan exentos de toda financiación, y no del copago total de la diferencia).

Todo ello refleja que aún no se ha conseguido integrar la política del medicamento en la perspectiva global de la asistencia sanitaria (a la vista de sus potenciales efectos de sustitución con otras formas de asistencia), ni se ha dotado de un marco estable a un sector que requiere inversión e investigación y algo más de paz jurídica. La posibilidad de una negociación en bloque del gasto en medicamentos (precios y cantidades), fuera del predominio gremial de Farmaindustria, requeriría posiblemente ser explorada.

4. Hacer frente con rigor a la presión procedente de la necesidad de nuevas prestaciones socio-sanitarias relativas a la dependencia y los cuidados de larga duración. Su tratamiento requiere una visión coordinada de lo social y de lo sanitario entre instituciones además segmentadas sobre el territorio, y con algunas competencias en manos de la Administración central y otras en manos de la Seguridad Social. Su solución requiere que se integren aspectos de provisión y de financiación. El envejecimiento supone un nuevo reto a la política sanitaria, acompañada su financiación teóricamente desde planes de ahorro, con distinto grado de regulación pública, desde esquemas de aseguramiento privado con financiación coactiva o pública como una prestación más de la seguridad social, y desde el distinto alcance de la involucración pública en la prestación de los servicios, con prestaciones monetarias complementables privadamente, con distinto grado de subsidiación fiscal, etcétera.

Nota:
(*) Extraído básicamente de López Casasnovas (2004a).

gasto personal y a la responsabilidad individual. Dichos procesos, conocidos y documentados empíricamente (curva de Engels del desarrollo económico, «Ley» de Wagner de crecimiento del gasto social), muestran el carácter coyuntural, estadístico, de dichos procesos, y no son el resultado normativo de imponderables estructurales que se impongan en todo tiempo y lugar para todo tipo de servicios.

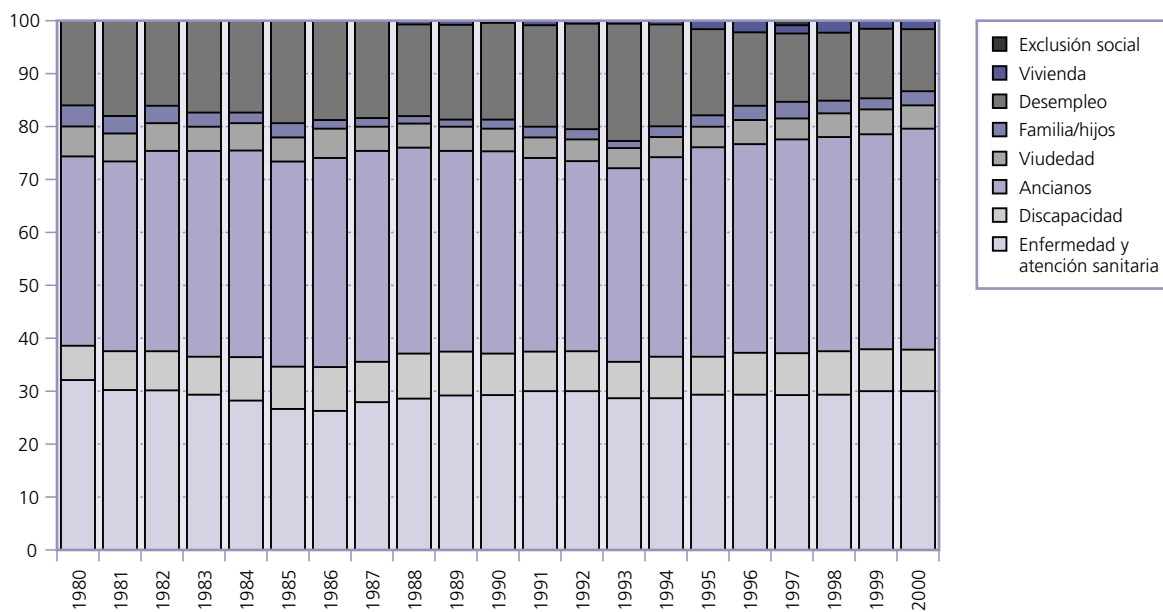
Nótese finalmente que la no sincronía en el tiempo de dichos estadios de desarrollo entre países impide la proyección o réplica de un caso sobre otro, dada la caducidad de circunstancias, valores

sociales y valores culturales en su momento acontecidos.

En resumen, todas las anteriores consideraciones, trasladadas a la opinión pública con la mayor transparencia posible, deben posibilitar que los distintos estamentos de participación ciudadana valoren la realidad de nuestro sistema sanitario a la vista de los niveles de prestación alcanzados y los vectores de su crecimiento (*inputs* y *outputs* todos ellos de la función de producción).

Esta decisión se sitúa hoy en gran parte en nuestras comunidades autónomas (CC.AA.) De modo que es en ámbitos multijurisdiccionales donde cabrá compaginar algunas de dichas valoraciones (aquellas compatibles con la cohesión social constitucionalmente aceptable), con el espacio financiero suficiente para responsabilizar fiscalmente (colectivamente) a dichas comunidades por las opciones tomadas, y con campo competencial suficiente para remitir algunas de las decisiones a la esfera privada si así se desea. A la vista de la presión de los *lobbies* presentes en el sector (desde los sindicatos a los subministradores de *inputs*), de las fuerzas que impulsan el crecimiento de las prestaciones sociosanitarias, de las necesidades de mayores cuidados paliativos, de las calidades

GRÁFICO 4
GASTO SOCIAL EN ESPAÑA POR POLÍTICAS
 Porcentaje sobre el gasto total



Fuente: New Cronos, Eurostat.

percibidas y de los componentes puramente sociales, dicho ejercicio tiene, por un lado, los peligros de la irresponsabilidad política y, por otro, las ventajas de la mayor *accountability* social (rendición potencial de cuentas), del conocimiento de las desigualdades y sus razones, y de una potencial emulación de las mejores prácticas, en el esquema organizativo multijurisdiccional comentado.

III. GASTO SOCIAL Y GASTO SANITARIO: LOS NUEVOS EJES

Como reza la cita que encabeza el texto, no parece sensato seccionar las áreas de la política del gasto público haciendo abstracción de sus colectivos beneficiarios y de las priorizaciones ligadas a las necesidades sociales detectadas (Esping-Andersen, 2003). En

este sentido, conviene aquí recordar que del total del gasto público, la mitad, a grandes rasgos, es gasto social: el 10 por 100 del PIB va a pensiones, el 6 por 100 a sanidad, el 4,5 por 100 a educación, el 1,5 por 100 a invalidez, el 2,5 por 100 a paro, el 0,5 a familia, el 0,3 por 100 a vivienda. El gráfico 4 ofrece su evolución porcentual a la vista de los colectivos beneficiarios.

En cualquier caso, un análisis para valorar su evolución requiere la descomposición del gasto en sus factores «precio» (costes unitarios) y cantidades; esto es, en número de beneficiarios (a la vista de los criterios de elegibilidad exigidos) y en prestaciones medias (dada su generosidad y condicionantes de acceso), que sobrepasa lo que aquí pretendemos. En España, la previsión de financiación de dicho gasto se inscribe en el

contexto occidental de cansancio fiscal. Ello se refleja en la evolución tributaria tendente a la simplificación impositiva, la limitación de los crecimientos de la presión fiscal que penalize la generación de trabajo (para no castigar la creación de empleo) y muy suave en el tratamiento de las rentas de capital a efectos de evitar la huida de capitales, al impuesto dual escandinavo (de tratamiento separado de ambas fuentes de renta), al crecimiento de la fiscalidad indirecta (más regresiva: IVA, impuestos especiales), medio-ambiental, y a la limitación genérica de financiación de más gasto corriente vía déficit y endeudamiento.

En este marco general, los márgenes de financiación futura son más bien escasos en la mayoría de países occidentales. Aunque sólo sea por ello, resulta pues necesario exigir responsabilidad ante cre-

cimientos futuros, indiscriminados, de gasto público en nuestro país y qué partidas se reducen, qué incrementos de financiación las acompañan, cuál es el destino del gasto, y qué responsabilidades (individuales y colectivas sobre el territorio) se incluyen.

1. Niños, madres, ancianos, jóvenes parados

A la hora de definir los colectivos potencialmente beneficiarios de la priorización del gasto social ante las nuevas necesidades sociales emergentes, algunos datos son relevantes. En los países nórdicos, a los 25 años sólo un 7 por 100 co-residen con los padres; en España, el 54 por 100. De los parados de entre 20 y 30 años, el 90 por 100 viven con los padres; sólo un 10 por 100 en Dinamarca. En lo que se refiere a la evolución de la renta del empleo y a la inserción laboral, España, entre 1994 y el 2003, ha pasado del 77 por 100 de la renta per cápita media de la Unión Europea al 84 por 100. El paro, del 24,3 al 11,0 por 100, con 4,5 millones más de puestos de trabajo. Aún así, la población femenina española está un 30 por 100 por debajo de la media europea por lo que se refiere a su incorporación al mercado laboral.

El reflejo de todo ello en la distribución de la renta parte del dato de que el coeficiente de Gini para la desigualdad de renta se ha estabilizado en torno a un 0,33 (0,29 en la UE). La tasa de pobreza se mantiene: un 18 por 100 de la población (un 15 por 100 en la UE) y continúa por debajo del 60 por 100 de la renta media ajustada. Esta cifra es de un 22 por 100 si atendemos a la renta primaria antes de la actuación pública. La ratio entre los deciles de renta D80 y D20 (1999) era de 5,7 veces (3,2 en los países escandinavos). Para

objetivos de disminución de desigualdad, las transferencias sociales suponen un 25 por 100 de la renta de las familias, pero a la redistribución aportan tan sólo un poco más de la mitad de la cifra anterior, y ésta procede en un 80 por 100 de las pensiones (no del gasto en vivienda, sanitario o en educación).

En cuanto a la pobreza, las cifras muestran cómo la población de más de 65 años tiene una probabilidad de pobreza extrema (menos de un 25 por 100 de la renta media) entre dos y diez veces menos que los parados (en el 80 por 100 de los casos, el subsidio de paro no los saca de la pobreza). El peso de nuestros mayores en los indicadores de pobreza extrema está a la mitad de lo que representa su peso poblacional. Ello se debe, en buena parte, a que las actuales pensiones contributivas y el universalismo asistencial de nuestro gasto en bienestar discrimina positivamente a las personas mayores. El *boom* inmobiliario también favorece el valor de sus activos (aumento implícito de rentas vitalicias y anualidades para sus patrimonios). De todos modos, la dispersión, más que la media de rentas, debería preocupar: esto reclama una actuación más selectiva en las políticas públicas, y mucho menos atención a las de corte universalista.

Siguiendo el análisis del colectivo de nuestros mayores, en general, entre 1993 y 1998, años para los que se cuenta con datos, las probabilidades de los mayores de entrar en la pobreza han bajado. Las pensiones medias han crecido por encima del salario mínimo interprofesional, al que han superado en un 30 por 100 entre 1993 y 2003; no así en términos de renta per cápita, aunque sí en términos de remuneración de asalariados. El peso de la propiedad

en los mayores de 65 años se sitúa claramente por encima de la media. También en activos financieros (incluido el derecho a la pensión) su situación resulta favorable. Los indicadores de renta y patrimonio para este colectivo no van por tanto a la par. Todo ello contrasta con lo acontecido en el mercado de trabajo. El crecimiento de la ocupación se ha visto acompañado de un empeoramiento de las rentas de los trabajadores menos cualificados. En general, el crecimiento de las rentas medias de los trabajadores ha sido inferior al crecimiento de la ocupación.

Según las previsiones de *Center for Strategic International Studies* (2004), el porcentaje de los beneficios públicos recibidos por los mayores de 65 años pasarán del 12 por 100 (año 2000) al 33 por 100 del PIB en el año 2040, cifras que comparan mal con Italia: del 17 al 26; Reino Unido: del 12 al 18; Francia: del 16 al 29; Alemania: del 15 al 25. Esta previsión se formula bajo el supuesto *ceteris paribus*; es decir, si se mantiene: a) la actual utilización que hacen los mayores en consumos sanitarios (más gente sobrevive, algunos con mejor salud que antes, pero también los inframarginales que antes morían; destacando para ello que en la proximidad de la muerte un cierto encarnizamiento terapéutico, más que curas paliativas, resulta decisivo en el incremento del gasto); b) las tasas internas de rendimiento actuales, al no contabilizar toda la carrera de cotización, dado el juego de las pensiones mínimas, y las generosas jubilaciones anticipadas: lejos de los 65 años, dichas jubilaciones se aproximan mucho más a los 58 años (en Europa, entre 60 y 65 años, sólo un 20 por 100 aún trabaja); como resultado, se perciben pensiones durante más años (tanto por las prejubilaciones como por

el aumento de la supervivencia, a idénticas carreras de cotización); c) a la vista de la composición electoral de los diferentes países, con un peso determinante de los pensionistas, y de la unidimensionalidad de las preferencias de quienes se constituyen de hecho como votantes medianos. Por ello, rehacer la situación es bastante complicado. Pero sin ello se puede acabar generando un efecto expulsión de otros colectivos necesitados de la política social, y posiblemente provocando un crecimiento de la carga de la deuda a soportar por nuestras generaciones futuras.

En general, es bien sabido que entre 1900 y 1950 se añaden 10 años a la esperanza de vida al nacer. Entre 1950 y el 2000 son 15 los años adicionales. Lo que puede deparar el futuro es desconocido, aunque sí sabemos que esta incertidumbre puede estar afectando a la oferta de seguros vitalicios. De todos modos, diversos trabajos apuntan a que un retardo de tres años en la edad de jubilación reduciría entre un 25 y un 33 por 100 la carga que, de otro modo, se puede producir para las finanzas de nuestras pensiones.

2. *Welfare versus work-fare*

Las condiciones de desarrollo del mercado de trabajo arrojan también algunas cautelas sobre las orientaciones de nuestra política social. El diferencial entre sueldos de entrada en el mercado de trabajo y de salida no parece dejar de crecer. Todo lo contrario de lo que pasa a menudo con su productividad.

La diferencia en el *ranking* es particularmente elevada si se valora en términos de salarios esperados (ponderados para la distinta probabilidad de paro, dados los

costes actuales de despido). En general, la sustitución de un trabajador de 60 años se hace con un joven a mitad de salario. Ello afecta también a los activos mayores que se ven sin trabajo y buscan una reincorporación, que resulta imposible.

Son efectos derivados de la anterior situación: la falta de capacidad de ahorro de los jóvenes y la protección de patrimonios para los mayores: sin un mercado de rentas vitalicias, de anualidades o de hipotecas inversas, el peso lo puede acabar soportando el gasto social corriente.

Todo ello genera un perfil global del trabajador promedio del siguiente tipo: media vida de trabajo, un cuarto de vida cobrando pensión. Así, en los años 60, para países de la OCDE y para varones: 47 años de trabajo, 17 años, no; en el año 2000: 35/35; y previsto para el año 2030: 30/45. En este sentido, una alternativa podría consistir en ofrecer rentas no gravadas (ni por cotizaciones ni por impuestos directos) a quien retrase voluntariamente la jubilación.

En general, diversas propuestas apuntan a vincular las nuevas políticas sociales al *work-fare*, esto es, a la condición de ser trabajador activo. Como resultado, los programas de bienestar dejarían de vincularse al hecho de estar parado para ligarse al requerimiento de estar empleado; aun no obteniendo una renta suficiente, el Estado subsidiaría hasta determinada cifra sus diferencias: suplementar y no sustituir; éste es el camino incipiente iniciado ya por Canadá, Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Holanda, Irlanda y Francia en el diseño de sus políticas sociales. Por lo demás, los distintos subsidios deberían modularse por la situación personal y familiar. Éste no es el caso, en general, de

nuestra política de ayudas sociales. Por ejemplo, en lo que se refiere a las tasas de sustitución (subsidio de paro más beneficios familiares y de vivienda, respecto de la renta neta cuando se estaba ocupado), éstas representan en España una ratio del 75 por 100 sin prácticamente diferencias entre solteros y casados o casados con hijos. Contrariamente, los valores son diferenciados en el Reino Unido, 50-64; Suecia, 72-84; Alemania, 60-74; Italia, 36-54, para los dos grupos mencionados.

Finalmente, anotemos el hecho de que para el colectivo de adultos sin escolarización secundaria ni habilidades formativas específicas, su probabilidad de paro es doble que la media. Ello muestra la importancia de invertir en este nuevo eje de «necesidad» social que es la formación. Añadamos que el salario de un individuo sin estudios, que entra a trabajar a los 16 años y se retira a los 65, a lo largo de toda su vida (en pesetas de 1999), es de 104 millones. Para alguien con estudios primarios: 136 millones; con estudios secundarios (empezando a trabajar a los 18 años): 192 millones; con estudios superiores (empezando a trabajar a los 23 años): 304 millones. A la vista pues de los ingresos (por impuestos básicamente, ante distintas posibilidades ocupacionales y de paro) y de los costes de la inversión educativa, las tasas de rentabilidad del gasto en educación son las siguientes (4): tasa interna de rentabilidad en porcentaje, debido al paso de primaria a secundaria: 12,0 por 100; de primaria a superior: 9,0 por 100; de secundaria a superior: 8,2 por 100. Todos estos resultados son por tanto reflejo de la relevancia de la inversión en política educativa.

En conclusión, la política social se desarrolla dentro de nuevos

ejes, y en estas coordenadas se debe circunscribir el gasto sanitario. Las políticas públicas futuras necesitan modular conjunta e integradamente su actuación dirigiéndose a colectivos-objetivo: jóvenes sin inserción efectiva en el mercado de trabajo, mujeres que aspiran a una igualdad de oportunidades real, con redención doméstica si lo desean y con los efectos colaterales consiguientes en cuidados infantiles y de ancianos. Dichos cambios de énfasis requieren mayor especificidad en el gasto social que la hoy conseguida. Por ejemplo, atendiendo al principio de elegibilidad universal, con el filtro específico del criterio de necesidad y probablemente del criterio de capacidad de pago. Esto es complejo, pero necesario para una mejor orientación social de políticas públicas sostenibles en el futuro.

NOTAS

(*) Este trabajo contiene desarrollos sobre trabajos previos realizados para FUNCAS, *Cuadernos de Información Económica*, n.º 178, enero-febrero, 2004; para *Cuadernos ICE* (de próxima publicación), para Farmalindustria, «El gasto sanitario en España: Análisis de los factores determinantes del nivel de gasto sanitario en España y en el conjunto de los países de la OCDE», mimeo CRES-UPF 2004; para la Unión Europea —Proyecto Impact LSE, 2004. El autor desea agradecer el apoyo genérico a la investigación en Economía de la Salud del MEC, a través de la SEC2003-05045/ECO.

(1) Ver al respecto las distintas contribuciones en *Health Economics* y en el *Journal of Health Economics*, primer número del año 2004.

(2) LÓPEZ CASASNOVAS, «Un test acerca de las proposiciones de Baumol sobre el *productivity-lag* en el sector público», *Hacienda Pública Española*, 1978: 72; <http://pharmacos.eudra.org/F3/g10/g10home.htm>

(3) Hechos tales como los acontecidos con la caída del muro de Berlín, o la identificación hoy de los problemas de desigualdad asociados con el crecimiento económico, pueden informar cambios de actitudes sociales de gran calado, mucho más que sesudos análisis económicos sobre la materia.

(4) Datos de José Luis RAYMOND para España, en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 93, 2002.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GARCÍA, S. y otros (2003), «Protección social, globalización y crecimiento económico», *Hacienda Pública Española*, monografía *Las nuevas fronteras de la protección social*: 37-62.

AYALA CAÑÓN, L. y otros (2003), «Estrategias selectivas en las prestaciones sociales», *Hacienda Pública Española*, monografía *Las nuevas fronteras de la protección social*: 37-62.

ATELLA, V., y MARINI, G. (2002), «Is health care expenditure really a luxury good? A reassessment and new evidence based on OECD data», *Working paper*, Faculty of Economics University of Rome Tor Vergata.

BARROS, P. P. (1998), «The black box of health care expenditure growth determinants», *Health Economics*, 7: 533-544.

BLOMQUIST, A., y CARTER, R. A. L. (1997), «Is health care really a luxury?», *Journal of Health Economics*, 16: 207-229.

CABASÉS, J. M.; MARTÍN, J. J., y LÓPEZ DEL AMO, M. P. (2003), «La eficiencia de las organizaciones sanitarias», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 95: 195-212.

CALONGE, S., y RODRÍGUEZ, M. (1998), «Consecuencias redistributivas de las políticas de gasto y financiación de la sanidad», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 76: 259-271.

CALONGE, S., y MANRESA, A. (2001), *Incidencia fiscal y del gasto público social sobre la distribución de la renta en España y sus CC.AA.*, Fundación BBV, Series de Economía Pública, Madrid.

CASADO, D., y LÓPEZ CASASNOVAS, G. (2001), *Vejez, dependencia y cuidados de larga duración*, Colección de Estudios Sociales, Fundación La Caixa.

CLAVERO, A., y GONZÁLEZ, M. L. (2003), *La influencia de factores demográficos sobre la utilización de servicios sanitarios en el futuro*, Departamento de Economía Aplicada (Estadística y Econometría), Universidad de Málaga.

CUTLER, D. M., y SHEINER, L. (2002), «The geography of Medicare. Finance and Economics Discussion (FEDS)», *Working Paper*, número 99-18. Federal Reserve System, Washington, DC.

DOCTEUR, E. (2003), «Reforming health systems in OECD countries», *OECD Breakfast Series in Partnership with NABE*, Washington DC 26 junio.

ESPING-ANDERSEN, G. (1999), «Estados de bienestar y familia», en *Las estructuras del bienestar en Europa*, Muñoz Machado y otros, Civitas, Madrid.

— (2003), «Adapting social protection to the new demography and labour market», *Hacienda Pública Española*, monografía *Las nuevas fronteras de la protección social*: 37-62.

FREEMAN, D. G. (2003), «Is health care a necessity or a luxury? Pooled estimates of income elasticity from US state-level data», *Applied Economics*, 35: 495-502.

GONZÁLEZ, B., y BARBER, P. (1996), «Changes in the efficiency of Spanish public hospitals after the introduction of program-contracts», *Investigaciones Económicas*, XX, 3: 377-402.

GERDTHAM, U. G., y JÖNSSON, B. (1992), «International comparisons of health care expenditure: conversion factor instability, heteroscedasticity, outliers and robust estimators», *Journal of Health Economics*, 11: 189-197.

GERDTHAM, U. G., y LÖTHGREN, M. (2002), «New panel results on cointegration of international health expenditure and GDP», *Applied Economics*, 34: 1679-1686.

GETZEN, T. E. (2001), «Ageing and health care expenditures: A comment on Zweifel, Felder and Meiers», *Health Economics*, 10: 175-177.

HANSEN, P., y J. KING (1996), «The determinants of health care expenditure: a cointegration approach», *Journal of Health Economics*, 15: 127-137.

HITIRIS, T., y POSNETT, J. (1992), «The determinants and effects of health expenditure in developed countries», *Journal of Health Economics*, 11: 173-181.

HITIRIS, T., y NIXON, J. (2001), «Convergence of health care expenditure in the EU countries», *Applied Economics Letters*, 8: 223-228.

LE GRAND, Julian (1999), «La competencia y las fuerzas del mercado en el Estado de Bienestar», en *Las estructuras del bienestar en Europa*, Muñoz MACHADO y otros, Civitas, Madrid.

LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1999), «Las estructuras del bienestar en el sector de cuidados de salud», en *Las estructuras del bienestar en Europa*, MUÑOZ MACHADO y otros, Civitas, Madrid.

— (2002), «Reflexiones acerca de la nueva financiación autonómica de la sanidad», *Revista de Estudios Regionales*, VII (66): 107-113.

— (2003), «Nuevos paradigmas en la provisión pública de bienes privados preferentes. El caso de la Sanidad», en *Interfaz público-privado en Sanidad*, capítulo 2, Barcelona: Masson: 17-45.

— (2004a), «Fin de Legislatura y agenda implícita de política sanitaria», *Cuadernos de Información Económica*, FUNCAS enero/febrero, 178: 17-19.

— (2004b), «La gestión sanitaria: orientaciones a futuro para el cambio organizativo del control y la financiación», *Cuadernos del ICE*, segundo trimestre: 171-184.

<p>LOPEZ-CASASNOVAS, G.; COSTA-FONT, J., y PLANAS, I. (2004), «Equity-efficiency trade-offs and the performance of the Spanish National Health System (NHS)», <i>Health Economics</i> (en proceso de revisión).</p> <p>LÓPEZ CASASNOVAS, G., y ORTÚN RUBIO, V. (1998), <i>Economía y salud. Fundamentos y políticas</i>, Ed. Encuentro, Madrid.</p> <p>MARTIN, J. P. (2003), «The experience of OECD countries in coping with rising health costs», <i>Statement Before the Joint Economic Committee</i>, abril 10. Accesible en http://www.oecdwash.org/PDFFILES/martin_testimony.pdf.</p> <p>MARQUEZ, S. y MENEU, R. (2003), «La medicalización de la vida y sus protagonistas», <i>Gestión Clínica y Sanitaria</i>, 5 (2): 47-53.</p> <p>MURILLO, C., y GONZÁLEZ, B. (2004), «La convergencia europea en el gasto sanitario», <i>Informe sobre el sistema sanitario español</i>, Fundación BBVA-CRES-UPF (pendiente de publicación).</p> <p>NEWHOUSE, J. P. (1977), «Medical care expenditure: a cross-national survey», <i>Journal of Human Resources</i>, 12: 115-125.</p> <p>— (1987), «Cross national differences in health expenditure: What do they mean?»,</p>	<p><i>Journal of Health Economics</i>, 6: 2, junio: 159-162.</p> <p>OECD (2001), <i>OECD Economic Outlook</i>, cap IV, «Fiscal implications of ageing: Projections of age-related spending», http://www.oecd.org/dataoecd/1/22/2085481.pdf.</p> <p>— (2003a), <i>A disease-based comparison of health systems-What is best and at what cost?</i>, http://www1.oecd.org/scripts/publications/bookshop/redirect.asp?812003031P1.</p> <p>— (2003b), <i>Health at a Glance</i>, OECD Indicators 2003.</p> <p>ORTÚN RUBIO, V. (2002), «Reformas de la sanidad», en <i>Las estructuras del bienestar en Europa</i>, MUÑOZ MACHADO y otros, Civitas, Madrid.</p> <p>ORTÚN, V., y LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1999), <i>Evolución reciente (1997-1998) del Sistema Sanitario español</i>, Fundación BBV, Bilbao.</p> <p>SÁNCHEZ MALDONADO, J., y GÓMEZ SALA, J. S. (1998), «La financiación territorial de la sanidad: especial referencia a España», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 76: 19-48.</p> <p>URBANOS, R. (2000), «La prestación de los servicios sanitarios públicos en España: cálculo y análisis de la equidad horizon-</p>	<p>tal interpersonal para el período 1987-1995», <i>Hacienda Pública Española</i>, 153-2: 139-160.</p> <p>VAN DOORSLAER, E.; WAGSTAFF, A.; BLEICHRODT, H.; CALONGE, S.; GERTHAM, U. G.; GERFIN, M.; GEURTS, J.; O'DONNELL, O.; PROPPER, C.; PUFFER, F.; RODRÍGUEZ, M.; SUNDBERG, G.; y WINKELHAKE, O. (1997), «Income-related inequalities in health: some international comparisons», <i>Journal of Health Economics</i>, 16: 93-112.</p> <p>VAN DOORSLAER, E. <i>et al.</i> (1999), «The redistributive effect of health care finance in twelve OECD countries», <i>Journal of Health Economics</i>, 18: 291-313.</p> <p>— (2000), «Equity in the delivery of health care in Europe and the US», <i>Journal of Health Economics</i>, 19: 553-583.</p> <p>WAGSTAFF, A. <i>et al.</i> (1999), «Equity in the finance of health care: some further international comparisons», <i>Journal of Health Economics</i>, 18: 263-290.</p> <p>WHO (2000), <i>The World Health Report 2000. Health systems: Improving performance</i>, World Health Organization, Geneva.</p> <p>ZWEIFEL, P.; FELDER, S., y MEIERS, M. (1999), «Ageing of population and health care expenditure: a red herring?», <i>Health Economics</i>, 8: 485-496.</p>
--	---	--

Resumen

Cuando PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA inició su andadura, en 1979, la seguridad social española y su sistema de pensiones se encontraban en pleno desarrollo, aunque abocados a las dificultades que el ciclo económico, especialmente adverso en esos momentos, añadía a su progresiva maduración, lo que les hacía, a su vez, muy sensibles al envejecimiento futuro de la población. Para complicar la situación, la utilización electoralista de las pensiones y las polémicas sobre su sostenibilidad, apenas atajadas por el Pacto de Toledo, impusieron un curso de reformas lento y pautado por iniciativas de escasa entidad, excepto la reforma de 1985. La Revista ha sido a la vez piedra de toque y testigo de este proceso a través de docenas de artículos dedicados a «la cuestión de las pensiones».

Palabras clave: seguridad social, sistema de pensiones, envejecimiento de la población, sostenibilidad de las pensiones.

Abstract

When PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA got off the ground in 1979, the Spanish social security and its system of pensions was in a process of full development, albeit confronted with the difficulties that the economic cycle, particularly unfavourable at that time, added to its gradual maturation, which in turn made them highly sensitive to the future ageing of the population. To make matters worse, use of the pension system for electoral purposes and controversies over its sustainability, barely constrained by the Toledo Pact, imposed a slow series of reforms marked by initiatives of little import, except the 1985 reform. The Journal has been both a cornerstone and a witness to this process through dozens of articles devoted to the «the pensions issue».

Key words: social security, pension system, population ageing, sustainability of pensions.

JEL classification: H55.

PAPELES Y EL DEBATE SOBRE LAS PENSIONES EN ESPAÑA 1979-2004

José Antonio HERCE

FEDEA y Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

DESDE 1979, cuando apareció el número 1, hasta hoy, cuando aparece el número 100 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, en el 25 aniversario de su creación, se han publicado 54 artículos que han dedicado a las pensiones un tratamiento preferencial. Numerosos autores expertos en el área han contribuido a los diversos números, cuya temporalidad ha marcado los momentos más relevantes del debate sobre las pensiones. Un debate que, en PAPELES, alcanzó un reflejo álgido, y bien temprano, cuando la revista sacó el doble número monográfico 12/13 en 1982, hace ahora más de veinte años, pero que no ha cesado desde entonces.

En este artículo, que la revista me ha pedido gentilmente, hago una crónica muy personal, por lo que omitiré referencias a otros trabajos, del debate de las pensiones en nuestro país en los últimos veinticinco años, y constato cómo PAPELES ha reflejado por lo general los grandes momentos del mismo. No siempre ese reflejo ha sido igualmente vívido e intenso. No cabe deducir de ello que la revista no ha sabido captarlo, sino, más bien, que la cuestión en sí no era para tanto. En realidad, aunque no hayamos cesado de hablar de pensiones en todos estos años, en diferentes foros, ha sido más el ruido que las nueces. Es decir, hemos hecho más ruido quienes insistimos para que se adopten cursos más activos e in-

tenso de reformas que nueces se han llevado a la boca quienes han tenido la responsabilidad de tomar las decisiones. En ocasiones, para más abundar, las nueces han sido muy amargas.

PAPELES cumple su número 100, y sería muy bueno que cumpliera otros 100 números, dentro de otros veinticinco años, así que finaliza este artículo con una compacta prospectiva de lo que podría contarse en una suite del presente artículo 100 números más tarde. Eso si los españoles tomamos este toro de las pensiones por los cuernos. De no hacerlo, algo tendremos que hacer para soportar el peso insoportable de un sistema de pensiones incompatible con nuestra esperanza de vida y unos hábitos de actividad laboral y ahorro demasiado moderados acompañados de otras aspiraciones incesantes al Estado providencia. Pienso que no volveremos a ver, ni en España ni en el resto de Europa, un sistema de pensiones públicas tan generoso como el actual, por más que ello coexista con situaciones de necesidad, esa es la paradoja, en una sociedad tan dependiente del Estado como la nuestra de estos momentos, aunque no sea muy capaz de vislumbrar la alternativa que sí tiene que pasar por la asunción de una mayor responsabilidad individual, lo que algunos llaman privatización.

Pienso también que PAPELES ha hecho mucho, en todos los ámbitos de la economía en los que ha

incidido, para descabalar a los españoles de la peligrosa utopía de un Estado del bienestar ilimitado, o para descabalar a los gobernantes de la no menos arriesgada apuesta por un sistema fiscal confiscatorio y distorsionante, o, por fin, para descabalar a empresas y sindicatos de la nefasta propensión a la protección corporatista de sus intereses. PAPELES debe llegar a producir un número 200, por el bien de todos. Que así sea.

II. UN BREVE RECUENTO

Como decía al principio, desde 1979, cuando apareció el número 1 de PAPELES, hasta hoy, cuando aparece el número 100, en el 25 aniversario de la creación de la revista, se han publicado 54 artículos que han dedicado a las pensiones un tratamiento preferencial o, al menos, han hecho de este tema objeto de alguna de sus secciones. Estas contribuciones han sido escritas por 48 autores diferentes, bien en solitario o en colaboración, y varios de estos autores han escrito más de un artículo. En el cuadro del apéndice se listan todos los artículos junto a sus autores y el número y año del volumen en el que aparecieron. Los autores que más frecuentemente han publicado en PAPELES sobre «la cuestión de las pensiones» han sido Antonio García de Blas (con 7 artículos), José Barea Tejeiro y Bernardo Gonzalo González (con 5 artículos cada uno), José A. Herce (con 4 artículos, incluido el presente), Miguel Ángel López García y Julio Segura (con 3 artículos cada uno) y Almudena Durán Heras y Carlos Monasterio Escudero (con 2 artículos cada uno).

No debe olvidarse que PAPELES es más que la revista, ya que incluye los *Suplementos sobre el Sistema Financiero* (actualmente, *Perspectivas del Sistema Financie-*

ro) y que la Fundación de las Cajas de Ahorros publica, igualmente, los *Cuadernos de Información Económica*. En ambas series, los trabajos sobre pensiones han sido también numerosos y fundamentalmente orientados a abordar los aspectos más técnicos o coyunturales de la cuestión.

PAPELES ha tenido en toda su trayectoria una formidable capacidad de movilización de la opinión experta, concentrando el foco del análisis especializado en problemas y cuestiones de relevancia para la economía española. No sólo los economistas académicos, españoles y extranjeros, han publicado sus artículos en la Revista, también los expertos del mercado, las instituciones, la Administración y los interlocutores sociales han participado regularmente en las diferentes secciones de la misma, contribuyendo a producir una amplia mezcla de elementos que hoy ya resultan imprescindibles para elaborar la historia reciente de la economía española. Esta orientación de la revista ha sido también patente en materia de pensiones, campo, quizá como pocos otros, en el que tanto como el análisis académico interesa tener en cuenta la expresión de los diferentes intereses en juego y el contexto institucional.

III. LAS PENSIONES EN 1980 Y EN 2004

Antes de iniciar una descripción apretada de cómo ha transcurrido el debate sobre las pensiones en nuestro país y en la revista durante los últimos 25 años, veamos cuál ha sido la trayectoria de los principales indicadores del sistema y los rasgos y tendencias más acusados que, en buena medida, lo han motivado. En el cuadro n.º 1 se muestra dicha evolución desde 1980, cuan-

do la seguridad social presentaba un exceso de ingresos por cotizaciones sobre gastos contributivos equivalente al 3 por 100 del PIB. Este exceso, como es bien sabido, se utilizaba para financiar el gasto sanitario, pero muestra elocuentemente que el sistema estaba lejos de presentar la madurez actual, pues con una ratio de afiliados/pensiones de 2,4, es decir, tan sólo tres décimas superior a la actual de 2,1, obtenía un excedente muy significativo. La reconversión industrial y la crisis del petróleo lograron que el sistema viese su suficiencia financiera muy recortada en 1985, cuando el número de pensiones había crecido en un millón en el lustro transcurrido sin que el empleo y la afiliación aumentasen apenas. Claramente, un deterioro cíclico de efectos duraderos, compuesto además por un crecimiento también duradero de los compromisos de pensiones, cuya cuantía aumentaba rápidamente debido a la maduración de las carreras de cotización.

En 1985, se adoptó una dura reforma de las pensiones, que se comentará más adelante, cuyos efectos beneficiosos sirvieron para compensar apenas la inercia de la maduración a pesar de verse reforzados por la creación de más de dos millones de afiliaciones netas entre 1985 y 1990. Las pensiones, en este período, aumentaron más modestamente que en el lustro precedente aunque lo hicieron en casi 800.000 unidades netas. En este período, la sanidad se financiaba con cotizaciones que eran muy necesarias para financiar las pensiones, por lo que, incluso imputando todos los ingresos por cotizaciones a la financiación de estas últimas, como puede verse en el cuadro, apenas generaban un excedente del 0,85 por 100 del PIB. La impresión de que las pensiones presentarían un creciente déficit comenzó a ins-

CUADRO N.º 1

INDICADORES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS 1980-2003 (IMPORTES PARA 2003 EN EUROS)

	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Número de afiliados (a) (b).....	10.414.085	10.440.698	12.446.047	12.205.197	14.907.272	16.424.561
Número de desempleados con prestaciones (a) (c).....	791.628	1.118.794	1.202.457,5	1.302.438	858.714	991.944
Número de pensiones (a).....	4.308.067	5.326.258	6.109.701	6.971.381	7.605.587	7.822.941
Número de pensionistas (a).....	4.078.396	5.013.256	5.714.204	6.464.889	6.981.677	7.218.854
Número de altas iniciales de pensiones.....	377.412	412.603	439.438	481.780	447.260	436.903
Número de bajas definitivas de pensiones.....	211.145	300.622	283.434	344.489	359.707	369.350
Pensión mensual del sistema (d) (e).....	15.161	28.539	44.464	63.655	78.500	548,06
Pensión mensual de las altas (d) (e).....	17.118	35.686	49.971	74.822	86.606	617,75
Pensión mensual de las bajas (d) (e).....	13.109	25.547	39.271	55.729	68.114	471,44
Cotización media anual (d).....	142.596	232.085	356.183	516.752	641.296	4.116,89
Pensión media anual (d).....	212.254	399.546	622.496	891.170	1.099.000	7.672,82
Ingresos por cotizaciones (millones) (d).....	1.597.885	2.682.784	4.861.370,0	6.980.092	10.110.667	71.701,92
Gasto en pensiones (millones) (d) (f).....	875.049	2.119.560	3.780.659	6.190.361	8.498.638	60.024,00
Gasto en prestaciones (millones) (d) (g).....	1.088.289	2.400.911	4.243.747	6.921.812	9.413.731	66.696,64
Gastos contributivos (millones) (d).....	1.133.127	2.499.829	4.418.589	7.180.688	9.696.143	68.697,54
Ingresos por cotizaciones en porcentaje del PIB.....	10,53	9,51	9,29	9,58	9,97	9,67
Gastos contributivos en porcentaje del PIB.....	7,47	8,86	8,44	9,86	9,56	9,26
Superávit (+) o déficit (-) en porcentaje del PIB.....	3,06	0,65	0,85	-0,28	0,41	0,40
Fondo de reserva en porcentaje del PIB.....	—	—	—	—	0,10	1,62

(a) Media anual.

(b) Ocupados y asimilados, sin incluir desempleados con prestaciones.

(c) El INEM realiza cotizaciones en su nombre a la seguridad social.

(d) En pesetas hasta 2000 y en euros a partir de entonces.

(e) Catorce pagas al año.

(f) Excluye pensiones no contributivas y otras prestaciones.

(g) Incluye pensiones contributivas más IT, maternidad y otras prestaciones.

(h) Incluye prestaciones contributivas más gastos de gestión imputados.

Fuente: Presupuestos de la seguridad social para 2004 y Boletín de Estadísticas Laborales (www.mtas.es).

talarse cuando, a pesar de los relativos éxitos laborales de la segunda mitad de los ochenta y la racionalización de 1985, se constató que el sistema generaba de manera inercial una poderosa dinámica de gasto de la mano de crecientes derechos de pensión.

La recesión de 1992/93 supuso que, sin merma en el progreso de la inercia de derechos, las afiliaciones en 1995 fuesen incluso menores que en 1990 y el sistema resultase incapaz de financiar con el grueso de las cotizaciones sus gastos por pensiones contributivas. Aunque el cuadro muestra un déficit imputado de casi el 0,3 por 100 del PIB, la realidad es que la sanidad seguía financiándose con una parte de las cotizaciones ingresadas por el sistema, de manera que el

sistema de pensiones debía recuperar estas cotizaciones desviadas a la financiación de la sanidad mediante transferencias del Estado equivalentes a varios puntos del PIB. En esta situación saltaron todas las alarmas sobre la «quiebra» de la seguridad social y se generalizó un debate que hasta entonces había estado restringido a los especialistas.

Entre 1995 y 2000 se restableció la suficiencia financiera del sistema de pensiones gracias a la fuerte creación de empleo en el período, que llegó a 2,7 millones de afiliados para el sistema, lo que, unido a la ralentización en el incremento de pensionistas, permitió compensar la incesante tendencia a la maduración del sistema en forma de compromisos medios de pensiones rápidamente cre-

cientes. Estas tendencias se han prolongado en los últimos años, en los que el empleo ha seguido creciendo muy apreciablemente, al tiempo que el número de pensionistas ha moderado espectacularmente su crecimiento.

De toda la trayectoria recién analizada, el lector deber retener la impresión de que el sistema de pensiones español ha pasado de una fuerte suficiencia financiera alrededor de 1980 a un virtual equilibrio superavitario, habiendo pasado por la seria situación de mediados de 1995, cuando la combinación de factores cíclicos y tendenciales aludida surtió sus efectos más desfavorables. Esta situación desfavorable provocó ciertamente reacciones intensas y muy diversas que hoy podemos analizar con algo de perspectiva.

IV. UN CURSO DE REFORMAS LENTO Y SINCOPADO

Un sistema tan complejo como el de las pensiones públicas no deja en ningún momento de acometer reformas de mayor o menor intensidad. De hecho, su extraordinaria complejidad es fruto de ese incesante movimiento de adaptación, ya que se trata de tener en cuenta todos los intereses que los diferentes colectivos de trabajadores cubiertos y los casos en los que incurren sus dependientes incorporan. No puede decirse, sin embargo, que este tipo de adaptaciones permanentes se resuelvan siempre de manera que el sistema salga reforzado frente a los retos verdaderamente relevantes, como son cambios estructurales en el mercado de trabajo, los estilos de vida de los ciudadanos o, lo que es más importante, las adaptaciones bio-demográficas de la población. Pese a tanta e incesante reforma, de la que han resultado cambios más o menos significativos, productores o contraproducentes, lo cierto es que el sistema de pensiones español no ha sido capaz de contrarrestar el más importante de los cambios registrados por la población en su conjunto e individualmente considerada: la extensión muy apreciable de la esperanza de vida. La adaptación a la que me refiero es la de la edad legal de jubilación, que ha permanecido en los 65 años desde que se estableciera por primera vez hace más de cien años en ese nivel.

Lo anterior expresa elocuentemente lo que, en definitiva, es el resultado de fuerzas intensas, aunque contrapuestas, resultado que, sin embargo, no tiene por qué ser distinto a lo que se conoce popularmente como el «parto de los montes». Veamos en qué medida las reformas que se han sucedido

desde 1980 han estado a la altura de los retos que en cada momento se anticipaban. Pese a las afirmaciones anteriores, relativas a una «reforma permanente», lo cierto es que, como sugiere el encabezamiento de esta sección, éstas han sido lentas y, cuando han tenido envergadura, se han producido de manera puntual.

A finales de los setenta, el sistema de pensiones se encontraba razonablemente equilibrado institucionalmente después de que una serie de actos legislativos hubieran clarificado las fuentes de financiación, las instituciones protectoras y el ámbito de aplicación. Ello se produjo en paralelo con la introducción del ordenamiento jurídico fundamental de nuestra democracia, aunque la fase de consolidación modernizadora del actual sistema de pensiones español se hubiese iniciado a finales de los años sesenta. No obstante, subsistían una gran dispersión protectora, a través de numerosos regímenes especiales, y una insuficiente protección derivada de las reducidas historias laborales con las que numerosos trabajadores incorporados al sistema en los lustros precedentes llegaban a la jubilación. Lo cual se aliviaba, sin embargo, mediante expedientes tan aberrantes como la «compra de pensiones». Ésta consistía en que el trabajador y su empleador, en su caso, cotizaban por la base máxima dos años antes de la jubilación del primero después de haber cotizado durante muchos años por bases reducidas, lo que garantizaba a aquél la pensión más alta del sistema. Este comportamiento era, no obstante, legal. Simplemente sucedía que la fórmula de cálculo de las pensiones de jubilación estaba sesgada hacia la ocurrencia de este comportamiento que, naturalmente, se daba con frecuencia.

Hacia 1980, los organismos internacionales, conscientes de que el envejecimiento de la población caracterizaría al movimiento demográfico en muchos países desarrollados a comienzos del siglo XXI, habían ya empezado a advertir sobre los problemas que ello causaría en los sistemas de pensiones públicas, basados en el reparto y la prestación definida, y sensibles, por lo tanto, a los equilibrios demográficos agregados llamados a deteriorarse apreciablemente como consecuencia de ese envejecimiento. Esta advertencia caló en nuestro país y en toda Europa, y el gobierno actuante en 1985 adoptó, entre otras medidas, una importante medida de reforma: la de ampliar el período de cómputo de las pensiones de dos años, lo que fomentaba la práctica de la compra de pensiones, a ocho. Esta reforma desactivó el mecanismo de aumento del gasto en pensiones basado en la elección de bases de cotización artificialmente elevadas en los últimos años de la vida laboral, y causó una profunda división entre el gobierno del partido socialista y la Unión General de Trabajadores. Las pensiones de las nuevas altas de jubilación causadas después del período transitorio adoptado descendieron alrededor del 13 por 100 respecto a lo que habrían resultado de no haber sido afectadas por la medida, y el gasto total en pensiones ralentizó su crecimiento, sin dejar por ello de verse influido por la tendencia, ya manifiesta, que mostraban las carreras de cotización de los trabajadores como consecuencia de vidas laborales regulares más prolongadas y la jubilación masiva de los muy numerosos trabajadores afiliados a la seguridad social en los años sesenta.

Al mismo tiempo, en 1987 y 1988, inmersa en la reforma de los mercados financieros, se adop-

tó la legislación hoy vigente sobre planes y fondos de pensiones complementarios, privados, voluntarios y de capitalización. Este movimiento, de considerable importancia, es, sin embargo, de lento desarrollo si se compara con la presencia masiva de las pensiones de seguridad social. Pero en la actualidad, quince años después, seis millones de españoles participan en uno o más planes de pensiones, y los activos acumulados representan el 7 por 100 del producto interior bruto.

La reforma de 1985 fue, sin duda, muy valiente, y tuvo un formidable coste político para el primer gobierno socialista. Tuvo además efectos durante casi una década, hasta que la imparable maduración de los derechos prometidos por el sistema, de la mano de la recesión de 1992-1993, que limitó los ingresos del sistema, desencadenó un debate de cierto calado sobre la «sostenibilidad» del sistema de pensiones. A principios de los noventa, la combinación de una longevidad que no había dejado de progresar en los países occidentales y la caída de la natalidad, muy pronunciada en nuestro país, hizo mella adicional en las preocupaciones de los agentes políticos sobre la crisis de las pensiones. Éstos llevaban tiempo considerando que los recursos allegados por las cotizaciones eran insuficientes para financiar las pensiones y la sanidad a la vez, a pesar de que su estatuto formal era éste: el de cotizaciones por contingencias comunes, entre las que se encontraba la atención sanitaria, que hasta pocos años antes había estado ligada a la actividad laboral, pero que ya era un derecho para todos los ciudadanos. Al mismo tiempo, y por si fuera poco, una lamentable intervención del candidato del Partido Socialista en la campaña de las elecciones de 1993, en el sentido de que si el

Partido Popular ganase las elecciones rebajaría las pensiones en una 6.000 pesetas mensuales, contaminó irremediablemente el debate, mostrando los riesgos de una politización del tema.

En 1995, fruto de la desazón causada por los acontecimientos anteriormente descritos, se adoptó el Pacto de Toledo para sacar de la lucha electoralista a las pensiones y para estimular reformas tendentes a asegurar la sostenibilidad del sistema público de pensiones. Este acuerdo no puede considerarse una reforma de las pensiones propiamente dicha, aunque sí dio lugar en 1996 a un acuerdo social entre CC.OO. y el primer gobierno del Partido Popular, al que no se sumaron ni UGT ni CEOE, y a una ley de racionalización de la seguridad social en 1997. Ni el Pacto de Toledo garantiza nada por sí mismo, ni los acuerdos o leyes de él derivados han contribuido a cambiar de manera radical la situación económica del sistema de pensiones. Lo que sí ha resultado, desde 1997, verdaderamente decisivo para asegurar el equilibrio del sistema de pensiones ha sido la formidable creación de empleo y el aumento de las afiliaciones consiguiente, junto al muy moderado aumento de las altas de pensiones. La reforma de 1997 consistió fundamentalmente en un aumento gradual del período de cómputo de las pensiones, desde los 8 años establecidos en la reforma de 1985, hasta los 15 actualmente vigentes. Las restantes medidas adoptadas en la ley de reforma fueron de signo contrario y, en sí mismas, insignificantes. Como, de hecho, lo fue la extensión citada del período de cómputo, a pesar de su aparente impacto en la fórmula de las pensiones. Naturalmente que hace menos atractiva la compra de pensiones, pues la estrategia pasaría entonces por «aguan-

tar» cotizaciones muy elevadas durante un largo período de quince años. Pero lo que hace relativamente inocua esta disposición de 1997, plenamente madura en 2002, aunque tardará varios años en afectar a todos los pensionistas, es que las curvas salariales de los trabajadores tienen forma de *U* invertida con la edad, y la extensión del período de cómputo lleva a que muchos trabajadores recuperen años de cotizaciones incluso más elevadas que las de los 8 años inmediatamente precedentes, algunos de ellos afectados por episodios de desempleo o prejubilación con bajas bases de cotización. Esta ampliación del período de cómputo, una vez generalizada, podría producir una modesta caída del 3 por 100 en las pensiones de jubilación respecto al nivel que éstas tendrían de no haberse dado dicha ampliación.

No es de extrañar, vista la reacción sindical de 1985, que los efectos esperados de la reforma de 1997 dejaran apenas alteradas las filas sindicales, al menos las de Comisiones Obreras, que se vieron compensadas, por otra parte, con subidas puntuales de pensiones de viudedad y orfandad incluidas en la misma ley de racionalización.

Un nuevo acuerdo social, dentro del espíritu del Pacto de Toledo, se produjo en marzo de 2001, esta vez, de nuevo, sin la participación de la Unión General de Trabajadores, pero con la participación de CEOE, para introducir una serie de interesantes iniciativas relativas a la jubilación flexible o a tiempo parcial, junto a la menos interesante de la reaparición de la jubilación anticipada, que estaba desapareciendo por extinción progresiva del colectivo de trabajadores cualificados para alcanzarla. Estas medidas se convirtieron en ley en diciembre de 2001, mediante Real

Decreto. Al mismo tiempo se puso en marcha el Fondo de Reserva de las pensiones, cuyos activos en la actualidad representan casi el 2 por 100 del producto interior bruto.

El Pacto de Toledo, que debía haberse renovado en 2000, se renovó a finales de 2003, sin que tal renovación haya dado todavía lugar al consabido acuerdo social y a la correspondiente ley de reforma de las pensiones. Es pronto para saber si el nuevo gobierno socialista afrontará este tipo de secuencia, pues recuérdese que el Pacto de Toledo fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados con una amplia mayoría de los dos grandes partidos. Pero el escollo que había surgido con fuerza en los tanteos mantenidos durante el año 2003 había sido la frontal oposición de la Unión General de Trabajadores a que se ampliase a 35 años o a toda la vida laboral el famoso período de cómputo. Una ampliación de este calado, dada la forma descrita en las curvas de salarios de los trabajadores, produciría un efecto negativo sobre la pensión superior al de la reforma de 1985. La producción de una reforma sustantiva por esta vía parece pues muy problemática, y no es fácil imaginar otro tipo de reforma explícita que desactive el poderoso mecanismo de aumento del gasto en pensiones a medida que envejece la población.

Hay, sin embargo, diversas posibilidades más o menos necesitadas de coraje, desde un aumento de la edad de jubilación hasta la introducción de un sistema de cómputo de cotizaciones efectivas y reconocimiento de derechos de pensión que restablezca el equilibrio actuarial de cada cotizante del sistema a lo largo de todo su ciclo vital (cuentas nocionales). Ello, no obstante, no es fácil y, aparte de la solución «com-

plementaria» que aportan los planes privados de pensiones a quienes opten por ellos voluntariamente, lo que podría suceder es que las bases máximas de cotización, y las correspondientes pensiones máximas, fuesen creciendo a menor paso que los salarios efectivos de los trabajadores. Ello sería la peor de las reformas, pues, además de silenciosa, llevaría a muchos trabajadores a la pobreza tras su jubilación.

La gran reforma de las pensiones está todavía pendiente en nuestro país, como en muchos otros países desarrollados, y no puede decirse que, salvados los problemas de caja de mediados de los ochenta, nuestro sistema público de pensiones, tal y como está hoy organizado, haya logrado conjurar las dificultades económicas a las que el envejecimiento de la población futura lo tiene abocado. De hecho, ya hoy la deuda implícita (compromisos totales vivos de pensiones del sistema) es tan elevada como dos veces el PIB, y no dejará de crecer. Pero no es una deuda visible, siendo mucho más visible el actual superávit corriente que, por diversas razones, seguirá dándose durante los próximos quince años probablemente. Esta preferencia por el superávit corriente, frente a la atención que debería prestarse a la suficiencia de cara a los compromisos vivos a futuro, impide orientar el debate para admitir que las pensiones públicas españolas son insostenibles en el futuro mientras no se calculen sobre una base actuarial. Pues los individuos viven cada vez más, entran cada vez más tarde a la actividad y la afiliación y salen cada vez antes del mercado de trabajo. Estas tendencias son mutuamente inconsistentes e incompatibles con la aspiración universal a mantener un estándar invariable y elevado de consumo antes

y después de la jubilación, y dicha incompatibilidad se refleja necesariamente en un sistema tan inadecuado a las nuevas circunstancias demográficas y sociales como el español... o el de muchos otros países europeos.

V. EL DEBATE DE LAS PENSIONES EN PAPELES

En esencia, el anterior diagnóstico estaba ya aceptado cuando PAPELES inició su andadura, y no tardó mucho la Revista en sumarse al análisis de las cuestiones alrededor del mismo. Pero hay que recordar que a finales de los setenta la crisis del petróleo, que se revelaría muy larga, pesaba ya, y mucho, en un contexto social, económico e institucional, el español, llamado también a cambiar profundamente en la democracia recién estrenada, cuando apareció el primer número de la revista. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha pautado como ningún otro medio académico profesional, con el concurso de los principales expertos y analistas, los acontecimientos más relevantes que se han dado en el proceso económico y social español durante el último cuarto de siglo, de manera que hoy los 100 números publicados constituyen una referencia inigualable para escribir la historia de este período.

Desde su primer número, PAPELES, como decía, obligada al análisis de la severa crisis del petróleo, acogió artículos que abordaban las consecuencias que la recesión suponía para el sector público (Barea, PEE n.º 1, 1979), incluidas las pensiones y el conjunto del Estado del bienestar (Rodríguez Cabrero, PEE n.º 2, 1980). Claramente, la tijera del sistema fiscal abría, como gustaba decir el profesor Fuentes Quintana, fundador de PAPELES, la hoja del gasto hacia arriba, debido

a las mayores necesidades sociales (desempleo), y la hoja del ingreso hacia abajo, debido a una menor recaudación por impuestos y cotizaciones sociales. Inmediatamente, los analistas percibieron que esta fiscalidad tan adversa planteaba problemas nunca vistos hasta entonces de suficiencia financiera a la seguridad social, pues la afiliaciones descendían con el deterioro del empleo (García de Blas, PEE n.º 8, 1981). Recuérdese que, a comienzos de los ochenta, la seguridad social recaudaba en forma de cotizaciones más del 10 por 100 del PIB, mientras su gasto en pensiones era del 7 por 100.

Pero los editores de PAPELES eran conscientes de que las pensiones estaban ya en el punto de mira de los organismos internacionales, no tanto por causa de una crisis fiscal más o menos duradera como por causa de un desequilibrio estructural anunciado: el envejecimiento. Al mismo tiempo, la sociedad española demandaba un desarrollo sustancial del magro Estado del bienestar heredado del régimen anterior como contrapartida a los sacrificios que la reconversión y, en general, la liberalización de la economía empezaban a imponer a los trabajadores. En sintonía con todo ello PAPELES dedicó en 1982 un número doble y monográfico a la seguridad social, el mítico número 12/13. Su aparición constituyó un auténtico «bombazo» mediático. Yo, entonces, me encontraba haciendo mi tesis doctoral sobre las pensiones bajo la dirección de Julio Segura y acudí al Hotel Eurobuilding, en el que se celebraba la presentación del número monográfico, para descubrir con desmayo que, ante la afluencia de público, los organizadores había restringido el acceso a quienes portasen la correspondiente invitación, de la que carecía. Oscar Fanjul pasaba en ese momento a la sala y aproveché

para decirle lo que me ocurría. Me dio un amistoso empujón y pude salvar al cancerbero de la puerta sin más discusión y hacerme con el preciado volumen que, desde entonces, figura, cada vez más ajado, en lugar prominente en mi biblioteca.

Había un aniversario que marcaba el acontecimiento: la introducción del seguro obrero en la Prusia del Canciller von Bismarck y el Kaiser Guillermo en 1882, es decir, hacía entonces 100 años, y a ese recorrido había dedicado la revista un artículo del profesor Alonso Olea, seguramente, el mayor experto español sobre el derecho de la seguridad social (*). Pero también había un abanico amplísimo de cuestiones que preocupaban con desazón a los expertos. Desde los complejos aspectos jurídicos (Durán López, Rodríguez Sañudo y Martín Valverde) y tecnológicos (Cabezali Corrales y Viñas Peya) hasta los nuevos aspectos institucionales relativos a la constitución (Suárez González) o las autonomías (Borrajó da Cruz), pasando por los aspectos financieros (Lagares Calvo; Eguidazu Palacios), de organización industrial ligados a los medicamentos (Arranz Álvarez), de opinión pública (Alvira Martín y García López) y opiniones del sector (Álvarez Álvarez, Arbós Batista, de la Calle y Hermida Cebeyro). Las «grandes» cuestiones sobre el sistema de pensiones se encontraban también tratadas en el volumen monográfico. Así las relativas a la financiación de las pensiones (Velarde), los efectos de la crisis económica (Rodríguez Piñeiro), la caracterización del sistema público de pensiones desde la perspectiva de la teoría de la elección social (Casahuga) o los nuevos retos de racionalización del sistema (Perrin). Algunos artículos mostraban que la teoría de las pensiones públicas elaborada

por Paul Samuelson a mediados de los setenta había encontrado atento eco entre los jóvenes académicos españoles de la época (López García). Tampoco se descuidaron los enfoques alternativos a la visión dominante sobre las pensiones, es decir, las pensiones públicas, con contribuciones que abordaban un futuro que sería realidad pocos años después: las pensiones privadas (López López y Veganzones Calvo) o la visión liberal de las mismas (Oller Ariño y Segura Roda). Un denso artículo editorial firmado por Fuentes Quintana, Barea Tejeiro, Gonzalo González y García de Blas resumía el número y presentaba la estrategia a seguir en materia de lo que hemos venido llamando desde entonces «la reforma de las pensiones». A dicho artículo editorial le acompañaba un anexo estadístico de, como no podía ser de otra manera, Julio Alcaide Inchausti.

El número monográfico de PAPELES produjo un formidable impacto mediático, y quienes nos encontrábamos en ese momento iniciando nuestra actividad académica en este campo de las pensiones nos sentimos repentinamente inmersos en un programa de investigación prioritario de enorme calado teórico y aplicado, relevancia política y trascendencia social. La economía de las pensiones, practicada en España por un puñado de académicos, se popularizó entre los investigadores gracias a la formidable gama de asuntos a tratar y aspectos a considerar que el monográfico de 1982 puso a la vista de los jóvenes doctorandos, entre los que me encontraba. Naturalmente que la seguridad social venía siendo objeto de análisis prioritario y riguroso por parte de los especialistas del derecho del trabajo, pero los economistas apenas habían empezado en España a atacar el problema

desde el análisis formal basado en los principios del análisis económico, la teoría de la elección social y el contraste empírico de las proposiciones derivadas.

Ya a finales de 1982 corrían aires de inquietud pública por el problema de las pensiones ligado a la severa recesión causada por la crisis energética, pero se acababa de estrenar el primer gobierno socialista y no fue hasta 1985 cuando se acometió una reforma sustantiva. La primera mitad de los ochenta había sido muy mala para el empleo, y ello se refleja en los artículos publicados en PAPELES entre 1983 y 1985 dedicados a las implicaciones para el sistema de seguridad social del desempleo agrícola (García de Blas y Poveda Díaz, PEE n.º 16, 1983; Abad Balboa, PEE n.º 23, 1985) o los acuerdos sociales para el empleo firmados en la época (García de Blas y Gonzalo González, PEE n.º 21, 1984).

En 1984, la redacción de PAPELES publicó un artículo que hoy sería totalmente pertinente, lo que dice mucho del caso que se le hizo al primero. Su título era «¿Puede permitirse España el sistema de pensiones más generoso de la OCDE?» (PEE n.º 21, 1984). Todavía se escandalizan nuestras audiencias cuando nos hacemos este tipo de preguntas, dando por hecho que la respuesta es que nuestro sistema no es generoso en absoluto. Los analistas ya veían claramente que la «bomba de relojería» que era el sistema de pensiones hacía necesaria su reforma para desactivar un poderoso factor de desequilibrio en las cuentas públicas (Gonzalo González, PEE n.º 23, 1985), pero también trataban de entender los mecanismos centrales del propio déficit del sistema (García de Blas, PEE n.º 23, 1985). Cuando se adoptó la ley de racionalización

de 1985, PAPELES contribuyó igualmente a la presentar las primeras evaluaciones de sus efectos, precisamente sobre el déficit del sistema (García de Blas y Gonzalo González, PEE n.º 23, 1985).

Ya se ha comentado que la reforma de 1985 trajo consigo un considerable conflicto social y político, pero la idea de que había que reformar las pensiones, al igual que se estaba intentando en todos los países desarrollados, pudo debatirse con algo más de calma en los medios académicos. PAPELES publicó, en su número 27, de 1986, dos serenos, amplios y muy bien contruidos artículos sobre las grandes preguntas, debidos a las plumas de Julio Segura y Edgar K. Browning, claramente anclados en el análisis económico del sistema. Esta perspectiva económica se había instalado ya en la literatura sobre las pensiones, no ya internacional, donde lo estaba desde los primeros artículos de Martin Feldstein y Robert Barro publicados a principios de los setenta, sino española. El número doble 30/31, publicado en 1987, dedicado a las opciones fiscales al final de la década, contenía cinco artículos sobre las pensiones y la seguridad social que, en mayor o menor grado, adoptaban ya la visión anterior en diversos ámbitos como los de la financiación de un sector público más descentralizado (Monasterio Escudero), la jubilación y la pobreza (Herce), los efectos sobre el ahorro (Gómez Sala), la incidencia y percepciones de los agentes económicos (López García), o la estructura de la financiación de la «protección social» (García de Blas). No dejaron de publicarse, inmediatamente después, artículos generales sobre el gasto en pensiones (Barea, PEE número 37, 1988) o pioneros sobre proyecciones de dicho gasto (Gómez Sala, PEE n.º 37, 1988), justo cuando aparecían los pri-

meros ejercicios en este campo realizados por los organismos internacionales, o los especiales problemas de las pensiones dentro del contexto más amplio de la «protección social» (Segura, PEE número 37, 1988)

Una referencia semántica. Recuérdese que España formaba parte de la entonces Comunidad Europea desde enero de 1986, y todos los análisis tenían en cuenta entonces la existencia de realidades más amplias y repentinamente cercanas a la nuestra. El término «protección social» para referirse al sistema de bienestar, que se popularizó en nuestro país desde entonces, venía claramente influido por la práctica comunitaria en la materia. Bastaron pues muy pocos años para que PAPELES recogiera en sus artículos la nueva sensibilidad de los analistas españoles hacia la realidad comunitaria, y así, en 1989 publicó seis artículos sobre pensiones y protección social en su número 41. Los problemas de la protección social cobraron perspectiva comunitaria (Segura), la seguridad social se veía también como un genuino factor europeo de construcción de la Europa social (Jiménez Fernández), o se la veía claramente interpelada por la construcción inminente del mercado interior comunitario (Perrin), o su financiación alterada por la homogeneización del sector público europeo (Monasterio Escudero) o la armonización posible de las cotizaciones sociales (Gonzalo González). También, al hilo de la legislación estrenada en 1988, se analizaban en este mismo número 41 las implicaciones de la aparición de un «competidor» de las pensiones públicas: las pensiones privadas (Herce).

El período 1986-1991 fue de un elevado crecimiento, y el análisis de las pensiones se concentró, como se acaba de señalar, en

la economía de las pensiones y el interés por la dimensión comunitaria de la protección social. Por otra parte, la ley de racionalización ejercía sus efectos benefactores sobre las finanzas del sistema junto a la creación de empleo. Todavía se publicaron un par de artículos en 1991 sobre gasto en pensiones, competitividad y convergencia (Barea, PEE n.º 48), palabra esta última que empezaba a sonar fuerte en los estudios comparativos sobre crecimiento, y la situación y perspectiva de los jóvenes fondos de pensiones españoles (Zoido y Álvarez, PEE n.º 41).

A partir de 1991 el ciclo económico se torció bruscamente, y PAPELES tuvo que dedicarse a otros frentes hasta 1996. Naturalmente, la severa, aunque breve, recesión de 1992-1993, que se prolongó en materia de desempleo hasta 1994, mermó la capacidad financiera del sistema de pensiones. Pero a mediados de los noventa aparecieron en España, poco después de que se renovasen este tipo de estudios en muchos otros países, diversas proyecciones de gastos e ingresos del sistema de pensiones y se armó el lío, pues muchos defensores a ultranza del Estado del bienestar quisieron ver en su aparición la ofensiva de las entidades financieras que esperaban, cuando no impulsaban, la crisis de las pensiones públicas para recoger los despojos en sus planes de pensiones privadas. Un disparate. Pero lo que tales estudios, y los que les siguieron hasta hoy, muestran, una y otra vez, es que las perspectivas futuras del sistema de pensiones adolecen de creciente insuficiencia financiera bajo los presentes esquemas de cálculo de pensiones y cotizaciones. PAPELES se hizo eco de algunos de estos estudios dedicando un artículo que los revisaba críticamente (Durán Heras y López García, PEE n.º 69, 1996). Recuérdese

que en 1995 el sistema español de pensiones mostró un déficit entre ingresos por cotizaciones y gastos por pensiones, aunque todavía las fuentes de financiación de los diferentes programas del sistema de protección social estaban por racionalizar.

Desde entonces, la palabra clave devino la «sostenibilidad» del sistema de pensiones, aunque se hizo mucho ruido con otro término, nada apropiado y más bien inductor del miedo: la «quiebra» del sistema de pensiones. Lo que se juega en el futuro no es la supervivencia o no de las pensiones (públicas o privadas), ni si cobraremos o no pensiones públicas. Se trata, más bien, de estudiar la suficiencia financiera del sistema que haya de proporcionarlas en las próximas décadas y los recursos o reformas disponibles para garantizar dicha suficiencia, incluida su privatización, si fuera menester. PAPELES publicó después de 1996 algunos artículos sobre el tema de la sostenibilidad (Barea, PEE n.º 70, 1997; Herce, PEE n.º 77, 1998), los fondos de pensiones y su papel en la instrumentación de las decisiones de ahorro e inversión de los hogares españoles (Monitor i Serrats y Tarrazón Rodón, PEE número 77, 1998).

Aunque la historia de la seguridad social había ocupado un capítulo sustantivo de Alonso Olea en el monográfico del año 1982, nunca después se había publicado un artículo histórico sobre el tema hasta que, en su número doble 74/75, de 1998, dedicado a las Cajas de Ahorros, PAPELES insertó un artículo de Carles Sudrià sobre el papel de estas instituciones en la promoción del retiro obrero en el primer tercio (largo) del siglo XX en España. Más recientemente, en el año 2003, se publicaron otros artículos sobre la eficacia y la eficiencia de las pensiones contribu-

tivas en nuestro país (Dicy Menéndez, PEE n.º 95) y un tema muy debatido en estos años: el de la inmigración y su repercusión en la seguridad social (Barrada, PEE número 98). Hasta hoy, en este número 100, en el que se incluye el presente artículo.

Esta recapitulación de cómo PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha pautado con sus aportaciones el debate y los desarrollos legislativos en materia de pensiones en España en todos estos años es, a la vez, un modesto intento de sociología del conocimiento. A través de una publicación de enorme influencia en la opinión experta española, los fundadores y patrocinadores de PAPELES han realizado una gran labor, multiplicada con idéntico o mayor esfuerzo, en docenas de campos del análisis económico aplicado.

VI. LAS PENSIONES EN EL NÚMERO 200 DE PAPELES (JUNIO DE 2029)

Anticipando, y deseando de corazón, una larga vida a PAPELES, y a modo de conclusión, tratemos de imaginar cómo, a la vista de los desarrollos analizados hasta ahora, bien seguidos, como se ha visto, desde la atalaya de la Revista, se podrían sintetizar, en el número 200 de junio de 2029, los de los próximos 25 años en esta materia. No es un plazo tan largo, pese a lo que pudiera creerse, como para suponer que ciertas cosas cambiarán relativamente poco bajo determinadas circunstancias. Piénsese que hace poco más de quince años, por ejemplo, se introdujo la legislación actualmente en vigor sobre planes y fondos de pensiones. La presencia de este instrumento de previsión colectiva complementaria ha crecido rápidamente, pero los activos acumulados para la jubilación por

<p>esta vía representan tan sólo el 7 por 100 del PIB, lo que es muy poco. Pasarán varios lustros hasta que dicha proporción aumente hasta representar, digamos, el 20 ó 25 por 100 del PIB. Aunque si la seguridad social se «replegase» de manera apreciable, el avance de las pensiones complementarias podría ser mucho más intenso, provocando un importante cambio en el funcionamiento de los mercados financieros, el mercado de trabajo y los hábitos de ahorro de las familias. Los cambios de cierta magnitud requieren el paso de unas décadas, aunque sus rasgos básicos pueden apuntar desde muy temprano.</p> <p>Pues bien, en esta especie de conclusión quiero extender los argumentos anteriores para explorar la medida en la que en los próximos años puedan decantarse determinadas señales de cambio en el ámbito de las pensiones que, hacia 2030, determinen una situación esencialmente diferente de la actual en alguna dimensión característica de las pensiones. El número 200 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA recogería seguramente una crónica relativamente plana hasta poco más allá de 2010, dada la buena situación previsible del mercado de trabajo y el moderado avance del envejecimiento, quizá</p>	<p>con el anuncio de iniciativas de reforma de cierta entidad que entrarían plenamente en vigor entre 2015 y 2020. Estos anuncios podrían hacerse antes de que acabase la actual legislatura, es decir, en los próximos años, o en los siguientes si la reacción sindical es demasiado fuerte. Pero los españoles deben saber que, tarde o temprano, para que cuadren las cuentas, habrá que retirarse a edades más elevadas, ahorrar más, pagar mayores cotizaciones o impuestos, recibir menores pensiones relativas al salario, renunciar a otros bienes públicos o una mezcla de todas estas alternativas. Lo que haya de establecerse no se puede improvisar, y serán necesarios muchos años para hacer que las decisiones adoptadas vayan calando poco a poco en nuestras instituciones, comportamientos y aspiraciones de manera que se minimice la frustración de expectativas previamente elaboradas.</p> <p>En el año 2030 comenzarán a jubilarse las generaciones nacidas entre 1965 y 1975, nuestros <i>baby-boomers</i>, y las dificultades de financiación corriente sobre un sistema de reparto hipotéticamente existente entonces y similar al actual serían ya apreciables, aunque mitigadas por la existencia de un cierto saldo en el fondo de reser-</p>	<p>va que se hubiera logrado acumular hasta aproximadamente 2020. Así que, en el mejor de los casos, el número 200 de PAPELES sólo podría documentar los primeros efectos de cierta madurez de las importantes reformas que habrán tenido que entrar en vigor quizás alrededor de 2015 y empezarán entonces a mostrar sus primeros efectos sustantivos. Esta crónica constataría el gran cambio registrado por la economía española, en paralelo a la innovación institucional seguida por el sistema de pensiones, pero también constataría el gran cambio social y societal, de comportamiento, de los agentes económicos, muy diferente del actual dominado por la delegación de las obligaciones individuales a un Estado del bienestar que distorsiona la asignación de recursos y decisiones y adormece la iniciativa de las clases medias, para lo cual necesita mover ingentes recursos económicos sin acabar de garantizar plenamente ni la seguridad económica de los menos favorecidos ni la igualdad de oportunidades.</p> <p>NOTA</p> <p>(*) Todos los nombres citados en los párrafos siguientes son los de los autores que contribuyeron al número 12/13 de PAPELES. Los títulos de los artículos se encuentran en el cuadro del apéndice.</p>
--	--	--

APÉNDICE

ARTÍCULOS PUBLICADOS EN PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA RELACIONADOS CON LAS PENSIONES

<i>Título</i>	<i>Autor(es)</i>	<i>Año</i>	<i>Número</i>
PAPELES y el debate sobre las pensiones en España 1979-2004	José A. Herce	2004	100
Inmigración y seguridad social	Alfonso Barrada	2003	98
Las pensiones contributivas en España: Eficacia y eficiencia	Dolores Dizy Menéndez	2003	95
Planes, fondos de pensiones, ahorro e inversión de las familias españolas	Joan Montllor i Serrats y M. Antonia Tarrazón Rodón	1998	77
La sostenibilidad de las pensiones públicas	José A. Herce	1998	77
Las cajas de ahorros en los orígenes del retiro obrero (1900-1939)	Carles Sudrià	1998	74-75
La sostenibilidad financiera de un sistema de reparto de pensiones	José Barea Tejeiro	1997	70
Tres análisis sobre la seguridad social en España: un comentario	Almudena Durán Heras y Miguel Ángel López García	1996	69
Los fondos de pensiones: situación actual y futuro	Francisco Javier Zoido y Manuel Angel Álvarez	1991	49
Gastos de protección social. Política de convergencia y competitividad	José Barea Tejeiro	1991	48
Problemas de la protección social en una perspectiva comunitaria	Julio Segura	1989	41
La seguridad social ante la perspectiva del mercado interior único	Guy Perrin	1989	41
La reforma de los sistemas de cotización a la seguridad social en la CEE	Bernardo Gonzalo González	1989	41
Cobertura de seguridad social y sistemas complementarios	José A. Herce	1989	41
La financiación de la seguridad social en el marco de un sector público europeo	Carlos Monasterio Escudero	1989	41
La seguridad social como factor de integración de la Europa social	Adolfo Jiménez Fernández	1989	41
Algunos problemas de la protección social: el caso de las pensiones	Julio Segura	1988	37
Gasto público en pensiones	José Barea	1988	37
Proyecciones del gasto en pensiones del sistema de la seguridad social 1980-2010	Rafael Salas	1988	37
El debate interminable sobre la estructura de financiación de la protección social	Antonio García de Blas	1987	30-31
Incidencia y percepciones en la financiación de las pensiones públicas	Miguel-Ángel López García	1987	30-31
Los efectos de las pensiones del sistema de seguridad social sobre el ahorro: 1967-1983	Salvador Gómez Sala	1987	30-31
Jubilación y pobreza: desafíos actuales de la seguridad social en España	José Antonio Herce	1987	30-31
La seguridad social en el marco de la financiación del sector público	Carlos Monasterio Escudero	1987	30-31
Las políticas de reforma de la seguridad social	Edgar K. Browning	1986	27
El debate sobre la reforma de la seguridad social	Julio Segura	1986	27
Las medidas de reforma del sistema de pensiones y su influencia en el déficit de la seguridad social	Antonio García de Blas y Bernardo Gonzalo González	1985	23
Factores determinantes del déficit de la seguridad social	Antonio García de Blas	1985	23
Las pensiones de la seguridad social y el déficit público	Bernardo Gonzalo González	1985	23
El régimen especial agrario de la seguridad social y el déficit público	Carlos Abad Balboa	1985	23
¿Puede permitirse España el sistema de pensiones más generoso de la OCDE?	Redacción	1984	21
Seguridad social y crisis económica: su evolución entre el ANE y el AES	Antonio García de Blas y Bernardo Gonzalo	1984	21
La seguridad social agraria y el empleo comunitario	Antonio García de Blas y Adolfo Poveda Díaz	1983	16
Pensiones en España: presente y perspectivas de futuro	Almudena Durán Heras	1982	12-13
El sistema de pensiones públicas	Antoni Casahuga	1982	12-13
Fondos de pensiones	Antonio López López y José Veganzones Calvo	1982	12-13
Una visión liberal de las pensiones	José Luis Oller Ariño y Federico Segura Roda	1982	12-13
La tasa implícita de rendimiento de los pagos al sistema de pensiones de la seguridad social	Miguel Ángel López García	1982	12-13

APÉNDICE (continuación)

ARTÍCULOS PUBLICADOS EN PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA RELACIONADOS CON LAS PENSIONES

<i>Título</i>	<i>Autor(es)</i>	<i>Año</i>	<i>Número</i>
Algunos aspectos financieros de la seguridad social	Fernando Eguidazu Palacios	1982	12-13
La seguridad social y los españoles	Francisco Alvira Martín y José García López	1982	12-13
El poder de la seguridad social en el consumo farmacéutico	Leopoldo Arranz Álvarez	1982	12-13
Cien años de seguridad social	Manuel Alonso Olea	1982	12-13
Informática y seguridad social	Rogelio Cabezali Corrales y Juan Viñas Peya	1982	12-13
La financiación de la seguridad social	Juan Velarde Fuertes	1982	12-13
Evolución del derecho de la Seguridad Social	Federico Durán López, Fermín Rodríguez Sañudo y Antonio Martín Valverde	1982	12-13
La seguridad social ante la crisis económica	Miguel Rodríguez Piñero	1982	12-13
La seguridad social y la Constitución de 1978	Fernando Suárez González	1982	12-13
Estrategia para un tratamiento de los problemas de la seguridad social	Enrique Fuentes Quintana, José Barea Tejeiro, Bernardo Gonzalo González, Antonio García de Blas y Julio Alcaide Inchausti	1982	12-13
Opiniones: Entidades de previsión social	Luis Álvarez Álvarez, José Arbos Batista, Vicente de la Calle y Jesús Hermida Ceberio	1982	12-13
Comunidades autónomas y seguridad social	Efrén Borrajo Dacruz	1982	12-13
Racionalización y humanización, dos objetivos prioritarios para una reforma de la seguridad social	Guy Perrin	1982	12-13
Reforma financiera de la seguridad social: algunos aspectos de interés	Manuel Jesús Lagares Calvo	1982	12-13
Empleo y financiación de la seguridad social	Antonio García de Blas	1981	8
Crisis fiscal y estado benefactor	Gregorio Rodríguez Cabrero	1979	1
El sector público ante la crisis	José Barea Tejeiro	1979	1

Resumen

Uno de los requisitos esenciales en todo sistema de financiación descentralizado es la concesión de un grado suficiente de autonomía y corresponsabilidad fiscal a los gobiernos regionales, de modo que éstos puedan financiar el nivel de bienes públicos locales que decidan sus ciudadanos. En España, el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común incorporó un bajo nivel de corresponsabilidad fiscal entre 1980 y 1996, dada la asimetría entre una amplia descentralización del gasto y un modelo de cesión tributaria poco flexible. Desde 1997, y en especial a partir de 2002, la concesión de capacidad normativa y la ampliación en la cesión tributaria han proporcionado un apreciable nivel de corresponsabilidad fiscal, en el que los tributos cedidos juegan el papel recaudatorio fundamental, constituyendo la imposición propia un elemento más de ordenación económica que recaudatorio.

Palabras clave: corresponsabilidad fiscal, descentralización del gasto, cesión tributaria, capacidad normativa, imposición propia de las comunidades autónomas.

Abstract

One of the essential requirements in any decentralized system of financing is the granting of a sufficient degree of autonomy and fiscal co-responsibility to the regional governments so that they may finance the level of local public amenities decided by their citizens. In Spain, the system of financing of the common regime autonomous communities included a level of fiscal co-responsibility between 1980 and 1996, given the asymmetry between wide-scale decentralization of expenditure and an inflexible model of tax assignment. Since 1997, and especially from 2002, the conferral of legislative capacity and broader tax assignment have provided a considerable level of fiscal co-responsibility, in which the taxes assigned play an essential role in revenue collection, where the actual taxation is more an element of economic management rather than collection.

Key words: fiscal co-responsibility, decentralization of expenditure, tax assignment, legislative capacity, own taxation by the autonomous communities.

JEL classification: H77.

LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Carlos MONASTERIO ESCUDERO (*)

Universidad de Oviedo

I. EL PUNTO DE PARTIDA. DEFINICIÓN Y CONDICIONANTES PREVIOS

PODEMOS definir de modo general la corresponsabilidad fiscal como la capacidad de una determinada Hacienda para decidir de modo autónomo el nivel de ingresos impositivos y los patrones de distribución de la carga tributaria (1).

Referido generalmente el concepto de autonomía o corresponsabilidad fiscal a una Hacienda subcentral, éste no puede plantearse de modo absoluto, porque las diferencias de renta entre regiones y los desequilibrios fiscales verticales hacen que las transferencias tengan un papel legítimo, junto a los impuestos, en un sistema de financiación descentralizada (aparte del recurso al endeudamiento).

Por tanto, la corresponsabilidad fiscal suele ser cuestión de grado, en el sentido de que no puede plantearse, como objetivo realista, que el nivel de corresponsabilidad fiscal sea del 100 por 100 en una Hacienda subcentral.

Sin embargo, también es cierto que sin una dosis apreciable de corresponsabilidad fiscal no adquiere pleno sentido un proceso descentralizador, en el sentido de que la capacidad de decidir el nivel de provisión de los bienes y servicios públicos locales no existe realmente si el gobierno subcentral depende total o fundamentalmente de transfe-

rencias procedentes del gobierno central.

Tal como muestra el esquema 1, el nivel de corresponsabilidad fiscal puede graduarse entre una situación de máxima autonomía fiscal, en que las haciendas regionales descansan sobre impuestos propios sobre los cuales tienen capacidades normativas y de gestión plenas, y en el extremo opuesto, una situación de nula autonomía fiscal, asociada a financiación basada en transferencias condicionadas.

En general, la mayor corresponsabilidad fiscal se daría en el caso en que el sistema fiscal regional y central están separados, disponiendo cada uno de ellos de sus propios impuestos, con competencias bien delimitadas. No sería estrictamente necesario que hubiera administraciones tributarias separadas, porque una única Administración tributaria integrada podría gestionar todos los impuestos.

De los siete instrumentos de financiación que aparecen en el esquema 1, sólo en los tres primeros se contiene una dosis suficiente de corresponsabilidad fiscal, siendo ésta apenas perceptible en las participaciones territorializadas. Como es obvio, no puede hablarse de autonomía y corresponsabilidad fiscal en el caso de un sistema de financiación basado en transferencias, aunque si éstas son incondicionadas y los gobiernos regionales intervienen en su

ESQUEMA 1
**INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DESCENTRALIZADA
 Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL**

SISTEMA DE SEPARACIÓN:	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad normativa y de gestión para crear y gestionar impuestos propios. • Capacidad normativa sobre impuestos propios, sin capacidad de gestión.
SISTEMA DE UNIÓN:	<ul style="list-style-type: none"> • Recargos impositivos. • Participaciones en recaudación impositiva territorializada. • Transferencias incondicionadas, cuya fórmula debe ser variada mediante acuerdo entre la Hacienda regional y central. • Transferencias incondicionadas, cuya fórmula puede ser variada libremente por la Hacienda central. • Transferencias condicionadas.

determinación, la situación no es apreciablemente distinta del caso de las participaciones impositivas territorializadas (*tax sharing*).

Cuando se analiza el nivel de corresponsabilidad fiscal que han tenido las comunidades autónomas españolas desde el inicio del proceso descentralizador, a principios de los ochenta del pasado siglo XX, no puede dejarse de lado el marco general en que se plantea esta cuestión.

Llevar a cabo un proceso descentralizador en la vertiente impositiva supone ceder una serie de impuestos de un nivel de Hacienda a otro inferior. Por tanto, el proceso depende fundamentalmente de las características del sistema fiscal en vigor y de la capacidad de gestión de las administraciones tributarias implicadas. En el caso de España, el que durante tres lustros el nivel de corresponsabilidad fiscal fuera bajo se explica, en buena medida, por los condicionantes externos del proceso descentralizador.

Por lo que respecta a los impuestos que integraban el cuadro

fiscal candidato a la descentralización impositiva, conviene recordar que los impuestos resultantes de la reforma fiscal de 1978 empezaron a aplicarse en el ejercicio de 1979, es decir, sólo un año antes de la promulgación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Existían, por tanto, incertidumbres acerca del potencial recaudatorio de los nuevos impuestos, de los problemas de gestión y del nivel de cumplimiento.

Además de los factores anteriores, existía un motivo más importante para contemplar con precaución la cesión impositiva en el momento inicial del proceso descentralizador en España, el correspondiente a la Administración tributaria. Hasta la reforma fiscal de 1978 el sistema fiscal español estaba basado en impuestos de producto e impuestos indirectos de gestión sencilla y que implicaban un trato mínimo entre los contribuyentes y la Administración tributaria. La implantación del IRPF, del nuevo impuesto sobre el patrimonio y de un nuevo esquema tributario, basado en autoliquidaciones e impuestos más comple-

jos, supuso un reto importante en el orden de gestión. El reto de gestión que la aplicación del nuevo cuadro fiscal supuso para la Hacienda central y las necesidades de efectivos en ésta hicieron que la cesión tributaria a las comunidades autónomas (CC.AA.) fuera acompañada de una muy escasa cesión de medios humanos.

Además de las anteriores circunstancias, a lo largo de los años ochenta la atención al proceso descentralizador estuvo concentrada en la cesión de competencias y en la valoración de los correspondientes traspasos, por lo cual la resultante de todo ello fue una escasa atención prestada a las cuestiones de autonomía y corresponsabilidad fiscal.

Esta atención, comparativamente reducida, prestada a la corresponsabilidad fiscal en las primeras etapas del proceso descentralizador no es exclusiva de España, sino que podemos encontrarla también en otros casos de «joven federalismo» registrados en Europa durante el último cuarto del siglo XX, como es el caso de Bélgica (Pagano, 2002).

Si se observa en perspectiva como ha evolucionado el nivel de corresponsabilidad fiscal en España, distinguiendo entre corresponsabilidad fiscal «fuerte» (instrumentos sobre los que se dispone de capacidad normativa) y corresponsabilidad fiscal «débil» (añadiendo a los anteriores instrumentos las participaciones territorializadas en impuestos), pueden apreciarse dos claros momentos de impulso de la corresponsabilidad fiscal, que se sitúan en 1997 (cesión parcial del IRPF y concesión de capacidad normativa sobre tributos cedidos) y 2002, en que se profundiza en la concesión de capacidades normativas y se amplía la cesión tributaria por

el lado de la imposición indirecta. En otros momentos, como al comienzo de la década de los noventa, el estancamiento en la cesión tributaria, mientras continuaban los trasposos de competencias hacia las CC.AA., hizo disminuir el nivel de corresponsabilidad fiscal (cuadro n.º 1).

Lo mismo sucede tras el traspaso de competencias en materia de Universidades en 1995, o después del traspaso de competencias en materia de educación no universitaria efectuado en 1999.

Habiéndose completado desde 2002, en lo esencial, los techos competenciales previstos en los estatutos autonómicos, la previsión es que en el medio plazo se mantengan los niveles de corresponsabilidad fiscal de ese año.

En los apartados siguientes del trabajo, vamos a examinar los distintos instrumentos tributarios al alcance de las CC.AA. de régimen común en España, exponiendo brevemente su evolución, para

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN ESPAÑA (*)

AÑO	CORRESPONSABILIDAD FISCAL	
	Fuerte	Débil
1988	2,45	17,47
1990	2,73	20,32
1992	2,64	17,23
1994	4,26	18,70
1996	2,95	15,93
1998	25,44	25,44
2000	24,48	24,49
2002 (e)	35,13	67,78

(*) Porcentaje que representan los recursos tributarios sobre los que se dispone de capacidad normativa (fuerte) o recursos tributarios totales (débil) respecto a los recursos no financieros totales de las CC.AA., de régimen común, excluidos los correspondientes a gestión financiera local.

(e) Estimación.

Fuente: Elaboración propia, a partir del Informe sobre la financiación de las CC.AA. y ciudades autónomas.

centrarnos en el análisis del nivel de autonomía fiscal que se contiene en el actual sistema de financiación autonómica, aplicado desde 2002.

II. LOS INSTRUMENTOS DE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN ESPAÑA

Los instrumentos impositivos que pueden proporcionar recursos a los gobiernos autonómicos y sobre los cuales existe un cierto grado de disposición son principalmente los tributos cedidos, que han supuesto una «cesión impositiva» que han ido en paralelo a la «cesión de competencias» de la Hacienda central a las autonómicas.

Además de este ingreso fiscal, está la posibilidad del establecimiento de recargos (principalmente, sobre tributos cedidos, aunque en algunos momentos también sobre impuestos estatales no cedidos), junto con la capacidad que tienen los parlamentos autonómicos (dentro de ciertos límites) para crear impuestos propios.

En los siguientes epígrafes nos ocupamos de cada uno de estos recursos.

1. Tributos cedidos

El mecanismo de la cesión tributaria ha sido, desde el comienzo de la andadura autonómica y hasta el momento actual, el principal canal a través del cual las CC.AA. de régimen común, han venido obteniendo recursos de tipo fiscal. Sin embargo, la institución de los tributos cedidos ha visto alterarse de modo notable sus perfiles a lo largo del tiempo, en un proceso cuya tendencia general ha sido la de ampliar tanto el número de tributos cedidos

como las capacidades normativas que pueden ejercerse sobre los mismos, de modo que, en este último punto, se ha pasado de una situación inicial en la que sólo se disponía de competencias de gestión sobre los tributos cedidos (y aun estas, por delegación de la Administración central) a otra en la que se dispone de una apreciable capacidad normativa, especialmente en el caso de la imposición directa cedida.

En el plano normativo, y hasta la época más reciente, la institución de la cesión tributaria ha estado perfilada por la LOFCA, que delimitaba el ámbito de los *tributos susceptibles de cesión* (aquellos que era posible trasladar del marco de la Hacienda central a la de las CC.AA.), completada por la Ley de Cesión de Tributos vigente en cada momento, que determinaba cuales eran los *tributos efectivamente cedidos*, aquellos que de modo real y efectivo habían recibido las CC.AA. de régimen común (2).

El esquema 2 muestra en qué modo ha evolucionado la cesión tributaria, desde el marco inicial, diseñado en la LOFCA de 1980 y la Ley de Cesión de Tributos de 1983, hasta el momento actual.

Hasta 1997, el ámbito de los tributos cedidos ha sido siempre más restringido que el de los impuestos susceptibles de cesión, puesto que el IVA aplicado en fase minorista y los impuestos especiales aplicados en esa misma fase, siendo susceptibles de cesión, nunca han estado cedidos de modo efectivo (3).

Como puede apreciarse en el esquema 2, entre 1980 y 1996 la cesión tributaria contribuyó en muy escasa medida a la autonomía y corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., al no disponer éstas de

ESQUEMA 2 EVOLUCIÓN DE LA CESIÓN TRIBUTARIA

REGULACIÓN NORMATIVA	Tributos efectivamente cedidos <i>Competencias sobre tributos cedidos.</i>
PERÍODO 1980-1996 <i>Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre.</i> <i>Ley 30/1983 de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Impuesto de Patrimonio Neto — Impuesto de Sucesiones y Donaciones — Tasas sobre el juego — Impuesto de Lujo recaudado en destino (suprimido en 1986) — TP y AJD (desde 1988) <i>Competencias de gestión, exclusivamente, sin capacidad normativa.</i>
PERÍODO 1997-2001 <i>Ley Orgánica 3/1986, de modificación de la LOFCA.</i> <i>Ley 14/1986 de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Impuesto de Patrimonio Neto — Impuesto de Sucesiones y Donaciones — Tasas sobre el juego — TP y AJD — Cesión parcial del IRPF (30 por 100) (a) <i>Competencias de gestión.</i> <i>Competencias normativas sobre tipos de gravamen —y ciertas deducciones propias, en el caso del IRPF autonómico— (b).</i>
A PARTIR DE 2002 <i>Ley Orgánica 7/2001, de 27 de modificación de la LOFCA.</i> <i>Ley 21/2001, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Impuesto de Patrimonio Neto — Impuesto de Sucesiones y Donaciones — Tasas sobre el juego — TP y AJD — Cesión Parcial del IRPF (33 por 100) — Impuesto de Matriculación — Impuesto sobre la Electricidad (c) — Impuesto sobre determinadas Ventas Minoristas de Hidrocarburos — Cesión parcial del IVA (35 por 100) (c) — Cesión parcial de los impuestos especiales sobre hidrocarburos, tabaco y bebidas alcohólicas (40 por 100) (c) <i>Competencias de gestión y competencias normativas ampliadas sobre las anteriormente existentes.</i>

(a) La cesión con capacidad normativa alcanza sólo al 15 por 100 del impuesto

(b) En las tasas sobre el juego la capacidad normativa es prácticamente plena

(c) En el caso de estos impuestos, no existen competencias normativas ni de gestión, operando la cesión como mera participación territorializada en la recaudación

capacidad normativa alguna sobre los tributos cedidos.

Esta situación experimentó un vuelco desde 1997, cuando, además de ampliarse la cesión de tributos para comprender la cesión parcial del IRPF, se concede capacidad normativa en materia de ti-

pos de gravamen sobre este impuesto y el resto de tributos cedidos.

En este momento se abrió una brecha entre las CC.AA. de régimen común, puesto que algunas (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) CC.AA. rechazan el

nuevo sistema de financiación, lo cual significa que en ellas no tiene vigencia el nuevo marco de la cesión tributaria y siguen rigiéndose, en este terreno, por lo dispuesto en la Ley 30/1983.

En el momento actual, y desde el ejercicio de 2002, la cesión tributaria experimenta un nuevo impulso, al ampliarse la cesión de tributos por el lado de la imposición indirecta, si bien en los impuestos más relevantes (IVA e impuestos especiales armonizados sobre hidrocarburos, bebidas alcohólicas y tabaco) la cesión opera como mera participación territorializada en la recaudación, y no incluye competencias normativas ni de gestión. Sólo en el impuesto de matriculación y en el impuesto de nueva creación sobre ventas minoristas de hidrocarburos existe capacidad normativa sobre tipos de gravamen, sujeta a ciertos límites. Además, todas las CC.AA. aceptan el nuevo sistema y disponen del nuevo cuadro de tributos cedidos.

Hay que destacar el vuelco importante que el esquema de cesión tributaria aplicado desde 2002 ha supuesto sobre la estructura de la financiación autonómica. Como media, dos tercios de la financiación total proceden de los distintos tributos cedidos y el tercio restante de transferencias.

Como es lógico, se da una gran variación entre el caso de las CC.AA. de mayor nivel de renta, que pagan un Fondo de Suficiencia negativo a la Administración central, y aquellas de menor nivel de renta, como Extremadura o Andalucía, en las que menos de la mitad de sus recursos procede de tributos cedidos.

Si se analiza en perspectiva la institución de la cesión tributaria, puede observarse cómo ha evo-

lucionado ésta en su diseño, siendo en sus comienzos un instrumento de escasa corresponsabilidad fiscal (equivalente, en el diseño inicial de la LOFCA de 1980, a participaciones territorializadas en los términos del esquema 1). De ahí hemos pasado, desde 2002, a un esquema con mucho mayor contenido de autonomía fiscal, derivando hacia un concepto plural de tributo cedido (Ruiz Almen-dral, 2004: 216-225), en el que nos encontramos, según los casos, con tributos cedidos que encajan en las cuatro categorías de instrumentos de corresponsabilidad fiscal mencionadas en el esquema 1. Tenemos tributos en los que se dispone de capacidad normativa prácticamente plena y capacidad de gestión (las tasas sobre el juego); impuestos con elevada capacidad normativa y competencias de gestión (impuestos de Patrimonio y Sucesiones y Donaciones); impuestos con elevada capacidad normativa, aunque sin competencias de gestión (el IRPF autonómico); impuestos cedidos que en realidad operan como recargos (el recientemente creado IVMDH), y finalmente, tributos cedidos sin capacidad normativa ni de gestión, que equivalen a participaciones impositivas territorializadas (el tramo cedido del IVA y de los impuestos especiales armonizados).

Sin embargo, en el caso del IVA puede ser que en el momento en que se sustituya el régimen transitorio aplicado desde 1993 (mediante las operaciones intracomunitarias, que en general retienen el principio de destino) por un régimen definitivo de IVA, pueda implantarse una fórmula que deje un margen para la autonomía fiscal de cada país miembro y, en concreto, con posibilidad de que las haciendas regionales puedan fijar una parte del tipo impositivo. En este sentido, existen interesantes

propuestas, como la del IVA integrado (Keen y Smith, 2000); el IVA compensatorio, propuesto por Varsano (Varsano, 1999) y desarrollado por Mc Lure (Mc Lure, 2000), o la propuesta canadiense del IVA dual (Bird y Gendron, 2000). En éste como en otros puntos, nos encontramos con el área de intersección en que las medidas de armonización y coordinación fiscal en la UE influyen en el desarrollo de la autonomía fiscal de las CC.AA. españolas.

2. Recargos

En materia de corresponsabilidad fiscal, a la cesión tributaria debe añadirse la posibilidad de aplicar recargos, que es otra vía a través de la cual ejercer dicha corresponsabilidad.

Dado que la regulación de los recargos ha sufrido también diversas reformas de entidad a lo largo del tiempo, el esquema 3 presenta de manera resumida la forma en que ha variado su configuración legal (contenida en el artículo 11 de la LOFCA) y el ámbito impositivo en que los recargos permiten aumentar la capacidad normativa de las CC.AA. respecto al mecanismo de cesión de tributos vigente en cada momento.

Puede apreciarse que, desde la redacción inicial de la LOFCA en septiembre de 1980 hasta la reforma de finales de 2001, el papel de los recargos era claro: potenciar la autonomía fiscal de las CC.AA., permitiéndoles un margen de corresponsabilidad fiscal más amplio que el proporcionado por la cesión de tributos.

A este respecto, conviene recordar cuál fue el origen de los recargos, que viene de la configuración original de la LOFCA de

septiembre de 1980. En aquel momento, sobre los tributos cedidos, las CC.AA. sólo disponían de competencias de gestión, sin que existieran sobre ellos ningún tipo de competencias normativas. Ante esta rigidez respecto a la cesión de tributos, la figura de los recargos tenía el sentido de permitir una cierta capacidad normativa, por vía indirecta, sobre los tributos cedidos, que hacía que el esquema conjunto de cesión + recargo posibilitara el ejercicio de la autonomía normativa sobre tipos de gravamen.

Además, otra importante función de los recargos era la de permitir actuar sobre el IRPF, que entonces no figuraba entre los impuestos que podían ser objeto de cesión, pero que sí podía ser utilizado para la aplicación de recargos. De este modo, las CC.AA. disponían de un impuesto de base amplia para obtener ingresos tributarios por la vía del recargo.

Sin embargo, desde el momento en que se pasó a disponer de capacidad normativa en materia de tributos cedidos (lo cual se produjo a partir de la modificación de la LOFCA de diciembre de 1996), comenzó a desdibujarse el papel de los recargos.

Aún con todo, aunque estrechado el papel de los recargos entre 1997 y 2001, estos cumplían todavía una cierta función, en el sentido de que proporcionaban margen normativo adicional al que permitía la cesión de tributos.

Debe recordarse aquí que la modificación de la LOFCA de diciembre de 1996 alteró el ámbito de los recargos, que anteriormente podían aplicarse sobre «los impuestos cedidos» y desde la reforma pasan a poder aplicarse sobre «los tributos susceptibles de cesión».

ESQUEMA 3

REGULACIÓN Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS RECARGOS, DENTRO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

PERÍODO 1980-1996. LEY ORGÁNICA 8/1980	<i>Ámbito en el que aumentan la autonomía fiscal</i>
<p>Artículo 12</p> <p>1. Las comunidades autónomas podrán establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio.</p> <p>2. Los recargos previstos en el apartado anterior no podrán configurarse de forma que puedan suponer una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Impuesto Patrimonio Neto — Impuesto Sucesiones y Donaciones — Impuesto de Lujo (hasta 1986) — TP y AJD (desde 1988) — Tasas sobre el juego — IRPF
PERÍODO 1997-2001. LEY ORGÁNICA 3/1996	<i>Ámbito en el que aumentan la autonomía fiscal</i>
<p>Artículo 12</p> <p>1. Las comunidades autónomas podrán establecer recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión.</p> <p>2. (Permanece igual).</p>	<ul style="list-style-type: none"> — IRPF autonómico — IVA minorista — Impuestos especiales aplicados en fase minorista
A PARTIR DE 2002. LEY ORGÁNICA 7/2001	<i>Ámbito en el que aumentan la autonomía fiscal</i>
<p>Artículo 12</p> <p>1. Las comunidades autónomas podrán establecer recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión, excepto en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. En el Impuesto sobre el Valor Añadido e impuestos especiales únicamente podrán establecer recargos cuando tengan competencias normativas en materia de tipos de gravamen.</p> <p>2. (Permanece igual).</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Ninguno

Aparte de ampliar de impuestos a tributos el ámbito de las figuras tributarias susceptibles de recargo (4), se ampliaba también el campo de figuras tributarias a utilizar, en la medida en que los tributos efectivamente cedidos (los regulados en la Ley de Cesión de Tributos) diferían de los susceptibles de cesión (los enumerados en la LOFCA). De este modo, y al menos en teoría, el IVA minorista y los impuestos de consumos específicos aplicados en fase minorista, podían ser objeto de recargo. También por la vía del recargo se ampliaba la capacidad normativa en materia de IRPF, puesto que la capacidad nor-

mativa concedida en materia de tipos de gravamen, dentro del mecanismo de cesión, no podía producir en dicho período una cuota íntegra superior o inferior en un 20 por 100 a la resultante de aplicar la tarifa autonómica básica.

Ha subsistido bajo la figura del recargo únicamente el aplicado sobre el IAE, que sin embargo ha perdido recientemente gran parte de su importancia recaudatoria, debido a la supresión de este impuesto local para la mayoría de los contribuyentes (excepto para aquellos sujetos pasivos que sean personas jurídicas y tengan un vo-

lumen de operaciones superior al millón de euros).

Mirando al futuro, hay que señalar que la situación ha cambiado de modo notable tras la reforma de la LOFCA de diciembre de 2001, puesto que con la actual configuración de los recargos, estos pueden aplicarse «sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión, excepto en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, En el Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales únicamente podrán establecerse recargos cuando tengan competencias normativas en materia de tipos de gravamen».

Dado que desde el año 2002 todos los tributos susceptibles de cesión están efectivamente cedidos y que en todo el bloque de la imposición directa existen competencias normativas sobre tipos de gravamen, nada añade el mecanismo de los recargos en esta situación.

En el bloque de la imposición indirecta, el posible sentido de los recargos sería el de poder superar los límites de gravamen para aquellos impuestos en los cuales el ejercicio de la capacidad normativa está sujeto a topes, o el de poder aplicar recargos en el caso de tributos cedidos en los cuales no existen competencias normativas en materia de tipos de gravamen.

Sin embargo, tal como queda configurado el nuevo esquema de recargos, ninguno de los dos aspectos anteriores puede ser atendido, porque, aparte de la excepción individual señalada para el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, los principales impuestos indirectos en cuanto a capacidad recaudatoria, como son el IVA y los impuestos especiales, no pueden ser objeto de recargo, al no disponer sobre ellos de competencias normativas.

La única excepción es la del Impuesto especial «nacional» (no armonizado) sobre Determinados Medios de Transporte, pero su relevancia en el contexto general es escasa, más aún si se tiene en cuenta que una interpretación estricta del nuevo esquema de recargos puede llevar a sostener que en este caso las competencias normativas sobre tipos de gravamen están afectadas por un límite que incluye también a los recargos.

El problema de fondo de este estado de cosas es la falta de sentido que se produce cuando se

une la aplicación de recargos a la existencia previa de cesión con capacidad normativa en materia de tipos de gravamen, puesto que si ya existe capacidad normativa en materia de tipos de gravamen, lo que carece de sentido es la superposición de recargos. Lo más lógico, y técnicamente más sencillo, es obtener una determinada capacidad recaudatoria utilizando la capacidad normativa sobre tipos de gravamen del tributo cedido, en vez de elegir un tipo más bajo de gravamen en el tributo cedido y complementarlo con un recargo.

Por lo tanto, debemos concluir que en la configuración actual de la cesión tributaria, que incluye la cesión de capacidad normativa sobre tipos de gravamen, los recargos sólo tendrían sentido para ser aplicados sobre tributos no cedidos de modo efectivo o no susceptibles de cesión. Como todos los tributos enumerados (en la redacción actual) en el artículo 11 de la LOFCA están efectivamente cedidos, y además no está permitido establecer recargos sobre otros tributos distintos a los susceptibles de cesión, la conclusión es que en el estado actual de la corresponsabilidad fiscal el mecanismo central a manejar es la graduación de la capacidad normativa sobre tributos cedidos, especialmente en materia de tipos de gravamen, siendo marginal la función de los recargos.

3. Los tributos propios

Tal como hemos señalado en el esquema 1, la posibilidad de crear impuestos propios que contempla la LOFCA supone utilizar la manifestación más completa de la autonomía fiscal, puesto que sobre estos tributos las CC.AA. gozan de las más amplias facultades normativas, pudiendo regular des-

de el hecho imponible hasta la cuota tributaria, incluyendo todos los elementos esenciales del tributo, como exenciones, determinación de las bases imponible y liquidable, contribuyente y sustituto, bonificaciones y deducciones, y tarifa del tributo.

La amplia libertad que existe para la configuración de los tributos propios está contrapesada por los requisitos para su establecimiento, que vienen recogidos fundamentalmente en los artículos sexto y noveno de la LOFCA, que no han sido objeto de modificación ni por la Ley Orgánica 3/1996, de modificación parcial, para encajar la cesión parcial del IRPF y otros aspectos del sistema de financiación para el período 1997-2001, ni tampoco por la Ley Orgánica 7/2001, que nuevamente ha modificado la redacción de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Dado que en la Constitución Española no se opta por el sistema de repartir las distintas materias gravables entre los diversos niveles de gobierno (por ejemplo, la imposición directa para el gobierno central y la imposición indirecta, salvo los impuestos de aduanas, para los gobiernos regionales), los preceptos constitucionales no sirven de guía precisa en esta materia. Se determina, de modo genérico, que la potestad originaria para establecer tributos corresponde al Estado y que las CC.AA. podrán exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes (artículo 133 de la CE).

Debido a la notable ambigüedad constitucional en este punto, son los citados artículos sexto y noveno de la LOFCA, junto con varias sentencias del Tribunal Constitucional los preceptos claves en esta materia, donde se han precisado sus límites. Concreta-

mente, el artículo *noveno* de la LOFCA, que se refiere a las condiciones que deben respetar los impuestos autonómicos, persigue dos objetivos clave, suficientemente avalados por la teoría del federalismo fiscal, como son los de evitar la exportación fiscal y respetar la unidad del mercado interior.

Al primero de los objetivos antes citados se conectan los apartados a) y b) del citado artículo *noveno*, que establecen la prohibición de gravar elementos patrimoniales, gastos, rendimientos negocios, actos o hechos realizados fuera del territorio de la comunidad autónoma, además de la transmisión o el ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hubieran nacido o hubieran de cumplirse en su territorio. En sentido técnico, además no gravar elementos situados fuera de su territorio, este precepto impediría también la creación de impuestos indirectos propios aplicados sobre las primeras fases de producción o distribución, porque podrían trasladarse a contribuyentes situados en otras regiones, o impuestos que graven el beneficio de las sociedades, debido a que su traslación hacia delante (vía precios) o hacia atrás (reduciendo los salarios reales) ocasionarían el mismo efecto de exportación impositiva.

El apartado c) del artículo *noveno*, que establece que los impuestos autonómicos no podrán suponer obstáculo a la libre circulación de personas, mercancías, servicios ni capitales, ni afectar de forma efectiva a la elección de residencia, trata de evitar la creación de cualquier tipo de barreras arancelarias interiores, impidiendo la creación de impuestos autonómicos indirectos establecidos sobre importaciones o exportaciones, además de buscar también eliminar posibles procesos de com-

petencia fiscal a la baja, buscando atraer contribuyentes de otros territorios. Sobre este apartado c) del artículo *noveno* de la LOFCA, hay que precisar que, desde el establecimiento del Mercado Único en la Unión Europea, su aplicación está reforzada por las políticas armonizadoras europeas, y en concreto por la prohibición de cualquier tipo de ayudas públicas distorsionadas de la competencia, apartado donde están incluidas también las medidas fiscales.

En la práctica, el precepto de la LOFCA que ha dado lugar a mayores precisiones sobre la configuración de los impuestos autonómicos ha sido el artículo *sexto*, que en principio recae sobre un ámbito más amplio que el puramente impositivo, porque se refiere a los tributos.

Dado que la jurisprudencia constitucional que ha ido perfilando la imposición propia de las CC.AA. se ha construido a partir de la interpretación de diversos apartados del artículo *sexto* de la LOFCA, merece la pena reproducir íntegramente este artículo, que reza textualmente:

«1. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la constitución y las Leyes.

2. Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado.

3. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o

coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro.

4. Cuando el estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imposables gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan para estas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de las mismas».

Desde el momento en que se aprecia que los tributos basados en el principio del beneficio (tasas y contribuciones especiales) están relacionados directamente con un servicio prestado por la Administración autonómica (tasas) o con una inversión realizada por la misma (contribuciones especiales), resulta evidente que será difícil que en este campo ninguna Hacienda, estatal ni autonómica, vaya a entrar en colisión con otra y que los posibles problemas que pudieran surgir serán internos, de cada Hacienda con sus propios contribuyentes, por no haber respetado el coste del servicio o la proporción del coste de la inversión a repercutir. Por lo anterior, las condiciones del artículo *sexto* de la LOFCA, en la práctica, están dirigidas fundamentalmente a ser aplicadas a los impuestos autonómicos.

En teoría, el planteamiento que en materia tributaria hace el artículo *sexto* de la LOFCA, en sus apartados 2,3 y 4 es el de prohibir los supuestos de doble imposición estatal y autonómica, por un lado, y por otro, permitir la invasión tributaria vertical en sentido descendente, es decir, permitir a cada Hacienda apropiarse de materias imposables anteriormen-

te gravadas por la Hacienda de nivel inmediatamente inferior, si bien en este caso los requisitos son distintos para la Hacienda central que para la Hacienda autonómica.

En el caso del Estado, éste podrá establecer tributos sobre hechos impondibles gravados por las CC.AA. y, en el caso de que de tal medida fiscal se siga una disminución de los ingresos de las CC.AA., deberá compensar a éstas por la recaudación perdida.

Las condiciones son más limitadoras en el caso de las CC.AA., puesto que caso de establecer tributos sobre materias que la legislación reserve a las corporaciones locales (CC.LL.), debe hacerlo en los supuestos que dicha legislación prevea y en los términos que la misma contemple. Además, no sólo deberá compensar a las CC.LL. en los casos en que éstas vean afectada su recaudación, sino que también ha de cuidar de que éstos no se vean reducidos en sus posibilidades de crecimiento futuro.

Los apartados 2 y 3 del artículo sexto de la LOFCA han sido objeto, para su interpretación, de sendas sentencias del Tribunal Constitucional, que han precisado, a juicio de este Tribunal, cuál es el alcance de sus límites.

Según el sentido que se de al artículo 6.2 de la LOFCA, la duplicidad de hechos impondibles podría conducir a negar de hecho la posibilidad de establecer impuestos autonómicos, puesto que, en una interpretación estricta, todas las materias gravables se pueden reconducir a la renta, el patrimonio o el gasto, y estas tres materias están gravadas ya por impuestos estatales preexistentes a la aparición de la Hacienda autonómica.

Una interpretación en este sentido es la que plantearon los re-

currentes al impuesto andaluz sobre explotaciones agrarias infrautilizadas, en el sentido de que éste, si tiene por objeto gravar la mera propiedad de las explotaciones, incurre en un supuesto de doble imposición respecto al Impuesto de Patrimonio, y si trata de gravar de algún modo la renta de la tierra, incurre en doble imposición respecto al IRPF o el Impuesto de Sociedades.

En este caso, las STC 37/1987 y 186/1993 hicieron una interpretación amplia de lo dispuesto en la LOFCA, interpretando en sentido literal el alcance del artículo 6.2, que, recordémoslo, impide que «Los tributos establecidos por las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre *hechos impondibles* gravados por el Estado» (la cursiva es mía).

Al entenderse el hecho impondible como el concepto estrictamente jurídico que la Ley emplea para configurar el tributo, se sigue de ello que sobre la misma materia impondible pueden definirse diversos hechos impondibles, siendo posible la coexistencia de un impuesto estatal y otro autonómico sobre la misma materia gravable, a condición siempre de que el hecho impondible esté definido de modo diverso (Adame, 1996).

A diferencia de lo anterior, la interpretación del artículo 6.3 de la LOFCA por parte del Tribunal Constitucional, en STC 289/2000, a propósito del impuesto balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente, tiene un contenido mucho más restrictivo sobre el alcance de la capacidad de las CC.AA. para crear impuestos propios.

La clave de la interpretación del constitucional está en considerar a la «materia reservada» a favor de las CC.AA. como *materia impondible* reservada a las CC.AA.,

entendiendo que ésta es «toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición» (STC 289/2000, FJ 4).

Se entiende, además, que en el caso del artículo 6.3 de la LOFCA se prohíbe cualquier solapamiento tributario sin habilitación legal previa (como, por ejemplo, la que existe para el impuesto sobre vehículos o el impuesto de gastos suntuarios). Interpreta el TC que la verdadera finalidad del impuesto balear no es la del gravamen de actividades contaminantes, sino que la verdadera riqueza gravada son las instalaciones, por lo que en esencia equivale al gravamen de los bienes inmuebles por el IBI municipal, aunque la técnica de determinación del valor de las instalaciones y bienes inmuebles sea distinta. Al existir un solapamiento de la materia impondible en ambos impuestos, se concluye que se trata de una violación del artículo 6.3, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento Balear reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente.

Entre los propios magistrados del Constitucional esta interpretación ha sido considerada restrictiva, y así el voto particular formulado por el magistrado Pablo García Manzano (al que se adhirieron también Julio González Campos y María Emilia Casas Baamonde) considera, en primer lugar, que aun siendo realmente el impuesto balear un tributo con finalidad recaudatoria, y no de naturaleza extrafiscal o reguladora, no cabe afirmar que se haya trasladado la materia impondible gravada del ámbito municipal al autonómico, (que es lo que entienden los magistrados discrepantes que persigue el artículo

6.3 de la LOFCA) ni tampoco que se haya mermado la capacidad recaudatoria de los municipios del archipiélago balear a través de la aplicación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Al no producirse una coincidencia entre ambos impuestos, sino una mera «incidencia», que puede tener una simple afectación colateral o de efectos muy secundarios, quienes suscriben el voto particular entienden que «un entendimiento tan amplio o flexible del límite establecido en el artículo 6.3 LOFCA impediría, o al menos obstaculizaría, el ejercicio constitucionalmente lícito de las comunidades autónomas mediante la creación de tributos propios» (voto particular de la STC 289/2000, FJ 4). Además, quienes suscriben el voto particular entienden que la fuente de riqueza gravada es distinta en ambos impuestos y que difiere también la forma de determinación y cuantificación de la base imponible.

En conclusión, según la interpretación mayoritaria del Tribunal Constitucional, el artículo sexto de la LOFCA contiene dos límites al poder tributario propio de las CC.AA.: uno menos restrictivo, derivado del artículo 6.2, respecto a no incurrir en duplicidad de gravamen respecto a *hechos imposables* gravados por el Estado, y otro más severo que impediría establecer tributos autonómicos respecto a *materias imposables* reservadas a las corporaciones locales.

En cuanto a la mayor o menor asunción de un papel activo en materia de creación de tributos propios, tenemos por un lado el caso de aquellas comunidades que, como Baleares o Extremadura, han creado un número mayor de impuestos y han actuado además como innovadoras en materia tributaria, en el sentido de

que han diseñado nuevos impuestos, aplicados sobre materias no gravadas anteriormente (por ejemplo, sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente y sobre estancias turísticas, en Baleares, o sobre suelo sin edificar o depósitos bancarios, en Extremadura) y, en el extremo opuesto, aquellas que, como Castilla y León, no han aplicado ningún tributo propio en toda la andadura del Estado autonómico.

En conjunto, puede apreciarse que la utilización de los tributos propios ha respondido más bien a objetivos de tipo extrafiscal (llevar al mercado agrario las explotaciones ociosas, mejora del medio ambiente hidráulico, defensa del comercio interior y ordenación del territorio o de la actividad turística), siendo relativamente modesta su aportación en términos recaudatorios globales.

Como veremos en el siguiente apartado, un importante desincentivo para el recurso a la imposición propia ha sido el riesgo recaudatorio de estas figuras, debido a la elevada litigiosidad que la Administración central ha desarrollado frente a estos instrumentos de corresponsabilidad fiscal.

III. LOS INCENTIVOS A LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL

Tal como hemos visto en el apartado anterior, la existencia de instrumentos fiscales con capacidad normativa en manos de las haciendas regionales es un requisito esencial para que éstas puedan ejercitar su autonomía fiscal. Al lado de lo anterior, la existencia de una Administración tributaria sobre la que se disponga de capacidad de decisión y el hecho de disponer de capacidad de gestión es otro factor coadyuvante.

Sin embargo, los factores mencionados anteriormente nos definen la condición necesaria para el ejercicio de la autonomía y la corresponsabilidad fiscal, pero en sí mismos no constituyen una condición suficiente para que las CC.AA. adopten un papel activo en términos de política tributaria.

Una cosa es poder obtener más ingresos tributarios, porque se dispone de los instrumentos fiscales adecuados para ello, y otra distinta es tener los incentivos necesarios para utilizar dichos instrumentos. En este último punto es seguramente donde se encuentran actualmente los principales obstáculos para el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal.

A lo largo del tiempo, además de la carencia principal, como fue la ausencia de capacidad normativa sobre los tributos cedidos hasta 1997, se fueron acumulando una serie de obstáculos al ejercicio de la corresponsabilidad fiscal (al nivel en que esta existía en cada momento). Procedamos a repararlos brevemente.

El primer escollo en este sentido fue el recurso de inconstitucionalidad presentado frente al recargo sobre la cuota líquida del IRPF que la Comunidad de Madrid pretendió establecer en 1984. Aunque en 1990 el Tribunal Constitucional avaló la plena constitucionalidad de esta medida (Monasterio y Suarez, 1998: 166-167), durante todo este período existió cierta incertidumbre sobre la posibilidad de establecer recargos autonómicos.

En un plano distinto, cuando se dispuso de capacidad normativa sobre los tributos cedidos, se procedió inmediatamente a echar agua sobre el vino de la corresponsabilidad fiscal, puesto que en marzo de 1998 se acordó por el

CPFF una garantía financiera de evolución de la recaudación autonómica por IRPF al menos en la cuantía en que se incrementara el PIB nominal.

Unido lo anterior a la rebaja del IRPF y a un discurso público deslegitimador del papel de la imposición, el resultado fue que las CC.AA. prefirieron no asumir el coste político de ejercer un papel activo en materia de autonomía fiscal (5) y prefirieron colocarse bajo la protección de las garantías financieras.

Donde los obstáculos al ejercicio de la autonomía fiscal se han multiplicado ha sido en el terreno de los tributos propios de las CC.AA. El problema aquí surge porque prácticamente todas las iniciativas de las CC.AA. para crear nuevos impuestos han sido llevadas al Tribunal Constitucional por la Administración central de un modo tan sistemático que surge la duda de si la incomodidad es respecto a la posible inconstitucionalidad de cierto tributo o al ejercicio de la corresponsabilidad fiscal.

En el momento actual, están recurridos ante el Tribunal Constitucional la práctica totalidad de impuestos autonómicos creados en la última década, en concreto el Impuesto sobre Grandes Superficies Comerciales, creado por el Principado de Asturias en 2002; el Impuesto sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento, creado por Baleares en 2001; el Impuesto sobre Determinadas Actividades que Inciden en el Medio Ambiente, creado por Castilla-La Mancha en 2000; el Gravamen sobre Protección Civil (1997) y el Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales (2001), ambos de la Generalitat de Catalunya; los tres impuestos creados desde 1997 por la Junta de Extre-

madura (Impuesto sobre Producción y Transporte de Energía que Incide en el Medio Ambiente, de 1997, Impuesto sobre Suelo sin Edificar y Edificaciones Ruinosas, de 1998, e Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito, de 2002), y el Impuesto sobre Grandes Superficies navarro, creado en 2001.

En el terreno de los tributos cedidos, aunque desde 2002 se ha avanzado, en el sentido de que se han suprimido en el nuevo sistema de financiación las garantías financieras que antes existían sobre el IRPF, el problema que subsiste es la persistencia de una práctica de reforma fiscal y un discurso político deslegitimador de la imposición personal, y centrado en su reducción.

En ese contexto, es más costoso para las CC.AA., afrontar el coste de las medidas fiscales sobre aumento de los tributos cedidos. Si tenemos en cuenta que la mayoría de las competencias normativas de las CC.AA. se refieren a la imposición directa, la resultante es un escaso incentivo a la asunción de la corresponsabilidad fiscal. En la escasa experiencia que existe desde el inicio del nuevo sistema de financiación, desde el ejercicio 2002, puede comprobarse que las CC.AA. han imitado las pautas tributarias de la Administración central, reduciendo el IRPF autonómico y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, mediante la creación de deducciones propias, mientras paralelamente obtenían mayores recursos mediante el manejo de la imposición indirecta, elevando el tipo de TP y AJD o utilizando el tramo autonómico del IVMDH (aplicado desde 2002 en la Comunidad de Madrid y desde 2004 en las de Asturias y Galicia).

Capítulo aparte merecen las competencias de gestión y admi-

nistración tributaria en relación con la corresponsabilidad fiscal. En un principio, mientras la cesión tributaria se mantuvo en un nivel reducido y sin autonomía fiscal (1980-1996), las CC.AA. disponían de la competencia de gestión sobre los tributos cedidos. Esta situación empezó a cambiar con la cesión parcial del IRPF, que retuvo la gestión de este impuesto en manos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y se ha quebrado definitivamente con la ampliación de la cesión tributaria desde 2002, puesto que los nuevos impuestos indirectos cedidos son gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Dos son los medios de los que dispone la Administración pública para obtener más recursos tributarios; el ejercicio de las competencias normativas o las mejoras de gestión, aumentando los niveles de cumplimiento y reduciendo el fraude.

Dado que desde el ejercicio de 2002 están compartidos entre la Hacienda central y las autonómicas todos los grandes impuestos directos e indirectos del sistema fiscal (a excepción del impuesto de sociedades), no parece infundado sostener que las CC.AA. deberían poder jugar algún papel de relevancia en las decisiones acerca de los medios personales y materiales dedicados a la AEAT y las políticas de gestión e inspección.

No se trata de proponer la sustitución de la actual gestión centralizada de los impuestos compartidos por un modelo de agencias tributarias descentralizadas, dado que no parecen existir ventajas claras de un modelo sobre otro (Vehorn y Ahmad, 1997), pero sí que podría avanzarse en la línea de una Agencia Tributaria Integrada, siguiendo la propues-

ta avanzada en el *Libro Blanco sobre la Financiación Autonómica* (Monasterio et al., 1995; 157-165).

Desde una perspectiva distinta, un acicate para el recurso a la corresponsabilidad han sido los efectos que la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, ha tenido sobre la financiación de las CC.AA. Esta norma, que se aplica plenamente desde el ejercicio 2003, ha supuesto una restricción al endeudamiento, como medio para financiar las inversiones autonómicas. En consecuencia, o se reduce el esfuerzo inversor o las CC.AA. han de generar un mayor ahorro corriente si quieren mantener el ritmo anterior de mejora del *stock* de capital público.

En el medio plazo, más allá de 2006, en que expiran las actuales perspectivas financieras de la UE, el problema se agrava para las CC.AA. de régimen común calificadas actualmente como Objetivo 1, que en su mayoría van a perder esta condición e ir viendo como gradualmente sus recursos para inversión procedentes de los fondos estructurales se van viendo reducidos.

IV. CONCLUSIONES

El sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común ha ido evolucionando claramente en la línea de avanzar hacia mayores niveles de autonomía y corresponsabilidad fiscal.

El elemento principal ha sido la evolución experimentada en la cesión tributaria, que, de concebirse como una mera participación territorializada en una serie de impuestos directos de escasa capacidad recaudatoria, ha pasado a ser, desde 2002, el principal instrumento de financiación del sistema, en el que se ha pasado

a ceder una parte sustancial de los principales impuestos directos (33 por 100 del IRPF) e indirectos (35 por 100 del IVA y 40 por 100 de los impuestos especiales, entre otros), con capacidad normativa amplia en la vertiente de la imposición directa y bastante restringida en el lado de la imposición indirecta.

Paralelamente, el mecanismo de cesión se ha hecho más complejo, lindando en unos casos con la amplitud normativa de los tributos propios (imposición sobre el juego) y, en el extremo opuesto, siendo equivalente a meras participaciones territorializadas en la recaudación (IVA e impuestos especiales armonizados).

Contemplado en perspectiva todo el proceso de cesión tributaria, se parte en 1980 de la cesión de la imposición directa sobre la riqueza y algún impuesto indirecto menor, sin capacidad normativa. Posteriormente, en 1997 se cede parcialmente la imposición directa sobre la renta y se concede capacidad normativa, fundamentalmente sobre fijación de tipos de gravamen.

A partir de 2002, el sistema de financiación vigente actualmente supuso ampliar algo la capacidad normativa en la imposición directa y añadir una amplia cesión de impuestos indirectos, pero sin capacidad normativa en la mayoría de los casos.

De cara al futuro, parece claro que los tributos cedidos serán la principal palanca de la autonomía fiscal. En cuanto a su potenciación, para conseguir un balance más equilibrado entre competencias normativas sobre impuestos directos e indirectos, el desarrollo podría venir por la adopción, como sistema definitivo de IVA en la UE, de un IVA dual o integrado

(Genser, 2003: 743-746) que permita un mayor margen para que los estados miembros puedan compartir su autonomía fiscal en este campo entre la Hacienda central y las regionales.

En cuanto a los recargos, en la situación actual debemos concluir que sólo una defectuosa configuración de la LOFCA tras su última reforma explica su pervivencia, porque su papel está muy limitado. Con la concesión de capacidad normativa en la mayoría de los tributos cedidos y la imposibilidad de establecer recargos donde no existe capacidad normativa sobre tipos de gravamen, ha quedado vaciado de contenido este instrumento de autonomía fiscal.

Finalmente, la creación de tributos propios por parte de las CC.AA. ha visto surgir en el curso de la última década impuestos sobre nuevas materias imposables, como los depósitos en entidades de crédito, la estancia en empresas turísticas, los grandes establecimientos comerciales o los solares sin edificar. Sin embargo, este instrumento de autonomía fiscal ha chocado con el recurso casi sistemático de inconstitucionalidad interpuesto por la Administración central, que ha impugnado la mayoría de los tributos propios creados por las comunidades autónomas. Hasta que no se produzca el fallo del Tribunal Constitucional, no sabremos si las CC.AA. pueden acceder a esas nuevas materias imposables.

En todo caso, y tal como hemos señalado, el eje central de la autonomía y la corresponsabilidad fiscal son los tributos cedidos, que por la amplitud de las bases tributarias son los únicos que pueden proporcionar margen suficiente para que las CC.AA. adapten su política presupuesta-

ria a las restricciones impuestos por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Junto a ellos, y de forma complementaria, los tributos propios permiten intervenir con fines regulatorios y de ordenación en materias competencia de las CC.AA., además de proporcionar recursos fiscales adicionales, si bien de cuantía limitada.

NOTAS

(*) Una versión previa de este trabajo fue presentada en el *Workshop sobre Federalismo Fiscal* celebrado en Sevilla los días 25-26 de marzo de 2004, y organizado por el Instituto de Estudios Fiscales y CentrA. Agradezco a los participantes en este seminario sus observaciones sobre la versión inicial.

(1) Definiciones alternativas, pero coincidentes en esencia con la anterior, son las de «soberanía fiscal» (DAFFLON, 1999: 273-274) o «autonomía fiscal» (OCDE, 1999: 9-12). En este trabajo utilizaremos autonomía fiscal y corresponsabilidad fiscal como sinónimos.

(2) La cesión efectiva supone esencialmente concretar los «puntos de conexión», que son criterios para atribuir territorialmente la recaudación entre las distintas CC.AA., además de delimitar los hechos imposables cedidos y el alcance de las competencias atribuidas a las CC.AA. La Ley de Cesión de Tributos general se completa con leyes de cesión para cada comunidad.

(3) La efectiva cesión de estos impuestos hubiese exigido previamente determinar el modo de aislar la fase minorista de gravamen, asunto que plantea una cierta complejidad en términos de técnica tributaria (MONASTERIO *et al.*, 1995: 136-154).

(4) De hecho, éste se había ampliado por vía judicial, al entender los tribunales que las tasas sobre el juego, que habían sido objeto de recargo, participaban de la naturaleza de los impuestos, y por tanto podrían aplicar sobre ellas las CC.AA. recargos autonómicos.

(5) Aunque sí crearon una serie de deducciones personales y familiares y por adquisición de vivienda, de escaso peso en cuanto a pérdida recaudatoria.

BIBLIOGRAFÍA

ADAME MARTÍNEZ, F. (1996), *Tributos propios de las comunidades autónomas*, Ed. Comares, Granada.

BIRD, R., y GENDRON, P. (1998), «Dual VATs and cross-border trade: Two problems, one solution?», *International Tax and Public Finance*, vol. 5, n.º 3: 429-442.

DAFFLON, B. (1999), «Fiscal federalism in Switzerland», en FOSSATI y PANELLA (1999): 255-295.

FOSSATI, A., y PANELLA, G. (eds.) (1999), *Fiscal Federalism in the European Union*, Ed. Routledge, Londres.

GENSER, B. (2003), «Coordinating VATs between EU member states», *International Tax and Public Finance*, vol. 10, número 6: 735-753.

KEEN, M., y SMITH, S. (2000), «Viva VIVAT», *International Tax and Public Finance*, vol. 7, número 6: 741-751.

MC LURE, C. (2000), «Implementing subnational VATs on internal trade: The compensating VAT (CVAT)», *International Tax and Public Finance*, vol. 7, n.º 6: 723-740.

MINISTERIO DE HACIENDA (varios años), *Informe sobre la financiación de las comunidades y ciudades autónomas*, Madrid.

MONASTERIO, C.; PEREZ, F.; SEVILLA, J., y SOLÉ, J. (1995), *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (Libro Blanco sobre la financiación autonómica)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

MONASTERIO, C., y SUAREZ, J. (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local* (2.ª edición), Ed. Ariel, Barcelona.

OCDE (1999), *Taxing Powers of State and Local Governments*, OCDE, Paris.

PAGANO, G. (2002), *Le financement des régions et des communautés. Solidarité, responsabilité, autonomie et concurrence fiscale*, CRISP, Bruselas.

RUIZ ALMENDRAL, V. (2004), *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

TER-MINASSIAN, T. (ed.) (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Ed. FMI, Washington.

VARSAÑO, R. (1999), «Subnational taxation and treatment of interstate trade in Brazil: Problems and a proposed solution», mimeo.

VEHORN, C., y AHMAD, E. (1997), «Tax Administration», en TER-MINASSIAN (ed.): 108-135.

Resumen

En este artículo se contrastan las enseñanzas que la teoría normativa del federalismo fiscal ofrece sobre las transferencias intergubernamentales con la experiencia española más reciente, derivada de la Ley 51/2004, de Reforma de la Hacienda local, y de la última Ley de PGE para 2004. La conclusión general es que, más que una verdadera reforma que permita el paso de un modelo de financiación a otro alternativo, se trata de un conjunto de medidas que tratan de «compensar», en un sentido amplio, la supresión del IAE, el verdadero motivo de la reforma. Ello permite entender algunas medidas contradictorias, inexplicables si partimos de que las piezas básicas del modelo (competencias y recursos) han de estar relacionadas formando un verdadero sistema, y pronosticar, a diferencia de la intención del legislador, nuevos cambios en el sistema de transferencias generales a los municipios en un futuro próximo.

Palabras clave: transferencias intergubernamentales, Hacienda local, federalismo fiscal, España.

Abstract

In this article we contrast the understanding the normative theory of federalism shows on intergovernmental transfers with the recent Spanish experience derived from the 51/2004 Act of Local Government and from the Budget Act for 2004. The general conclusion is that they constitute not so much a true reform allowing the transit from one financing model to an alternative one, than a set of measures aimed at «compensating», widely speaking, the suppression of IAE, the true reason for reform. This will allow us, first, to understand some of the contradictory measures passed, not comprehensible if we take into consideration that the model's basic elements (competition and resources) have to be related to form a true system and, second, to predict that new changes, in spite of the legislator's intention, will take place in the system of transfers to local governments in the near future.

Key words: : intergovernmental transfers, local finance, tax federalism, Spain.

JEL classification: H77.

LA ÚLTIMA «REFORMA» DE LA PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO: UN ANÁLISIS CUALITATIVO

Francisco PEDRAJA CHAPARRO

Universidad de Extremadura

Javier SUÁREZ PANDIELLO

Universidad de Oviedo

I. INTRODUCCIÓN

EL objetivo de este trabajo es contrastar las enseñanzas obtenidas del planteamiento normativo de las haciendas descentralizadas sobre uno de los instrumentos básicos de la financiación ordinaria, las transferencias, con la experiencia española más reciente; concretamente, con las modificaciones introducidas en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) y de la última Ley de PGE para 2004.

En la evolución de la actual participación municipal en los tributos del Estado (PMTE) es posible apreciar algunos avances. Los principales están asociados a la aprobación de la propia LRHL (Monasterio y Suárez Pandiello, 1998); así, el automatismo en la determinación de su importe a partir de un porcentaje de los tributos del Estado (frente a la tensión e incertidumbre que suponía negociar anualmente su cuantía) y el aumento de esta última en cada revisión quinquenal, exportando, en esos dos aspectos, a la Hacienda municipal el esquema vigente en las comunidades autónomas (CC.AA). Otros se han sucedido aprovechando las mencionadas revisiones quinquenales, como la mejora en la definición de la variable esfuerzo fiscal (eliminando

su segundo componente, que introducía un factor de capacidad de modo contrario al dictado por la teoría, a partir de 1999) o la tendencia hacia la simplificación de los indicadores de necesidad. En todo caso, un análisis detallado de la PMTE, publicado en esta misma revista hace dos años (Pedraja y Suárez Pandiello, 2002), ponía de manifiesto que este instrumento, esencial en la financiación ordinaria municipal, seguía estando necesitado de una profunda reforma. Ese momento parecía haber llegado con la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la LRHL, en la que, aprovechando el cumplimiento de la promesa electoral de suprimir el Impuesto de Actividades Económicas (IAE), el desencadenante de la reforma, se introducen significativos cambios en la regulación de la participación municipal en los tributos del Estado.

Llama la atención el origen exógeno de la reforma, la decisión de suprimir el IAE, frente al históricamente habitual y endógeno de hacer frente a una insuficiencia generalizada de las finanzas municipales. En efecto, con independencia de situaciones puntuales, globalmente, las corporaciones locales en general, y los municipios en particular, vienen liquidando sus presupuestos con ahorro neto positivo y superávit no financiero (Pedraja y

Suárez Pandiello, 2003). El origen exógeno de la pretendida reforma, y la ausencia de un verdadero modelo alternativo al actualmente vigente en la financiación municipal, ayudan a explicar los cambios introducidos y a entender los problemas presentes y futuros de la financiación municipal en general, y de las transferencias generales en particular, que es el objeto de nuestro estudio.

Antes de presentar la estructura del artículo, parece conveniente identificar a la PMTE vigente durante el quinquenio 1999-2003 mediante sus principales rasgos caracterizadores. Se trata de la principal transferencia de la Hacienda central a los municipios y supone, aproximadamente, la cuarta parte del total de sus ingresos no financieros, aunque presenta notables diferencias en su importancia relativa en función del tamaño municipal. Es una transferencia general, es decir, respetuosa con la autonomía desde la perspectiva del gasto (no condicionada), que complementa a los recursos tributarios municipales con una intención de mejorar la suficiencia relativa, y que se distribuye en función de una serie de criterios (necesidad, capacidad y esfuerzo) entre los que no se encuentra, en contra de lo que pudiera parecer por su denominación, el de los ingresos obtenidos en los respectivos territorios.

El trabajo que presentamos tiene la siguiente estructura. Comenzamos examinando las subvenciones generales como instrumento básico en la financiación de las haciendas subcentrales, repasando sus principales objetivos, sus posibles alternativas y las decisiones que deben adoptarse en su diseño. A continuación describimos la nueva regulación de la PMTE, destacando sus diferencias con la correspondiente al quinquenio 1999-

2003. Posteriormente realizamos una primera evaluación cualitativa ordenada de acuerdo con aquellas cuestiones que nos parecen más relevantes, en la que destacamos sus fortalezas y debilidades. Cerramos el estudio con el habitual apartado de consideraciones finales.

II. FINANCIACIÓN MUNICIPAL Y TRANSFERENCIAS GENERALES: ALGUNAS CUESTIONES TEÓRICAS

Tributos, subvenciones y el recurso al endeudamiento constituyen las fuentes básicas de financiación de las haciendas subcentrales. Desde un planteamiento normativo, las subvenciones se justifican por su atención a diversos objetivos (1). Algunas tratan de corregir externalidades interjurisdiccionales aproximando espacialmente la correspondencia entre los beneficios del gasto y los costes de su financiación. Eso sucede, por ejemplo, en aquellas ligadas a proyectos de inversión relacionados con el transporte y el medio ambiente. Con otras se intenta imponer las preferencias de la Hacienda central, bien por una motivación paternalista, asociada a la idea de equidad categórica, bien por objetivos de tipo macroeconómico. En el primer caso, se pretende garantizar un determinado nivel mínimo de prestación de aquellos servicios transferidos considerados esenciales. En el segundo, los objetivos macroeconómicos van desde promover el desarrollo económico en determinados territorios hasta alcanzar un objetivo de déficit y endeudamiento para el conjunto de las administraciones públicas.

Las subvenciones más importantes, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el cualitativo, son aquellas destina-

das a coadyuvar a la suficiencia financiera de las haciendas subcentrales con una vocación niveladora; es decir, a lograr un equilibrio relativo entre las necesidades de gasto y las capacidades fiscales. Equilibrio entendido en un doble sentido, vertical y horizontal.

La *referencia vertical* centra la consecución del equilibrio relativo de necesidades de gasto y capacidades fiscales entre las distintas esferas de la Hacienda pública consideradas globalmente. En este sentido, tales subvenciones tienen una doble justificación. Por una parte, la mayor dificultad de cumplir los exigentes principios de asignación impositiva (2) frente a la facilidad de descentralizar gastos a las haciendas subcentrales, como demuestran experiencias recientes (Litvatck *et al.*, 1998), provoca como resultado una Hacienda central relativamente suficiente comparada con las haciendas subcentrales. Por otra parte (y fundamentalmente), dicho desequilibrio proporciona a la Hacienda central unos recursos necesarios para cumplir objetivos de eficiencia y equidad en un esquema de financiación descentralizada (Boadway, 2001).

La decisión, y el problema fundamental, en este ámbito es determinar la cuantía (y evolución) de la subvención general. No existe una *teoría* establecida que sirva de guía para determinar el tamaño de la subvención (3); en general, se trata de combinar sus ventajas con el inconveniente de que un tamaño excesivo va en contra de la autonomía y la responsabilidad fiscal de las haciendas subcentrales. En la *práctica*, la importancia de estos desequilibrios verticales varía considerablemente de unos países a otros, y es más el resultado de una negociación política que de un cálculo estrictamente técnico.

En relación con la evolución de la cuantía global de los fondos, un requisito que debería cumplirse es el de estabilidad, es decir, el fondo de nivelación no debe sufrir cambios bruscos de dotación de un año a otro y los gobiernos subcentrales deben ser capaces de predecir, aunque sea de forma aproximada, la cuantía de las transferencias que van a recibir. De esta forma se otorga cierta independencia a las haciendas subcentrales respecto a la Hacienda central. Con ese objetivo, parece conveniente, una vez determinada la cuantía de la subvención, asociar su evolución a la de índices que reflejen directa o indirectamente la marcha de los recursos de la Hacienda de la que procede (central).

El *término horizontal* hace referencia al desequilibrio relativo entre las distintas unidades dentro de una determinada esfera de la Hacienda pública (regional, municipal,...), consecuencia de la desigual distribución de las necesidades y capacidades que existe entre dichas unidades. En definitiva, el objetivo genérico de estas subvenciones será cubrir la brecha entre las necesidades de gasto y las capacidades fiscales, y en consecuencia deberían estar directamente relacionadas con las necesidades e inversamente con las capacidades. En el diseño de estas subvenciones caben fórmulas de nivelación diversas. Simplificando, podemos distinguir entre *esquemas con un objetivo explícito de nivelación* (verdaderas subvenciones niveladoras) y *fórmulas distributivas de factores múltiples* (Zubiri, 1995).

En las primeras, aquellas con un *objetivo explícito de nivelación*, se suele diferenciar las *basadas en capacidades y necesidades relativas*, de las *basadas en el esfuerzo fiscal*. Un análisis de las mismas excede las pretensiones de este

trabajo, pero cabe señalar que pueden ser interpretadas como compromisos diferentes en términos de los principios básicos que deben presidir todo sistema de financiación descentralizado; es decir, eficiencia, equidad y sencillez.

De las dos opciones apuntadas, aquellas basadas en las capacidades y necesidades relativas cuentan con un sólido fundamento teórico y una amplia experiencia comparada. En términos de equidad, permiten conseguir unos niveles de cobertura de las necesidades similares para un *determinado esfuerzo*. Desde el principio de eficiencia, son altamente recomendables, ya que la subvención recibida es fija y cualquier desviación del gasto garantizado por la Hacienda central ha de ser financiada íntegramente con los propios impuestos de los gobiernos subcentrales. Por último, una vez superados los problemas asociados a la selección de los índices de necesidad y capacidad, comunes a cualquier tipo de esquema de nivelación, no crean incertidumbres sobre la distribución del fondo y son relativamente fáciles de gestionar y administrar. Una posibilidad alternativa, con el fin de conseguir similares niveles de cobertura de las necesidades *para cualquier nivel de esfuerzo*, consistiría en establecer las transferencias atendiendo al esfuerzo fiscal realizado por cada una de las jurisdicciones. Lógicamente, los resultados que se obtienen aplicando un sistema de estas características dependen de cómo se defina el esfuerzo fiscal (con respecto a un tipo estándar, medio, máximo,...). Las transferencias no serán fijas, sino compensatorias, añadiendo al efecto renta un efecto sustitución, por lo que serán menos valoradas desde la eficiencia. Además es una alternativa que introduce mayores incertidumbres en el sistema de transferencias (bien sobre la cuan-

tía total del fondo, bien sobre las transferencias correspondientes a cada jurisdicción), resultando éste más complejo de administrar y gestionar.

Un esquema basado en *capacidades y necesidades relativas* es el que se sigue, al menos formalmente, en el caso de las CC.AA. La subvención niveladora (Fondo de Suficiencia, en su actual denominación) para cada comunidad autónoma (*i*) se calcula como diferencia entre el gasto garantizado (G^*i) y la recaudación «normativa» de tributos cedidos (en un sentido general) en esa comunidad. Dicho gasto garantizado es aquel que resulta de distribuir los recursos disponibles del sistema (incluyendo la subvención total) de manera que, para un esfuerzo determinado, representado por la recaudación normativa, las CC.AA. puedan alcanzar un nivel de cobertura similar en la prestación de los servicios asumidos. Decimos «formalmente», ya que si bien el anterior diseño responde a un esquema de nivelación de necesidades y capacidades fiscales, cosa distinta es que exista un consenso sobre el gasto garantizado a cada comunidad autónoma y sobre el cálculo de la recaudación normativa.

A diferencia de las anteriores fórmulas, cuyo denominador común es la existencia de un objetivo explícito de nivelación, en las *distributivas de factores múltiples* el objetivo predominante es el de favorecer la suficiencia relativa. Se trata de fórmulas distributivas de factores múltiples que, con una pretensión más modesta, se limitan a dividir la subvención general en partes y a distribuir cada una de ellas sobre la base de índices (de necesidad y/o de capacidad y/o de esfuerzo). En este caso, las decisiones básicas serán la selección de los factores distributivos y los

pesos asignados a cada uno de ellos. A este segundo grupo pertenece la PMTE, la principal subvención de la Hacienda central a los municipios.

Algunas ideas finales sobre la conexión y relación de los sistemas anteriores pueden resultar útiles para las posibles propuestas de reforma del sistema de subvenciones generales a los municipios:

— Una adecuada definición de los índices o factores representativos de las necesidades, capacidades (y/o esfuerzos) es imprescindible, e independiente del tipo de esquema de transferencias generales por el que se opte. En definitiva, una apropiada definición y cálculo de esos factores es una *condición necesaria* para que dichos esquemas alcancen los objetivos propuestos.

— El logro del objetivo de nivelación requiere como exigencia adicional la opción por un esquema que incorpore ese objetivo en el diseño de las transferencias generales (*condición suficiente*). Dicho de otra forma, la aplicación de fórmulas distributivas de factores múltiples en las que los factores de necesidad, capacidad (y/o esfuerzo) estén correctamente definidos no garantiza por sí misma la consecución del objetivo de nivelación.

— Existe una estrecha relación entre la importancia de los desequilibrios (vertical y horizontal) y el tipo de esquema de transferencias, en el siguiente sentido: a medida que se reduzca el desequilibrio vertical, como consecuencia, por ejemplo, de un proceso de cesión de recaudación obtenida en el territorio correspondiente (con o sin capacidad normativa), disminuirá la importancia cuantitativa de la subven-

ción general, pero se hará más explícita la necesidad de nivelación y, en consecuencia, menos compatible con una fórmula distributiva de factores múltiples.

III. MODIFICACIONES EN LA PMTE INTRODUCIDAS POR LA REFORMA DE LA LRHL

Como pusimos de manifiesto en la introducción, la Ley 51/2002 modifica de manera significativa la participación de los municipios en los tributos del Estado vigente en el quinquenio 1999-2003. En un claro paralelismo con el sistema de financiación autonómica, el nuevo sistema de participación municipal nace, según la exposición de motivos de la Ley, «con una vocación de permanencia en el tiempo, tratando de superar las revisiones quinquenales que han venido caracterizándolo».

Desde un único sistema de transferencias generales, con todas sus matizaciones (4), se pasa a otro «dual» que, en función (básicamente) del tamaño municipal, establece un esquema distinto de cálculo de las transferencias generales. A la fórmula distributiva de factores múltiples, vigente en los anteriores quinquenios, que se mantiene con modificaciones para los municipios de menor población y que identificamos como «pequeños municipios», se añade un nuevo sistema para los de población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes y algunos pequeños por razones administrativas (capitales de provincia o de comunidad autónoma), que identificamos como «grandes municipios».

En el caso de los «grandes municipios», la subvención general correspondiente a cada uno de ellos en el año base (2004) es igual a la subvención general del año

2003 aumentada según un nuevo índice de evolución (5), el ITE, es decir, la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las CC.AA. por IRPF, IVA e impuestos especiales armonizados. Dicha subvención en el año base se desdobra, para cada municipio perteneciente a este grupo, en dos componentes:

— Un primer elemento constituido por un conjunto de participaciones «territorializadas» (en unos determinados porcentajes en los rendimientos no cedidos a las CC.AA. de una serie de impuestos estatales: IRPF [1,6875 por 100], IVA [1,7897 por 100] e impuestos especiales armonizados [2,0454 por 100]) (6). Se trata de una simple cesión de recaudación, y no de una cesión de capacidad recaudatoria, ya que en ningún caso se concede a los municipios capacidad normativa (ni de gestión) sobre los anteriores impuestos.

— El segundo elemento, denominado Fondo Complementario, es igual a la diferencia entre la subvención general en el año base y las participaciones «territorializadas» correspondientes a cada municipio; es decir, funciona como una partida de ajuste, formalmente análoga al Fondo de Suficiencia de las CC.AA. y que, como aquél, evolucionará en el tiempo según el índice ITE.

En el IRPF, la asignación de la recaudación municipal se obtiene a partir de la cuota líquida de los residentes en el municipio (punto de conexión), análogamente al criterio utilizado para las CC.AA. (7). La asignación de la recaudación en el caso de los impuestos sobre el consumo (general y especiales) sigue un procedimiento muy indirecto; primero, en función de la importancia del consumo de la comunidad autónoma a la que pertenece el municipio en el consumo

nacional, y segundo, según el peso de la población de derecho del municipio en la de la comunidad autónoma a la que pertenece. En trámite parlamentario, se corrigió la «territorialización» de los impuestos especiales sobre hidrocarburos y labores de tabaco, localizándose directamente en el ámbito municipal (8).

Desde una perspectiva dinámica, las participaciones territorializadas evolucionarán según lo haga la recaudación de los impuestos participados, bien específicamente la del municipio (IRPF e impuestos especiales sobre hidrocarburos y labores de tabaco), o bien la general del conjunto nacional (IVA y resto de impuestos especiales sobre el consumo), así como, en este último caso, según el mayor dinamismo del consumo de la Comunidad autónoma a la que pertenece el municipio con respecto al total nacional y de la población municipal en relación con la de su Comunidad autónoma. El Fondo Complementario, por su parte, evolucionará, como dijimos, según lo haga el ITE.

Para el resto de los municipios («municipios pequeños»), con una población de derecho inferior a 75.000 habitantes, excluidas las capitales de provincia y de comunidades autónomas, se mantiene la actual fórmula distributiva, aunque con algunas modificaciones en relación con el quinquenio anterior (1999-2003).

La subvención general para el conjunto de estos municipios en el año base (2004) se determina actualizándose la correspondiente a 2003 según el ITE, índice de evolución que se mantiene para los siguientes ejercicios y que sustituye al PIB nominal, eliminándose el IPC como garantía de evolución mínima.

Se mantiene, como en el anterior quinquenio, la garantía de que ningún municipio obtendrá una financiación inferior a la recibida como subvención en el último año del quinquenio anterior (2003), y se elimina la garantía de financiación mínima adicional para municipios con población inferior a 5.000 habitantes vigente en el período 1999-2003.

Una vez determinada la subvención general, ésta se descompone en partes, que se distribuyen a su vez en función de una serie de variables que tratan de recoger las diferencias municipales en necesidad, capacidad y esfuerzo. En cuanto a las variables distributivas y sus pesos:

— En las de *necesidad*, se eliminan las «unidades escolares» (cuyo peso era del 2,5 por 100), quedando la población como variable exclusiva y manteniendo su peso del 75 por 100 en la distribución de la subvención general. Los tramos de población, una vez eliminados los superiores a los que se aplica el nuevo sistema de transferencias, se ajustan a aquellos para los que la Ley de Bases de Régimen Local exige competencias adicionales, modificándose al alza, en algunos tramos, los coeficientes de ponderación según puede apreciarse en el cuadro n.º 1.

— La variable *capacidad* recaudatoria (inversa), ahora denominada capacidad tributaria, gana importancia en la fórmula distri-

butiva (del 8,5 al 12,5 por 100), mientras que el *esfuerzo* fiscal la reduce hasta igualar su peso con el de la capacidad (del 14 al 12,5 por 100). No se define en la Ley ni la capacidad tributaria ni el esfuerzo fiscal, tarea que se encomienda a las futuras leyes de Presupuestos (9).

Hay que mencionar un tercer sistema específico para los municipios considerados por la Ley 51/2002 como turísticos, incorporado en la tramitación parlamentaria, y que era uno de los puntos del acuerdo de 21 de noviembre de 2002 entre el Gobierno y la FEMP. Dentro del grupo de «pequeños municipios», aquellos que tengan una población de derecho superior a 20.000 habitantes y cuyo número de viviendas de segunda residencia supere al número de viviendas principales (según el último Censo de Edificios y Viviendas), recibirán una subvención general calculada del siguiente modo. A la subvención general, obtenida de acuerdo con el sistema correspondiente a los «pequeños municipios» en cada año, se le restará la participación territorializada relativa al municipio turístico por los impuestos sobre hidrocarburos y labores de tabaco —siguiendo el procedimiento explicado para el caso de «grandes municipios» en el año base (2004) actualizado según el ITE— y se le añadirá la mencionada participación municipal en dichos impuestos en el año objeto de cálculo. Se trata, en definitiva, de un sistema híbrido del aplicado

CUADRO N.º 1

Tramos	Número de habitantes	Coeficientes (<i>antes</i>)
1.....	De más de 50.000 (y menos de 75.000)	1,40 (1,32)
2.....	De 20.001 a 50.000	1,30 (1,30)
3.....	De 10.001 a 20.000	1,17 (1,17)
3.....	De 5.001 a 10.000	1,17 (1,15)
4.....	Hasta 5.000	1,00 (1,00)

a los «pequeños municipios» (fórmula distributiva de factores múltiples) y del establecido para los «grandes municipios», mediante la cesión de recaudación de una parte de la «cesta» de los impuestos prevista para estos últimos.

Por último, la Ley 51/2002 contempla la revisión cuatrienal del conjunto de municipios que se incluirán en cada uno de los modelos descritos de subvenciones generales que entrarán en vigor en 2004, a diferencia del resto de la Ley, que se aplica desde 2003.

IV. EXAMEN CUALITATIVO DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS

La evaluación del nuevo sistema de subvenciones generales a los municipios tiene su fundamento en el análisis crítico del actual sistema y en el conjunto de propuestas encaminadas a su mejora que hemos realizado en otro lugar (Pedraja y Suárez Pandiello, 2002). En todo caso, se trata de una evaluación cualitativa, ya que no se dispone de la información cuantitativa sobre los resultados del sistema en los últimos años, ni tampoco la presente reforma ha sido acompañada de la información necesaria para cuantificar sus efectos, lo mismo que sucedió, en el ámbito que nos ocupa, con el Informe de la Comisión de Expertos (2002). Sirvan estas líneas para criticar la presente situación de imposibilidad de acceder a la información existente, requisito imprescindible para conocer la realidad objeto de análisis y articular, a partir de ella y con el fundamento de la teoría, mejores alternativas desde los principios que deben orientar la financiación de nuestros municipios.

Ordenamos los comentarios sobre la reforma en diversos apar-

tados en los que recogemos las cuestiones más relevantes del nuevo sistema de participación municipal en los tributos del Estado.

1. El nuevo índice de evolución (ITE)

En su momento señalé la conveniencia de asociar la evolución de la subvención a índices que reflejen, directa o indirectamente, la marcha de los recursos de la Hacienda de la que proceden las transferencias (Hacienda central). En este sentido, tanto el ITAE (índice general del quinquenio, 1994-1998) como el PIB (índice general del último quinquenio) resultarían adecuados. Desde esa posición, carece de sentido seguir manteniendo el IPC como garantía de evolución mínima de las subvenciones. En aras a la coordinación entre las distintas haciendas subcentrales, despejadas las dudas sobre la nueva configuración de la cesión de impuestos en el ámbito autonómico, podría plantearse la idoneidad de sustituir la actual tasa de evolución (el crecimiento del PIB nominal) por el ITE, es decir, el índice fijado para los fondos de suficiencia de las CC.AA. en el último acuerdo de financiación.

Ésa ha sido precisamente la opción elegida para el índice general de evolución, el ITE, tanto para los fondos complementarios (municipios de mayor tamaño, individualmente) como para la nueva PMTE o subvención general (resto de municipios, de manera conjunta). Asimismo, desaparece la garantía de evolución mínima asociada al IPC. Mientras que la eliminación de la última garantía nos parece acertada, la elección del ITE resulta mucho más discutible, por las razones que exponemos a continuación.

Por lo comentado anteriormente, a pesar del interés del ITE,

el PIB nominal tiene algunas ventajas frente al ITE que desaconsejan la elección de este último. La base ITE es mucho más reducida que su antecesora ITAE, ya que, por un lado, desaparecen de la nueva base algunas figuras (por ejemplo, Impuesto de Sociedades y cotizaciones sociales asociadas a la financiación de las pensiones), entre ellas la más dinámica en los últimos años (cotizaciones sociales), y por otro, las que permanecen reducen su importancia debido al avance en el proceso de cesión que ha caracterizado al último acuerdo de financiación autonómico. Una base más pequeña es, *ceteris paribus*, más sensible a cualquier reforma por la Hacienda central de los impuestos que forman la misma. Únase a ello el que tales reformas no constituyen razones legales de modificación de los fondos complementarios o de la subvención general (como sería deseable) y que la dirección de alguna de ellas, como la llevada a cabo en el IRPF, tendrá, entre otras consecuencias, inicialmente una pérdida recaudatoria. En definitiva, se trata de una base más reducida, que resulta especialmente sensible a las reformas de la Hacienda central sin que existan las oportunas compensaciones. Parece entonces más razonable basar la evolución de esos fondos en una magnitud, como el PIB nominal, sobre cuya evolución la Hacienda central no tenga un control directo, y que cuente con la ventaja adicional de que ese dato lo ofrezca un organismo independiente del gobierno central, en este caso el Instituto Nacional de Estadística.

2. Sistema dual de transferencias generales y participaciones «territorializadas»

La aplicación de un sistema diferenciado («dual») de transfe-

rencias generales a los municipios no parece a priori suficientemente justificada. No existen razones objetivas desde las necesidades de gasto (competencias), como sería el caso, por ejemplo, de un pacto local limitado a esos municipios que implicara nuevos traspasos de competencias y, en consecuencia, ingresos (fuentes tributarias/transferencias) diferenciados. Incluso la Ley 51/2002 amplía las horquillas entre las que se pueden determinar los tipos impositivos, eliminando las restricciones existentes por el tamaño de población, lo que supone un avance hacia una generalidad contraria al sentido de la reforma en las transferencias generales. Curiosamente, esta importante novedad de las participaciones territorializadas no fue analizada, ni mucho menos propuesta, por el Informe de la Comisión de Expertos.

Las participaciones territorializadas, al no incorporar elemento alguno de corresponsabilidad fiscal, siguen siendo simples subvenciones en las que se modifica el criterio de distribución. A ello ha de añadirse el discutible criterio de territorialización utilizado en algunos impuestos. En efecto, mientras que para el IRPF resulta relativamente sencillo territorializar la recaudación del impuesto utilizando como punto de conexión las cuotas líquidas de los residentes en el municipio (10), en el caso de los impuestos sobre el consumo (general, IVA y específicos, con la excepción de hidrocarburos y labores del tabaco) se sigue un procedimiento muy indirecto cuyo resultado nada tiene que ver con los consumos (general y específicos) realizados en los municipios correspondientes. Ni siquiera la postura tradicional de descentralizar los impuestos sobre el consumo, asignándolos a la Hacienda central y repartiéndolo parte de la recaudación en

función del consumo relativo de cada territorio (Pedraja y Salinas, 2001), como se ha hecho por ejemplo con las CC.AA., parece posible en este caso ante la dificultad de obtener el consumo a escala municipal. Incluso la LPGE 2004 (artículo 69. Uno) contempla la circunstancia de que, ante la imposibilidad de territorializar los mencionados impuestos especiales, se siga el discutible procedimiento previsto para el resto de impuestos indirectos.

Desde una *perspectiva estática*, debemos añadir a la dificultad de territorialización de la mayoría de las figuras impositivas el que la garantía de la subvención recibida con el esquema anterior supone consolidar las diferencias e inequidades existentes, especialmente favorables para los municipios de mayor tamaño, ya que no se introduce un verdadero sistema de nivelación. Se comprueba la relación anteriormente comentada entre la reducción del desequilibrio vertical (por la nueva cesión de recaudación vía participaciones territorializadas) y la incompatibilidad con el mantenimiento de la fórmula distributiva de factores múltiples, pero el cálculo del Fondo Complementario se obtiene por diferencia con la antigua transferencia general. Es decir, no se calcula como diferencia de un gasto garantizado que permita obtener unos niveles de cobertura de los servicios (competencias) similares para un determinado nivel de esfuerzo y, en consecuencia, no existe presión alguna de nivelación.

El exceso de financiación relativa de los municipios de mayor tamaño, que ahora se consolida, es fruto del importante peso que tiene la población en la fórmula distributiva, junto con la exagerada diferencia del coeficiente asociado al tramo de mayor po-

blación (para más de 500.000 habitantes), que prácticamente dobla al del anterior tramo (de 100.000 a 500.000 habitantes): 2,80 frente a 1,47 en el quinquenio 1999-2003. Aunque es cierto que las economías de escala desaparecen para esos tramos de población (11), esa diferencia no se corresponde con mayores competencias, exagera los posibles costes de congestión, no tiene base empírica alguna (12) y no soporta la comparación desde una perspectiva comparada (13).

Desde una *perspectiva dinámica*, las transferencias finales dependerán, en primer lugar, de la importancia relativa de cada nuevo componente en relación con la antigua PMTE (IRPF, IVA, impuestos especiales armonizados y Fondo Complementario), que será diferente para cada municipio, y en segundo lugar, de las respectivas tasas de evolución de cada uno de esos componentes (IRPF e impuestos especiales sobre hidrocarburos y labores de tabaco municipal, la general del conjunto nacional para el IVA y resto de impuestos especiales armonizados sobre el consumo, así como, en este último grupo, según el dinamismo relativo de la población municipal con respecto a la de la respectiva comunidad autónoma e ITE para el Fondo Complementario). Es fácil intuir que en el medio plazo se producirán diferencias significativas en la financiación de los municipios (tanto dentro de este grupo como entre municipios pertenecientes a grupos distintos) sin justificación objetiva (competencias asignadas, capacidad fiscal atribuida, ejercicio de corresponsabilidad, etc.), al margen de un criterio de nivelación y con el inconveniente de que el sistema pretende ser permanente (no revisable por quinquenios, como hasta ahora).

3. La fórmula distributiva de factores múltiples («pequeños municipios»)

A diferencia de los «grandes municipios», para los que se garantiza individualmente una subvención en el año base (2004) igual a la recibida en 2003 y actualizada según el ITE, para los «pequeños municipios» la garantía en el año base es, estrictamente, la subvención recibida en 2003. Lo que se actualiza, con el mismo índice ITE, es la subvención general, pero el resultado final para cada uno de ellos depende de la aplicación de la fórmula distributiva. En definitiva, una discriminación más entre los dos grupos de municipios.

La eliminación de la garantía específica de financiación para determinados municipios (menores de 5.000 habitantes) nos parece adecuada, aunque, como argumentamos anteriormente, un sistema de estas características (distributivo de factores múltiples) no garantiza la nivelación, y es, por tanto, compatible con situaciones de relativa suficiencia (insuficiencia) financiera para casos particulares. Hay además en la fórmula actual un largo camino por recorrer en la correcta definición y cálculo de los factores distributivos; en este sentido, pueden apreciarse aspectos positivos y negativos en la nueva regulación.

Comenzando por los aspectos positivos, éstos se concentran en el índice de necesidad. La eliminación de la variable «unidades escolares» y el consiguiente mantenimiento de la población como factor exclusivo de necesidad han de ser bienvenidos. Asimismo, el tratar de ajustar los tramos poblacionales a aquellos para los que la legislación (Ley de Bases de Régimen Local) contempla com-

petencias adicionales también nos parece acertado.

Los pasivos se refieren fundamentalmente a los factores de capacidad tributaria y de esfuerzo fiscal. Resulta sorprendente que variables estructurales del modelo, como sucede con los anteriores elementos, no se definan en la Ley y se remita su delimitación a las futuras leyes de Presupuestos. Ese vacío es más grave por un doble motivo. El primero, porque la definición y el cálculo de tales factores tienen serias deficiencias, especialmente en el caso de la inversa de la capacidad recaudatoria. El segundo, porque las modificaciones de la Ley 51/2002 afectan especialmente a la posible definición de esos elementos de la fórmula distributiva.

La variable «inversa de la capacidad recaudatoria» utiliza datos globales por tramos de población, obteniendo diferencias inter-tramos cuya relevancia, en una fórmula de transferencias, es difícil entender. Además, la distribución de las cantidades asignadas a cada tramo en función de la población relativa de cada municipio ignora las posibles diferencias de capacidad que sin duda existen entre los municipios de cada tramo. Sin embargo, el problema fundamental está en la definición de la variable, ya que ésta se calcula a partir de los derechos liquidados por los capítulos 1 a 3 de los ingresos, con lo que se confunde la capacidad fiscal con el resultado del ejercicio de la autonomía sobre la capacidad fiscal (esfuerzo). El cambio de denominación, en la Ley, de capacidad recaudatoria a capacidad tributaria parece ir en la buena dirección. Por otra parte, los capítulos de ingresos considerados plantean problemas adicionales. No tiene mucho sentido incluir en un índice de capacidad impuestos potestativos

(al margen de que su comportamiento errático no parece adecuado para la estabilidad que debe caracterizar a estos índices); con ello castigamos a los que tienen más capacidad porque aplican esos impuestos. Además, los ingresos que siguen el principio del beneficio (como las tasas, los precios públicos, etc.) deben omitirse en el cálculo de la capacidad fiscal, y ello con independencia de que su importancia y evolución viene además sesgada por las nuevas formas de gestión de los servicios públicos locales.

En cuanto al esfuerzo fiscal, su principal justificación descansa en la idea de «ayudar al que se ayuda». Es discutible incluir el esfuerzo fiscal en fórmulas distributivas de factores múltiples, más aún cuando ni siquiera existe una variable distributiva de capacidad, como hemos visto que sucede con la actual PMTE. A veces se utiliza el factor esfuerzo fiscal, con carácter transitorio, cuando no existe tradición en el ejercicio de la autonomía por parte de los gobiernos subcentrales. En el caso de nuestros municipios, la exigencia obligatoria de una serie de impuestos y la constatación de que la capacidad normativa disponible se ejerce de forma significativa y generalizada debilita aún más la consideración de la variable esfuerzo fiscal. Teniendo en cuenta lo anterior, somos partidarios de eliminar el esfuerzo fiscal, limitando las variables distributivas a factores de necesidad y capacidad (cuantos menos mejor), con lo que conseguiremos un sistema de transferencias más simple y transparente.

En todo caso, en el quinquenio 1999-2003, el índice utilizado (a diferencia del de capacidad) sí refleja de manera aproximada la idea de esfuerzo, en la medida en que relaciona la recaudación máxima

con la realmente obtenida para un conjunto de impuestos municipales. Concretamente, se define como la suma ponderada de una serie de impuestos (IBI, IAE, IVTM e IIVTNU) más los cocientes de los tipos reales (o cuotas tributarias reales) y los tipos máximos (o cuotas tributarias máximas) fijados por el municipio en función de una serie de características (población, etc.). No obstante, en su concepción y cálculo existen deficiencias que deberían ser superadas:

— Las ponderaciones de cada figura en el cálculo del esfuerzo son «internas», es decir, son los pesos que tienen los mencionados impuestos en la recaudación del municipio para el que se calcula dicho esfuerzo. Esto hace que la variable sea manipulable (apostando por el esfuerzo máximo en una figura concreta y «olvidándose» del resto de impuestos). La solución sería «externalizar» las ponderaciones utilizando el peso de cada impuesto en la recaudación para el total de los municipios (o, al menos, para los del tramo correspondiente).

— En algunas figuras (IVTM e IIVTNU) no se tienen datos y se presume de manera automática un valor 1 (esfuerzo máximo) para todos los municipios. Tal forma de proceder sesga al alza los índices obtenidos. Se deben utilizar datos reales y no la ficción del esfuerzo máximo para determinadas figuras. Adicionalmente, sería conveniente que en el cálculo del esfuerzo se utilizasen exclusivamente los impuestos obligatorios lo que otorgaría una mayor homogeneidad a la comparación.

No deja de ser curioso el límite cuantitativo que se establece a la variable esfuerzo fiscal. El valor que se obtenga del esfuerzo fiscal, para cualquier municipio, no podrá superar el quíntuplo del menor va-

lor alcanzado en los ayuntamientos del tramo correspondiente a los de mayor población (más de 500.000 habitantes). En definitiva, la reforma debería dirigirse hacia el perfeccionamiento de su definición y procedimiento de cálculo, eliminando la extraña exigencia de establecer límites específicos a sus posibles valores, lo que viene a reflejar la desconfianza sobre los resultados que puedan obtenerse mediante este índice.

Como señalamos anteriormente, algunas modificaciones de la Ley 51/2002 en el ámbito tributario afectan seriamente a los anteriores factores, en especial al esfuerzo fiscal.

La supresión del IAE para el 92 por 100 de contribuyentes, según declaraciones oficiales (que deja fuera del ámbito del impuesto a todas las personas físicas y a las jurídicas con un volumen de operaciones menor a 1.000.000 €), hará que en buena parte de los municipios españoles se reduzca a cero el número de contribuyentes por este impuesto. En consecuencia, el IAE deja de tener la suficiente representatividad para ser utilizado dentro del índice de esfuerzo fiscal (14). Tan importante para el ejercicio y evaluación de la responsabilidad fiscal es tener capacidad normativa como que ésta se ejerza sobre un impuesto con una incidencia suficientemente generalizada en el ámbito territorial correspondiente; esto último ya no sucede con el nuevo Impuesto de Actividades Económicas (15).

Teniendo en cuenta la ausencia de datos, el cálculo del esfuerzo fiscal quedaría limitado en la práctica a una sola figura, el IBI (16). En su nueva regulación, existe la posibilidad de establecer tipos diferenciados según el destino de los inmuebles o de elevar la cuota para las viviendas desocu-

padas, así como de un amplio margen de discrecionalidad en la fijación de exenciones y bonificaciones. Todo ello no sólo complica el impuesto y su gestión, sino que dificulta enormemente el cálculo del esfuerzo como cociente entre la recaudación real y la potencial máxima. Tener capacidad normativa sobre un elemento suficientemente perceptible, como el tipo impositivo, es suficiente para favorecer la autonomía sin merma excesiva sobre la sencillez y eficiencia del sistema, a diferencia de lo que se producirá con el diseño del nuevo Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI). Por otra parte, no deja de ser curioso (contradictorio) que simultáneamente animemos al esfuerzo relacionando el cálculo de las transferencias con este factor distributivo y que se permita debilitar la capacidad recaudatoria de los principales impuestos con una proliferación de exenciones y bonificaciones.

En definitiva, introducir una verdadera variable de capacidad y eliminar el esfuerzo fiscal constituyen pasos necesarios en el perfeccionamiento de la actual fórmula distributiva.

La aprobación de la LPGE para 2004 ha introducido cambios que pueden ser juzgados de acuerdo con nuestra anterior discusión.

En cuanto a la capacidad fiscal, por fin se define de forma adecuada como relación entre la base imponible media por habitante del municipio y la de su estrato de población correspondiente. Para su cálculo, sólo considera el IBI lo que parece adecuado, en la medida que elimina impuestos potestativos y tasas y precios públicos, pero se queda corto al no incluir el resto de impuestos obligatorios. En todo caso, se pone de manifiesto la dificultad de utilizar un impuesto como el IAE, que

ha pasado a ser marginal en este grupo de municipios.

En cuanto al esfuerzo fiscal, limita su cálculo a los impuestos obligatorios (deja fuera al IIVTNU), pero sigue dando valor uno al IVTM y aplicando «ponderaciones internas». Por otra parte «salva» los problemas de aplicación del índice (IBI e IAE) debido a la reforma (Ley 51/2002), cuyos efectos tributarios se producen en 2003, utilizando datos de 2002, lo que, además de resultar sorprendente, permite retrasar la decisión de suprimirlo definitivamente. Al no haberse modificado apenas la definición del esfuerzo fiscal, sigue la desconfianza sobre sus resultados y, en consecuencia, la necesidad de mantener el límite cuantitativo, ahora adaptado al nuevo tamaño poblacional máximo de este grupo (de 50.000 a menos de 75.000 habitantes).

4. El sistema híbrido de los municipios turísticos

El sistema específico establecido para los municipios legalmente caracterizados como turísticos va en contra de la recomendación, que venimos haciendo desde hace tiempo, de no atender situaciones específicas dentro de una subvención general. Resulta además contradictorio eliminar, por una parte, la atención especial a los pequeños municipios y, por otra, introducir la correspondiente a municipios turísticos. ¿Por qué un tratamiento singular a los municipios turísticos y no a los de montaña, a las ciudades-dormitorio, a los municipios con población diseminada, a los que pierden población o a los insulares? La propuesta de reforma habría de encaminarse a delimitar objetivamente las razones que dan lugar a tales situaciones especiales (caracterizarlas), con el fin de que to-

dos aquellos municipios que cumplan dichas condiciones tengan un tratamiento similar, estableciendo el instrumento financiero adecuado para su atención, es decir, subvenciones específicas al margen de la subvención general.

Sin entrar a discutir si deben ser objeto de un tratamiento especial (17), el mecanismo diseñado añade una mayor complejidad al sistema afectando a un número muy reducido de municipios y dejando fuera a algunos acerca de los que caben pocas dudas sobre su carácter turístico (Benidorm, por ejemplo). Será más favorable a los municipios implicados con respecto al de los «pequeños municipios», siempre que la evolución de la recaudación «territorializada» por los impuestos sobre hidrocarburos y labores de tabaco sea mayor que el índice de evolución general ITE, lo que no descarta que puedan resultar perjudicados. En definitiva, cuanto mayor sea la discrepancia entre los índices anteriores y más importante sea la participación territorializada con respecto a la subvención municipal obtenida por el sistema de reparto según variables distributivas, mayores serán las discrepancias de financiación entre uno y otro sistema. Por último, la posibilidad de no disponer de los índices municipales de los mencionados impuestos especiales, prevista en la LPGE 2004, vaciaría de contenido el sistema previsto para estos municipios.

5. Subvenciones generales y compensación del IAE

Siguiendo uno de los puntos del acuerdo de 21 de noviembre de 2002 entre el Gobierno y la FEMP, la Ley 51/2002 recoge, en su disposición adicional décima, la compensación a las entidades

locales por la pérdida recaudatoria como consecuencia de la reforma del Impuesto de Actividades Económicas.

En la fórmula de compensación cabe apreciar aspectos positivos. Hace coincidir al que toma la decisión sobre la modificación del impuesto con el que asume los costes de tal decisión (la Hacienda central). Tiene en cuenta los posibles efectos anuncio, cuyo resultado puede haber sido un aumento de cuotas ante la promesa de supresión del impuesto y su segura compensación (proximidad de elecciones municipales), de manera que se excluyen las modificaciones de los elementos del impuesto desde 1999.

Hay, sin embargo, una diferencia en la compensación del IAE entre grandes y pequeños municipios que dará lugar a una discriminación más entre esos dos grupos. Aunque la compensación (al margen de las dificultades de su cálculo) es individual por municipio, lo que resulta adecuado, su evolución en el tiempo será diferente. Para los «grandes municipios» se incorpora a cada Fondo Complementario, actualizándose según su correspondiente índice de evolución (ITE); esta compensación puede incluso resultar ventajosa, pues es muy probable que ese índice sea superior a la evolución que hubiera tenido un impuesto rígido como el IAE. En cambio, para los «pequeños municipios» la suma de sus compensaciones se añade a la subvención general, que se distribuye, según vimos, en función de una serie de variables y pesos. En definitiva, aunque se garantiza individualmente la pérdida de recaudación por el IAE en el año base, no se producirá para estos municipios actualización alguna de dicha compensación como sucede con los del anterior grupo.

En todo caso, al margen del principio de suficiencia, no deberíamos perder de vista los efectos del cambio en otros principios de la financiación descentralizada, como sucede con el de autonomía. Cuantitativamente, sustituimos la mayor parte de la recaudación de un impuesto por transferencias, y cualitativamente, el impuesto con sus defectos (agudizados en su nueva regulación) se mantiene para unos pocos sujetos pasivos, pero desaparece o se convierte en marginal desde una perspectiva municipal.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Cuando uno repasa las últimas modificaciones legales llevadas a cabo en las transferencias generales (y en la financiación municipal en general) se tiene la sensación de que aquéllas son, fundamentalmente, el resultado inmediato de la compensación, en sentido amplio, de la prometida supresión del IAE más que un conjunto coherente de decisiones que permita el paso del actual modelo de financiación hacia otro alternativo. Es en ese contexto, más que en el de una verdadera reforma, en el que pueden entenderse algunas medidas contradictorias difícilmente explicables si se parte de que las piezas básicas —competencias (necesidades de gasto) y recursos (tributos, transferencias y endeudamiento)— han de estar relacionadas formando un verdadero sistema. En ese sentido, de la inicial supresión sin compensación financiera de un impuesto esencial para los municipios pasamos a su mantenimiento para un reducido número de contribuyentes con compensación financiera (conservando paradójicamente su esencia). Al mismo tiempo, conscientes de la pérdida de autonomía municipal, se pretende suplir aquélla

con la posibilidad de que los municipios modifiquen sus tipos en función de determinadas circunstancias y ampliando las bonificaciones en las principales figuras de la imposición municipal, así como abriendo la puerta a las participaciones territorializadas para algunos ayuntamientos, como si de un cambio en la naturaleza de los ingresos transferidos se tratara.

Reconociendo algunos avances destacables en la nueva regulación de las subvenciones generales, como puede ser la definición adecuada de la variable capacidad (en la LPGE 2004), la utilización de un único indicador de necesidad (población) y la eliminación del IPC como suelo en la tasa de evolución de las transferencias, los defectos e inconsistencias resultan más llamativos, como hemos puesto de manifiesto en nuestro trabajo.

Una fórmula como la actual, que no permite, por su propio diseño, la nivelación, será compatible con situaciones de injusticia, pero no necesariamente asociadas a un determinado grupo de municipios. Por ello, resulta contradictorio eliminar garantías de financiación mínima a los pequeños municipios (lo que nos parece positivo) para a continuación establecer un sistema de financiación específico para los municipios turísticos. Si se quiere acabar con tales injusticias, establézcase un verdadero esquema de nivelación, algo que técnicamente resulta relativamente sencillo y cuyos problemas políticos, derivados del cambio en las transferencias individuales a recibir, podrían suavizarse estableciendo un período transitorio, como se hizo con el traspaso de la sanidad en la financiación de las comunidades autónomas.

El nuevo esquema de participaciones territorializadas para

los municipios de mayor tamaño resulta especialmente criticable. Desde una perspectiva estática, consolida definitivamente las inequidades derivadas de los coeficientes de ponderación aplicados para los municipios de más de 500.000 habitantes (que carecen de justificación teórica y competencial, son contradictorios con la evidencia empírica existente para España y resultan exagerados desde una perspectiva comparada), siguen siendo ingresos transferidos de la misma naturaleza que aquellos a los que sustituyen y plantean serios problemas de territorialización en el ámbito de la imposición indirecta en un espacio como es el municipal. Desde una perspectiva dinámica, amplía el margen de las diferencias en la financiación municipal sin el respaldo (justificación) de nuevas competencias, ejercicio de autonomía (la naturaleza de los ingresos lo impide) y sin previsiones de corrección a medio plazo (el nuevo sistema se caracteriza como permanente).

Tal vez donde mejor se aprecie el olvido del legislador sobre la imprescindible conexión entre los dos instrumentos básicos de la financiación ordinaria, ingresos tributarios e ingresos transferidos, sea en la delimitación y cálculo de los índices de capacidad y esfuerzo fiscal. Al margen del error (¿imposibilidad?) que supone no definir esos dos elementos estructurales de la fórmula distributiva y la remisión a futuras leyes de Presupuestos para su concreción, uno y otro se ven alterados por la supresión del IAE. Las siguientes cuestiones resultan ilustrativas:

— ¿Cómo definir la capacidad, y mucho menos el esfuerzo, con respecto a un impuesto que no existe para ese grupo de municipios o que, en el mejor de los casos, resulta marginal desde su in-

cidencia para el conjunto de contribuyentes-votantes municipales?

— El cálculo de la capacidad fiscal a partir exclusivamente del IBI (como se propone) habrá de superar, además del permanente problema de las revisiones catastrales, el ilusorio avance en el principio de autonomía que complificará notablemente su cálculo.

— ¿Tiene sentido exigir un mayor esfuerzo fiscal para recibir más transferencias e introducir simultáneamente la posibilidad de tratamientos ventajosos en los impuestos municipales vía tipos, bonificaciones, etc.? ¿Tiene sentido una variable distributiva como el esfuerzo fiscal en el cálculo de las transferencias en un cuadro impositivo que viene aplicándose desde hace más de una década con generalidad y evidente ejercicio de la capacidad normativa concedida? Incluso, ¿tiene sentido utilizar datos de esfuerzo fiscal previos a la reforma para distribuir las transferencias después de la reforma?

Estas razones nos llevan a pensar que el nuevo sistema, a pesar de la intención del legislador, está lejos de ser permanente, y deberá ser modificado en un plazo relativamente breve, especialmente si estuvieran disponibles los resultados de la aplicación de esta nueva regulación sobre las transferencias de los municipios, con lo que podríamos añadir a nuestro análisis cualitativo otro de tipo cuantitativo.

NOTAS

(1) Véase, por ejemplo, FISHER (1997), TERMINASIAN (1997) y MONASTERIO Y SUÁREZ PANDIELLO (1998).

(2) MUSGRAVE (1983), OATES (1996) y NORREGAARD (1997), entre otros.

(3) En los últimos años han aparecido algunos trabajos en esta dirección que tratan de

calcular el tamaño óptimo del desequilibrio vertical para modelos sumamente simples (BOADWAY y KEEN, 1996).

(4) Particularidades que suponen las atenciones a situaciones específicas (Madrid, Barcelona, La Línea de la Concepción, municipios integrados en el Área Metropolitana de Madrid y los que integraron, hasta su extinción, la Corporación Metropolitana de Barcelona), financiación mínima garantizada para pequeños municipios, mayor suficiencia relativa de los grandes municipios (por sus exagerados coeficientes de ponderación de la población), etcétera.

(5) En el quinquenio 1999-2003 el índice de evolución era el crecimiento del PIB nominal a precios de mercado, con una garantía mínima igual al índice de precios al consumo.

(6) La nueva configuración de la transferencia para este grupo de municipios se ajusta más a la denominación de *participación*, en la medida en que incluye ingresos obtenidos en los territorios de los correspondientes municipios.

(7) El criterio de residencia es similar al establecido para las CC.AA., pero referido, lógicamente, al ámbito municipal y sin las cautelas derivadas por el posible cambio de residencia por motivos fiscales, al no contar los municipios, como dijimos, con capacidad normativa sobre el impuesto.

(8) Concretamente, en el Impuesto sobre Hidrocarburos según el índice de entregas de gasolinas, gasóleos y fuelóleos en el término municipal respectivo, ponderadas por los correspondientes tipos impositivos, y en el Impuesto sobre las Labores del Tabaco según el índice de ventas a expendedorías de tabaco en el término municipal correspondiente.

(9) Aunque en la exposición de motivos de la Ley 51/2002 se indica que se modifica la definición del inverso de la capacidad recaudatoria, lo que se hace es remitir a las futuras leyes de Presupuestos su posible modificación. Por otra parte, la disposición adicional primera dispone que «las bases imponibles del IBI a considerar en el cálculo del esfuerzo fiscal, a efectos de distribuir la financiación por porcentaje de participación en los tributos del Estado a favor de los ayuntamientos, se corresponderán con el importe de los valores catastrales minorados en la cuantía de la recaudación establecida en esta Ley que, en su caso, corresponda a los inmuebles del municipio en cada ejercicio económico».

(10) Cosa distinta es que territorializar un impuesto progresivo obligaría a que las capacidades fiscales, en un esquema de nivelación, deberían ser más que igualadas. Ello se debe a que con un impuesto progresivo se recauda relativamente más ingreso per cápita en un territorio relativamente rico que en uno relativamente pobre, comparado con la recaudación de un impuesto estrictamente proporcional.

(11) Según el estudio clásico de HIRSCH (1970), las reducciones de coste por aumento de tamaño poblacional para la mayoría de los servicios típicamente municipales desaparecen entre los 50.000 y 100.000 habitantes.

(12) Incluso la escasa evidencia empírica existente en nuestro país es contraria al perfil de coeficientes de ponderación legalmente establecidos (BOSCH y SOLÉ, 2003).

(13) En Alemania, por ejemplo, la diferencia de coeficientes por tramos de población es mucho menor que en España, y esos coeficientes se aplican por escalones (no por tramos, como en España), con lo que se evita el *error de salto*. En definitiva, obviando el ajuste existente por densidad, si comparamos el aumento de valor de un habitante de una población de 510.000 habitantes con respecto a otra de 120.000 habitantes, mientras que en España supera el 90 por 100, en Alemania no llega al 4 por 100.

(14) Son precisamente los «pequeños municipios», a los que se le aplica la fórmula distributiva de factores múltiples, los más afectados por la reforma del Impuesto de Actividades Económicas.

(15) Con respecto al índice de capacidad, su futura regulación si debería contemplar las elevadas diferencias entre municipios que se producirán como consecuencia de la nueva regulación de este impuesto.

(16) Recuérdese que la ausencia de datos ha impedido que en el cálculo del esfuerzo se consideren los restantes impuestos legalmente previstos (IVTM e IVTNU).

(17) Aunque los municipios turísticos requieren unas dotaciones de factores superiores a las de otros municipios para atender a una población muy superior a la de derecho en determinados momentos del año, también cuentan con bases fiscales relativamente más elevadas que las de los municipios no turísticos.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBERÁ, S. (ed.) (1995), *Estado y economía. Elementos para el debate*, Fundación BBV.
- BOADWAY, R. (2001), «Inter-governmental relations: the facilitator of fiscal decentralization», *Constitutional Political Economy*, volumen 12: 93-121.
- BOADWAY, R., y KEEN, M. (1996), «Efficiency and the optimal direction of federal-state transfers», *International Tax and Public Finance*, 3: 137-55.
- BOSCH, N., y SOLÉ, A. (2003), «On the relationship between local authority size and expenditure: Lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain», en FÄRBER, G., y OTTER, N. (eds.), *Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe*, Forschungsberichte, Speyer.
- FISHER, R. C. (ed.) (1997), *Intergovernmental Fiscal Relations*, Kluwer Academic Publishers, Boston.

<p>HIRSCH, W. (1970), <i>The Economics of State and Local Government</i>, McGraw-Hill.</p> <p>INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS (2002), «Informe para el estudio y propuesta de medidas de reforma de la financiación de las haciendas locales», FEMP (www.femp.es).</p> <p>LITVACK, J.; AHMAD, J., y BIRD, R. (1998), <i>Rethinking Decentralization in Developing Countries</i>, Sector Studies Series, Washington, The World Bank.</p> <p>MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998), <i>Manual de Hacienda autonómica y local</i>, Ed. Ariel, Barcelona.</p> <p>MUSGRAVE, R. (1983), «Who should tax, where, and what?», en CHARLES E. McLURE (ed.),</p>	<p><i>Tax Assignment in Federal Countries</i>, Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations: 2-19.</p> <p>NORREGAARD, J. (1997), «Tax assignment», en TER-MINASSIAN, T. (ed.), <i>Fiscal Federalism in Theory and Practice</i>, Washington, D.C., International Monetary Fund: 49-72.</p> <p>OATES, W. E. (1996), «Taxation in a federal system: The tax-assignment problem», <i>Public Economic Review</i> (Taiwan), vol. 1: 35-60.</p> <p>PEDRAJA, F., y SALINAS, J. (2001), «La descentralización del IVA: propuestas, experiencias y enseñanzas», <i>Hacienda Pública Española</i>, Monografía, 2001: 343-358.</p>	<p>PEDRAJA, F., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002), «Subvenciones generales a los municipios: Valoración y propuestas de reforma», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, núm. 92: 120-129.</p> <p>— (2003), «El gasto municipal en España y su financiación: un balance», en <i>El gasto público en la democracia</i>, Instituto de Estudios Fiscales: 111-151.</p> <p>TER-MINASSIAN, T. (ed.) (1997), <i>Fiscal Federalism in Theory and Practice</i>, IMF, Washington.</p> <p>ZUBIRI, I. (1995), «Financiación municipal: Lecciones para España de la teoría y de la experiencia internacional comparada», en BARBERÁ (ed.) (1995).</p>
---	--	--

COLABORACIONES

II.
**FAMILIA Y MERCADO
DE TRABAJO**

Resumen

En este artículo se analizan, de forma global, los cambios experimentados por la familia española en las últimas décadas, utilizando el análisis económico como principal elemento explicativo. Se concluye que tales variaciones reflejan un cambio en el coste de oportunidad de la actividad de las mujeres en el hogar y de la ruptura del contrato matrimonial, y se pronostica una creciente inestabilidad en el matrimonio como consecuencia de estos nuevos precios sombra. Termina el trabajo con algunas reflexiones sobre la política familiar y los efectos no buscados que puede tener si no se analizan adecuadamente las medidas a adoptar.

Palabras clave: familia, división del trabajo, hijos, matrimonio, política familiar.

Abstract

In this article we carry out a global study of the changes undergone by the Spanish family in recent times, using economic analysis as the main explanatory element. We conclude that these variations reflect a change in the opportunity cost of the activity of women in the home and of the rupture of the marriage contract, and we forecast a growing instability in marriage as a result of these new shadow prices. The study concludes with some considerations regarding family policy and the unwanted effects it may have if the measures to be adopted are not analysed properly.

Key words: family, division of work, children, marriage, family policy.

JEL classification: J12, J18, J21.

LA NUEVA FAMILIA ESPAÑOLA: UN ANÁLISIS ECONÓMICO

Francisco CABRILLO

Universidad Complutense

I. LA FAMILIA ANTE EL CAMBIO ECONÓMICO

POCA duda cabe de que tanto la estructura de la familia como la de la economía han experimentado en España cambios muy importantes en las últimas décadas. Resulta interesante, por tanto, para un análisis de la economía española de los últimos veinticinco años, analizar la relación existente entre dichos cambios y plantearse dónde están las causas y dónde los efectos de estas transformaciones. La relación existente entre cambio familiar y cambio económico es clara, y tiene un doble sentido. Por una parte, las modificaciones experimentadas tanto por los niveles de renta como por los costes de oportunidad de determinadas actividades en el ámbito doméstico permiten explicar muchas de las variaciones más significativas de los comportamientos familiares en los últimos tiempos, como la caída de la natalidad, el crecimiento del número de divorcios o las mayores tasas de soltería en determinados grupos. Pero, por otra, al ser la familia la unidad fundamental de oferta de trabajo y consumo, las nuevas estructuras familiares dan origen a pautas diferentes en lo que se refiere a la organización del mercado laboral y a la producción de bienes de consumo.

La familia española ha sabido reaccionar, de forma bastante eficiente por cierto, a la revolución de la tecnología y la producción que ha tenido lugar en la segunda mitad del siglo XX. Estoy convencido de que la nueva estructura de

la familia no puede explicarse por una simple variación de los valores y principios dominantes en una determinada sociedad. Los economistas tendemos a pensar, por el contrario, que una de las causas principales de las transformaciones que han tenido lugar en la familia española es precisamente ese cambio económico que ha hecho variar los costes de oportunidad de muchos comportamientos tradicionales. La teoría económica tiene, por tanto, un papel que desempeñar a la hora de explicar por qué las instituciones sociales, y la familia entre ellas, han evolucionado en el sentido en el que lo han hecho.

La aplicación de la microeconomía al estudio de la familia es bastante reciente, y ha sido sólo en los últimos veinte años cuando se ha realizado en forma regular y sistemática. No quiero decir, desde luego, que con anterioridad no existieran estudios sobre determinados aspectos de la vida familiar realizados desde un punto de vista económico. Parece innecesario recordar los bien conocidos trabajos de Malthus sobre la teoría de la población, o algunos estudios, mucho menos populares, realizados en el siglo pasado sobre la herencia o la estructura de la propiedad familiar. Pero estos trabajos no significaban la incorporación de la institución familiar al núcleo del análisis económico. Y es esto precisamente lo que está haciendo la teoría económica actual, en cuanto considera la institución familiar en relación estrecha con el comportamiento de magnitudes económicas tan im-

portantes como la estructura del consumo o la oferta de trabajo, tanto a corto como a largo plazo, y además analiza sus cambios como consecuencia de las variaciones experimentadas por la tecnología y por determinados precios relativos, principalmente el precio sombra del trabajo doméstico.

Una de las innovaciones más importantes en la moderna teoría económica del consumo consiste precisamente en haber dado entrada a los bienes de producción doméstica en el análisis microeconómico del comportamiento humano. La teoría tradicional parte de un modelo más simple, en el cual una persona sólo tiene dos opciones a la hora de decidir qué hacer con su tiempo. La primera opción consiste en trabajar para una empresa o vender sus propios productos o servicios en el mercado, lo que le proporciona unos ingresos monetarios que posteriormente puede gastar en la adquisición de bienes y servicios cuyo consumo le supone utilidad. La segunda, dedicar su tiempo al ocio, término bajo el cual lo que hemos denominado el enfoque tradicional incluye todo tipo de actividades placenteras que proporcionan a la persona utilidad directamente. Uno de los problemas económicos básicos de alguien que quiera organizar su vida para obtener la máxima utilidad consiste, por tanto, en determinar el número de horas que dedicará a cada uno de los dos grupos de actividades. Las horas empleadas en el trabajo pueden resultar poco atractivas, pero permiten ganar dinero. Las horas dedicadas al ocio resultan, sin duda, mucho más gratas. Pero si la persona en cuestión empleara todo su tiempo en actividades de ocio, no obtendría dinero alguno para adquirir los bienes precisos para vivir y realizar las actividades deseadas. El au-

mento del salario por hora que una persona obtiene en la empresa puede ser interpretado, por tanto, como un aumento del precio-sombra que esta persona debe pagar por una hora de ocio.

La incorporación al modelo de aquellas actividades que, como el trabajo doméstico, no son ni de producción para el mercado ni de consumo complica, y al mismo tiempo enriquece, este sencillo esquema, pero permite encontrar explicaciones más realistas que incluyen explícitamente la división del trabajo en el seno de la familia. Ahora el problema no es sólo elegir entre actividades de trabajo remunerado y ocio, sino también buscar la forma más eficiente de satisfacer las necesidades básicas, que pueden ser cubiertas mediante el trabajo doméstico o mediante bienes y servicios adquiridos en el mercado.

Pero, ¿qué es lo que determina la importante transformación que en nuestro país ha experimentado el trabajo doméstico —y, por lo tanto, la estructura misma de la familia— en los últimos veinticinco años? Un tema ampliamente debatido en los estudios sobre la familia es el del valor relativo de las explicaciones económicas y sociológicas a la hora de analizar los cambios experimentados por la institución familiar en nuestros días. No voy a entrar, sin embargo, en esta discusión, principalmente porque creo que no tiene sentido adoptar posiciones apriorísticas a la hora de explicar un fenómeno social tan complejo. Toda teoría capaz de contribuir a un mejor conocimiento de un determinado fenómeno debe ser tomada en consideración, y sólo la contrastación de la teoría con la realidad nos indicará qué modelos son más interesantes. Y hay que señalar, por fin, que existen puntos de con-

vergencia muy notables entre la sociología y la teoría económica que permiten pensar que en el futuro se pueda llegar a vías de mayor colaboración entre ambas disciplinas. Por poner sólo un ejemplo de especial interés para nuestro tema, creo que la teoría sociológica de la elección racional puede servir como instrumento para un enfoque convergente de muchas de las investigaciones que hoy llevan a cabo tanto sociólogos como economistas.

II. EN QUÉ HA CAMBIADO LA FAMILIA ESPAÑOLA

1. ¿Nos casamos?

A la hora de establecer una relación que implique vida en común, es decir, consumo y producción conjuntos, un hombre y una mujer pueden elegir entre dos alternativas: formalizar tal relación mediante un procedimiento legal y una inscripción registral o simplemente vivir juntos sin ninguna formalidad legal. Llamaremos a la primera solución matrimonio y a la segunda cohabitación.

Hasta hace no mucho tiempo, la elección de la segunda opción implicaba que el hombre y la mujer no podían, en muchos casos porque no querían, acogerse a las normas obligatorias del derecho de familia en lo que respecta a los derechos y deberes de los cónyuges y a los efectos de la disolución de su relación. Hoy las diferencias entre matrimonio y cohabitación son mucho menores, ya que también ésta produce efectos jurídicos, algunos de los cuales son similares a los del matrimonio formal. Pero en nuestros días aún es éste el que tiene mayores implicaciones y da origen a una gama más amplia de obligaciones y derechos de los cónyuges. Los costes de transacción de exigir estos de-

rechos son, además, menores en el caso del matrimonio que en el de la cohabitación, ya que para reclamar determinados derechos como consecuencia de ésta es preciso demostrar que tal relación ha existido y que ha durado un cierto período de tiempo, hechos que el propio matrimonio demuestra por su mera existencia.

¿Por qué preferir una u otra alternativa? En una sociedad tradicional, en la que la cohabitación suponía un importante desprestigio social, especialmente para las mujeres, era difícil encontrar esta forma de convivencia entre aquellas personas que atribuían un valor elevado a su estatus social, y era, de hecho, mucho más frecuente entre grupos de trabajadores que vivían al margen de las convenciones sociales de las clases superiores. En la sociedad española actual, el estigma de la cohabitación ha desaparecido, sin embargo, en gran medida, por lo que tales costes han dejado de condicionar, en la mayoría de los casos, la elección de una u otra alternativa. En nuestros días, la variable determinante de la elección entre matrimonio o cohabitación parece ser, más bien, el grado de estabilidad que la pareja busque, o piense que puede conseguir, en su convivencia. Así existe una correlación directa entre el volumen de inversión que el hombre y la mujer están dispuestos a realizar y la duración esperada del período de convivencia. Como la cohabitación implica menor estabilidad y menores costes de entrada y salida, hay que esperar que quienes cohabitan «arraiguen» menos en su relación que quienes contraen matrimonio formal. Un ejemplo lo encontramos en la decisión de tener hijos. En la sociedad española actual, aunque la cohabitación haya crecido de forma sustancial en las últimas décadas, el porcentaje de parejas ca-

sadas sigue siendo muy superior al de parejas que han preferido la cohabitación, y resulta además que los hogares de quienes cohabitan tienen, en promedio, menos miembros que los de los casados. Mientras la mitad, aproximadamente, de quienes conviven sin casarse no tienen hijos, el porcentaje de matrimonios sin hijos es mucho más reducido.

Dado que los hijos constituyen la inversión conjunta más importante que puede realizar una pareja, es lógico que quienes cohabitan tengan menos hijos y que muchas parejas que han cohabitado durante algún tiempo decidieran casarse precisamente cuando van a tener un hijo. Y esto sigue siendo cierto a pesar del incremento del número de hijos nacidos fuera del matrimonio en proporción con los nacidos de parejas casadas que ha experimentado España en los últimos años.

2. La división del trabajo y el matrimonio

El mercado de trabajo se organizó en las sociedades occidentales sobre la base de que era un objetivo social deseable el que las mujeres casadas permanecieran en sus casas cuidando de su hogar y de sus hijos. Se aceptaba, desde luego, al menos en determinados grupos sociales, el trabajo de las solteras; pero el de las casadas se veía como algo a erradicar en cuanto fuera posible. Por poner sólo un ejemplo de lo extendido de esta idea, baste recordar que en las reivindicaciones salariales de las primeras décadas del siglo pasado era habitual que los sindicatos reclamaran salarios que permitieran a los hombres el mantenimiento de su esposa y de su familia en condiciones razonables, dándose por supuesto que aquélla sólo trabajaría si estas condi-

ciones no se cumplían. Y durante muchos años se aceptó en España la idea de que era conveniente pagar salarios diferentes a personas que realizaban el mismo tipo de trabajo en función de las cargas familiares de cada uno de ellos.

Hoy nos encontramos con un panorama totalmente diferente. Y lo novedoso no es tanto que las mujeres, solteras y casadas, trabajen como el hecho de que se plantee a menudo como objetivo social el que, en el seno de la familia, tanto el marido como la mujer trabajen en el mercado y se repartan, a partes iguales, las labores domésticas y de cuidado de los hijos. Parece claro que, de momento, tal reparto igualitario de labores domésticas existe sólo en el papel, como indican todos los estudios que en nuestro país se han realizado sobre la división del trabajo en la familia. Pero si algún día se llegara a cumplir este objetivo nos encontraríamos con un fenómeno nuevo en la historia. No ha habido, en efecto, ninguna cultura o civilización conocida en la que tal principio de organización de la vida colectiva haya estado vigente. En todas las sociedades de las que tenemos alguna información la división del trabajo entre hombres y mujeres ha constituido una de las bases de su funcionamiento. En algunos casos, como el de la sociedad urbana occidental moderna, la actividad de las mujeres se ha centrado en el hogar. En otras, como en la mayoría de las culturas del África subsahariana, casi todas las actividades «productivas» e importantes para la supervivencia de la colectividad han estado, en cambio, a cargo de mujeres. Pero, y esto es muy relevante desde el punto de vista de un economista, todas las sociedades han tenido como uno de sus fundamentos algún tipo de división del trabajo en el seno de la familia.

El problema de fondo es que la división del trabajo ha constituido siempre una de las razones fundamentales por las que una determinada persona se decidía a formar una nueva familia. Es razonable, por tanto, pensar que los incentivos a dar tal paso se reducen sustancialmente una vez que la división del trabajo desaparece, o al menos queda muy limitada. El número de matrimonios que se celebran en España se ha reducido sustancialmente en las últimas décadas. Si en 1975 la tasa bruta de nupcialidad (por 1.000 habitantes) era de 7,60, en 2002 se había reducido a 5,07, con un mínimo de 4,92 en el año 1996. Un argumento que suele utilizarse para explicar esta disminución del número de matrimonios es el elevado coste que para una persona joven tendría hoy contraer matrimonio, en parte porque la tasa de paro juvenil ha venido siendo bastante elevada, y en parte porque la vivienda ha alcanzado precios muy altos en los últimos años. Sin negar que estos factores tengan relevancia, es discutible que sean los más importantes. Una visión de nuestro pasado inmediato nos indicará, en efecto, que las condiciones de vida de los jóvenes hace tres o cuatro décadas no eran precisamente mejores que ahora, y si embargo la gente estaba más dispuesta a casarse. La actual situación de hijos viviendo con los padres hasta edades relativamente altas puede explicarse, desde luego, en términos de los costes que para ellos supone la emancipación. Pero también de los menores beneficios que esperan obtener del matrimonio.

Por otra parte, disponemos de abundantes datos que nos indican que el número de personas que viven solas es cada vez mayor, sobre todo en las grandes ciudades. Este hecho puede ser explicado con bastante facilidad des-

de el punto de vista de las conductas optimizadoras de la utilidad, tanto por parte de los hombres como de las mujeres. En lo que a los primeros respecta, la reducción de lo que en la literatura especializada se denominan «servicios maritales» hace disminuir sus incentivos a contraer matrimonio. Y en lo que se refiere a los incentivos que tienen las mujeres para casarse, es fácilmente comprensible que son menores a medida que aumenta su cualificación profesional y las posibilidades que tiene de obtener recursos económicos en el mercado. No es casualidad que en España, como en otros países, las tasas más elevadas de soltería se encuentren precisamente, en el caso de las mujeres, entre aquellas que tienen un nivel profesional más elevado; justamente lo contrario, por cierto, de lo que sucede en el caso de los hombres.

¿Qué sucederá en el futuro? Dado que un regreso a la familia tradicional urbana occidental no tendría hoy ningún sentido, dos son las alternativas que se presentan. En la primera, la división del trabajo en el seno de la familia, con la única excepción de la maternidad, desaparece. En la segunda, probablemente la más realista, las mujeres siguen desempeñando la mayor parte de las actividades de la casa y el cuidado de los hijos, y trabajan en el mercado simultáneamente, mientras un determinado porcentaje de mujeres renuncian a formar una familia y actúan en el mercado en condiciones de igualdad con los hombres. En todo caso, es razonable pensar que un mercado de trabajo que en su día se desarrolló en el marco de una población activa muy mayoritariamente masculina, que puede dedicar a la empresa casi todo su tiempo por no realizar actividades domésticas, acabará experimentando

cambios importantes. Muchos hombres, y algunas mujeres, seguirán en el próximo futuro dedicando casi todo su tiempo a actividades de mercado. Pero otros hombres asumirán un mayor papel en las actividades de la casa; y un número creciente de mujeres buscará empleos que sean compatibles con las actividades domésticas.

3. Y mucha gente rompe el contrato

Desde una interpretación contractual del matrimonio, el divorcio debe entenderse como una ruptura de contrato. El análisis económico de la contratación ha prestado gran atención al problema de la ruptura y a las indemnizaciones que las leyes y los tribunales establecen en caso de incumplimiento. A la hora de prevenir posibles incidencias, pueden ser las partes las que fijen en su contrato los efectos del incumplimiento unilateral o bilateral, o puede dejarse a la ley y a los tribunales de justicia que determinen tales efectos. En el caso del contrato matrimonial, aunque se permite a las partes pactar las condiciones de la separación, la ley suele fijar unas condiciones determinadas y atribuir al juez un papel relevante en la aprobación de los pactos. El papel desempeñado por las normas legales y los jueces en los casos de ruptura del contrato matrimonial tiene dos causas fundamentales. La primera es la general de reducción de costes de transacción que permite la existencia de un derecho de referencia, que hace innecesario pactar antes del acuerdo todas y cada una de las contingencias posibles. La segunda, en cambio, se basa en las peculiaridades del derecho de familia, por las cuales el Estado se atribuye la misión de regular y supervisar las relaciones matrimoniales.

Como en cualquier tipo de acuerdo, el mantenimiento o ruptura del contrato matrimonial depende de los costes y beneficios de una y otra opción. Es posible definir así un divorcio «eficiente» como aquel en el que los beneficios del mantenimiento del matrimonio son inferiores a los beneficios de la ruptura para cada una de las partes. Cuestión distinta es, sin embargo, la condición legal para que se produzca la ruptura del contrato. En principio, si no se exige que ambas partes estén de acuerdo en dar por finalizada la relación, la ruptura del contrato tendrá lugar si una de las partes, o las dos, consideran que la utilidad esperada de dicha ruptura, medida en términos del incremento del bienestar esperado como consecuencia del divorcio, es superior a sus costes. El divorcio eleva el bienestar social si ambas partes mejoran su situación, o, si se acepta la aplicación del criterio de compensación de Kaldor-Hicks, las ganancias de una de las partes son lo suficientemente elevadas como para permitir una compensación a la otra parte, de modo que ésta no quede en una situación peor que la que tenía anteriormente.

En España, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística, se divorciaron el año 2002 algo más de 30.000 parejas, siendo algo más de 54.000 el número de separaciones. Las causas que explican que en una sociedad moderna haya un número de divorcios o separaciones superior al que existe en una sociedad tradicional son, en esencia, las mismas por las que el número de matrimonios es más bajo. En este caso se trata de que los costes de salida se han reducido, especialmente para las mujeres. En una sociedad tradicional puede, en efecto, resultar muy costoso para las mujeres vivir sin un marido, es-

pecialmente si tienen hijos; y estarán dispuestas, por tanto, a conservar el matrimonio incluso en los casos en los que los beneficios esperados de mantenerlo sean muy limitados. Sin embargo, tan pronto como sus posibilidades de obtener ingresos más elevados en el mercado aumentan, los incentivos a romper el contrato matrimonial crecen. En realidad, un matrimonio tradicional suele ser más estable precisamente porque es desigual. Es razonable esperar, por tanto, que, a medida que aumente la igualdad en los matrimonios, crezcan los incentivos para la ruptura y se eleve, por tanto, el número de divorcios.

4. ¡Qué caro resulta tener hijos!

Los motivos por los que las parejas deciden en nuestros días tener más o menos hijos se han convertido en una de las cuestiones más debatidas en el ámbito de la economía de la familia. El tema resulta tanto más relevante cuanto más se aparta el número de nacimientos de aquel que permitiría un mantenimiento o un crecimiento moderado a largo plazo de la población. Y esta circunstancia puede darse en dos casos bien diferentes. El primero es el crecimiento acelerado de la población que aún experimentan algunos países del tercer mundo, y que hace muy difícil lograr una mejora significativa del nivel de vida de sus habitantes. El segundo, el de los países del mundo occidental, que tienen tasas de fecundidad tan bajas que dan origen a un envejecimiento creciente de sus poblaciones y producirán en el futuro una reducción del número de sus habitantes.

La teoría económica de la familia distingue entre dos diferentes funciones que pueden de-

sempeñar los hijos. De acuerdo con la primera, serían bienes de producción, pero, por otra parte, serían también bienes de consumo. Los hijos han desempeñado, en efecto, el papel de bienes de producción hasta hace no mucho tiempo en el mundo occidental, y lo desempeñan todavía en buena medida en los países del tercer mundo. En una sociedad agraria tradicional, los hijos son una inversión para los padres en cuanto serán aquéllos los que trabajarán las tierras y garantizarán la subsistencia de sus mayores cuando éstos no puedan ya valer por sí mismos. Esta función ha ido perdiendo importancia, sin embargo, a medida que la economía se ha modernizado y han surgido instituciones que permiten a cualquier persona seguir teniendo medios económicos cuando deja de ser productiva y no puede ya obtener ingresos en el mercado. En una sociedad en la que se garantiza el cobro de una pensión tras la jubilación y en la que existen tanto un sistema financiero eficiente como un mercado que permite la comercialización de los bienes inmuebles, la idea de tener hijos como inversión pierde gran parte de su sentido. Los hijos pasan, en cambio, a convertirse en bienes de consumo, en el sentido de que proporcionan, o al menos los padres esperan que les proporcionen, satisfacciones y beneficios de naturaleza muy diversa. Sin estos beneficios, psicológicos en buena medida, no sería posible explicar por qué en las sociedades actuales la gente sigue teniendo hijos, ya que, en términos estrictamente económicos, los hijos son mucho más una carga que una fuente de ingresos, aun contando las posibles ayudas que puedan ofrecer a sus padres cuando éstos alcancen la vejez.

Pese a tales beneficios, los datos indican que las sociedades

occidentales tienen hoy tasas de natalidad muy bajas. Si para que la población de un país se mantenga estable en el largo plazo es preciso que cada mujer tenga, en promedio, 2,1 hijos, en los países de la Unión Europea la fecundidad es mucho más baja, ya que osciló en 2002 entre el 1,88 de Francia y el 1,01 de Irlanda; España tuvo ese año, una tasa de 1,25, la segunda más baja de la Unión, a pesar de haber subido algo desde el mínimo de 1,159 del año 1998. El año 1975 la cifra era, sin embargo, 2,803 hijos por mujer.

¿Por qué una fecundidad tan baja? La respuesta para un economista parece clara. Si los hijos son bienes de consumo, y se aplica también a ellos el principio de la utilidad marginal decreciente, lo que indican estos datos es que para un gran número de padres el coste esperado del segundo o del tercer hijo es superior al beneficio esperado. Si se analiza la última *Encuesta de fecundidad* (realizada el año 1999), se observa que algo más de la mitad de las mujeres españolas con edades entre 15 y 49 años consideraban que dos era el número de hijos que les gustaría tener. Y cuando se les preguntaba por qué habían tenido menos hijos de los deseados, más de un 30 por 100 alegaba insuficiencia de recursos económicos, respuesta a la que habría que añadir otras como necesidad de trabajar fuera de casa, paro de la pareja, carestía de las guarderías o una casa demasiado pequeña. En resumen, la mayoría de las mujeres alegan motivos de carácter económico para explicar que tienen menos hijos de los que les gustaría.

Dado que la renta per cápita ha crecido sustancialmente en España en las últimas décadas, hay que preguntarse por qué lo que no resultaba caro en una sociedad

mucho más pobre ha pasado a serlo en la actualidad. Cuando se habla de que para un matrimonio los hijos resultan muy costosos se está pensando, generalmente, en los gastos monetarios que su crianza y educación exigen. Entre estos gastos monetarios estarían los de alimentación, vivienda, ropa, educación, etc., es decir, todos aquellos que son consecuencia de la adquisición en el mercado de los bienes y servicios necesarios para los hijos. Pero no son éstos los únicos costes, ya que habría que tomar en consideración también al menos otros dos tipos. El primero, el coste físico que para una mujer supone el embarazo, el parto y la lactancia del niño, coste difícil de cuantificar en términos monetarios, pero de indudable relevancia en muchos casos. El segundo, el coste de oportunidad que para una persona, fundamentalmente la madre, supone tener hijos. El coste de oportunidad viene aquí determinado por lo que la madre deja de ganar en otra posible ocupación al tener que dedicarse al cuidado de los hijos. Dicho coste será mayor, por tanto, cuantas más oportunidades tengan las mujeres de ocupar puestos bien remunerados en el mercado de trabajo. Para una mujer sin cualificación profesional el coste de oportunidad de tener hijos será, por tanto, mucho más bajo que para otra con una capacitación técnica elevada. Y la reducción de la tasa de natalidad en el mundo occidental puede explicarse parcialmente como una consecuencia de la innegable mejora de oportunidades para las mujeres en el mercado de trabajo.

Es interesante señalar aquí la asimetría de esta conclusión con respecto a cada uno de los padres. Los datos disponibles parecen indicar que un crecimiento del salario masculino, en condiciones de *ceteris paribus*, tendría como efec-

to un aumento y no una reducción del número de hijos. Por tanto, la variable relevante a la hora de explicar la reducción de la natalidad sería no un aumento del salario en general, sino un crecimiento del salario que las mujeres obtienen en el mercado.

El problema con este argumento a la hora de realizar comparaciones internacionales de tasas de fecundidad es que deberíamos esperar un menor número de niños en aquellos países en los que la participación de la mujer en el mercado de trabajo es más elevada. Y los datos no siempre confirman esta hipótesis. La razón de esta aparente contradicción puede ser que esta teoría, aunque explicativa de la realidad, es incompleta. De hecho, la teoría económica de la familia suele trabajar con un segundo argumento para explicar la caída de la tasa de natalidad en nuestra época: la preferencia de la «calidad» frente al número o la «cantidad» de hijos. Con estos términos se hace referencia a las inversiones de capital humano que los padres realizan en cada uno de sus hijos. Un hijo tendrá así más calidad que otro cuando los padres han invertido en su educación más recursos que en el segundo, entendiéndose por recursos tanto los medios materiales utilizados en su formación como el tiempo dedicado por los propios padres al mismo objetivo.

Los recursos materiales son escasos para la mayoría de las familias, si bien existen algunas cuya riqueza puede hacerlos prácticamente ilimitados en lo que a dar la mejor educación posible a los hijos hace referencia. Pero para todas las familias, incluso las más ricas, el tiempo es un factor escaso. Por lo tanto, existe una relación inversa entre el número de hijos de una familia y su calidad, medida en el sentido arriba explicado.

La preferencia de los padres españoles actuales por la calidad de sus hijos en relación con la cantidad es general y fácilmente comprobable. Aunque haya todavía diferencias significativas entre distintos grupos sociales, en todos ellos puede observarse una preocupación por la formación profesional de los hijos como no se ha dado nunca en la historia. La cuestión es determinar por qué sucede esto. Podría argumentarse que se debe a un simple cambio de preferencias por parte de los padres. Pero parece que es posible explicar también desde la teoría económica tal cambio de preferencias. Partiendo del supuesto básico de que los padres son altruistas, en el sentido de que el bienestar de sus hijos les produce también bienestar a ellos mismos, procurarán que éstos obtengan el mayor éxito posible en la vida. Y para ello será preciso que los hijos se adapten a los cambios experimentados por la sociedad actual, en un mundo en el que la técnica desempeña un papel cada vez más importante, lo que exige una formación muy superior a la que era necesaria en épocas anteriores. Los padres altruistas invertirán, en consecuencia, en el capital humano de cada uno de sus hijos en forma más intensiva que antes. Dada la limitación de recursos antes mencionada y la correlación inversa entre cantidad y calidad, la necesidad de mayores inversiones por hijo en capital humano hará que los padres prefieran reducir el número de hijos para elevar su calidad.

No se ha mencionado hasta ahora uno de los factores que habitualmente se utilizan para explicar la reducción de la natalidad tanto en España como en otros países: el desarrollo y popularización de los métodos anticonceptivos y la mayor facilidad para practicar el aborto que hoy existe en nuestra

sociedad. A diferencia de la opinión pública, que suele atribuir gran importancia a estos factores, los economistas no los consideran argumentos decisivos. Tienen una cierta relevancia, sin duda, en cuanto reducen los costes que para las mujeres tiene abortar o controlar su natalidad. Mejores métodos anticonceptivos y aborto legal implican menos embarazos y menos nacimientos no deseados. Pero, aun reconociendo la importancia de estos embarazos en la natalidad, cabe hacer algunas observaciones. En primer lugar, en lo que se refiere a embarazos no deseados de mujeres no casadas o sin relación estable, principalmente menores, la mayor seguridad que proporcionan los anticonceptivos hace que aumenten las conductas de riesgo, por lo que la posibilidad de quedar embarazadas se reduce menos de lo que disminuiría si se actuara con mayor aversión al riesgo. Además, el uso de estos anticonceptivos exige unos ciertos conocimientos técnicos que no se dan en todos los casos, en especial si se trata de adolescentes. La experiencia de algunos países parece indicar que los mejores resultados en el control de la natalidad mediante el empleo de anticonceptivos se obtiene cuando las mujeres que los usan reciben una formación adecuada, que hoy por hoy no existe en muchas naciones, España entre ellas.

Por otra parte, es un error pensar que todos los hijos que no nacen a causa del empleo de métodos anticonceptivos o abortos suponen una reducción equivalente en el número de nacimientos. La realidad parece ser, más bien, que tales métodos se utilizan con gran frecuencia para establecer las fechas de los nacimientos de acuerdo con los intereses de los padres. No sólo ayudan, por tanto, a controlar el número de hijos deseados mediante una

reducción de costes, sino que sirven también para que esos hijos nazcan cuando conviene. Pero cuál sea el número de hijos deseado parece ser más bien función del coste de oportunidad y de la preferencia por la calidad en el sentido antes comentado.

III. ¿DEBE ACTUAR EL ESTADO?

En el estudio de la economía de la familia hay que tener presente un hecho importante: pese a su carácter de estrictamente privadas, las relaciones familiares han estado siempre estrechamente reguladas por la sociedad en la que se desenvolvían. Esta regulación ha adoptado formas muy diversas según las circunstancias o el momento histórico concreto: preceptos religiosos, normas jurídicas o simples costumbres de aceptación general. La solución específica elegida por cada sociedad en cada período histórico no resulta especialmente relevante a nuestros efectos. Lo importante es que no puede entenderse la lógica de los comportamientos individuales en el seno de la familia sin tener presentes las restricciones a las que siempre han estado sometidos sus miembros.

Puede por ello concluirse que el Estado moderno ha desempeñado un papel positivo en este campo, ya que ha liberalizado en buena medida las restricciones tradicionales que existían a muchos tipos de comportamientos en el seno de la familia. Pensemos, por poner sólo un ejemplo, en los efectos positivos que la desaparición de la discriminación legal de la mujer o la posibilidad de disolver un matrimonio desafortunado mediante el divorcio han tenido en nuestra sociedad. Pero obsérvese que se trata de una política consistente en suprimir limitaciones

que hoy consideramos inaceptables, y no de una política de orientación de la vida familiar por parte del Estado.

El Estado puede, sin embargo, hacer algo más. Algunos estudios sobre la regulación pública de las relaciones familiares han apuntado la idea de que muchas de estas regulaciones incrementan la eficiencia de la familia y el bienestar de sus miembros. El argumento fundamental es la falta de madurez de los niños que, generalmente, impide acuerdos eficientes entre padres e hijos con respecto a las obligaciones mutuas de unos y otros, tanto para el momento presente como para el futuro. Y se añade la idea de que gran número de las regulaciones de todo tipo que afectan hoy a la familia no hacen sino sustituir los acuerdos que se alcanzarían en una negociación libre si los hijos pudieran llevarla a cabo, para lo cual sería preciso que tuvieran no sólo capacidad de hacerlo, sino también información adecuada para ello. Si aceptamos el principio según el cual las normas jurídicas, depuradas a lo largo de un proceso histórico, tienden a ofrecer soluciones eficientes, podría concluirse que la subsistencia de este tipo de regulaciones se debe a su efecto positivo sobre el bienestar de la sociedad. Y en este caso el Estado estaría haciendo ya algo más que eliminar trabas al desarrollo de las instituciones sociales.

Pero cuando se habla de una política activa del Estado en nuestros días se piensa menos en la reforma de normas de derecho privado que en programas de actuación que utilizan como instrumentos los ingresos y gastos públicos. Varias son las razones por las que el Estado puede tratar de subvencionar o favorecer fiscalmente a las familias. Poca duda

cabe de que los sistemas públicos de pensiones presentan serias incertidumbres con respecto a su futuro. Con mucha frecuencia se apunta, en efecto, la idea de que en un futuro bastante próximo no habrá en España suficientes trabajadores que coticen a la seguridad social para pagar las pensiones a un número cada vez mayor de jubilados. De hecho, el principal argumento que, en la mayoría de los países europeos, se utiliza para justificar la conveniencia de elevar la tasa de natalidad y gastar dinero en una política pública dirigida a este objetivo es precisamente el problema financiero de la seguridad social. Y la razón número de trabajadores en activo/número de jubilados se ha convertido en una variable clave para predecir lo que va a pasar en cada uno de los sistemas públicos de pensiones.

Creo, sin embargo, que el problema está mal enfocado cuando se plantea de esta forma, porque el que los trabajadores en activo paguen las pensiones de los jubilados no es algo consustancial a todo sistema de pensiones. Es, más bien, consecuencia de un modelo mal diseñado, en el que se aplican criterios de reparto y no de capitalización. Con un sistema de capitalización, los miembros de una determinada generación no tendrían que soportar los costes de las pensiones de sus mayores, ya que éstas se financiarían en su totalidad por las cotizaciones acumuladas de cada trabajador y su correspondiente rentabilidad.

En contra de esta idea se alega, a veces, que la existencia en el país de un número suficiente de personas en edad de trabajar sería una condición fundamental también para el funcionamiento de un sistema de pensiones basado en la capitalización, ya que sin estos trabajadores no sería posible

obtener rendimientos de los capitales acumulados previamente por los jubilados. Pero el argumento no tiene mucho sentido en una economía global, en la que los capitales no tienen por qué ser invertidos en el mismo país en el que se han generado y en la que el inversor tiene una amplia serie de posibilidades para colocar su dinero con riesgos y rendimientos diversos.

No parece lógico, por tanto, culpar a la reducción del número de hijos por familia y a la estructura de la pirámide de población de un problema cuyo responsable directo es el vigente sistema de seguridad social. Es cierto que la caída de la natalidad nos obliga a enfrentarnos directamente a un problema que, en una sociedad con una población joven y con una elevada tasa de crecimiento, se pondría de manifiesto en mucho menor grado. Pero aunque la caída de la tasa de natalidad ayude a sacar a la luz en toda su crudeza las dificultades de un sistema de pensiones de jubilación basado en el reparto, no hay que buscar en ella la causa principal del problema.

Otra de las razones por las que, en nuestro país, se pide al Estado que ayude a la familia es que esta protección debe ser parte fundamental de toda política social. En este caso, la política de ayuda a la familia no sería sino una parte de la política social del Estado, dirigida a elevar el nivel de vida de los grupos con menos recursos económicos. Otro objetivo, por fin, sería ofrecer incentivos para reforzar determinados tipos de comportamientos en el seno de la familia; concretamente, elevar la tasa de fecundidad si se considera que ésta es demasiado baja. Se trata de dos objetivos difíciles de separar en la práctica, ya que toda política social tendrá, seguramen-

te, efectos natalistas, porque eleva la renta familiar y facilita, por tanto, tener más hijos. Pero son dos tipos de políticas muy diferentes, y si se busca, por ejemplo, el último objetivo —elevar la tasa de fecundidad—, la ayuda a las familias no debería ser condicionada por el nivel de renta de éstas.

Una de las cuestiones más discutidas en el ámbito de la política familiar es la que se refiere a los efectos del gasto público en apoyo a la familia sobre las tasas de fecundidad. La complejidad del tema y la escasez de estudios existentes hace muy difícil evaluar los resultados de una determinada política familiar en este sentido. El hecho de que países como Francia y Suecia, por ejemplo, tengan hoy tasas de fecundidad más altas que España se explica a veces por el resultado de las políticas más generosas de aquellos países en relación con la familia. Desde un punto de vista teórico, es coherente, en efecto, pensar que una reducción del coste de tener hijos hace aumentar la demanda de éstos. Pero lo difícil es determinar en qué grado puede producirse este resultado. En todo caso, conviene llamar la atención sobre el hecho de que, a lo largo de mucho tiempo, España ha venido dedicando cantidades sorprendentemente pequeñas a la política familiar; y sólo en los últimos años parece que la situación ha empezado a cambiar. Los efectos de estas nuevas medidas sobre el nivel de vida de las familias españolas son fácilmente cuantificables, pero sus consecuencias sobre la natalidad son mucho menos claras.

¿En qué sentido la nueva familia obliga a cambiar la política del Estado en este campo? No cabe duda de que la política pública se ha de ver necesariamente modificada por una estructura social tan

cambiante. Con respecto a las políticas que se plantean como objetivo elevar la fecundidad, hay que señalar que la reducción de ésta es, seguramente, el efecto más importante que la nueva estructura de la familia ha producido en nuestra sociedad. Ahora bien, ¿por qué el sector público debería preocuparse de dicha tasa y dedicar una parte de la renta de sus ciudadanos a subvencionar a las familias que tienen hijos? La respuesta, desde el punto de vista del economista, es que sólo se justifica esta intervención pública si existe algún efecto externo positivo que beneficie al conjunto de la sociedad. Es decir, en los casos en los que se beneficien del aumento de la natalidad personas que no tienen hijos y no soporten, por tanto, coste alguno si tal aumento se produce. ¿Existen tales efectos externos positivos en el caso concreto que nos ocupa? No es fácil dar una respuesta definitiva a esta pregunta, que ha constituido un tema de amplia discusión en la literatura especializada.

Ya se ha apuntado que el argumento de las pensiones, que es el más utilizado, es técnicamente muy endeble, aunque si el modelo de reparto se toma como un dato, puede tener alguna justificación. Pero pueden utilizarse otros argumentos. Si los padres obtienen beneficios no estrictamente monetarios de sus hijos, es posible que algo similar ocurra también con las personas sin hijos. Tales personas pueden, en efecto, obtener igualmente ventajas de carácter psicológico o cultural de la existencia de un mayor número de niños. Buena parte de la población española manifiesta preferir vivir en una sociedad en la que el número de niños no sea muy pequeño, aunque individualmente no les interese ocuparse de ellos. Otras personas piensan que si la tasa de fecundidad cae en exceso, en el

futuro será inevitable aceptar la inmigración de personas procedentes de países cuya forma de vida, religión o cultura no les gusta. También en estos casos la producción de hijos generaría para ellos efectos externos positivos.

Si tales efectos realmente existieran, dos serían las soluciones teóricamente posibles para resolver el problema de una tasa de natalidad inferior a la óptima desde el punto de vista social. La primera, un reforzamiento de los derechos de propiedad de los padres sobre sus hijos y sobre los rendimientos de sus inversiones en el capital humano de éstos; la segunda, la existencia de subvenciones que permitan a los padres apropiarse en un grado mayor del beneficio social que producen.

La primera de las soluciones eliminaría el efecto externo, al permitir que los padres se aprovecharan más de las inversiones realizadas en sus hijos. En realidad, todos los efectos externos son debidos a una definición imprecisa de los derechos de propiedad, y teóricamente pueden ser corregidos mediante una aclaración y reforzamiento de éstos. Pero en la práctica tal medida resulta a menudo imposible de aplicar, como sucede en nuestro caso, en el que no parece que los padres puedan hacer valer sus derechos frente al resto de la sociedad si no es por la vía de los ingresos y los gastos públicos. El pago de un subsidio a los padres sería así la única solución real al problema planteado por el efecto externo positivo.

En lo que a la política social respecta, hay que señalar que determinados efectos de los cambios en la familia, como son el crecimiento sustancial del número de madres solteras o de los hogares monoparentales, cuyo cabeza de familia es, generalmente, una mu-

<p>jer, han dado origen a situaciones de pobreza distintas de las tradicionales, que pueden exigir algún tipo de respuesta nuevo por parte del sector público. Es verdad que muchas de estas situaciones pueden haber sido provocadas, o al menos fomentadas, por una política pública inadecuada. Puede argumentarse con toda razón que si ayudamos a las madres solteras por el hecho de serlo, hemos de esperar que en el futuro haya muchas más madres solteras. Y de hecho una de las razones por las que el número de madres solteras es hoy en España sustancialmente más reducido que el de otros países europeos, a pesar del crecimiento acusado experimentado en los últimos años, es, seguramente, que nuestra política social nunca se ha mostrado demasiado generosa ante este tipo de conductas. Pero no cabe duda de que en sociedades que tengan como uno de sus objetivos eliminar los niveles de pobreza más graves la indiferencia puede no ser la mejor solución.</p>	<p>Seguramente la solución a este dilema se encuentra en el diseño de políticas sociales que eviten la creación de incentivos a comportamientos indeseables. Volviendo al ejemplo antes mencionado de las madres solteras, hay que señalar que las ayudas a este colectivo pueden tener muchos efectos positivos, pero pueden también convertir a quienes las reciben en personas dependientes de la seguridad social, sin incentivos para salir del círculo vicioso de la pobreza. Si, ante el aumento del número de madres solteras en nuestro país, se pretendiera diseñar un sistema de medidas dirigidas a apoyar a este colectivo, habría que tener presente que un programa de ayudas que premiará no la pobreza, sino los esfuerzos por salir de ella, resultaría mucho más eficiente que otro que penalizara a aquellas mujeres que fueran capaces de ir saliendo adelante por sí mismas.</p> <p>Puede defenderse, en resumen, que existen argumentos</p>	<p>para justificar, desde el punto de vista económico, la existencia de una política positiva del Estado a favor de la familia, que debe adoptar nuevas formas como consecuencia de que la familia sobre la que incide ya no es la tradicional. Y en tal política los programas de gastos e ingresos públicos desempeñarán, sin duda, un papel muy importante. El desafío está en conseguir que tal política minimice los efectos indeseados y produzca, por tanto, las menores distorsiones posibles en el comportamiento de las personas afectadas en lo que a su actividad laboral respecta. La nueva familia de nuestros días refleja los cambios que se están dando en la economía y en la sociedad, y al mismo tiempo está teniendo influencia en la organización de las actividades de producción y consumo. El sector público debería analizar muy cuidadosamente sus programas de ayuda a la familia para conseguir con ellas mejoras reales en el bienestar de la sociedad.</p>
--	--	---

Resumen

Este artículo describe las reformas del mercado de trabajo español realizadas en el último cuarto de siglo y analiza sus efectos sobre variables tales como el empleo, el paro, su persistencia o la temporalidad. El trabajo concluye con una evaluación de los temas pendientes y las posibles modificaciones de futuro en lo relativo a la reducción de la temporalidad y al cambio en la estructura de la negociación colectiva.

Palabras clave: empleo, paro, temporalidad, negociación colectiva.

Abstract

This article describes the reforms in the Spanish labour market carried out in the last twenty-five years and examines their effects on such variables as employment and unemployment, and their long or short-term nature. The study concludes with an assessment of the items pending and possible future modifications as regards reduced casualisation and alterations in the collective bargaining structure.

Key words: employment, unemployment, casualisation, collective bargaining.

JEL classification: J23, J38, J58, J64.

UNA GUÍA DE LAS REFORMAS DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL EN LA DEMOCRACIA

Julio SEGURA

Universidad Complutense y Banco de España

I. INTRODUCCIÓN

EL objetivo de este artículo es describir los rasgos básicos de la evolución del mercado de trabajo español desde la transición política, evaluar los efectos de sus reformas más relevantes y señalar sus limitaciones. En el epígrafe II se sintetizan las características básicas del mercado de trabajo durante la dictadura; el III se dedica a la reforma de 1984; en el IV se analizan las causas de las altas tasas de paro de la economía española; en los epígrafes V y VI se resumen y evalúan sucesivamente las reformas de 1994 y 1997. Por último, el epígrafe VII se dedica a establecer algunas conclusiones y a señalar temas pendientes. Por la propia naturaleza de este artículo, las descripciones de las reformas son muy sintéticas y se centran en los aspectos que, en opinión del autor, son más relevantes para el análisis del mercado de trabajo, pero en cada una de ellas se cita una bibliografía más amplia, tanto descriptiva como analítica, donde el lector puede encontrar más desarrollados los argumentos y opiniones expuestos (1).

II. LA PREHISTORIA

El mercado de trabajo fue, posiblemente, a lo largo de la dictadura, el más intervenido de todos los mercados españoles (véase Malo de Molina, 1984; Dolado y Malo de Molina, 1985). Los sindicatos eran ilegales, por lo que no

existía negociación colectiva. La huelga y el cierre patronal estaban prohibidos. Cuando no existía acuerdo, el Delegado Nacional de Sindicatos arbitraba el pacto. El intervencionismo gubernamental se extendía, además, a todos los aspectos de la organización interna del trabajo en las empresas.

El objetivo de la intervención era mantener niveles salariales reducidos a cambio de la estabilidad del puesto de trabajo, lo que se lograba dificultando el despido tanto legalmente como por medio de unos elevados costes de rescisión de la relación laboral, y ofreciendo un abanico muy escaso de modalidades de contratación.

Este intento imposible de controlar simultáneamente el precio (salario) y la cantidad (empleo) en un mercado dio lugar a procesos de adaptación peculiares de las empresas. Así, la moderación salarial fue compensada en períodos expansivos por la aparición de diversos complementos y por la amplia utilización de las horas extras, dando lugar a una tendencia al desplazamiento en paralelo de las estructuras salariales dentro de las empresas, de los sectores e incluso en el plano nacional.

Los primeros gobiernos de la transición introdujeron pocas modificaciones en este marco legal si se exceptúa la legalización de los sindicatos en 1977, pero las subidas salariales siguieron sometidas hasta fines de junio de ese año a la Decisión Arbitral Obligatoria,

que establecía automáticamente aumentos salariales en función de la tasa de inflación experimentada en caso de que las partes no llegaran a un acuerdo.

A partir de los Pactos de la Moncloa de 1977, pese a que el ritmo de las reformas institucionales se acelera, particularmente en las áreas fiscal y financiera, el núcleo de la legalidad laboral no se modifica. La razón de ello es la combinación de una delicada situación política y una fuerte crisis económica, que implicaban altos costes políticos de cualquier reforma laboral en la línea de una mayor flexibilización y reducción del intervencionismo en el mercado de trabajo.

Entre 1979 y 1986, con la excepción de 1984, las líneas básicas de la negociación colectiva y de la evolución del mercado de trabajo se determinan mediante acuerdos nacionales entre las cúpulas sindicales, patronales y el Gobierno, o entre dos de estos tres actores, lo que facilitó una relativa moderación salarial y lubricó el proceso negociador, pero no se produjeron cambios institucionales importantes del mercado de trabajo. El único cambio de cierto calado fue el Estatuto de los Trabajadores, que, en lo esencial, no era tanto un cambio sustantivo cuanto una adaptación del marco legal preexistente a las exigencias constitucionales.

¿Cuál era la situación de la economía española en 1984? En ese año, las economías europeas habían comenzado ya un claro proceso de recuperación, pero la española se encontraba instalada aún en plena crisis: la tasa de paro alcanzaba una cifra record del 20,6 por 100 (UE el 10,6 por 100); el crecimiento real del PIB era del 1,5 por 100 (UE 2,5 por 100); el PIB por habitante respecto a la me-

dia de la UE alcanzaba su valor mínimo desde 1967 y, pese a ello, el déficit comercial alcanzaba el 3,4 por 100 del PIB (UE -1,0 por 100); el empleo disminuía al 1,2 por 100, y desde 1974 se había destruido el 15,4 por 100 del total de puestos de trabajo; la inflación duplicaba la media de la Unión Europea.

En este contexto se lleva a cabo la primera reforma relevante del mercado de trabajo español.

III. LA REFORMA DE 1984 (2)

En la grave situación económica descrita, la reforma de 1984 fue un intento de facilitar la contratación y fomentar el acceso al primer empleo de los jóvenes. No se plantearon objetivos de carácter más general en términos de la flexibilización del mercado, ni de la organización del trabajo en las empresas, ni de la ampliación de las materias acordadas en la negociación colectiva en detrimento de las reguladas por ley y, desde esta perspectiva, fue una reforma muy limitada.

La idea central de la reforma era que la existencia de un contrato básico de trabajo de duración indefinida —la contratación temporal sólo se permitía para las actividades de temporada—, con altos costes de despido, retraía la contratación de nuevos trabajadores por parte de las empresas. El argumento era cierto y, dado que los costes políticos de la reducción de los costes de despido de los contratos indefinidos debieron considerarse excesivos, el único instrumento utilizado fue la apertura del abanico de contrataciones, regulando la contratación temporal no causal.

El contrato fundamental fue el *contrato temporal de fomento del*

empleo (CTFE), con una duración máxima de tres años e indemnización fija a su término de 12 días por año trabajado (frente a los 45 ó 20 días del contrato indefinido según la calificación del despido como improcedente o procedente, respectivamente). El CTFE se acompañó de dos nuevas modalidades: los *contratos para la formación y de prácticas*, dirigidos a jóvenes sin y con cualificación, respectivamente, con duración máxima trienal, menores retribuciones y mínimos del tiempo dedicado a la formación y las prácticas.

El CTFE tuvo un éxito que sorprendió incluso a sus defensores: la tasa de temporalidad alcanzó rápidamente el 30 por 100 del total de asalariados, triplicando la media de la UE. Y esto introdujo una alta flexibilidad en la adaptación de las plantillas de las empresas a las condiciones cíclicas: la elasticidad del empleo al PIB que antes de la reforma era de 0,15 (la mitad que en la UE), pasó en 1985 a ser del 0,7 (el doble que en la Unión Europea).

Partiendo de una situación previa a la de 1984, con una tasa de temporalidad muy reducida, era de esperar que los CTFE aumentaran la misma, pero su crecimiento explosivo hay que buscarlo en otras causas que la simple adaptación de las empresas a una tasa de temporalidad normal. Puesto que tanto los trabajadores como las empresas (3) prefieren un contrato indefinido a uno temporal, la única explicación a la alta tasa de temporalidad ha de encontrarse en el menor coste que para la empresa representa un CTFE que uno indefinido. Un componente de ese menor coste se encuentra en la discriminación salarial, pero su cuantía fue a todas luces insuficiente para explicar una tasa de

temporalidad del 33 por 100 (véase Bentolila y Dolado, 1994b). El otro componente es la *diferencia en los costes de rescisión contractual*: fijos, ciertos y muy inferiores en los CTFE que en los indefinidos.

La influencia de los costes de despido sobre el empleo ha sido un factor muy analizado por los economistas (véase Bentolila, 1997b, y para los efectos de la percepción de transferencias por parte de los parados sobre el desempleo, Bentolila, 1997a; Bover, Arellano y Bentolila, 1998, y Bover y Gómez, 1999) y no parece existir duda en que, si bien su nivel óptimo no es nulo, un valor comparativamente elevado penaliza el empleo. En España, la contratación indefinida arrastraba altos costes de rescisión, no sólo por su cuantía (45 días por año trabajado en caso de despido improcedente, con un máximo de 42 mensualidades; 20 en caso de despido procedente), sino por la incertidumbre del proceso de calificación del despido en Magistratura, el alto porcentaje de calificaciones improcedentes (en torno al 85 por 100) y los costes de tramitación (que incluían el abono de los salarios de tramitación). El CTFE ahorraba 33 días de indemnización por año trabajado, y eliminaba prácticamente los costes de tramitación y la incertidumbre sobre la calificación final del despido.

Pero si bien es cierto que la explosión del uso de los CTFE permitió expandir muy rápidamente el empleo, también lo es que generó una aguda dualización entre los ocupados, con dos efectos nocivos. Primero, se consolidó un *núcleo duro de temporalidad*: un tercio de los empleados se veían abocados a una dilatada alternancia de situaciones de empleo temporal-paro-nuevo empleo tem-

poral que, además, conducía a que las empresas no invirtieran en su formación, con lo que su cualificación (uno de los obstáculos a su empleo) seguía siendo insuficiente. En segundo lugar, un efecto perverso en la negociación colectiva en virtud del cual los trabajadores con contrato indefinido (*insiders*) negociaban los convenios y los temporales (*outsiders*) sufrían los eventuales ajustes en el empleo.

Por lo que respecta a los contratos para la formación y en prácticas, aunque facilitaron el primer acceso al trabajo de los jóvenes, fueron utilizados de forma inadecuada por las empresas, como forma de reclutar mano de obra joven y barata. Baste pensar que los contratos de formación se utilizaron mayoritariamente en las actividades agrícolas y en la construcción, sectores cuya cualificación es baja. Y que fueron frecuentes los casos de encadenamiento de contratos, en claro fraude de ley.

En suma, tras la reforma perduraban aspectos muy discutibles de la estructura de la negociación colectiva, de la organización interna del trabajo en las empresas y de la regulación del mercado laboral. Además, no se había abordado el tema de los costes de rescisión de la contratación indefinida. Por último, se había producido una dualización excesiva del mercado de trabajo al perderse el principio de causalidad en la contratación temporal, resultando deseable su reducción.

Pero el problema principal seguía siendo que, pese al fuerte crecimiento del empleo generado en la expansión del quinquenio 1986-1990, la tasa de paro española no rompía la barrera del 15 por 100, duplicando la media de la UE. ¿Por qué?

IV. LOS FACTORES DIFERENCIALES DEL DESEMPLEO ESPAÑOL

En 1973 España presentaba tasas de paro del orden del 2-3 por 100, similares a las de la UE, y cuarto de siglo más tarde duplicaba la media de desempleo de referencia. ¿Qué candidatos hay para explicar este comportamiento? Descontando tanto las diferencias en la evolución de la población activa y de la natalidad como en la dinámica cíclica del empleo (véase Segura, 2001), los economistas han destacado con distintos énfasis las siguientes.

1) *La brecha salarial de principios de la década de los años setenta*. En los primeros años de la década de los setenta, la contención salarial acumulada, el largo período de bonanza económica y la debilidad política de la etapa final de la dictadura condujeron a fuertes crecimientos de los salarios reales españoles y, en la medida en que no se reabsorbieron posteriormente, la brecha salarial real acumulada en 1971-1975 se mantuvo, llegando hasta nuestros días.

Cuál sea la importancia cuantitativa de este factor es discutible, pero no deja de ser significativo que en Nickell (1997) el único país en que es preciso introducir una variable artificial para explicar el comportamiento del mercado de trabajo es España, y que dicha variable es la brecha salarial comentada.

2) Una economía que en un cuarto de siglo reduce su tasa de inflación a una sexta parte y sextuplica su tasa de paro presenta signos evidentes de *shocks* diferenciales de demanda. Existe evidencia de que un elemento diferencial del comportamiento de la economía española en el período

analizado ha sido el mayor coste en términos de empleo de las políticas de demanda instrumentadas: la fuerte contracción monetaria del período 1978-1988 (véase Bentolila y Blanchard, 1990) y, en mayor medida aún, en la crisis de comienzos de la década de los años noventa (véase Blanchard *et al.*, 1995).

3) *La asimetría de efectos de algunos shocks externos.* Por ejemplo, la caída de la productividad total de los factores se traduce en la UE en un aumento tanto de la tasa de participación como de la de desempleo; pero en España se salda sin apenas alterar la tasa de participación y, pese a crecer más que la media de la UE, con una elevación muy superior de la tasa de paro de equilibrio, lo que apunta a un mayor debilitamiento del papel estabilizador del desempleo. Además, existe evidencia razonable de que en el período 1970-1996 la economía española presentó fuentes apreciables de asimetría real respecto a las alemana, francesa y británica, considerando como *shocks* externos los precios internacionales del crudo y el PIB y tipo de interés estadounidenses (véase Ballabriga, Sebastián y Vallés, 1999).

4) *El fuerte aumento de la población activa desde 1986 ha sido casi exclusivamente femenino.* En la medida en que los ingresos femeninos con frecuencia constituyen una segunda fuente de renta familiar, cabe esperar que el salario de reserva de la mujer sea superior al masculino. Si esto es así, puede explicar una parte no despreciable de la evolución de la tasa de paro desde mediados de la pasada década.

5) *La explosión de la temporalidad tras la reforma de 1984* ha favorecido una negociación colectiva de *insiders-outsiders*, y exis-

te una sólida evidencia de que esto ha sido así en la economía española y ha generado una dinámica de los salarios reales poco relacionada con las tasas de paro (véase Bentolila y Dolado, 1994a).

6) Tras 1984, la combinación de *una alta tasa de rotación*, derivada de la temporalidad, y de *una generosa protección al desempleo*, tanto en términos de salarios de reposición como de cobertura de los parados, permite a los trabajadores con CTFE períodos dilatados a lo largo de los cuales alternan la situación de contratado temporal con la de desempleado, sin que por ello sufran apreciablemente sus ingresos medios. Los factores negativos de este comportamiento ya han sido señalados, pero constituye un colchón que permite amortiguar los efectos sociales de las altas tasas de paro.

7) En las expansiones, y con tasas de desempleo cercanas al 20 por 100, se presentan problemas de *adecuación entre vacantes y parados*, lo que en ciertos casos impide cubrir vacantes y reducir el desempleo. El problema aquí reside en la falta de adecuación de la cualificación de los parados a las demandas del mercado de trabajo —*mismatch* formativo— y en la falta de movilidad de la mano de obra —*mismatch* geográfico— (véase Bentolila, 1997b y Arellano y Bover, 1999).

Algunos de estos fenómenos tienen que ver con las instituciones del mercado de trabajo (en particular, la no reabsorción de la brecha salarial, la negociación *insiders-outsiders* y otros efectos de la alta tasa de temporalidad) y otros, relacionados con las perturbaciones, tienen su origen en las políticas de demanda y asimetrías de las perturbaciones externas, pero sus efectos duraderos sobre el des-

empleo sólo pueden explicarse en términos del cambio inducido sobre el comportamiento de los parados (véase Bentolila y Blanchard, 1990). En cualquier caso, tanto los primeros como el hecho de que aún queda sin explicar una parte relevante del diferencial de desempleo español hacen que tenga sentido profundizar en el análisis del marco institucional del mercado laboral.

V. LA REFORMA DE 1994 (4)

En la década 1984-1993 apenas se producen cambios en las instituciones laborales españolas, aunque existen ciertas modificaciones en 1992 y 1993. El fuerte crecimiento del gasto en protección del desempleo iniciado en 1988 y acelerado en 1990 y 1991 condujo a que en 1992 se produjeran algunos recortes en la prestación llamada contributiva. En lo esencial, los requisitos de elegibilidad se endurecieron; el salario de reposición del primer año se rebajó en 10 puntos porcentuales respecto a la situación anterior, y se redujeron ligeramente la duración máxima y en un 25 por 100 del salario mínimo las percepciones de los trabajadores por cuenta propia. Pese a todo, el gasto en prestaciones por desempleo alcanzó en 1993 la cifra record del 3,5 por 100 del PIB, lo que condujo a que ese mismo año se consideraran los ingresos por prestaciones como rentas sujetas al IRPF y se retocasen el pago de cuotas del parado a la seguridad social y los límites mínimos de la prestación.

Pero es en 1994 cuando se plantean por primera vez los problemas del mercado de trabajo de forma integral, alumbrándose una reforma que cabe calificar parcialmente como contrarreforma de la de 1984, al perseguir como

uno de sus objetivos principales reducir la tasa de temporalidad. De nuevo la descripción de la reforma será muy selectiva, y estará articulada en torno a los cinco bloques de problemas fundamentales.

1) En lo relativo a las *modalidades de contratación*, la novedad principal fue la eliminación del CTFE, aunque se concediera una prórroga de 18 meses para eliminar los efectos coyunturales sobre el empleo de una desaparición brusca.

La segunda novedad fue el *contrato de aprendizaje* para los comprendidos entre 16 y 25 años con titulación inferior a la Formación Profesional, que obligaba a dedicar al menos el 15 por 100 de la jornada a tareas de formación, con salarios que podían alcanzar el 70-80-90 por 100 del salario de un trabajador equivalente a lo largo de sus tres años de duración máxima. La protección que ofrecía este contrato era limitada y de carácter no contributivo.

La tercera pieza destacable es el *fomento de la contratación a tiempo parcial*, muy poco utilizada en España por sus restricciones legales, y que se flexibilizó notablemente. Se permitió la contratación a tiempo parcial para cualquier duración de jornada inferior a la habitual, eliminándose el máximo anterior de dos tercios de la jornada considerada habitual en la actividad que se tratara. Se autorizó el cómputo anual de jornada y se fijó una protección social reducida en los contratos de duración marginal, es decir, los de jornada inferior a 12 horas semanales o 48 mensuales. Además, desapareció el contrato fijo discontinuo, que se convirtió en contrato a tiempo parcial indefinido.

2) Respecto a la *rescisión de la relación laboral*, la evidencia acumulada demostraba con nitidez que para incentivar el empleo indefinido frente al temporal era preciso rebajar los costes de despido que soportaban las empresas. Por razones explicables en términos políticos (5), la estrategia elegida para esto fue no modificar las indemnizaciones por despido tratando de reducir otros componentes de su coste.

Para lograr esto, por una parte se facilitaron los aspectos organizativos del despido: desapareció la figura del despido nulo, y se limitó la necesidad de autorización previa a los despidos colectivos, dando una definición más flexible de éstos.

La mayor esperanza se depositó sin embargo en la modificación del art. 52c del Estatuto de los Trabajadores, que define las causas del despido procedente. Junto a las causas ya reconocidas se añadieron las «económicas», entendidas como situaciones en que, aunque no hubiera motivos organizativos o de producción para el despido, las perspectivas futuras de la empresa en el mercado justificaban la reducción de plantilla.

3) En cuanto a la *organización del trabajo*, el avance de la reforma fue significativo porque introdujo elementos importantes de flexibilización en la organización del trabajo dentro de las empresas.

Por una parte, se aceptó que el cómputo de la jornada de trabajo fuera anual —sometido a las normas sobre jornada diaria máxima y tiempo mínimo de descanso—, y desapareció la obligación legal del sobrepago de las horas extraordinarias, que pasó a ser competencia de la negociación colectiva. Por otra parte, las clasificaciones profesionales de

los reglamentos y ordenanzas, que limitaban las posibilidades de movilidad funcional, fueron derogados, encargando su sustitución a los convenios colectivos. Por último, se dieron pasos sustanciales en el tema de la movilidad. La movilidad funcional entre trabajadores que realizaban funciones equiparables se convirtió en potestad de la empresa, y la geográfica trató de fomentarse fijando sólo unos principios genéricos de asunción del coste de traslado por parte de la empresa, pero no de indemnización (6).

4) Desde el punto de vista de los *contenidos de la negociación colectiva*, la reforma de 1994 va en la dirección correcta de ampliarlos, sustituyendo muchas regulaciones legales por acuerdos entre las partes sobre esos temas. La derogación de las viejas Ordenanzas Laborales es un caso claro.

Sin embargo, la propia estructura de la negociación colectiva varió muy poco. Se mantuvo una pluralidad de situaciones heterogéneas en cuanto a la articulación entre convenios de distintos niveles (nacional, de rama, sector, provincial, de empresa) y no se eliminó el principio de aplicación del convenio más favorable en cada caso y materia, aunque la reforma obligó a que en los convenios de mayor nivel se hicieran explícitas las condiciones que habilitaran el descuelgue de las empresas individuales del convenio. Existe bastante evidencia de que dichas condiciones, con frecuencia, o no se llegaron a pactar, o tuvieron un contenido que las hizo poco operativas.

5) Por último, en cuanto a la *organización del mercado de trabajo*, las dos innovaciones fundamentales fueron las relativas a la autorización y regulación de nuevos intermediarios en el mercado

de trabajo y el cambio funcional del Instituto Nacional de Empleo.

Se autorizaron las empresas privadas de colocación no lucrativas y las de cesión de trabajadores. No obstante, al limitarse drásticamente el funcionamiento de las empresas de colocación con fines lucrativos, la competencia efectiva en la intermediación no se desarrolló.

Esto, a su vez, implicó el final del INEM en su papel de monopolista de colocaciones en el mercado de trabajo, mejorando en el proceso de intermediación en el mismo y permitiendo que el INEM pudiera concentrarse en las tareas de formación y control del desempleo, que son las que presentan ventajas en su centralización.

Una *evaluación conjunta* de la reforma de 1994 arroja más luces que sombras. Fue una reforma tardía, ya que las limitaciones y defectos de la anterior se habían manifestado con claridad hacía tiempo, pero estuvo en la línea correcta: tratar todas las áreas relevantes del mercado de trabajo (y no sólo las modalidades de contratación); recuperar el principio de causalidad de la contratación temporal; ampliar sustancialmente los contenidos de la negociación colectiva, derogando la parte más obsoleta de la legislación laboral; flexibilizar la caracterización del despido procedente atendiendo a consideraciones económicas, y no sólo de tutela jurídica del trabajador; fomentar la contratación a tiempo parcial; favorecer la movilidad funcional y geográfica de los trabajadores, y evitar algunos de los aspectos más nocivos de la negociación en cascada.

Sin embargo, no todos estos objetivos se cubrieron de forma

satisfactoria. En buena medida, por las propias limitaciones de la reforma (*v.gr.*: no reducir directamente las indemnizaciones por despido). En parte también porque trabajadores y empresarios decidieron no hacer operativos algunos aspectos de la reforma. Por ejemplo, la movilidad geográfica no se plasmó en su regulación por convenio en la mayoría de los casos, posiblemente porque se encontró más beneficioso para ambas partes aceptar moderación salarial a cambio de que la empresa no aplicara las posibilidades que la reforma abría a la movilidad funcional y geográfica; por otro lado, la sustitución de las viejas ordenanzas y reglamentos se pospuso varios años porque las partes no encontraban especialmente relevante su sustitución una vez derogadas. En parte, por último, por defectos de aplicación como el de la nueva definición del despido improcedente, que chocó con la incapacidad técnica de las magistraturas de Trabajo para evaluar con criterios adecuados la existencia o no de «causas económicas» que justificaran la reducción de plantilla. En estas condiciones, el sesgo de las sentencias siguió siendo el mismo.

Tras la reforma de 1994, los temas pendientes de reforma podían agruparse en tres bloques:

a) El tratamiento conjunto de los costes de despido y la protección del desempleo para favorecer la contratación indefinida y minimizar los incentivos negativos a la búsqueda de empleo que el sistema pudiera generar.

b) La modificación de la estructura de la negociación colectiva (ultra-actividad, articulación en cascada, adaptación a las condiciones particulares de las empresas y, sobre todo, de las pequeñas y medianas).

c) El problema de la caracterización del despido procedente para que tuviera sentido económico y no implicara la desaparición de ningún derecho fundamental de los trabajadores.

VI. LA REFORMA DE 1997

La reforma se articuló en tres piezas legales, estando la principal —el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo— dedicada a la definición de nuevas formas contractuales y a tratar de lograr una redacción más precisa de las causas del despido procedente.

El objetivo declarado de la reforma, como en el caso de la de 1994, era la disminución de la tasa de temporalidad, y el instrumento principal fue el *Nuevo contrato de fomento* (NCF): un contrato indefinido para trabajadores entre 18 y 29 o de más de 45 años que incluía una indemnización por despido improcedente de 33 días por año trabajado, con un máximo de 24 mensualidades. Recuperada ya en 1994 la causalidad en el empleo temporal, el NCF trataba de, utilizando el instrumento de las bonificaciones en las cuotas pagadas a la seguridad social, dinamizar la contratación indefinida.

Un nuevo *contrato de formación* vino a sustituir al existente, limitando la edad máxima de firma (que se redujo de 25 a 21 años), la duración máxima (que pasó de 3 a 2 años), fijando como percepción mínima el SMIG (en vez del 70-80-90 por 100 del salario de un trabajador equivalente), y equiparando este contrato a los ordinarios en cuanto a la prestación por incapacidad laboral transitoria del trabajador.

También se introdujeron algunas modificaciones en la *contra-*

tación a tiempo parcial, reapareciendo los contratos fijos discontinuos, eliminados en la reforma de 1994, e incluyendo en las cotizaciones la totalidad de las contingencias en los contratos de duración marginal.

En cuanto a la calificación del despido procedente, se siguió la estrategia iniciada en 1994 de dar una nueva redacción al artículo 52c del Estatuto de los Trabajadores, añadiendo como causa de procedencia «ya sea por su [la empresa] posición competitiva en el mercado o por exigencias de demanda».

Las dos piezas legales restantes de la reforma —el Acuerdo sobre Negociación Colectiva y el Acuerdo sobre Cobertura de Mínimos— forman un abigarrado conjunto sobre muchos temas menores, de entre los que cabe destacar tres por su mayor trascendencia. En primer lugar, el acuerdo formal de no tratar los mismos temas en distintos niveles de la negociación colectiva. En segundo lugar, la potenciación de los convenios nacionales por rama de actividad como pieza central de la negociación. Por último, la generalización del salario mínimo de entrada a todo el ámbito nacional y todas las actividades.

Existen varios aspectos positivos de la reforma. El primero de ellos proviene de su propio diseño. Frente a las dos precedentes, realizadas por el Gobierno y negociadas después con los agentes sociales (7), la reforma de 1997 fue impulsada por el Gobierno, pero negociada sólo entre los agentes sociales, que tenían desde el comienzo la garantía de que el Ejecutivo la trasladaría textualmente al *BOE*. Cabía por tanto esperar que su implementación fuera efectiva y su conflictividad social fuera nula.

Un segundo aspecto positivo fue el reconocimiento explícito por parte de los sindicatos de que los costes de despido penalizan el empleo indefinido. Esto condujo a una reducción de los mismos en el NCF, aunque no se generalizó esta disminución a los contratos indefinidos ya existentes.

También puede considerarse en el activo de la reforma una redacción más cuidadosa del tantas veces citado artículo 52c del Estatuto de los Trabajadores, que caracteriza el despido improcedente, aunque la estrategia de tratar de dar mayor certidumbre a las decisiones de las magistraturas por la vía de una definición más precisa ya se había mostrado inútil en la reforma de 1994.

Sin embargo, también existen sombras en la reforma. La principal deriva de que constituye un acuerdo entre las partes: aquellos temas en los que el acuerdo no resultó posible, aunque requirieran de modificación, fueron ignorados. El más importante, la estructura de la negociación colectiva, como era de esperar en un acuerdo entre cúpulas organizativas, parte de cuyo poder se deriva de la peculiar relación entre niveles de negociación.

Otro aspecto negativo fue el encarecimiento relativo de la contratación a tiempo parcial y para la formación, por la vía de aceptar que generaran derechos contributivos no justificables como tales, y de generalizar el salario mínimo de entrada para todo el ámbito nacional y todas las actividades.

El tema de la contratación a tiempo parcial fue, además, objeto de una cierta posterior contrarreforma (véase García Perea, 1998), pactada entre el Gobierno y las centrales mayoritarias, que

introdujo nuevas rigideces. En concreto, se volvió a fijar un tope máximo (77 por 100) de la jornada habitual a tiempo completo para calificar la contratación a tiempo parcial; se obligó a que la distribución de la jornada se incluyera en el contrato; se limitaron las horas extraordinarias a casos de fuerza mayor y se equiparó la protección social a la de los contratos a tiempo completo. Esto explica por qué, frente al fuerte crecimiento de la contratación a tiempo parcial tras la reforma de 1994 (que, partiendo de una tasa anual de crecimiento del 17,6 por 100 en 1993, pasó a crecer el 46,8 por 100 en 1994, el 32,7 por 100 en 1995 y el 31,0 por 100 en 1996), la reforma de 1997 redujera dichas tasas (21,9 por 100 en 1997 y 19,4 por 100 en 1998) y, a partir de 1998, las situara entre el 3 y el 7 por 100. No obstante, como porcentaje de la contratación total, la contratación a tiempo parcial ha pasado de representar un 13,7 por 100 en 1993 a alcanzar el 21,3 por 100 en 2003.

Por último, dos aspectos relativos al diseño del NCF. El primero, la exclusión de los parados entre 30 y 45 años, que representaban el 14 por 100 del paro total. Se ha criticado con frecuencia la exclusión de parados entre 30 y 45 años, pero, por razones legales, una forma contractual nueva exige que no sea universal, por lo que la crítica puede ser válida en lo que se refiere a la definición concreta del ámbito personal de aplicación, pero no en lo que respecta a que existan colectivos excluidos de la misma. El segundo, que el Gobierno eligió la vía de fuertes subvenciones para fomentar este tipo de contratación lo que supone altos costes presupuestarios, desequilibrios financieros en la seguridad social y escasa eficacia cuando las subvenciones caducan.

Si el éxito relativo de la reforma se mide en términos de la reducción de la tasa de temporalidad, parece que la de 1997 tuvo mayor éxito que la de 1994. No obstante, la ratio de temporalidad, que alcanzó un máximo del 33,8 por 100 en 1996, sólo ha flexionado hasta el 30,6 por 100 en 2003. Por otra parte, la tasa de rotación sigue siendo muy elevada, e incluso ha crecido ligeramente en los últimos años, pasando de una ratio contratos temporales/contratos indefinidos de 9,8 en 1999 a una de 10,5 en 2003.

En suma, aunque el NCF, con sus menores costes de rescisión y la política generosa de bonificaciones en las cuotas de la seguridad social, ha conducido a que más de dos tercios de las nuevas contrataciones sean indefinidas, la tasa de temporalidad no ha flexionado, lo que ha conducido a un aumento de la tasa de rotación del empleo temporal y a una menor duración media (8).

Una última debilidad de la reforma de 1997 ha sido su efecto nulo sobre la disponibilidad de los parados, clave de cualquier política de empleo. No ha aumentado la tasa media de salidas de la situación de desempleo hacia el empleo. No ha disminuido la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo. Y, por último, las empresas han optado mayoritariamente por declarar voluntariamente, en las 48 horas siguientes al despido, el carácter improcedente de éste para ahorrarse los salarios de tramitación.

VII. CONCLUSIONES Y TEMAS PENDIENTES

El proceso de reforma del mercado de trabajo español, iniciado tardíamente en 1984, optó inicialmente por la estrategia de fa-

vorecer la entrada en el mercado de trabajo abaratando la contratación temporal y rompiendo el principio de causalidad de la misma. El resultado inmediato fue un alto crecimiento de la elasticidad del empleo al PIB, acompañado de una explosión de la tasa de temporalidad que, en pocos años, llegó a situarse en el 33 por 100, triplicando la media de la UE. Las consecuencias negativas de esta dualización del mercado de trabajo, en términos de la dinámica de la contratación colectiva (*insiders-outsiders*) y de la segmentación de un grupo de trabajadores enfrentados a un futuro de escasa cualificación y alternancia de períodos de empleo y paro, así como el convencimiento de que una verdadera reforma del mercado de trabajo debía contemplar otros aspectos que la mera definición de nuevas formas contractuales, condujo a la reforma de 1994.

Las reformas de 1994 y 1997 pueden considerarse contrarreformas de la de 1984 en la medida en que se plantearon como objetivo fundamental la reducción de la tasa de temporalidad generada por esta última. Los respectivos gobiernos partieron de una situación en la que la tasa de temporalidad era muy elevada y fuertemente contestada por los sindicatos, por lo que pudieron ofrecer a éstos aceptar medidas encaminadas a la reducción de la temporalidad y, a cambio de la recuperación del principio de causalidad y la penalización relativa de la contratación temporal, se lograron abordar muchos otros temas hasta entonces vetados por los sindicatos, tales como la flexibilización de la organización interna del trabajo en la empresa (1994), la definición precisa del despido improcedente (1994 y 1997), la reducción de los costes directos de despido (1997), el fo-

mento de la contratación a tiempo parcial (1994 y 1997); o, cuando menos, muy conflictivos, como por ejemplo el fomento específico de la contratación de jóvenes sin cualificación (1994 y 1997), la ampliación del papel de la negociación colectiva en detrimento de la regulación administrativa de las condiciones de trabajo (1994), y otros aspectos descritos páginas atrás.

En los últimos años la economía española ha sido capaz de crear empleo neto con tasas de crecimiento moderadas situadas por debajo del 2,5 por 100. Parte de ello es debido a la mejora de la detección del empleo (y del paro) derivada de los cambios metodológicos de la EPA. Otra parte del mejor comportamiento del mercado de trabajo tras la reforma de 1997, respecto a la de 1994, se debe a la notable mejora de las condiciones de estabilidad macroeconómica y a la mejor combinación de políticas económicas desde el punto de vista del empleo. Pero una parte se debe a las reformas de 1994 y 1997, que, pese a sus limitaciones, han mejorado sensiblemente el funcionamiento del mercado de trabajo español.

Pero, pese a estas mejoras, la tasa de paro sigue siendo la mayor de la UE, al igual que la de temporalidad. Siendo muy selectivo, los dos principales problemas pendientes del mercado de trabajo español son la alta tasa de temporalidad (que alcanzó a fines de 2003 al 52,1 por 100 de los jóvenes entre 16 y 29 años), que está acompañada de una apreciable discriminación salarial, y la inadecuada estructura de la negociación colectiva, especialmente perjudicial para las PYME.

Respecto a la *temporalidad*, su mantenimiento en niveles muy

elevados, una vez recuperado el principio de causalidad de la contratación temporal roto en la reforma de 1984, sólo puede deberse al mayor coste relativo de las contrataciones indefinidas. *La solución del problema debería pasar por mantener el principio de causalidad y dejar que los restantes aspectos se pacten en los convenios colectivos.*

La discriminación salarial debería desaparecer, pero esto sólo es posible dentro del marco de la negociación colectiva. Además sería conveniente adecuar las prestaciones contributivas a que tiene derecho un contratado temporal a su historial contributivo real, más allá de las prestaciones no contributivas.

Las causas del despido y su caracterización como procedente o improcedente, así como la indemnización por rescisión de la relación laboral, también deberían pactarse en convenio. La vía intentada en 1994 y 1997 de definir de forma exhaustiva las causas que habilitan al despido procedente se ha mostrado inoperante. Por ello, lo más eficaz sería que las magistraturas se ocupen del control de legalidad básico, es decir, de dictaminar sobre el exacto cumplimiento y aplicación no abusiva de las cláusulas del convenio relativas a la calificación del despido.

La propia cuantía de la indemnización también debería pactarse. Fijar la indemnización en el convenio abriría la posibilidad de que los trabajadores estuvieran dispuestos a aceptar en una empresa o rama de actividad determinada menores indemnizaciones por despido a cambio, por ejemplo, de reducir el porcentaje de temporalidad.

Por último, un tema conflictivo: el desincentivo a la búsqueda

y aceptación de un puesto de trabajo que suponen ciertos regímenes de protección al desempleo. Como ya se ha comentado, la protección óptima al desempleo no es nula, pero una protección relativamente generosa y duradera es el factor que más negativamente afecta a la probabilidad de salir de la situación de parado (véase Bover, Arellano y Bentolila, 1998, y también Bover y Gómez, 1999). Por tanto, la consideración conjunta de los costes de despido y el seguro de desempleo en la línea de ser incluso más generoso, pero durante un plazo más breve, favorecería la dinámica de entrada en el empleo. Además esto reduciría el gasto protector, aumentaría los ingresos de la seguridad social y permitiría suavizar los efectos sobre los ingresos familiares del despido.

La modificación de la *estructura de la negociación colectiva* ha sido la gran ausente de todas las reformas. Las estructuras de negociación eficientes son aquellas que o bien permiten adaptar exactamente la negociación a la situación de cada empresa individual sin restricciones previas (la descentralizada, *v.gr.* estadounidense), o bien implican una elevada coordinación de la negociación (la centralizada, *v.gr.* sueca) y, por tanto, no erosionan la influencia del desempleo sobre los salarios, favoreciendo mecanismos de persistencia. El sistema español no pertenece a ninguno de los dos modelos descritos, su casuística es enorme, y los niveles de negociación, múltiples (véase García, García y Urtasun, 1999).

Pero también existe un modelo de negociación eficiente intermedio con dos niveles, porque en el nivel más general se puede salvaguardar la coordinación y en el nivel más particular adaptar los

contenidos a la situación concreta de la empresa. Esto, como es obvio, exige que los temas tratados en cada nivel sean distintos.

Por ello, y dada la imposibilidad de cambiar el modelo español por uno totalmente centralizado (o descentralizado), la línea más prometedora se antoja la de *la convivencia entre un convenio de rama, sector o nacional y convenios de empresa en que se definan con precisión, y de forma excluyente, los temas a tratar en cada nivel de negociación* para eliminar el efecto cascada en que cada nivel determina mínimos para el siguiente, lo que evitaría la eficacia general automática de los convenios superiores a la empresa.

NOTAS

(1) Este trabajo se apoya en gran medida en otro más amplio del autor (SEGURA, 2001). Referencias básicas para entender las características del desempleo en Europa y las rigideces del mercado de trabajo asociadas y no asociadas con el desempleo son BEAN (1994); BLANCHARD y WOLFERS (2000), y NICKELL (1997).

(2) Un análisis detallado de la reforma de 1984 puede encontrarse en SEGURA *et al.* (1991) y en BENTOLILA, SEGURA y TOHARIA (1991).

(3) Por razones de fidelización del trabajador, de recuperar la inversión en su formación, etcétera.

(4) Una opinión detallada sobre la reforma puede verse en JIMENO (1996).

(5) Recuérdese que la reforma de 1994, que no logró el acuerdo de los sindicatos, desembocaría en una huelga general.

(6) Un análisis de la importancia de la movilidad geográfica en la explicación de diferenciales de desempleo entre regiones puede verse en BENTOLILA (1997b).

(7) Con éxito moderado la de 1984, apoyada por UGT, pero que terminó siendo el origen de su enfrentamiento posterior con el PSOE, y con un rotundo fracaso conducente a una huelga general la de una década más tarde.

(8) Lo que, unido al hecho de que el endurecimiento de los requisitos de elegibilidad para la percepción de seguro de desempleo de 1992 ha reducido la tasa de cobertura, sobre todo de los contratados temporales, aumentando su precariedad.

<p>BIBLIOGRAFÍA</p> <p>ARELLANO, M., y BOVER, O. (1999), «Learning about migration decisions from the migrants: An exercise in endogenous sampling and complementary datasets», <i>Documento de Trabajo</i> 9908, Servicio de Estudios, Banco de España.</p> <p>BALLABRIGA, F.; SEBASTIÁN, M., y VALLÉS, J. (1999), «European asymmetries», <i>Journal of International Economics</i>, 48: 233-253.</p> <p>BEAN, Ch. R. (1994), «European unemployment: A survey», <i>Journal of Economic Literature</i>, 32 (2): 573-619.</p> <p>BENTOLILA, S. (1997a), «Las decisiones judiciales sobre despidos en España: una perspectiva económica», <i>Cuadernos de Información Económica</i>, FUNCAS, números 128-129: 170-179.</p> <p>— (1997b), «Sticky labor in Spanish regions», <i>European Economic Review</i>, 41 (3-5): 591-598.</p> <p>BENTOLILA, S., y BLANCHARD, O. J. (1990), «Spanish unemployment», <i>Economic Policy</i>, 10: 233-81.</p> <p>BENTOLILA, S., y DOLADO, J. J. (1991), «Mismatch and internal migration in Spain: 1962-86», en <i>Mismatch and Labour Mobility</i> (ed. Padoa-Schioppa), Cambridge University Press: 182-236.</p> <p>— (1994a), «Spanish labour markets», <i>Economic Policy</i>, abril: 53-99.</p>	<p>— (1994b), «Labour flexibility and wages», <i>Economic Policy: An European Forum</i>, 18: 53-69.</p> <p>BENTOLILA, S.; SEGURA, J. y TOHARIA, L. (1991), «La contratación temporal en España», <i>Moneda y Crédito</i>, 195: 225-265.</p> <p>BLANCHARD, O.; JIMENO, J. F.; ANDRÉS, J.; BEAN, C. H.; MALINVAUD, E.; REVENGA, A.; SAINT-PAUL, G.; SNOWER, D. J.; SOLOW, R.; TAGUAS, D., y TOHARIA, L. (1995), <i>Spanish Unemployment, Is There a Solution?</i>, Londres, CEPR.</p> <p>BLANCHARD, O., y WOLFERS, J. (2000), «The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence», <i>Economic Journal</i>, 110: C1-C33.</p> <p>BOVER, O.; ARELLANO, M., y BENTOLILA, S. (1998), «Unemployment duration benefit duration, and the business cycle», Londres, CEPR.</p> <p>BOVER, O., y GÓMEZ, R. (1999), «Nuevos resultados sobre la duración del desempleo de larga duración y la salida a un empleo fijo», <i>Documento de Trabajo</i> 9903, Servicio de Estudios, Banco de España.</p> <p>DOLADO, J. F., y FELGUEROSO (1997), «Los efectos del salario mínimo: evidencia empírica para el caso español», <i>Moneda y Crédito</i>, 204: 213-63.</p> <p>DOLADO, J. F.; KRAMARZ, F.; MACHIN, S.; MANNING, A., y TEULINGS, C. (1996), «The economic impact of minimum wages in Europe», <i>Economic Policy</i>, 23: 317-72.</p>	<p>DOLADO, J. F., y MALO DE MOLINA, J. L. (1985), «Desempleo y rigidez en el mercado de trabajo en España», <i>Boletín Económico</i>, Banco de España, septiembre.</p> <p>GARCÍA PEREA, P.; GARCÍA, I. y URTASUN, A. (1999), «La estructura de la negociación colectiva: aspectos normativos», <i>EC/1999/38</i>, Servicio de Estudios, Banco de España.</p> <p>GARCÍA PEREA, P. (1998), «El contrato a tiempo parcial», <i>Documento c/1998/118</i>, Servicio de Estudios, Banco de España.</p> <p>JIMENO, J. F. (1996), «Los efectos visibles de la reforma laboral de 1994», <i>Documento de Trabajo</i> 9609, FEDEA.</p> <p>MALO DE MOLINA, J. L. (1984), «Distorsión y ajuste en el mercado de trabajo español», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 21: 214-235.</p> <p>NICKELL, S. (1997), «Unemployment and labor market rigidities: Europe vs. North America», <i>Journal of Economic Perspectives</i>, 11 (3): 55-74.</p> <p>SEGURA, J. (2001), «La reforma del mercado de trabajo español: un panorama», <i>Revista de Economía Aplicada</i>, 9: 157-90.</p> <p>SEGURA, J.; DURÁN, F.; TOHARIA, L. y BENTOLILA, S. (1991), <i>Análisis de la contratación temporal en España</i>, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.</p> <p>TOHARIA, L. (1996), «Empleo y paro en España: Evolución, situación y perspectivas», <i>Economía</i>, 35: 36-67.</p>
--	--	--

Resumen

En las dos últimas décadas el nivel educativo de la población española ha aumentado significativamente. Este trabajo ofrece nuevos resultados sobre la influencia de dicho aumento sobre la inserción laboral de los nuevos entrantes en el mercado de trabajo. En primer lugar, se describen detalladamente los principales cambios producidos en relación con el nivel educativo de la población española. A continuación, se presentan nuevas estimaciones de los efectos del nivel educativo y de la rama de enseñanza sobre la situación laboral de los nuevos entrantes en el mercado de trabajo. Según estas estimaciones, no sólo es cierto que el nivel educativo permite aumentar la probabilidad de encontrar un empleo, sino que la rama de enseñanza elegida es también un factor significativo en el éxito de la transición desde el sistema educativo al mercado laboral.

Palabras clave: educación, inserción laboral, desempleo juvenil.

Abstract

In the last twenty years the educational level of the Spanish population has risen significantly. This paper offers fresh results of the influence of this rise on the vocational integration of new entrants to the labour market. First of all, we describe in detail the main changes that have taken place in relation to the educational level of the Spanish population. We go on to present new estimations of the effects of the educational level and the branch of education on the employment situation of new entrants to the job market. According to these estimations, it is not only true that educational level helps to increase the probability of finding a job, but also that the branch of education chosen is also a significant factor in the successful transition from the educational system to the employment market.

Key words: education, vocational integration, youth unemployment.

JEL classification: J24, J64, I21.

EDUCACIÓN E INSERCIÓN LABORAL

Cristina FERNÁNDEZ VIDAURRETA

FEDEA

Juan Francisco JIMENO SERRANO

Universidad de Alcalá y FEDEA

I. INTRODUCCIÓN

EXISTE un amplio consenso sobre la importancia del capital humano para el crecimiento económico y para la cohesión social. En la literatura macroeconómica abundan los estudios que tratan de medir la contribución de la educación al crecimiento de la renta nacional y de la productividad por ocupado, bien siguiendo la tradición de los pioneros de la contabilidad del crecimiento (véase, por ejemplo, Denison, 1962), bien utilizando las enseñanzas de la teoría endógena del crecimiento económico (véase Romer, 1989). En la literatura microeconómica, la atención se ha dirigido fundamentalmente a medir la rentabilidad individual de la educación, bien en función de sus efectos sobre la inserción laboral (véase Ryan, 2001), bien en función de los rendimientos salariales de la educación (véase, por ejemplo, Psacharopoulos, y Patrinos, 2004, y Arrazola *et al.* 2003) o bien en función de ambos (De la Fuente, 2004). Y, por lo que se refiere a la política económica, una buena muestra de la importancia que se le asigna al capital humano es, por ejemplo, la estrategia de Lisboa, lanzada hace tres años por el Consejo de Gobierno de la UE, que pretende que sus países miembros constituyan la economía basada en el conocimiento más dinámica del mundo.

Mientras que en el ámbito macroeconómico la literatura empírica sobre los efectos del capital humano sobre el crecimiento eco-

nómico se ha basado fundamentalmente en las comparaciones internacionales, en el ámbito microeconómico los rendimientos de la educación se estiman a partir de datos individuales sobre la situación laboral de los individuos y sus ganancias salariales. Al igual que en muchos otros países, en España existen numerosos estudios que han tratado de medir dichos rendimientos. No obstante, las limitaciones de las bases de datos disponibles sobre ganancias salariales y características individuales, junto con la alta incidencia del desempleo durante las últimas tres décadas, han motivado que en el caso español sea más abundante la literatura sobre los efectos de la educación sobre la situación laboral de los trabajadores. Además, los notables cambios experimentados en el sistema educativo durante los últimos años han provocado que la atención sobre la relación entre educación e inserción laboral sea cada vez mayor.

Este artículo se centra en esta última cuestión, documentando la evolución reciente del nivel educativo de la población española y ofreciendo nuevos resultados sobre la relación entre la educación y la transición desde el sistema educativo al mercado de trabajo. Para ello, comenzamos en el apartado II describiendo los principales cambios que se han producido en la evolución del nivel de estudios de la población española durante las últimas décadas, prestando especial atención a la distribución de títulos educativos por ramas de enseñanza. En el

apartado III, se analiza la relación entre el nivel educativo y la situación laboral de la población española a partir de los resultados de estudios recientes y de nuevos resultados en relación con los efectos de los estudios sobre la duración de la transición desde el sistema educativo al mercado de trabajo. Para concluir, el apartado IV contiene los comentarios finales.

II. EL NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA

Durante las tres últimas décadas la población española ha experimentado un notable aumento de su nivel educativo, lo que ha supuesto una cierta convergencia entre el *stock* de capital humano per cápita de la población española y la del resto de países más avanzados. Por ejemplo, según los datos de Martín (1997) presentados en el cuadro n.º 1, entre 1986 y 1996 la brecha entre España y la media de la UE se ha reducido en este respecto en 16 puntos porcentuales (de 42 a 26), y dicha tendencia ha continuado en los últimos años, a pesar de que, como también muestra el cuadro número 1, las tasas de inversión tanto en el conjunto del sistema educativo como en el nivel terciario de dicho sistema (4,9 y 1,2 por 100 del PIB, respectivamente) se han mantenido por debajo de la media de la Unión Europea.

Este aumento del nivel educativo de la población española resulta especialmente notorio cuando se realizan comparaciones entre las distintas cohortes de edad (véanse los cuadros n.ºs 2 y 3). Para el conjunto de la población entre 25 y 64 años, sólo un 40 por 100 de la población española ha completado estudios secundarios y sólo el 17 por 100 ha completado estudios universitarios superiores (licenciaturas,

CUADRO N.º 1

STOCK DE CAPITAL HUMANO, GASTO EN EDUCACIÓN Y GASTO EN I+D (Como porcentaje del PIB)

	STOCK DE CAPITAL HUMANO		TASAS DE INVERSIÓN EN EDUCACIÓN	
	H (1986)	H (1996)	S _i (2000)	S _{tu} (2000)
Estados Unidos	220	241	7,0	2,7
Alemania	139	153	5,3	1,0
Bélgica.....	117	134	5,5	1,3
Austria.....	149	163	5,7	1,2
Portugal.....	53	69	5,7	1,1
España	58	74	4,9	1,2
Holanda.....	91	106	4,7	1,2
Irlanda.....	77	92	4,6	1,5
Italia.....	99	118	4,9	0,9
Francia.....	102	124	6,1	1,1
Dinamarca.....	136	157	6,7	1,6
Suecia.....	130	143	6,5	1,7
Finlandia.....	102	141	5,6	1,7
Noruega.....	128	140	5,9	1,3
Reino Unido.....	100	116	5,3	1,0
OCDE.....	—	—	5,9	1,7

Notas: H es el stock de capital humano medido como un índice con base 100 para la UE en 1986. S_i es el gasto en el conjunto del sistema educativo, mientras que S_{tu} es el gasto en el nivel de enseñanza terciario del sistema educativo, incluyendo programas de investigación, ambos expresados en porcentaje del PIB.

Fuentes: Las dos primeras columnas están tomadas de Martín (1997). El resto de las columnas están tomadas de OECD (2003).

CUADRO N.º 2

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE HA COMPLETADO ESTUDIOS SECUNDARIOS POR GRUPOS DE EDAD

	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Austria.....	77	84	81	73	65
Bélgica.....	59	76	64	53	39
Canadá.....	82	89	85	81	67
Dinamarca.....	80	86	80	80	72
Finlandia.....	74	87	84	70	51
Francia.....	64	78	67	58	46
Alemania.....	83	85	86	83	76
Grecia.....	51	73	60	43	28
Irlanda.....	58	73	62	48	35
Italia.....	43	57	49	39	22
Holanda.....	65	75	69	61	50
Noruega.....	86	94	91	82	71
Portugal.....	20	32	20	14	9
España.....	40	57	45	29	17
Suecia.....	81	91	86	78	65
Suiza.....	87	92	90	85	81
Reino Unido.....	63	68	65	61	55
Estados Unidos.....	88	88	89	89	83
Media.....	64	74	69	60	49

Fuente: OECD (2003).

CUADRO N.º 3

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE HA COMPLETADO ESTUDIOS UNIVERSITARIOS SUPERIORES POR GRUPOS DE EDAD

	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Austria	7	7	8	7	5
Bélgica	13	18	13	11	8
Canadá	20	25	20	20	15
Dinamarca	22	22	23	23	17
Finlandia	15	18	16	13	11
Francia	12	18	11	10	8
Alemania	13	14	15	15	10
Grecia	12	17	14	12	6
Irlanda	14	20	14	11	8
Italia	10	12	11	10	6
Holanda	21	24	21	21	16
Noruega	28	35	28	25	19
Portugal	7	11	7	5	3
España	17	24	18	13	8
Suecia	17	20	16	17	15
Suiza	16	16	18	15	13
Reino Unido	18	21	18	18	12
Estados Unidos	28	30	28	30	24
Media	15	18	16	14	10

Fuente: OECD (2003).

servar en el cuadro n.º 4, entre 1987-1988 y 1992-1993, cuando la población estudiantil universitaria aumentó en aproximadamente un 33 por 100, el peso de las diplomaturas universitarias se incrementó en cinco puntos porcentuales, con el correspondiente aumento del peso relativo de las carreras técnicas y el descenso del peso relativo de los estudios de Humanidades, que habitualmente se han venido impartiendo como licenciaturas. Esta tendencia ha seguido manteniéndose a lo largo de los años noventa, y durante el curso 2001-2002 los estudiantes universitarios matriculados en estudios de ciclo corto representaban casi un 40 por 100, mientras que los que seguían estudios técnicos representaban el 26,6 por 100 de dicha población.

El cuadro n.º 5 trata de ilustrar cómo estos cambios en la composición de la población estudiantil por ramas de estudios se ha traducido en variaciones de los perfiles profesionales de la población española. La distribución de titulados universitarios por ramas de enseñanza dentro de cada cohorte de edad muestra que las

ingenierías y arquitecturas superiores, etc.), porcentajes que resultan ser de los más bajos de los observados dentro del conjunto de países más avanzados. Sin embargo, entre las cohortes de población más jóvenes (de 25 a 34 años y de 35-44 años) los porcentajes de individuos con estudios universitarios superiores alcanzan el 24 y el 18 por 100, respectivamente, sólo superados, dentro de los países de la OCDE, por los de Canadá, Dinamarca, Noruega y Estados Unidos, en el primer caso, y también por Holanda en el segundo (1). Por lo que respecta a la población que ha completado estudios secundarios, sigue existiendo un cierto déficit incluso entre las cohortes de población más jóvenes, que se explica por la tradicional falta de desarrollo de estudios de formación profesional alternativos al bachillerato en nuestro país.

Junto al aumento del nivel educativo de la población española, resultan igualmente destacables los cambios en la composición de la población estudiantil por ramas de enseñanza. Como se puede ob-

CUADRO N.º 4

DISTRIBUCIÓN DEL ALUMNADO MATRICULADO EN LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA EN ESPAÑA POR DURACIÓN DE ESTUDIOS Y RAMAS DE ENSEÑANZA

	CURSO		
	1987-1988	1992-1993	2001-2002
Total	968.608	1.290.521	1.506.248
Duración (porcentaje):			
Ciclo corto	27,3	32,3	38,5
Ciclo largo	72,7	67,7	61,5
Ramas de enseñanza (porcentaje):			
Humanidades	16,7	10,7	9,4
CC. jurídicas y sociales	48,2	52,8	48,7
CC. experimentales	7,6	7,6	7,6
CC. de la salud	10,6	8,4	7,7
CC. técnicas	17,0	20,5	26,6

Fuente: MEC, <http://wwwn.mec.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=312&area=estadisticas>.

CUADRO N.º 5

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE TITULADOS UNIVERSITARIOS POR SEXO, EDAD Y RAMAS DE ENSEÑANZA, 2003.

	Otros	Educación	Humanidades	Ciencias Sociales y Jurídicas	Ciencias Exactas y Naturales	Ingeniería y Tecnología	Agricultura	Salud
Población total:								
Varones.....	4,29	10,49	9,37	31,65	10,44	20,34	3,84	9,58
Mujeres.....	2,91	24,37	13,03	30,06	6,82	2,86	1,65	18,30
Población 25-34 años:								
Varones.....	3,75	6,71	7,29	36,81	14,03	21,39	3,97	6,05
Mujeres.....	4,06	15,66	11,20	40,15	8,20	4,88	2,48	13,37
Población 35-44 años:								
Varones.....	4,45	8,85	11,32	32,88	10,49	16,97	4,74	10,30
Mujeres.....	2,36	25,87	14,97	27,77	6,51	1,52	1,52	19,47
Población 45-54 años:								
Varones.....	4,30	15,64	9,79	26,23	8,02	19,30	2,92	13,80
Mujeres.....	1,77	33,25	13,38	16,92	6,10	1,18	0,46	26,29
Población 55-64 años:								
Varones.....	5,40	15,21	10,30	24,53	4,81	26,10	3,24	10,40
Mujeres.....	1,06	47,95	15,02	11,53	1,82	0,46	0,15	22,00

Nota: Incluye doctores y primer ciclo de estudios de ciclo largo.
Fuente: EPA (segundos trimestres).

cohortes de titulados universitarios más jóvenes han cursado estudios en ciencias sociales y jurídicas, ciencias exactas y naturales e ingeniería y agricultura en mayor proporción que las cohortes precedentes, mientras que éstas mostraron una mayor preferencia por estudios en educación, humanidades y ciencias de la salud. A pesar de estas tendencias, España sigue mostrando una de las distribuciones de titulados universitarios por ramas de enseñanza con mayor peso de los estudios en educación, artes y humanidades, y ciencias sociales y jurídicas, y menor peso en ciencias físicas, matemáticas e informática en relación con otros países de la OCDE (véase el gráfico 1).

El aumento del nivel educativo de la población española se ha producido al mismo tiempo que se ha observado un cierto desajuste educativo entre la oferta y la demanda de trabajo. El cuadro número 6 muestra que este fenómeno no es exclusivo del mercado

de trabajo español y que suele tener mayor incidencia entre los individuos que cursaron enseñanzas relacionadas con humanidades, agricultura o ciencias. En nuestro país, no obstante, se ha producido una «degradación» de puestos de entrada en el mercado de trabajo que afecta a todos los niveles educativos, «degradación» que parece haber afectado negativamente a la tasa de empleo de los trabajadores con bajos niveles de educación (2).

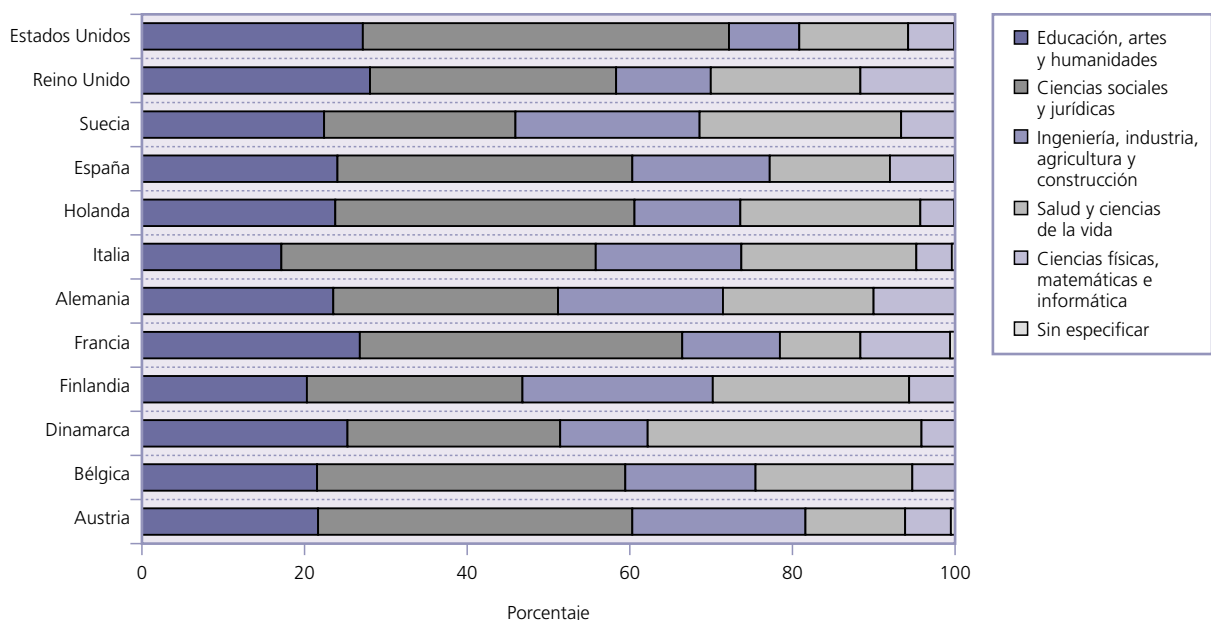
III. EDUCACIÓN E INSERCIÓN LABORAL

Resulta evidente que los beneficios que el capital humano puede proporcionar, tanto en el ámbito macroeconómico, en términos de su contribución al crecimiento, como para los individuos que lo adquieren en términos de mejores perspectivas laborales, dependen del grado de utilización de dicho capital en actividades productivas. Por tanto, la transi-

ción entre el sistema educativo y el mercado de trabajo es un aspecto fundamental en el análisis de los rendimientos de la educación. En consecuencia, cuestiones tales como en qué medida esta transición ha cambiado a lo largo del tiempo y qué tipo de políticas y de programas favorecen una transición más eficaz han ocupado una atención creciente en la investigación económica sobre la educación, el capital humano y el mercado de trabajo y en los informes económicos de instituciones internacionales dedicadas a alimentar el debate sobre política económica (3).

En este apartado documentamos la evolución de la situación laboral de los entrantes en el mercado de trabajo, en función de su nivel de estudios, a lo largo de los últimos veinticinco años, y comentamos nuevas estimaciones relativas al efecto de los estudios sobre la duración del período de búsqueda del primer empleo en nuestro país.

GRÁFICO 1
PROPORCIÓN DE TITULADOS UNIVERSITARIOS SUPERIORES POR RAMAS DE ENSEÑANZA, 2001



Fuente: OECD (2003).

1. Nivel educativo y situación laboral

Los cuadros n.ºs 7 y 8 presentan las tasas de empleo de la población española por sexo, nivel de estudios y cohortes de edad. La comparación por grupos de edad es especialmente relevante, dadas las diferencias entre la población de dichos grupos en

lo que se refiere a su nivel educativo, destacadas en el apartado anterior.

En primer lugar, cabe destacar que la disminución que experimentaron las tasas de empleo de la población masculina durante las recesiones de 1977-1985 y de 1991-1994 fue especialmente intensa entre las cohortes de

población de menor edad y nivel de estudios. A este respecto, y por lo que se refiere a las mujeres, la disminución de la tasa de empleo durante las dos últimas recesiones fue menos acentuada a causa del intenso crecimiento de la tasa de actividad que se produjo, especialmente a partir de mediados de los años ochenta.

CUADRO N.º 6

DESAJUSTE OCUPACIONAL POR RAMAS DE ESTUDIOS, 2000
(En porcentaje)

Rama de Estudios	Austria	Bélgica	Dinamarca	España	Finlandia	Francia	Grecia	Italia	Holanda	Suecia
Educación	31	22		46	17	32	56	69	29	43
Artes y humanidades.....	64	67	86	65	67	62	73	78	82	65
Ciencias sociales y jurídicas.....	37	18	40	28	38	31	22	33	24	40
Ciencias experimentales	56	44	36	48	43	53	63	68	50	60
Ingeniería, industria y construcción.....	24	37	26	26	23	28	37	43	23	24
Agricultura	60	90	55	50	50	61	60	81	61	50
Sanidad y servicios sociales.....	29	29	16	35	21	16	35	33	23	24
Otros servicios	23	27	81	32	36	37	17	46	30	27

Fuente: Eurostat, *Statistics in Focus*, Theme 3-5/2003.

CUADRO N.º 7

TASAS DE EMPLEO POR EDAD, SEXO Y EDUCACIÓN (*), VARONES

	1977	1985	1991	1994	1998	2003
Bachiller elemental, FP I o menos:						
20-30	91,1	66,0	76,7	65,2	75,0	84,1
31-45	93,7	82,3	86,8	78,2	81,7	85,8
46-64	83,7	68,3	66,7	60,5	64,1	68,1
Bachiller superior:						
20-30	88,7	70,2	85,6	73,2	79,4	87,1
31-45	96,8	90,9	92,2	87,5	88,7	92,2
46-64	91,4	83,3	80,4	78,5	79,0	78,7
FP II o de grado medio:						
20-30	91,7	66,2	85,9	73,7	83,9	90,9
31-45	98,2	93,0	93,8	89,0	92,5	93,9
46-64	92,3	76,8	82,4	74,9	79,5	77,1
Diplomados o estudios universitarios de primer ciclo:						
20-30	88,8	69,7	83,7	72,8	72,2	89,7
31-45	98,1	93,0	95,2	92,7	91,9	93,6
46-64	94,6	88,5	87,9	86,1	84,4	83,8
Licenciados, ingenieros:						
20-30	81,6	67,0	81,1	77,0	75,4	83,8
31-45	96,3	95,2	96,0	93,4	93,2	93,5
46-64	93,4	91,6	90,9	88,5	89,4	89,5

(*) Excluyendo a los estudiantes en la cohorte de población de 20-30 años.
Fuente: Encuesta de población activa (segundos trimestres).

CUADRO N.º 8

TASAS DE EMPLEO POR EDAD, SEXO Y EDUCACIÓN (*), MUJERES

	1977	1985	1991	1994	1998	2003
Bachiller elemental, FP I o menos:						
20-30	39,3	33,1	42,5	38,4	46,4	57,8
31-45	25,4	24,0	32,5	33,1	36,4	45,3
46-64	23,9	19,8	20,5	20,4	22,7	28,2
Bachiller superior:						
20-30	67,4	46,9	58,6	58,2	64,4	69,7
31-45	37,8	43,3	56,9	52,4	55,9	66,3
46-64	39,2	32,6	31,8	39,2	44,6	46,1
FP II o de grado medio:						
20-30	69,6	45,8	67,4	57,1	62,5	77,3
31-45	57,9	51,5	63,3	52,4	56,3	67,1
46-64	50,0	64,3	61,3	41,7	45,6	62,0
Diplomados o estudios universitarios de primer ciclo:						
20-30	69,4	54,6	74,9	68,8	69,9	82,7
31-45	61,8	73,2	78,5	78,0	77,2	83,0
46-64	58,6	60,1	64,3	68,3	73,1	74,1
Licenciados, ingenieros:						
20-30	72,7	49,5	70,3	63,2	68,2	81,4
31-45	68,9	73,1	82,0	78,1	78,9	83,2
46-64	67,6	58,5	69,5	71,6	77,2	80,0

(*) Excluyendo a los estudiantes en la cohorte de población de 20-30 años.
Fuente: Encuesta de población activa (segundos trimestres).

En segundo lugar, tanto para el caso de los hombres como para el caso de las mujeres existe una relación positiva entre tasa de empleo y nivel de estudios, excepto en el caso de la cohorte de población masculina más joven, para la cual la tasa de empleo de los titulados universitarios es menor que la del resto. Este fenómeno es peculiar del caso español, y se debe a que los jóvenes con menor nivel de estudios compensan esta carencia con una mayor experiencia laboral en relación con los universitarios del mismo grupo de edad (Fernández, 2003).

2. Nuevos resultados sobre la inserción laboral por nivel de estudios y ramas de enseñanza

Los estudios sobre inserción laboral de los nuevos entrantes en el mercado de trabajo en función de su nivel de estudios han recibido un cierto impulso a partir de la disponibilidad de los datos proporcionados por el módulo ad hoc de la *Encuesta de población activa* de la Unión Europea. A partir de dicho módulo se puede obtener información sobre la salida del sistema educativo y la entrada en un primer puesto de trabajo «significativo» (4). Así, por ejemplo, por lo que respecta a España, Albert *et al.* (2003) estiman, utilizando esta información, que la probabilidad de que los varones encuentren un primer puesto de trabajo «significativo» es 2,5 veces la de las mujeres, que dicha probabilidad para los varones con estudios universitarios de ciclo largo es 2,5 veces superior a la de los varones con estudios primarios (y entre 6,5 y 8 veces en el caso de las mujeres), y que la rama de enseñanza de los estudios tiene un efecto más importante sobre dicha probabilidad que la duración de los mismos. Blázquez (2004)

utiliza la misma base de datos para estimar conjuntamente la transición del sistema educativo al primer empleo, la duración de la búsqueda de dicho empleo y el grado de desajuste educativo en el mismo. Sus resultados apuntan a que la duración del primer empleo es menor cuanto mayor sea el período de búsqueda previo, y a que la rama de enseñanza juega un papel importante en la inserción laboral, con ventajas a la hora de encontrar un primer empleo para los titulados en ingeniería o en estudios relacionados con el sector servicios sobre el resto. A continuación, complementamos estos resultados con nuevas estimaciones acerca de la relación entre la duración del período de búsqueda del primer empleo y el nivel y contenido de los estudios, utilizando como punto de partida los resultados de Fernández (2003).

Los datos de que disponemos para llevar a cabo este análisis son los de la *Encuesta de población activa* para el período 1992-2003 (5). Con el objetivo de explotar toda la información disponible sobre el nivel educativo, hemos llevado a cabo dos análisis metodológicamente distintos. En primer lugar, explotamos la estructura longitudinal, la EPA para el período 1992: I-1999: IV, para estimar, mediante un modelo de duración (6), el efecto de la educación sobre la probabilidad de encontrar un empleo, para los jóvenes que acaban de terminar o abandonar sus estudios, o bien, en el caso de los varones, que acaban de terminar el servicio militar (7). La muestra que utilizamos en este primer análisis está restringida a jóvenes solteros que viven con sus padres, que no han trabajado antes y que, una vez que declaran haber terminado la formación reglada o el servicio militar, no se les observa volviendo a estudiar. Así, estamos considerando a individuos con un

grado de compromiso con el mercado de trabajo similar y que realizan su primera transición hacia el empleo (8).

En segundo lugar, estudiamos los factores que determinan la situación laboral de los jóvenes que: 1) están ya fuera del sistema educativo, y 2) declaran haber sido estudiantes el año anterior. El objetivo es explotar la riqueza en la codificación de la variable educación en la *Encuesta de población activa* a partir del año 2000, y de esta forma caracterizar con mayor detalle las transiciones del sistema educativo al mercado laboral. En este caso, la muestra se refiere a los segundos trimestres de la EPA en los cuatro últimos años (2000-2003). La estimación se realiza mediante un modelo *logit* multinomial donde la inactividad es la situación de referencia. En ambos casos, prestamos especial atención a las variables relativas al nivel de estudios, distinguiendo por rama de enseñanza. En la interpretación de los coeficientes de estas variables hay que tener en cuenta, en cualquier caso, que ambas variables pueden estar afectadas por factores individuales inobservables que pueden influir igualmente en el éxito de la búsqueda de empleo y en la situación laboral, por lo que no cabe establecer una relación causal entre las variables relativas a los estudios y las relativas a la situación laboral (9).

En el cuadro n.º 9 recogemos los resultados del modelo de duración de riesgo proporcional tanto para todos los individuos como para hombres y mujeres por separado. Según estos resultados, el nivel de educación aumenta la probabilidad de encontrar un empleo. Al analizar la situación por género, observamos que la pauta se mantiene salvo en el caso de los varones con estudios de ba-

CUADRO N.º 9
SITUACIÓN LABORAL Y NIVEL DE ESTUDIOS.
ESTIMACIONES A PARTIR DE UN MODELO DE DURACIÓN DE RIESGO PROPORCIONAL
(Jóvenes solteros que viven con sus padres)

	COEFICIENTE		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Estudios alcanzados			
(variable de referencia: estudios obligatorios):			
Bachillerato	0,340 (0,01)	0,241 (0,16)	0,473 (0,03)
Formación profesional	0,388 (0,00)	0,380 (0,00)	0,369 (0,05)
Estudios universitarios:			
Ingeniería.....	0,664 (0,00)	0,539 (0,04)	0,935 (0,02)
Ciencias de la salud.....	0,607 (0,02)	0,955 (0,02)	0,543 (0,12)
Humanidades.....	0,276 (0,47)	-0,150 (0,81)	0,604 (0,24)
Ciencias sociales	0,447 (0,01)	0,284 (0,27)	0,583 (0,03)
Ciencias experimentales	0,234 (0,445)	0,312 (0,43)	0,042 (0,94)
Otros	0,560 (0,07)	0,289 (0,51)	0,895 (0,05)
Número de observaciones	11.237	6.253	4.984
Función de verosimilitud.....	-2.552,684	-1.598,905	-938,706

Nota: Se han introducido controles por sexo, edad, situación profesional de los padres, estudios de los padres, ciclo y comunidad autónoma (p-valores entre paréntesis).

chillerato, donde el coeficiente no es significativo. Si nos fijamos ahora en los estudios universitarios y en las distintas ramas de especialización, observamos que la rama elegida también influye en la probabilidad de encontrar un empleo. De hecho, entre los varones, son los universitarios que han elegido la rama de Ingeniería y Ciencias de la Salud los que tienen una mayor probabilidad de encontrar empleo en relación con los que se quedaron en estudios obligatorios. En el caso de las mujeres, las ramas cuyos coeficientes son significativos son la Ingeniería y las Ciencias Sociales.

En los cuadros n.ºs 10 y 11 recogemos los resultados de la estimación del modelo *logit* multinomial. Al ser la categoría de referencia la inactividad, los coefi-

cientes deben interpretarse como la influencia en la probabilidad relativa de ser ocupado y parado frente a permanecer inactivo. La diferencia entre ambos cuadros radica en que en el primero de ellos, el cuadro n.º 10, los niveles de estudios alcanzados y las ramas de especialización no se interaccionan, mientras que en el cuadro n.º 11, tenemos en cuenta el efecto que tiene, tanto para la formación profesional como para la universidad, la especialización en una determinada rama. Cabe destacar la aportación al éxito de la transición que suponen los estudios alcanzados en el caso de las mujeres. Llama también la atención el efecto negativo que tiene el haber realizado estudios de bachillerato frente a los estudios obligatorios, tanto en la probabilidad de estar ocupado como parado y

tanto en el caso de los varones como en el de las mujeres. En relación a las ramas de especialización, obtenemos que en el caso de los varones, aquellos con estudios de Ciencias o Ingeniería tienen una mayor probabilidad de estar ocupados que aquellos que tienen estudios de Ciencias Sociales, Jurídicas o Empresariales. En el caso de las mujeres, se estima un efecto negativo en la probabilidad de estar ocupadas para aquellas que han llevado a cabo estudios en la rama de Educación y Humanidades. Finalmente, el cuadro n.º 11 subraya con mayor fuerza el valor de la especialización elegida. En el caso de los varones, observamos ahora que tener estudios universitarios o de formación profesional *versus* tener estudios obligatorios aumenta la probabilidad de estar ocu-

CUADRO N.º 10

**SITUACIÓN LABORAL Y NIVEL DE ESTUDIOS.
ESTIMACIONES A PARTIR DE UN MODELO LOGIT MULTINOMIAL (I)**

	COEFICIENTE					
	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	Ocupado	Parado	Ocupado	Parado	Ocupado	Parado
Estudios alcanzados (variable de referencia: estudios obligatorios):						
Bachiller	-0,428 (0,00)	-0,633 (0,00)	-0,466 (0,02)	-0,857 (0,00)	-0,358 (0,06)	-0,417 (0,05)
Formación profesional	0,986 (0,00)	0,971 (0,00)	0,437 (0,35)	0,309 (0,55)	1,198 (0,00)	1,273 (0,00)
Universidad	0,615 (0,03)	0,800 (0,01)	-0,068 (0,89)	0,127 (0,81)	1,030 (0,01)	1,210 (0,00)
Rama de especialización (variable de referencia: Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas):						
Servicios y resto	0,133 (0,62)	0,102 (0,78)	-0,101 (0,83)	-0,141 (0,78)	0,218 (0,51)	0,176 (0,61)
Educación y humanidades	-0,442 (0,02)	-0,195 (0,33)	-0,084 (0,81)	0,095 (0,80)	-0,747 (0,00)	-0,404 (0,10)
Ciencias e ingeniería	0,396 (0,04)	0,321 (0,11)	0,855 (0,00)	0,732 (0,01)	-0,083 (0,77)	-0,023 (0,94)
Veterinaria y salud	-0,201 (0,31)	0,137 (0,50)	-0,072 (0,84)	0,066 (0,86)	-0,335 (0,17)	0,103 (0,67)
Número de observaciones	4.857		2.418		2.439	
Función de verosimilitud	-4.420,992		-2.058,603		-2.333,697	

Nota: Se han introducido controles por sexo, edad, situación profesional de los padres, estudios de los padres, ciclo y comunidad autónoma (p-valores entre paréntesis).

pado, siempre y cuando ambos niveles educativos se hayan llevado a cabo dentro de la rama de Ciencias e Ingeniería. En el caso de las mujeres, se observa que el efecto positivo que tenía haber realizado estudios universitarios o de formación profesional *versus* estudios obligatorios en el cuadro número 10 se confirma siempre y cuando los primeros se hayan materializado en las ramas de Ciencias e Ingeniería y de Ciencias Sociales, Jurídicas o Empresariales.

IV. COMENTARIOS FINALES

Durante las tres últimas décadas se ha producido un proceso de convergencia entre el *stock* de capital humano per cápita de la población española y la del resto de países de la UE. No sólo es de

destacar el fuerte incremento de los niveles educativos de la población española; también son igualmente reseñables los cambios en la composición de la población estudiantil, tanto en lo que se refiere a la duración de los estudios universitarios como a su distribución por ramas de enseñanza. El aumento del peso de las diplomaturas ha supuesto un incremento de las carreras técnicas y un descenso relativo de los estudios de Humanidades, que habitualmente se imparten como licenciaturas.

Existe una amplia literatura dirigida a estimar los efectos de los estudios sobre la situación laboral de los individuos. Según las estimaciones presentadas en este artículo, no sólo es cierto que el nivel educativo permite aumentar

la probabilidad de encontrar un empleo, sino que la rama de enseñanza elegida es también un factor significativo en el éxito de la transición.

En conjunto, estos resultados y los de estudios previos en este campo constituyen una llamada de atención en un momento en el que se vislumbra un nuevo período de reformas educativas. Probablemente será razonable avanzar con cautela en la transformación de las diplomaturas en licenciaturas, como parece desprenderse de la declaración de Bolonia. De la misma forma, se deberá actuar con prudencia a la hora de abordar una nueva reforma de la enseñanza secundaria. El efecto negativo que tiene el haber realizado estudios de bachillerato frente a los estudios

CUADRO N.º 11
SITUACIÓN LABORAL Y NIVEL DE ESTUDIOS.
ESTIMACIONES A PARTIR DE UN MODELO LOGIT MULTINOMIAL (II)

	COEFICIENTE					
	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	Ocupado	Parado	Ocupado	Parado	Ocupado	Parado
Estudios alcanzados (variable de referencia: estudios obligatorios):						
Bachiller	-0,441 (0,00)	-0,642 (0,00)	-0,467 (0,02)	-0,866 (0,00)	-0,368 (0,06)	-0,418 (0,05)
Formación profesional:						
Servicios y otros.....	1,267 (0,00)	1,234 (0,00)	0,245 (0,70)	0,143 (0,84)	1,594 (0,00)	1,606 (0,00)
Educación y humanidades	-0,046 (0,90)	0,142 (0,71)	0,415 (0,52)	0,013 (0,99)	-0,211 (0,64)	0,402 (0,37)
Ciencias sociales.....	0,805 (0,00)	0,845 (0,00)	0,242 (0,56)	0,641 (0,17)	0,988 (0,00)	0,996 (0,00)
Ciencias e ingeniería.....	1,466 (0,00)	1,306 (0,00)	1,505 (0,00)	1,219 (0,00)	1,195 (0,03)	1,424 (0,01)
Veterinaria y salud	0,387 (0,15)	0,981 (0,00)	0,530 (0,35)	0,606 (0,31)	0,382 (0,21)	1,183 (0,00)
Universidad:						
Servicios y otros.....	0,169 (0,65)	0,417 (0,30)	0,073 (0,90)	0,217 (0,75)	0,229 (0,63)	0,613 (0,23)
Educación y humanidades	0,096 (0,66)	0,584 (0,01)	-0,056 (0,89)	0,467 (0,28)	0,120 (0,65)	0,682 (0,01)
Ciencias sociales.....	0,468 (0,03)	0,686 (0,00)	0,111 (0,72)	0,165 (0,64)	0,768 (0,01)	1,120 (0,00)
Ciencias e ingeniería.....	0,678 (0,00)	0,937 (0,00)	0,773 (0,02)	0,962 (0,01)	0,607 (0,07)	0,896 (0,01)
Veterinaria y salud	0,418 (0,10)	0,802 (0,00)	-0,063 (0,88)	0,270 (0,55)	0,636 (0,04)	1,128 (0,00)
Número de observaciones	4.857		2.418		2.439	
Función de verosimilitud	-4.414,954		-2.055,239		-2.328,293	

Nota: Se han introducido controles por sexo, edad, situación profesional de los padres, estudios de los padres, ciclo y comunidad autónoma (p-valores entre paréntesis).

obligatorios, tanto en la probabilidad de estar ocupado como parado, y tanto para mujeres como para hombres, es una señal a tener en cuenta. Estos resultados son también relevantes a la hora de mejorar las estimaciones sobre rendimientos de la educación, en el ámbito individual, y sobre contribución de la acumulación de capital humano, en el ámbito macroeconómico.

NOTAS

(1) Este aumento del nivel educativo de la población joven es especialmente intenso

en el caso de las mujeres. A este respecto, véase DOLADO *et al.* (2000).

(2) Para más detalles sobre el desajuste educativo en España, véanse ALBA (1993), GARCÍA-MONTALVO (1995), GARCÍA-SERRANO y MALO (1996) y BLANCO (1997). Sobre la continua degradación de los puertos de entrada en el empleo de los jóvenes españoles, véase DOLADO *et al.* (2000).

(3) Para una panorámica en el ámbito internacional, véanse, por ejemplo, OECD (2000) y RYAN (2001), y en relación con el caso español, ALBERT *et al.* (2000) y GARCÍA-MONTALVO *et al.* (2000).

(4) El primer empleo «significativo» se define como un empleo de más de 20 horas a la semana que dura al menos seis meses, excluyendo los relacionados con el trabajo estacional y los programas de formación.

(5) Es importante subrayar que, a lo largo de este período, la EPA ha sufrido una recodificación de la variable que recoge el nivel de estudios alcanzado por el entrevistado. Hasta el primer trimestre del año 2000, la variable educación se codificaba de forma que sólo era posible conocer la rama de especialización para el caso de los estudios universitarios. Sin embargo, a partir del primer trimestre del 2000 la codificación ha cambiado de tal forma que podemos conocer la rama de especialización tanto en el caso de los individuos con estudios universitarios como en el caso de los individuos que han llevado a cabo estudios de formación profesional.

(6) Estimamos un modelo de duración de riesgo proporcional (Jenkins, 1995), donde la función de riesgo se define como $\theta_i(t, X) = \theta_0(t) \exp(\beta' x_i)$. Tenemos en cuenta el hecho de que, a pesar de que el proceso de salida del desempleo es un proceso continuo, los datos

sólo nos permiten observarlo en tiempo discreto. Por ello, la función de riesgo queda definida como $h_i(a_{it}) = 1 - \exp[-\exp(\beta' x_i + \gamma_i)]$, donde γ_i es el logaritmo de la integral de la función de riesgo base θ_0 sobre el intervalo (a_{it-1}, a_{it}) .

(7) Durante el período considerado, el servicio militar o, en su defecto, la prestación social sustitutoria han sido obligatorios para los varones.

(8) Para una descripción más detallada de la muestra que se utiliza y del modelo econométrico que se estima, véase FERNÁNDEZ (2003).

(9) Éste es el problema de endogeneidad de la elección de estudios que está omnipresente en toda la literatura macroeconómica referente a los rendimientos de la educación.

BIBLIOGRAFÍA

ALBA, A. (1993), «Mismatch in the Spanish labour market. Overeducation?», *Journal of Human Resources*, 18 (2): 259-346.

ALBERT, C.; DAVIA, M. A., y TOHARIA, L. (2003), *To find or not to find a first «significant job»: the case of Spain*, Universidad de Alcalá, manuscrito.

ALBERT, C.; JUÁREZ, J. P.; SÁNCHEZ, R., y TOHARIA, L. (2000), «La transición de la escuela al mercado de trabajo en España en la década de los noventa», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 86: 42-58.

ARRAZOLA, M.; DE HEVIA, J.; RISUEÑO, M., y SANZ, J. F. (2003), «Returns to education in Spain: some evidence on the endogeneity of schooling», *Education Economics*, volumen 11, n.º 3, diciembre: 293-304.

BLANCO, J. M. (1997), «Comentarios acerca del desajuste educativo en España», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 86: 275-293.

BLAZQUEZ, M. T. (2004), «Youth labor market integration in Spain: The connection between search time, job duration and mismatch», manuscrito.

DE LA FUENTE, A. (2004), «La rentabilidad privada y social de la educación: un panorama y resultados para la UE», Fundación Caixa Galicia, Centro de Investigación Económica y Financiera, *Documento de Economía 21*.

DENISON, E. (1962), *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before Us*, Committee for Economic Development.

DOLADO, J. J.; FELGUEROSO, F., y JIMENO, J. F. (2000), «Youth labour markets in Spain: Education, training, and crowding-out», *European Economic Review*, vol. 44, n.º 4-6, mayo: 943-956.

FERNÁNDEZ, C. (2003), «The role of education vis-à-vis job experience in explaining the transitions to employment in the Spanish youth labour market», FEDEA, *Working paper*, n.º 2003-06.

GARCÍA-MONTALVO, J. (1995), «Empleo y sobreeducación: el caso español», FEDEA, *Documento de Trabajo 95-20*.

GARCÍA MONTALVO, J. M.; MORA, J.G., y GARCÍA ARACIL, A. (2000), «Higher education and graduate employment in Spain», *European Journal of Education*, vol. 35, n.º 2: 229-237 (9).

GARCÍA-SERRANO, C., y MALO, M. A. (1996), «Desajuste educativo y movilidad laboral en España», *Revista de Economía Aplicada*, 11: 105-131.

JENKINS, S. P. (1995), «Easy estimation methods for discrete time duration models», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 57-1: 129-139.

LASSIBILLE, G.; NAVARRO, L.; AGUILAR, I., y DE LA O, C. (2001), «Youth transition from school to work in Spain», *Economics of Education Review*, vol. 20: 139-149.

MARTÍN, C. (1997), *España en la nueva Europa*, Madrid, Alianza Editorial y Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas.

OECD (2000), *From Initial Education to Working Life. Making Transitions Work*, OECD, Paris.

— (2003), *Education at a Glance*, OECD, Paris.

PSACHAROPOULOS, G., y PATRINOS, H. (2004), «Returns to investment in education: A further update», *Education Economics*, 12: 2.

RYAN, P. (2001), «The school-to-work transition: A cross-national perspective», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIX, n.º 1: 34-92.

ROMER, P. (1989), «Human Capital and Growth: Theory and Evidence», *NBER Working Paper*, n.º 3173, noviembre.

COLABORACIONES

III.
EMPRESAS Y
SECTORES ECONÓMICOS

Resumen

El establecimiento de un marco adecuado para la libre competencia entre las empresas en los mercados depende esencialmente de cuatro tipos de políticas: la liberalización, la desregulación, la defensa de la competencia y la privatización. En España, estas políticas han pasado por distintas fases en los últimos veinte años; en general, el mayor impulso liberalizador ha coincidido con fases de menor crecimiento económico y la liberalización propiciada por la adhesión de España a las Comunidades Europeas se ha visto hasta cierto punto frenada en el último cuatrienio. Es preciso continuar el proceso de liberalización de determinados sectores productivos y abordar una reforma profunda del sistema español de defensa de la competencia para dotarlo de la estructura y medios adecuados en los próximos años.

Palabras clave: libre competencia, liberalización, desregulación, defensa de la competencia, privatización.

Abstract

The establishment of a suitable framework for free competition between companies in the markets depends essentially on four types of policies: liberalisation, deregulation, defence of competition and privatisation. In Spain, these policies have gone through different stages in the last twenty years; in general, the strongest liberalising boost has coincided with stages of lower economic growth and the liberalisation stimulated by Spain's accession to the European Communities has been curbed to some extent in the last four years. It is necessary to continue with the liberalisation process in certain productive sectors and to undertake an in-depth reform of the Spanish system for the defence of competition so as to endow it with a suitable structure and means in the next few years.

Key words: free competition, liberalisation, deregulation, defence of competition, privatisation.

JEL classification: L33, L51.

LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN ESPAÑA

Miguel Ángel FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ

Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos

I. LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIA

HAY cuatro políticas que tienen como objetivo asegurar que la competencia sea el marco en el que decidan los agentes económicos. La más importante de todas es la de *liberalización*, que elimina las trabas que limitan el ejercicio de una actividad o la capacidad de elegir de los consumidores. En algunos sectores —los que conservan elementos monopólicos— no basta con liberalizar, sino que, para que haya competencia, es necesario reestructurarlos. Esta política, usualmente denominada de *desregulación*, se distingue de la anterior en que no es meramente pasiva (quitar trabas), sino que requiere aplicar una nueva regulación (de ahí que se la denomine *re-regulación*) que evite a priori los posibles abusos de posición de dominio. Por otra parte, sabemos que para que la competencia se mantenga no basta con liberalizar o desregular, sino que es necesaria una intervención activa por parte del Estado en *defensa de la competencia*, para evitar que los propios empresarios puedan perjudicarla. A esta tercera actuación pública se la denomina defensa de la competencia que, a diferencia de la liberalización, es una política intervencionista por la que el Estado impone a los agentes económicos prohibiciones o limitaciones a su conducta. Finalmente, y aunque tiene otros objetivos, interesa examinar la política de *privatización* por sus efectos sobre la competencia. En este artículo se resume la evolución de

estas cuatro políticas en los últimos veinticinco años en España.

II. LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIÓN

La *política de privatización* arrancó en España con la Administración socialista, ya que el período de UCD fue más bien nacionalizador, no tanto por razones ideológicas como pragmáticas, ya que la nacionalización fue uno de los instrumentos utilizados para hacer frente a la situación de crisis económica del final de los años setenta. Tanto por el número de empresas privatizadas (unas 70) como por la importancia de las empresas cuya privatización se inició (Repsol, Endesa, Enagás, Argentaria, Enesa, etc.), el período socialista fue más privatizador que el popular, ya que durante este último período no llegó a 40 el número de empresas privatizadas, y sólo se inició la privatización de dos empresas importantes (Aceralia e Iberia). No obstante, en este último período, y gracias a la evolución de la Bolsa en la segunda mitad de los noventa, el Estado español ingresó por las privatizaciones cifras muy superiores a las obtenidas en el período anterior. Además, desde el punto de vista de la competencia, el aspecto más interesante de las privatizaciones del gobierno popular radicó en que se propuso completar al 100 por 100 las privatizaciones acometidas por los socialistas. Las ventas del 9 por 100 de Enagás, el 10 por 100 de Repsol, el 20 por 100 de Telefónica, y los restos de capital públi-

co en otras empresas como Endesa o Tabacalera, hasta dejar el 100 por 100 en manos privadas, tenía el atractivo cualitativo de acabar con la relación del gobierno con el capital de estas empresas, lo cual podría haber sido muy positivo desde el punto de vista del funcionamiento de los mercados, pues habría conseguido que la regulación pública se dejase de utilizar para proteger estos sectores.

Desgraciadamente, y a diferencia, por ejemplo, de la experiencia del Reino Unido, el gobierno español, antes de privatizar, utilizó el control del capital público para colocar al frente de esas empresas a personas afines. Con ello, no se rompió la conexión política-empresa y, por lo tanto, se perdió el beneficio fundamental para la competencia de la política de privatizaciones, que es el de separar lo público de lo privado. Se podría pensar que esta peculiar forma de privatizar habría sido un problema tan sólo en el corto plazo, pues si los gestores próximos al gobierno se hubieran demostrado incapaces, ya se ocuparía el mercado de empresarios de sustituirlos. Desafortunadamente, y justamente con el mismo fin de proteger a esos gestores próximos al gobierno, no sólo se incluyó la *golden share* en estas llamadas privatizaciones totales, sino que se aprovechó para introducir en los estatutos de las sociedades a privatizar todos los blindajes imaginables. Incluso se llegó al extremo de aprobar en el Parlamento leyes especiales para impedir que a través de las OPA pudieran ser sustituidos los gestores próximos al gobierno. Todas estas actuaciones se encontraron, lógicamente, con la oposición de Bruselas, que abrió a España distintos expedientes por estas transgresiones a las normas del mercado común de capitales, pero la lentitud de los procedi-

mientos comunitarios dio tiempo al gobierno para alejar a los compradores hostiles.

Pero el peor efecto para la competencia de la política de privatizaciones acometida en la segunda mitad de los noventa fue el de haber equivocado la secuencia en la aplicación de las políticas de competencia. Lo correcto hubiera sido desregular primero esos sectores y luego proceder a la privatización de las empresas, colocando a su frente gestores profesionales. Es verdad que el valor de las empresas privatizadas hubiera podido disminuir algo al reducirse sus rentas monopólicas, pero, desde el punto de vista de la competencia, ésta hubiera sido la secuencia correcta. El hecho de acometer la privatización antes que la desregulación, y el hecho, además, de establecer relaciones privilegiadas entre el gobierno y los gestores de esas empresas ha llevado a una lentitud en la liberalización (por ejemplo, en las telecomunicaciones fijas) o a su práctica ausencia (por ejemplo, en la electricidad). Finalmente hay que anotar que, a pesar del ininterrumpido proceso de privatización durante los últimos veinte años, todavía hay en España algunas empresas importantes que siguen sin privatizarse, como las televisiones, empresas de extracción de carbón, etc., que siguen creando problemas serios de competencia a los competidores privados, españoles o extranjeros.

III. LAS POLÍTICAS DE LIBERALIZACIÓN Y DESREGULACIÓN

La liberalización en España no ha evolucionado linealmente a lo largo de los últimos veinte años. Ciertamente, si comparamos la situación final con la de partida, el avance ha sido extraordinario,

pero eso no excluye que en el camino haya habido fases de parálisis, e incluso retrocesos, en la apertura de algunos mercados, que curiosamente coinciden con las fases de mayor expansión económica. Por el contrario, los períodos de crisis económica han sido fértiles en intentos de aumentar la competencia en esos mercados.

El período previo a la adhesión a la Comunidad Europea (1977-1985) es interesante porque muestra cómo durante las fases de crisis económica predominan las reformas liberalizadoras. En ese período se adoptaron numerosas reformas que, aunque España no estaba obligada a adoptar porque aún no había firmado el Tratado de Adhesión, tuvieron como referencia la normativa comunitaria a la que España debería someterse cuando se produjera el ingreso en la Comunidad. También durante este período se adoptaron algunas medidas liberalizadoras puramente «autónomas», esto es, reformas que no venían sugeridas por la legislación comunitaria y que colocaron a España por delante de otros países europeos en cuanto al grado de liberalización de algunos mercados. Entre ellas destaca el *Decreto Boyer* de 1985, que incluyó algunas medidas de gran importancia, como la liberalización de los alquileres o la liberalización de los horarios comerciales.

Durante la segunda mitad de los ochenta (1986-1991) la economía española atravesó una de las fases expansivas más intensas de su historia reciente. Los crecimientos reales del PIB durante los seis años consecutivos de este período no sólo superaron todos los años a los de la Unión Europea, sino también a los de EE.UU. Durante ese período de expansión, no se adoptó ninguna reforma liberalizadora «autónoma» que sea

digna de mención. Sin embargo, durante ese período la economía española se sometió a un proceso de liberalización de casi todos sus mercados, y especialmente de su industria, cuya intensidad fue muy superior incluso a la experimentada en 1959 y 1970. Este proceso fue el resultado de los compromisos suscritos en el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas firmado en 1985, y cuyo período transitorio coincide con los siete años que forman este período.

La liberalización de los mercados se produjo por dos vías. Por una parte, por la desaparición de todos los mecanismos de protección de las empresas españolas frente a las del Mercado Común como consecuencia de la desaparición de los aranceles y de las restricciones cuantitativas, así como de la desaparición de otros mecanismos protectores, entre los que destaca la supresión del Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores o la Desgravación Fiscal a la Exportación. España no se desarmó solo frente a los países del Mercado Común, sino que, debido a los acuerdos de la Comunidad con otras áreas, nuestras empresas vieron reducida sustancialmente su protección frente a países terceros porque la protección de las empresas europeas frente a estos países era muy inferior a la que disfrutaban antes las empresas españolas.

De esta forma, en la segunda mitad de los años ochenta, el Tratado de Adhesión al Mercado Común tuvo el mismo efecto positivo que habían tenido las otras liberalizaciones que habían venido impuestas en el pasado por compromisos internacionales. Pero es que, además del Tratado de Adhesión, hay que mencionar también el programa de liberalización implícito en el proyecto de

mercado interior para darse cuenta de que probablemente este período fue, sin que el gobierno español tuviera que llevar a las Cortes ninguna reforma, el período de mayor apertura de la economía española de todo el siglo XX. El programa de «mercado interior» incluía un conjunto de reformas liberalizadoras de tipo general —como la abolición de las aduanas y de las fronteras fiscales, la eliminación de las barreras técnicas al comercio, la reducción de restricciones al libre movimiento de factores o a la libertad de establecimiento y la armonización fiscal— y, por otra parte, otras medidas adoptadas para liberalizar sectores concretos como los de telecomunicaciones, energía, transporte, banca, seguros, correos o televisión. Uno de los elementos importantes que formaban parte de la filosofía del Mercado Único, que nació en aquellos años, fue la propia moneda única, aunque el acuerdo concreto llegó en 1995, diez años después del Acta.

En lo que se refiere a medidas de liberalización «autónomas», el gobierno español no adoptó en este período (1985-1991) ninguna medida digna de mención, excepto aquellas que se dedicaron a completar el largo e ininterrumpido proceso de liberalización del sistema financiero que se inició en los años setenta, al margen de las que, como se ha mencionado, hubo que incorporar a nuestro derecho como consecuencia de las exigencias derivadas del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas y del Acta Única. Sin embargo, en 1992, al comienzo de la crisis económica, surgió de nuevo la conciencia de la necesidad de intensificar las reformas estructurales. Fue entonces cuando el gobierno elaboró el Programa de Convergencia, que adquirió una triste fama por el estruendo-

so fracaso de sus previsiones macroeconómicas, pero que fue un instrumento capital para lanzar las reformas de liberalización que se adoptaron a lo largo de los años siguientes. El Programa encomendó al Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) la realización de «un estudio que suministre la información necesaria para llevar a cabo la mayor parte de la liberalización pendiente en nuestro sistema productivo». El gobierno respondía a una preocupación generalizada por la falta de liberalización de los mercados de servicios a los que se atribuía el comportamiento alcista de sus precios, frente a un comportamiento estable de los precios industriales, que se atribuía a la profunda liberalización que produjo el Mercado Común en el sector industrial. La coyuntura fue, pues, muy propicia para atraer la atención sobre las rigideces de los mercados de servicios en España y aceptar la necesidad de su reforma.

Pero esa necesidad de introducir competencia en los servicios era un sentimiento vago, porque, si bien se tenía la sensación de que algunos sectores estaban escapándose de los efectos disciplinantes de la liberalización, no se sabía en concreto por qué. Había kilos de literatura sobre los sectores de servicios, pero la mayoría de esos estudios, elaborados por asociaciones sectoriales, tenían en común una visión de defensa de la situación, sin que propusieran reformas que facilitaran un funcionamiento más eficiente de los mercados. Por ello, el gobierno encargó al TDC que identificara las rigideces y le propusiera medidas *concretas* para introducir competencia en esos mercados.

En paralelo al Programa de Convergencia, seguía en vigor el otro programa de liberalización —alejado del debate público

como tantos asuntos comunitarios, pero no por ello menos importante— que era el derivado del ya mencionado Programa de Mercado Interior, por el que España se adhería a unos programas de liberalización que la homologaban con economías más abiertas que la nuestra, y por tanto estas reformas fueron, casi siempre, liberalizadoras. Así, por ejemplo, el Reglamento de asignación de *slots*, decisivo para la liberalización del transporte aéreo, se aprobó en octubre de 1993. Igualmente, en julio de 1993 el Consejo fijó para 1998 la liberalización plena de la telefonía vocal. Sin embargo, al estar presente el gobierno español en los consejos comunitarios, tenía la posibilidad de incluir cláusulas que moderaran o retrasasen la introducción de competencia en nuestro país. Y así, por ejemplo, en el Consejo de 1993 sobre la liberalización de telecomunicaciones, España consiguió un plazo adicional para mantener el monopolio telefónico durante cinco años más.

Sobre este fondo de la discusión en Bruselas sobre la liberalización en la Unión Europea se entiende mejor el trabajo del TDC, cuyo principal servicio al país fue el de establecer una agenda de liberalización, proponiendo una lista de sectores (ver TDC, 1992; 1993, y 1995) en los que era necesario acometer cambios normativos, y que acabó convirtiéndose en la agenda del gobierno de la época y de los que le sucedieron. Daré solamente tres ejemplos de los dieciocho sectores estudiados por el TDC. En primer lugar, el TDC ayudó a comprender que, para resolver los problemas de competencia creados por los colegios profesionales, no era necesario hacer reformas radicales, como suprimir la colegiación obligatoria, sino que bastaba con

adoptar medidas muy simples, como acabar con la potestad de fijar tarifas o impedir la publicidad, y que, no obstante su sencillez, podrían tener un impacto extraordinario en estos mercados. En segundo lugar, los informes del Tribunal abrieron por primera vez en España el debate, que hoy continúa, sobre la liberalización del mercado del suelo, probablemente la liberalización más importante de aquellas que quedan pendientes al empezar el siglo XXI. En tercer lugar, el TDC propuso que España no hiciera uso de los aplazamientos de la liberalización que los propios ministerios sectoriales habían conseguido en su negociación con Bruselas para proteger sus sectores.

La consecuencia más importante de aquellos informes fue la de colocar en la agenda de la discusión de la política económica cuestiones que estaban hasta entonces ausentes del debate, casi monopolizado por la macroeconomía. La publicación de los informes permitió romper la opacidad en la que se encontraba la regulación anti-competencia de determinados sectores. El debate ayudó a que surgiera una opinión pública favorable a la liberalización, lo que disminuyó la capacidad de maniobra para mantener los privilegios monopólicos de que disponían tanto los grupos de interés como los ministerios sectoriales que ayudaban a mantener dichos sectores al margen de la competencia.

Si dejamos la génesis de las propuestas de liberalización y entramos a relatar cuáles fueron las reformas concretas adoptadas en este período, hay que decir que el sector de las telecomunicaciones fue el que registró los avances más importantes. La desregulación arrancó con el Acuerdo del gobierno de finales de 1994 y se

aceleró por el gobierno que surgió de las elecciones de 1996. Es verdad que el gobierno del PP retrasó un año la plena liberalización de las telecomunicaciones frente lo dispuesto en el Acuerdo citado, pero el impulso que dio en su primer año de gobierno fue muy significativo.

En lo que se refiere a la liberalización de las profesiones colegiadas, hay que mencionar el Decreto-Ley 5/1996, que sometió la actividad profesional a la legislación sobre competencia y liberalizó las tarifas. Este Decreto-Ley era menos liberalizador que el proyecto de ley remitido a las Cortes en 1992, ya que no incluyó otras recomendaciones del TDC; por ejemplo, las de impedir el establecimiento de honorarios orientativos, acabar con las restricciones a la publicidad o eliminar las restricciones impuestas a la libre configuración de la estructura del negocio.

En lo que se refiere al transporte aéreo, desde 1993 se fueron adoptando prácticamente todas las medidas liberalizadoras posibles, tanto las que se refieren al libre acceso de las compañías aéreas como las referentes a la introducción de segundos operadores de *handling* y al establecimiento de un sistema objetivo de adjudicación de horarios de salida y llegada de los vuelos, etc. En el sector de transporte terrestre por carretera, también se avanzó notablemente. Se establecieron plazos concesionales más cortos. Se liberalizaron las tarifas de transporte de mercancías. Se suprimieron las «declaraciones de portes». Se suprimieron los contingentes para el transporte de mercancías. También se avanzó en la liberalización del transporte marítimo. Se liberalizó el cabotaje nacional y el comunitario y, en general, se aplicaron los calendarios comunitarios de liberalización.

En el sector eléctrico, se aprobó en 1994 la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, antes de que, en 1996, se aprobara la directiva comunitaria que abrió por primera vez la posibilidad de que se instalaran en España empresas generadoras distintas de las que habían monopolizado hasta entonces la generación eléctrica. Esta Ley no se pudo desarrollar por sus deficiencias técnicas y porque las empresas eléctricas la vieron como una amenaza a su monopolio y se opusieron radicalmente a su implantación.

El Real Decreto-Ley de 7 de junio de 1996 liberalizó la prestación de servicios funerarios, al eliminarlos de la lista de actividades que pueden ser objeto de monopolio municipal. Pero esta liberalización fue anulada por muchos ayuntamientos, que establecieron unos requisitos de capital social, medios de transporte, etc., tan elevados que sólo las empresas que disfrutaban del monopolio podían superar esas barreras.

En este período no todo fueron pasos adelante en la liberalización. También se dieron algunos pasos atrás en el sentido de un mayor intervencionismo y de reducción de la libertad económica. El paso atrás más lamentable fue la aprobación de la Ley de Comercio, con el voto unánime de todos los partidos políticos de las dos Cámaras. Es un caso patético, porque, antes de esta Ley, el comercio en España estaba regulado mucho mejor desde el punto de vista de la libertad que en ninguno de los otros países europeos.

Incluso durante los primeros meses del gobierno popular, que fueron claramente reformadores, se registraron también retrocesos en la liberalización; la mayor parte de ellos estimulados por el ob-

jetivo de disminuir en el corto plazo la inflación y el déficit público. Un ejemplo fue el acuerdo entre el Ministerio de Fomento y las asociaciones de transporte de viajeros por carretera por el que se consiguió de las empresas concesionarias una congelación de precios en el corto plazo a cambio de otorgarles una disminución de la competencia a través de la prórroga de las concesiones.

El gobierno popular, que, como se ha señalado, no sólo había continuado las reformas liberalizadoras de su antecesor, sino que había sacado de los cajones del Ministerio de Economía algunas reformas que no se aprobaban por la oposición de los ministerios sectoriales, cuando superó la mitad de legislatura cesó en ese empeño liberalizador, e incluso, en algunos sectores, adoptó medidas que perjudican la competencia. Una posible explicación de este giro es que, al acabar los años noventa, el país entró en una nueva fase de euforia económica similar a la de la segunda mitad de los ochenta, y eso, una vez más, enfrió el interés por las reformas.

Esto explica que, salvo reformas muy menores como la liberalización del precio de venta de los libros de texto o el aumento en cuatro domingos de las posibilidades de apertura de los grandes comercios, no hay reformas liberalizadoras en este período (1999-2003) que merezca la pena mencionar. Pero lo que caracteriza este período no es solo la ausencia de avances significativos en la liberalización —la legislación comercial aprobada, por ejemplo, sigue siendo mucho más restrictiva e intervencionista que la aprobada por los socialistas en 1985—, sino que hay algunos casos en que la legislación fue dirigida a perjudicar la competencia en muchos sectores.

La parálisis, e incluso retroceso, en la liberalización que se produjo en este período (1999-2003) no es fácil de ver porque las actuaciones proteccionistas e intervencionistas fueron acompañadas de una intensificación en la retórica liberal que se introdujo no sólo en los discursos de los políticos, sino en las exposiciones de motivos de las mismas normas. La propaganda se esforzó en presentar como liberalizaciones no sólo medidas que no lo eran, sino incluso normas pensadas para perjudicar la competencia.

Un ejemplo de presentación de una reforma como aparentemente liberalizadora, pero sin ningún efecto en la introducción de competencia, fue la llamada liberalización del sector eléctrico. En 1997 se aprobó la Ley del Sector Eléctrico, que, en sus aspectos formales, parecía avanzar en la liberalización sobre la Ley de 1994, aunque, a cambio, se prometían indemnizaciones millonarias (los famosos CTC) por los perjuicios que se suponía iba a traer la competencia a los antiguos monopolios.

Desafortunadamente, la competencia nunca llegó, y lo que podía haber sido un avanzado programa de liberalización del sector eléctrico quedó frustrado por la ausencia de auténticas medidas de reestructuración vertical y horizontal. No se adoptó la indispensable medida para que pueda haber competencia en aquellas industrias de red en las que, como la electricidad, no tiene sentido la competencia entre infraestructuras: separar la propiedad de los negocios monopólicos de red de la propiedad de los negocios que se abren a la competencia. En lo que se refiere a las medidas de reestructuración horizontal de los antiguos monopolios, medidas necesarias para que el mercado eléctrico comience con una rivalidad

suficiente y para que se hagan notar con rapidez los efectos positivos de la competencia, no sólo no se avanzó, sino que se retrocedió sobre la situación heredada. A través de una nacionalización de empresas mayoritariamente privadas (FECSA, Enher y Sevillana), un sector que tenía ocho empresas quedó concentrado en cuatro, controlando las dos primeras el 80 por 100 de un mercado cerrado físicamente a la importación. Para comprobar que el proceso de liberalización del sector eléctrico fue un puro ejercicio de propaganda sin ningún efecto en la realidad, basta con examinar sus resultados. Seis años después de la supuesta liberalización el 100 por 100 del transporte, el 100 por 100 de la distribución, el 100 por 100 de la generación y el 99 por 100 de la comercialización sigue en manos de los mismos monopolios que cuatro años antes controlaban el 100 por 100 de esos negocios.

En lo que respecta al gas natural, ni la Ley de Hidrocarburos ni el Decreto-Ley de 2000, a pesar de lo que proclamaba su exposición de motivos, resolvió la cuestión esencial de la separación del monopolio (el transporte) de las actividades en competencia (el suministro de gas). No obstante, y a diferencia de lo que sucede en el sector eléctrico, donde las posibilidades físicas de importar son prácticamente nulas, en el sector del gas es posible la importación, aunque sea en forma de gas licuado, y además el poder de presión del grupo gasista es menor, ya que tiene menos tradición y menos rentas monopólicas para mover a su favor los cambios legales, con lo que finalmente han aparecido algunos competidores.

La explicación basada en el cambio de ciclo sirve para justificar por qué se produjo en este período un freno en las políticas de in-

roducción de competencia o para explicar por qué el gobierno se limitó a hacer reformas «cosméticas», como las que se han expuesto, pero es insuficiente para explicar por qué en este período se llegó incluso a dar marcha atrás en la competencia en otros mercados. Para entender esta regresión, hay que pensar en otras causas, como la idea de favorecer el nacimiento y potenciación de unos «campeones nacionales». El caso del sector del tabaco es el que mejor ejemplifica cómo el objetivo de proteger una empresa nacional llevó al gobierno a consolidar un monopolio en vez de desmontarlo (ver Alonso-Cortés, 2001). Como en el caso eléctrico, la mejor prueba del fracaso de la liberalización es observar sus resultados: después de los tres años transcurridos desde que se adoptó la reforma, el antiguo monopolio del tabaco controla el 100 por 100 de la fabricación, el 100 por 100 de la distribución minorista y el 99 por 100 de la distribución mayorista del sector del tabaco en España.

Esta política de favorecer «campeones nacionales» puede tener consecuencias más preocupantes en España que en otros países, porque nuestros gobiernos han protegido a las empresas que mantienen actividades de monopolio natural dentro de España, con lo cual, será imposible que entren nuevos competidores a reducir los beneficios excepcionales que se les concede y, por tanto, el resto de las empresas españolas que operan en competencia tendrán que pagar por sus *inputs* precios más altos que los que pagarían si hubiese competencia, tendrán peor calidad, etcétera.

Antes de acabar este epígrafe sobre liberalización, hay que recordar que en algunos de los sectores cuya liberalización propuso el TDC no ha habido todavía nin-

gún avance en ésta. Por ejemplo, no se ha avanzado prácticamente nada en la liberalización de los puertos y sus servicios, aunque hay algún borrador de proyecto de ley en el que se contempla la prestación de algunos servicios portuarios en competencia. Tampoco se ha avanzado nada en la liberalización del mercado del suelo. El gobierno socialista creó una comisión para estudiar las posibles reformas, pero estuvo formada, en su mayoría, por representantes de las corporaciones locales, quienes, debido a que la financiación de los ayuntamientos depende en buena medida de la subsistencia del régimen monopolístico del suelo, no tienen ningún interés en que se liberalice. El informe elaborado tiene todavía algún interés, pero más por las posiciones minoritarias que por las recomendaciones de la mayoría. El gobierno popular también creó una comisión más técnica, que presentó un primer borrador de una nueva Ley del Suelo con algunas ideas interesantes. Sin embargo, la Ley que finalmente aprobó el Parlamento no avanzó nada en el punto fundamental, que es el de exigir que la determinación de suelo no urbanizable se decida exclusivamente en función de valores medioambientales, paisajistas o ecológicos, y no se deje arbitrariamente en manos de decisiones inmotivadas de los planificadores.

Se debe mencionar también el sector de las farmacias porque continúa siendo uno de los más fuertemente monopolizados de la economía española. Prácticamente la única medida liberalizadora que se ha tomado en los últimos veinte años es la de liberalización de los horarios de apertura y la de permitir un 10 por 100 de descuento en las especialidades publicitarias. En lo que se refiere a la libertad de estableci-

miento de farmacias, alguna comunidad, como Navarra, ha aprobado una norma liberalizadora, pero mientras el gobierno central siga sin liberalizar los márgenes se podría producir un problema de exceso de establecimientos, similar al que se produjo en los años setenta cuando se liberalizó la apertura de oficinas bancarias sin liberalizar al mismo tiempo los tipos de interés de los pasivos.

Otro sector que queda por liberalizar es el del agua. Curiosamente, éste era el único sector en el que el Partido Popular tenía un programa innovador desde el punto de vista de la competencia, en el sentido en que no sólo proponía una liberalización que no estaba entre las propuestas por el TDC ni había sido iniciada por el gobierno anterior, defensor de la planificación a través de un Plan Hidrológico, sino que, además, incluía la atractiva idea de la creación de un mercado del agua que reflejara los precios de ésta en las distintas partes del territorio nacional. En la primera legislatura, el gobierno aprobó una modificación legal que hubiera hecho posible crear dicho mercado, pero después de las elecciones de 2000 giró 180 grados y se convirtió a la ideología planificadora del gobierno anterior, y proclamó como uno de los hitos de su gestión la aprobación de un Plan Hidrológico que contemplaba trasvases compulsivos sin conocer antes los precios de lo que se proponía trasvasar.

La divergencia que en este período se produjo entre una retórica liberal y una práctica proteccionista y defensora de los monopolios nacionales puede verse también en cómo el gobierno español volvió a las antiguas prácticas de utilizar los consejos sectoriales de la Unión Europea para retrasar las liberalizaciones en España. El mismo año en que el

gobierno de España apoyó la declaración del Consejo de Lisboa a favor de acelerar las reformas estructurales, paralizó algunas reformas concretas votando en los consejos sectoriales correspondientes en contra de las propuestas de la Comisión de liberalizar los servicios postales, o en contra del recorte de los plazos de concesión de líneas de transporte de viajeros por carretera, elemento esencial para introducir competencia en este sector.

Esta divergencia entre práctica proteccionista y retórica liberal se observa en otros gobiernos europeos, y pudiera explicarse porque la exigencia de las reformas liberalizadoras ha pasado a ser uno de los componentes rutinarios de la supervisión internacional y, por tanto, los gobiernos nacionales, igual que en el pasado estaban obligados a hacer profesiones de fe en los equilibrios macroeconómicos, aunque luego sus cuentas públicas no fueran muy ortodoxas, ahora se ven obligados a proclamar su fe en la liberalización, la privatización y la defensa de la competencia, aunque luego hagan lo contrario de lo que dicen. La OCDE somete ya a sus miembros a estos exámenes de competencia (ver, por ejemplo, OCDE, 2000) y el Comité de Política Económica de la UE hace lo propio anualmente en cumplimiento del denominado «proceso Cardiff», que fue acordado en 1998. El lector interesado en la retórica puede encontrar grandes loas a las reformas liberalizadoras, así como extensas relaciones de las «ambiciosas» reformas emprendidas por cada uno de los países comunitarios en los informes que los gobiernos nacionales están obligados a presentar anualmente. Véase, por ejemplo, el informe español en Ministerio de Economía (2003), pero los de otros países son muy parecidos.

IV. LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

La política de defensa de la competencia se ocupa de que el funcionamiento de los mercados liberalizados o desregulados no sea obstaculizado por actuaciones de los propios agentes económicos. Con ese fin, se persiguen las conductas que van contra la competencia (fundamentalmente acuerdos o abusos de posición dominante) y se controlan las concentraciones que puedan suponer una disminución sustancial de las condiciones de competencia.

La defensa de la competencia se empieza a aplicar en España a partir de nuestra entrada en el Mercado Común, que automáticamente nos somete a la legislación comunitaria y a su aplicación por la Comisión. El segundo paso en importancia fue la ley de 1989, aplicable a los casos que no quedan sometidos a la legislación comunitaria. La normativa española es muy similar a la comunitaria, e institucionalmente se eligió el modelo francés, que consta de un servicio de defensa de la competencia, dependiente del gobierno, y un tribunal de defensa de la competencia, independiente.

¿Cómo ha evolucionado la aplicación de la ley de 1989? El cuadro n.º 1 muestra la evolución de la actividad en términos cuantitativos, tanto en lo que se refiere a persecución de conductas como al control de concentraciones. Como se puede ver en el cuadro, la evolución en la persecución de conductas fue aumentando hasta 1997, en que, coincidiendo con la llegada del nuevo gobierno, empezó una fase de reducción sustancial del protagonismo de la administración (la iniciación de oficio de los expedientes) en la persecución de esas conductas. Igualmente, se observa un cierto desencanto

CUADRO N.º 1

INDICADORES DE ACTIVIDAD DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Media anual
Persecución de conductas:															
Expedientes iniciados de oficio.....	4	11	11	9	5	13	15	14	12	9	3	1	2	0	8
Denuncias.....	80	74	95	99	94	86	120	214	146	145	99	95	70	53	109
Control de concentraciones:															
Notificadas	8	11	17	15	13	20	23	19	31	51	93	76	100	79	43
Remitidas al TDC	3	0	7	4	1	6	2	7	5	15	12	6	9	5	6

Fuente: SDC y TDC.

de los particulares en la utilización de estos procedimientos, pues la evolución de las denuncias ha seguido el mismo proceso descendente en los últimos ocho años. En cuanto al control de concentraciones, sin embargo, se observa un movimiento creciente a lo largo de estos años, y especialmente en los últimos cuatro años. Esto se debe, fundamentalmente, a los cambios legales introducidos por los decretos-leyes de 1999 y 2000, que introdujeron la obligatoriedad de notificar las concentraciones, aunque no haya aumentado significativamente el número de concentraciones problemáticas remitidas al Tribunal.

La calidad en la aplicación de esta política es algo difícil de evaluar, pero la impresión generalizada es que la calidad de los trabajos del Servicio de Defensa de la Competencia ha ido mejorando a lo largo de estos diez años, mientras que no se puede decir lo mismo de las resoluciones del TDC. La explicación podría buscarse en los pocos medios personales de los que dispone el Tribunal en relación con el Servicio. En efecto, el Servicio tiene unas 90 personas, de las cuales 30 son titulados, mientras que el Tribunal, excluyendo sus propios vocales y el presidente, no tiene más allá de cuatro titulados universitarios.

La ley de 1989 no sufrió ninguna reforma hasta el año 1996, en que se inició una febril actividad legislativa, asistemática y sin ninguna idea directriz, ya que las reformas se hicieron a golpe de decretos-leyes y leyes de acompañamiento, al ritmo de una o dos por año. Además de las reformas obligadas, como la descentralización en las comunidades autónomas de la aplicación del derecho de la competencia, ha habido algunas modificaciones positivas, como las referentes al acortamiento de los plazos o al establecimiento de algunas obligaciones de transparencia. Pero estas reformas se han usado también para dar pasos atrás, como por ejemplo en el aumento de la intervención del gobierno en las decisiones de competencia, especialmente en lo que se refiere al control de las concentraciones.

Ciertamente, la política de defensa de la competencia establecida en la ley de 1989 requiere ser reformada si queremos acomodarla a las mejores prácticas de otros países europeos. Es indispensable fortalecer técnicamente y garantizar la independencia de la autoridad encargada de la competencia, para lo cual sería útil aprender de la experiencia alemana de un órgano único, así como revisar el sistema de nombramientos.

Fortalecer la independencia es aún más importante en el control de concentraciones, ya que el sistema actual deja prácticamente en manos del gobierno la última decisión en todas las concentraciones notificadas. De nuevo, el sistema alemán sería un ejemplo a seguir. Debería aclararse también la relación con los órganos reguladores sectoriales, avanzar en el control de la actividad administrativa y de las ayudas públicas, y devolverle al órgano de competencia su función de *advocacy*, que tan importante fue en los primeros años de los noventa. La reforma debería contemplar también otros asuntos, como los de restablecer el paralelismo entre el derecho comunitario y el nacional, aclarar todo lo relativo a la aplicación judicial del derecho de la competencia, revisar el sistema de multas, incluir, como se ha hecho en la Unión Europea, un sistema de «arrepentimiento» para el descubrimiento de cárteles, así como reformar el procedimiento de revisión judicial, hoy largo y no de suficiente calidad. Parece que ha llegado el momento de hacer una reflexión tranquila en un libro blanco para que, a través del examen de la experiencia de otros países europeos y la discusión con los interesados y concedores, pueda elaborarse una reforma, tanto de la legislación como de los órganos

de aplicación de defensa de la competencia, que mejore sustancialmente nuestra actual política en este campo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO NUEZ, M. J., y ROSELL MARTÍNEZ, J. (2003), *Política de defensa de la competencia en España 1993-2000. Análisis a partir de la actividad del Tribunal*, Cátedra Samca de Competencia y Regulación, Universidad de Zaragoza.
- ALONSO-CORTÉS, Aurelio (2001), «Qué hace el monopolio tabaquero en una casa como ésta». *Expansión*, 2 de febrero de 2001.
- ALONSO SOTO, R. (2002), «Las recientes modificaciones de la Ley de Defensa de la Competencia. La necesidad de la reforma y las principales novedades», en BENEYTO-MAILLO, *El nuevo Derecho Comunitario español y de la Competencia*, Editorial Bosch.
- BERENGUER FUSTER, L. (2004), *Propuestas prácticas de reforma del sistema de Competencia*, Fundación Alternativas.
- CANTOS, F., IZA, Alvaro, y VIÑUELA, C. (2004), «Spain, Modernisation in Europe 2004», *Global Competition Review*.
- Costas, A., y BEL, Germà (2000), «Privatización, competencia y consumidores: una nueva agenda de reformas para la postprivatización», *Economistas*, n.º 84.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M. A. (2000), *La competencia*, Alianza Editorial, El libro universitario.
- GUINDOS JURADO, L. de (2001), «El control de concentraciones en España: evolución reciente y perspectivas de futuro», *Anuario de la Competencia 2001*, Fundación ICO.
- JIMÉNEZ LATORRE, F. (2002), «Líneas actuales de la política de competencia en España», *Anuario de la Competencia 2002*, Fundación ICO.
- MARTÍNEZ LAGE, S. (1999), «A golpe de Decreto: ley: la modificación de la LDC en materia de concentraciones», *Gaceta Jurídica*.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2003), *Informe de progreso sobre las reformas en los mercados de bienes y servicios y de capitales*, España, diciembre.
- OCAÑA, C., y LAFUENTE, A. (2002), «La política de competencia en Europa», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 91.
- OCDE (2000), *Regulatory reform in Spain*.
- PETITBÓ, Amadeo (2003), «La defensa de la competencia en España a partir del artículo 38 de la Constitución Española», *Economía Industrial*, n.º 349-350, Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- SOLANA, Gonzalo (2000), «Administraciones públicas y defensa de la competencia», *Anuario de la Competencia*, Fundación ICO: 39-53.
- TDC (1992), *Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones*.
- (1993), *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*.
- (1995), *La competencia en España: balance y nuevas propuestas*.

Resumen

Aunque el problema de cómo proteger los intereses económicos de los pequeños accionistas que financian la empresa sin participar directamente en su control es recurrente desde la creación de las sociedades por acciones, el debate social alrededor del mismo comienza en España en los años noventa. Este trabajo revisa la historia reciente del interés por el gobierno de las empresas en España, destacando las raíces del problema, las singularidades del mismo en la estructura empresarial española y las principales iniciativas institucionales que se emprenden para afianzar un modelo de capitalismo financiero que entendemos busca homologarse a los estándares que marca el modelo dominante en los países anglosajones, donde el poder de los equipos directivos de la empresa se contrarresta con el control de los mercados, y no tanto a través de la influencia directa de los accionistas significativos.

Palabras clave: gobierno de la empresa, España, control interno.

Abstract

Although the problem of how to protect the economic interests of the small shareholders who finance the company without taking a direct part in its control has been recurrent since the creation of joint-stock companies, the social debate on the matter began in Spain in the nineties. This study reviews the recent history of governance issues in companies in Spain, pointing out the roots of the problem, its special features in the Spanish business structure and the main institutional initiatives that are undertaken to reinforce a model of financial capitalism which we consider is seeking to conform to the standards set by the predominant model in the Anglo-Saxon countries, where the power of the board of directors is counteracted by the control exercised by the markets and not so much through the direct influence of significant shareholders.

Key words: corporate governance, Spain, internal control.

JEL classification: D21, D23, G30, L21, P51.

EL GOBIERNO DE LA EMPRESA EN ESPAÑA: UNA CUESTIÓN DE MODELO

Vicente SALAS FUMÁS

Universidad de Zaragoza

I. INTRODUCCIÓN

EL buen gobierno de las empresas ha entrado en los grandes temas de preocupación social en España de los últimos diez años. Aunque en la investigación académica el gobierno de las empresas no tiene un único significado, en el debate social nos remite habitualmente a las relaciones entre los accionistas que financian las empresas cotizadas en los mercados de valores, sin apenas capacidad para influir en su gestión (los *externos*), y los equipos de dirección (los *internos*), que tienen el control efectivo sobre los activos, pero sin apenas contribuir a su financiación (1).

Una brecha importante entre los derechos efectivos de control sobre los activos de la empresa y los derechos sobre los beneficios que les corresponden fomenta un uso interesado de los activos por parte de los internos, que generalmente no coincide con la maximización de los beneficios que les corresponden a los accionistas externos. Puesto que, en contrapartida, la separación entre la propiedad y el control tiene beneficios sociales en forma de una mejor asignación de los riesgos económicos y de primar la capacidad profesional sobre la riqueza financiera en la decisión sobre a quién se encarga la gestión de las empresas, crear los mecanismos de control que alineen los intereses de internos y externos en la empresa o, lo que es lo mismo, conseguir un buen gobierno cor-

porativo es una preocupación permanente desde el origen del capitalismo moderno.

En este trabajo se presenta una reflexión sobre el gobierno de la empresa en España con una triple perspectiva, el marco conceptual donde se inserta esta reflexión, la realidad sobre estructuras de propiedad y gobierno entre las empresas españolas imprescindible para comprender la naturaleza concreta de los problemas de gobierno en las mismas, y las iniciativas institucionales que persiguen homologar el mercado de capitales y la propiedad y el control de las empresas españolas con los estándares internacionales en esta materia.

II. EL MARCO GENERAL PARA EL ESTUDIO DEL GOBIERNO DE LA EMPRESA

El desarrollo de las empresas dentro de las exigencias de competitividad propias de los mercados donde venden sus productos demanda inversiones en activos productivos que hay que financiar. La financiación puede obtenerse en forma de deuda y en forma de fondos propios, aunque la proporción entre deuda y fondos propios no puede superar un determinado límite, entre otras razones porque sobrepasarlo crea conflictos de interés entre acreedores y accionistas imposibles de salvar sin poner en peligro la propia viabilidad de la empresa. La deman-

da de fondos propios crece con la magnitud de los proyectos que se han de financiar, pero la colocación de las ampliaciones de capital entre los actuales accionistas choca con su deseo de mantener una cartera de inversiones, dentro de su patrimonio personal, suficientemente diversificada. A partir de un cierto punto de desarrollo de la empresa, abrir a muchos y pequeños inversores la titularidad de las acciones es la única forma de sostener su crecimiento y supervivencia.

La fragmentación de la financiación entre muchos accionistas complica de forma importante el ejercicio del poder que les confiere la propiedad compartida. Por una parte, la necesaria eficacia en la toma de decisiones obliga a delegar poder de decisión y control sobre los recursos de la empresa. Por otra, muchos accionistas externos son meros inversores sin recursos ni capacidades para intervenir en la gestión y en el control directo de la gestión de la empresa y, aunque puedan hacerlo, les afecta el conocido problema de las conductas de «polizón» que surgen en las acciones colectivas (2). Es preciso dar a los pequeños accionistas una vía para proteger sus intereses, o al menos para salir del capital de la empresa, cuando discrepan sobre cómo esta es gestionada. La propiedad accionarial dispersa y compartida hace necesario que la empresa cotice en Bolsa como un medio para facilitar la entrada y la salida de accionistas, con la consiguiente liquidez de los títulos. La distancia entre los internos, que gestionan los recursos de la empresa y deciden sobre su uso, y los externos, que financian las inversiones productivas a cambio de expectativas sobre dividendos, plusvalías y el derecho a la libre transmisión de las acciones, se agranda y surgen los inevitables conflictos de interés.

Lo que se gana en profesionalización de la gestión y mejor asignación de riesgos, fundamental para la innovación y el progreso, se contrarresta con los conflictos de interés que surgen entre accionistas externos y directivos internos.

El gobierno de la empresa trata de encontrar un equilibrio entre estos beneficios y costes, de manera que si, a pesar de la separación entre internos y externos, estos últimos consiguen un alto grado de protección a través de las instituciones que se desarrollan con tal fin, la especialización entre dirección y propiedad prospera, y con ella el desarrollo de los mercados de valores. Por el contrario, si la protección es insuficiente, los inversores sólo estarán dispuestos a financiar la empresa cuando tengan control directo sobre la gestión de los activos. La especialización se frena, la propiedad se concentra y el mercado de valores tiene un desarrollo muy limitado, sobre todo en renta variable. Surgen así los dos grandes modelos de propiedad y gobierno entre los que se reparten la mayor parte de las soluciones al problema de gobierno corporativo en el mundo: el modelo de control externo y el modelo de control interno (Franks y Mayer, 1995).

El *control externo* se refiere a aquellos casos en los que todos los accionistas de la empresa son capital flotante, es decir, todos son simples inversores financieros. Algunos serán familias y particulares que suscriben directamente las acciones que emiten las empresas, mientras que otros serán inversores institucionales que median entre los ahorradores y las empresas. La gestión de la empresa se encarga a equipos directivos profesionales que actúan con una gran discreción frente a los accionistas y que se vinculan a la

empresa a través de un contrato de prestación de servicios. El conflicto de interés se manifiesta entre los directivos profesionales que administran y los accionistas flotantes que financian. La evidencia empírica demuestra que este modelo predomina en los países anglosajones, el Reino Unido y Estados Unidos, y durante mucho tiempo ha sido el paradigma dominante dentro de la preocupación por el buen gobierno de las empresas.

El modelo de *control interno*, en cambio, se refiere a las situaciones donde la empresa posee algún accionista estable, o de referencia, que ejerce un control efectivo de la empresa y su gestión con una participación accionarial relativamente pequeña, en el sentido de que sus derechos políticos en la empresa son sensiblemente mayores que los derechos sobre los flujos de caja que genera. Para conseguir este resultado, acostumbra a ayudarse de sociedades interpuestas, estructuras piramidales, participaciones accionariales cruzadas, pactos y acuerdos recíprocos con otros accionistas minoritarios pero estables, núcleos duros, blindajes, acciones con diferentes derechos de voto, etc. Los accionistas flotantes suscriben el resto de las acciones de la sociedad, y la compra-venta de sus acciones es lo que da liquidez a los títulos en el mercado. La empresa bajo este tipo de control puede contratar directivos profesionales ajenos a la propiedad para que se encarguen de la gestión de la empresa, pero cuando esto ocurre la estrecha supervisión y vigilancia a que en general les someten los accionistas de referencia limita mucho su autonomía. El conflicto de interés que surge en estos casos no es tanto entre administradores profesionales y accionistas como entre accionistas de control y accio-

nistas flotantes. El modelo de control interno está muy extendido en Europa y Asia, y en general en todos los países desarrollados fuera de Estados Unidos y el Reino Unido.

1. La protección de los accionistas en el modelo de control externo

La protección es necesaria desde el momento en que existen conflictos de interés entre los administradores y los accionistas: los directivos obtienen contrapartidas que mejoran su utilidad con decisiones que suponen una merma en los beneficios de los accionistas. Por ejemplo, la preferencia por el tamaño lleva a los directivos a tomar decisiones que hacen crecer la empresa por encima de la dimensión que hace máxima la riqueza de los accionistas, o las preferencias por el consumo en el puesto de trabajo lleva a los directivos a gastos superfluos que reducen los dividendos pagados a los accionistas, o la lejanía de los accionistas facilita que los administradores se autoasignen sueldos desproporcionados.

Superar el conflicto no significa conseguir que los administradores hagan suyo el objetivo de hacer máxima la cotización de las acciones de la empresa, sino conseguir que cuando actúen de acuerdo con su interés particular las decisiones estén alineadas con los intereses de los accionistas. Para ello se tienen en cuenta las restricciones propias de los mercados externos, como el mercado de productos, el mercado de control y el mercado de servicios profesionales de los directivos, la supervisión de los consejos de administración y la protección legal por el sometimiento de los administradores a los deberes fiduciaros con los accionistas.

Un mercado de productos donde la competencia es intensa, porque los compradores tienen muchas oportunidades para elegir, dejará poco margen para la discreción de los directivos más allá de hacer lo más bajos posibles los costes de producción o, lo que es lo mismo, hacer máxima la riqueza o beneficio extraordinario. Este último tenderá a cero en condiciones de extrema competencia, de manera que todos los interesados, incluidos los administradores, reciben finalmente una compensación igual al coste de oportunidad.

El mercado de control de empresas consigue la disciplina de los administradores y la alineación de sus actuaciones con el interés de los accionistas porque, cuando ese mercado funciona, siempre existen equipos de directivos externos dispuestos a tomar el control sobre los activos que no se gestionan bajo el principio de hacer máximo su valor económico. Cuando los activos que controla un equipo de directivos profesionales valen menos en el mercado que lo que valdrían bajo el control de un equipo distinto, existen incentivos a ofrecer un precio superior al precio corriente por las acciones de la empresa hasta conseguir suficiente poder político para despedir al equipo actual y sustituirlo por otro nuevo. Esforzarse por hacer máximo el valor económico de los activos bajo su control es la única forma de mantener el puesto de trabajo para los equipos de dirección establecidos.

Por último, el mercado de trabajo por los servicios profesionales de los directivos estará atento a las habilidades demostradas en su experiencia profesional a la hora de determinar el precio que se paga por dichos servicios. Mientras sean los accionistas los que puedan decidir a qué equipo de profesionales se contrata, aquellos di-

rectivos que de forma visible actúen en contra de los intereses de los accionistas tendrán dificultades para encontrar otro empleo cuando pierdan el que tienen. El interés por mantener o aumentar el valor económico del capital humano de los directivos obligará a tomar decisiones en beneficio de los accionistas.

La protección efectiva de los accionistas inversores se basa, por tanto, en el buen funcionamiento de los mercados. Los países anglosajones han impulsado las leyes antimonopolio y de defensa de la competencia que, sin duda, han contribuido tradicionalmente a lograr una competencia más intensa en muchos mercados de productos. Los mercados de control se han apoyado en una regulación exigente en cuanto a la información externa que deben ofrecer las empresas a los inversores financieros, y las garantías de fiabilidad y veracidad de esa información, avalada por auditores y por analistas de inversión que difunden sus opiniones sobre los precios objetivo de las acciones, previsiones de beneficios, etc. La transparencia informativa de las empresas es fundamental para el control externo de su funcionamiento y para evaluar la calidad de la gestión. Esto explica la profunda crisis de confianza en el conjunto del sistema que han desencadenado los recientes escándalos de empresas después de Enron, poniendo en duda la fiabilidad de los sistemas de contabilidad y auditoría en Estados Unidos y desvelando graves conflictos de interés entre accionistas, directivos, auditores y analistas de inversión. El control externo se ha visto favorecido también por un activo mercado de servicios de altos directivos, donde se pagan sueldos muy generosos y donde las escuelas de negocio han adquirido un protagonismo muy im-

portante en la educación superior de profesionales de la gestión.

Los controles externos no eliminan del todo la posibilidad de que los administradores de las sociedades destinen a su propio beneficio activos que son propiedad de la empresa. Por ello se introducen también controles internos a través de órganos como el Consejo de Administración y la Asamblea de Accionistas. Una parte sustancial de la polémica sobre el gobierno corporativo en los últimos años se ha centrado precisamente en cómo lograr un Consejo de Administración suficientemente independiente de la dirección de la empresa como para supervisar objetiva y activamente sus decisiones y asumir otras, como por ejemplo la correspondiente a las retribuciones de los directivos. Aunque los esfuerzos por definir la figura del consejero independiente han sido muy importantes, hasta la fecha los resultados obtenidos han sido muy parcos (3).

La tutela legal de los deberes de diligencia y lealtad que, de forma implícita, asumen directivos y consejeros de las empresas es otra vía de protección de los accionistas, no exenta tampoco de problemas de aplicación. En este sentido, en Estados Unidos los jueces resuelven las denuncias por presunto incumplimiento de los deberes fiduciarios aplicando la regla del «juicio empresarial» (*business judgement*), que otorga a los administradores el beneficio de la duda en sus decisiones siempre que no se demuestre conflicto de interés o negligencia manifiesta. De esta forma, los tribunales de justicia dan cobertura legal a decisiones de los directivos que pueden perjudicar a los accionistas, como, por ejemplo, un crecimiento desmesurado del tamaño de la empresa, retribuciones generosas o el blindaje de sus puestos de tra-

bajo. Éstos son precisamente los ámbitos donde con más frecuencia se vulneran los intereses de los accionistas en el modelo de control externo.

2. La protección de los accionistas en el modelo de control interno

En el sistema de control interno son los propios accionistas los que dirigen la sociedad, y cuando no es así, porque se contrata a un directivo profesional, la vigilancia y supervisión a que le someten hace muy difícil que la dirección actúe en contra de los intereses del grupo de control. El conflicto de interés entre dirección y propiedad está desdibujado porque la propiedad está muy próxima a la dirección. Los accionistas protegen directamente sus intereses teniendo una presencia activa y visible en la actividad cotidiana de la empresa (4).

El control de los activos de la empresa no exige poseer la totalidad de las acciones, ni siquiera más de la mitad del capital. Las estructuras piramidales, los pactos entre accionistas, las participaciones accionariales cruzadas, las acciones con y sin voto, los blindajes, etc., permiten ejercer el control con participaciones minoritarias. En otras palabras, en el modelo de control interno acostumbra a observarse una discrepancia importante entre los activos que se controlan y los derechos sobre los flujos de tesorería que genera la actividad de la empresa. Es frecuente comprobar que con un 20 por 100 de las acciones se consigue el control absoluto de una sociedad, lo que significa que se decide sobre el 100 por 100 de los activos, pero en cambio sólo se recibe como dividendos o rentas del capital el 20 por 100 de los beneficios generados. En estas situa-

ciones, si el grupo de control consigue derivar en beneficio propio 100 euros que pertenecen a la sociedad, detrayéndolos de los dividendos que se repartirán los accionistas, obtiene una ganancia neta de 80 euros, que se sustraen a los accionistas minoritarios ajenos al control.

Podrá argumentarse que los riesgos de expropiación son mayores todavía en la empresa bajo control externo, porque en ella los directivos controlan los activos de la empresa con nula participación en su capital. Sin embargo la situación es muy distinta, al menos en teoría, porque en el modelo de control interno los mercados que disciplinan la conducta de los directivos y la alinean con los intereses de los accionistas apenas pueden actuar. Por ejemplo, las ofertas públicas de compra de carácter hostil raramente son viables, pues el cambio de un grupo de control por otro distinto raramente puede hacerse sin el consentimiento del grupo en el poder. El mercado de directivos profesionales apenas está activo, pues cuando se decide contratar profesionales externos prima tanto la confianza personal que le merece el equipo de dirección al accionista de control como su calidad profesional. La amistad, las relaciones personales, acostumbran a ser determinantes para explicar por qué unas personas y no otras ocupan los puestos de directivos y administradores en las sociedades mercantiles. Incluso es probable que en los países donde predomina el control interno se resienta la competencia en los mercados de productos debido a que empresas competidoras comparten accionistas comunes, por ejemplo entidades financieras. Los accionistas de control están menos restringidos en su capacidad para actuar y decidir sobre los activos de la empresa que los directivos profe-

sionales en el modelo de control externo, lo cual agrava el conflicto de interés con los accionistas que suscriben el capital flotante.

El control interno no sólo está extendido entre los países poco desarrollados. Como ya hemos dicho, su presencia está documentada en países de alto nivel de desarrollo de Europa y Asia, países con un sistema legal muy estructurado que están en condiciones de proteger por la vía judicial los intereses de los accionistas minoritarios que no participan en el control. En este sentido, el derecho de sociedades acostumbra a establecer los deberes de lealtad y diligencia de los administradores, y por tanto abre las puertas a la denuncia de los accionistas de control, aunque no sean administradores directos, por parte de los accionistas minoritarios si se sienten perjudicados. Sin embargo, la defensa legal de los accionistas minoritarios acostumbra a ser más débil que en los países donde predomina el modelo de control externo porque, entre otras razones, el Derecho otorga la potestad a las sociedades mercantiles para que resuelvan estatutariamente los conflictos de interés que pueden surgir en las transacciones entre la sociedad y los accionistas de control, en lugar de dejar que los jueces determinen su equidad, y porque no es fácil determinar cuándo los administradores deben lealtad a la empresa o a los accionistas que los han nombrado (5).

3. Comparación entre sistemas

El debate sobre el gobierno corporativo en los últimos años ha estado marcado por la comparación entre los dos entornos de referencia descritos o, lo que es lo mismo, entre el modelo de propiedad y gobierno dominante en

los países anglosajones (Estados Unidos y el Reino Unido), paradigmas del control externo, y en Japón y Alemania, paradigmas del control interno. Progresivamente, la comparación se ha extendido a otros países de desigual grado de desarrollo, de manera que hoy día puede hablarse de un análisis comparado de alcance global. La preocupación de los investigadores es triple: conocer las implicaciones para la prosperidad de las empresas y de los países derivadas de un modelo u otro, conocer el origen de las diferencias observadas en los patrones de propiedad y gobierno en el mundo, y comprender las fuerzas que impulsan la convergencia o divergencia entre modelos.

Los sistemas de propiedad y gobierno dominantes en Japón y Alemania fueron especialmente bien valorados en los años ochenta, cuando estos países crecían a un ritmo mayor que Estados Unidos. En los años noventa, como consecuencia de la recesión económica que afecta a Japón, de los ajustes a que obliga la reunificación de Alemania y del aumento sin precedentes inmediatos en el precio de las acciones de las empresas cotizadas en la Bolsa de Estados Unidos, el modelo americano se convierte en el modelo a imitar. El nuevo siglo ha comenzado con escándalos financieros protagonizados principalmente por empresas americanas, que han sembrado de nuevo dudas sobre la bondad de un modelo de gobierno que permite tan alto grado de descontrol, posibilitando la expropiación de los inversores, como el que se ha puesto de manifiesto alrededor de la última burbuja financiera.

Los críticos del modelo dominante en Estados Unidos en los años ochenta advierten del menor coste del capital con el que se fi-

nancian las empresas en Japón y Alemania como consecuencia de las estrechas relaciones que mantienen con los bancos y con los accionistas significativos. Los menores costes del capital estimularon en mayor medida la inversión productiva, y con ella el crecimiento de la actividad y el empleo. Durante estos años, las empresas japonesas impulsan las relaciones a largo plazo entre todos los interesados de la organización, incluidos trabajadores y proveedores, lo que redundaba en más implicación y compromiso de todos ellos con la organización y, finalmente, más productividad. La producción «ligeramente», el *just in time*, fueron prácticas ejemplares para muchas empresas en el mundo, cuya viabilidad se ha relacionado con las relaciones estables y a largo plazo entre interesados que desarrollan las empresas japonesas. En Alemania y en otros países del centro y Norte de Europa los trabajadores tienen derechos para nombrar representantes en los órganos de gobierno de las empresas como los consejos de administración. La mayor integración de los trabajadores en la empresa, a través de darles más poder formal o real sobre el control de los activos no humanos de la misma, se ha explicado en parte por la forma de propiedad y control interno, que significa más estabilidad y más compromiso de los accionistas y acreedores (bancos) significativos con la empresa a largo plazo.

Por tanto, desde este punto de vista, la solución al problema de gobierno corporativo no es independiente de cómo se resuelve la relación de los trabajadores y otros proveedores de recursos con la empresa y de cómo se decide el reparto del poder sobre los activos de ésta. Cuando se trata de activos no humanos cuya propiedad se puede transferir, existe el recurso a la integración vertical u

horizontal de las empresas como forma de protección de las rentas correspondientes a las inversiones específicas. Sin embargo, la incorporación al análisis del capital humano específico complica la solución, porque el capital humano no se puede comprar o vender (se aprovechan los servicios de los trabajadores cuando están trabajando para la empresa, pero ésta no es propietaria de un trabajador como puede serlo de una máquina o de una patente).

Una de las posibles soluciones para impulsar la inversión en capital humano específico, sobre todo cuando lo financia el propio trabajador, es a través de formas organizativas e institucionales de empresa donde los trabajadores comparten el poder con los propietarios formales. El trabajador es un interesado más en cuanto arriesga el valor de las inversiones que realiza, porque el contrato y el mercado (salida de la relación) no son suficientes para garantizarle protección. Cuando el problema de gobierno no es sólo corporativo, no atañe únicamente a los accionistas que forman la sociedad de capitales, sino que trasciende a otros colectivos de interesados; las instituciones para asegurar la protección de los inversores evolucionan para tener en cuenta la protección que demandan todos los interesados, y no sólo los accionistas. En este sentido, las diferencias observadas en los modelos de gobierno podrían obedecer a diferencias en los intereses que cada uno está en mejores condiciones de proteger: El control externo es más efectivo para proteger los intereses de los accionistas anónimos y dispersos, pues el resto de inversores, financieros o no, se protegen a través de los contratos y de los mercados. El control interno, en cambio, permite una mayor protección desde dentro de la empresa de todos los

interesados que surgen de las inversiones específicas.

El debate sobre si el control interno y el control externo son la consecuencia sólo de diferencias en los sistemas legales dominantes en unos países y en otros, en cuanto que cada uno ofrece distinto grado de protección a los accionistas minoritarios o, por el contrario, obedece también a razones económicas, en cuanto la especialización productiva determina mayor o menor inversión específica por parte de trabajadores y otros propietarios de recursos entre países, está abierto. Es usual que el debate se acompañe de evidencias empíricas como las que proponen Holmstrom y Kaplan (2003) en un trabajo cuyo objetivo final es defender la tesis de que el modelo anglosajón, de control externo es comparativamente un buen modelo, a pesar de que los escándalos recientes puedan hacer pensar lo contrario.

En el trabajo citado se comparan los resultados económicos de las economías más desarrolladas del mundo en los últimos veinte años en términos de rentabilidad para los inversores y de crecimiento de la productividad (cuadros números 1 y 2). Tanto si se evalúa en períodos más recientes como si se contempla el conjunto de los veinte años, Estados Unidos y el Reino Unido son los países que más rentabilidad han proporcionado a los accionistas en su conjunto, y los que más han crecido en producto interior per cápita. Por tanto, se concluye, de las anomalías observadas recientemente no puede hacerse una evaluación negativa del conjunto del sistema.

Los argumentos expuestos no pueden ignorarse, pero los datos que se presentan contienen elementos de interés que sugieren una lectura menos lineal. En primer lugar, obsérvese que la revalorización del mercado de capita-

CUADRO N.º 1

RENTABILIDAD ACUMULADA DEL MERCADO DE VALORES
(En porcentaje, hasta final de 2002)

	EE.UU.	Reino Unido	Francia	Alemania	Japón
Desde 1982.....	1.222	1.223	1.567	595	90
Desde 1987.....	436	290	236	93	-37
Desde 1992.....	164	121	147	84	-42
Desde 1997.....	28	11	47	5	-39
Desde 2001.....	-32	-32	-45	-53	-34

Fuente: Holmstrom y Kaplan (2003).

CUADRO N.º 2

CAMBIOS EN EL PRODUCTO INTERIOR BRUTO PER CÁPITA EN TÉRMINOS REALES
(En porcentaje)

	EE.UU.	Reino Unido	Francia	Alemania	Japón
De 1982-2000.....	54	58	37	44	55
De 1987-2000.....	38	36	28	29	36
De 1992-2000.....	29	24	12	12	8
De 1997-2000.....	14	11	11	8	3

Fuente: Holmstrom y Kaplan (2003).

les muestra más dispersión entre países que el crecimiento del producto per cápita, sobre todo a largo plazo. En Japón, por ejemplo, el índice bursátil sólo se revaloriza un 90 por 100 en los veinte años, frente al 1.222 de los países anglosajones, pero el crecimiento en la productividad a lo largo del mismo período es similar a la que se produce en los países anglosajones. En segundo lugar, en Japón la productividad crece menos que en el resto de países desde comienzos de los noventa, pero en la década de los ochenta tuvo un crecimiento superior. Por otra parte, en Francia es donde se observa la mayor revalorización del índice bursátil durante los veinte años, pero en cambio es el país donde el PIB per cápita crece menos. Lo que en parte nos dicen los cuadros n.ºs 1 y 2 es que en los países anglosajones el crecimiento en la productividad se ha conseguido con sistemas productivos más intensivos en trabajo y con una mayor productividad del capital, posiblemente para ajustarse a un coste también mayor. En Japón y Alemania, en cambio, las tecnologías productivas dominantes han sido más capital intensivas, y por tanto con menos productividad de este factor, en respuesta a unos costes del trabajo relativamente superiores a los del capital. Todo esto indica que las conclusiones sobre las ventajas relativas de un modelo u otro pueden estar muy condicionadas por el intervalo de tiempo al que se refieren las comparaciones, por los indicadores utilizados y por la especialización productiva que resulta de un modelo u otro (6).

III. LA ESTRUCTURA DE LA EMPRESA COTIZADA EN ESPAÑA

El conjunto de la empresa española está dominado por em-

presas pequeñas y medianas; en relación con el tamaño de nuestra economía y el nivel de renta por habitante, la importancia relativa de empresas grandes en España es baja. En el sector de la manufactura, las empresas con cierto poder de liderazgo son de propiedad extranjera, lo que explica buena parte del déficit relativo de gasto en I+D de nuestras empresas con respecto al de las empresas de otros países de nuestro entorno (las filiales españolas pagan a la matriz por el acceso a la tecnología que se produce en laboratorios y centros de investigación fuera de España). Es obvio que el análisis de la estructura empresarial española y, en el fondo, de los posibles problemas de gobierno corporativo, en el sentido amplio de crear unas bases institucionales que promuevan la inversión productiva en activos humanos y materiales y aseguren la competitividad internacional de las empresas españolas, no pueden limitarse a las empresas que cotizan en el mercado de valores, porque reflejan una parte muy pequeña de la realidad empresarial española y de sus problemas de crecimiento y competitividad. Sin embargo, a los efectos de una visión más restrictiva del gobierno empresarial donde prima la relación entre los accionistas y la empresa, la referencia a la estructura de las empresas cotizadas resulta inevitable.

En la Bolsa española cotizan alrededor de 1.900 empresas, de las cuales casi la mitad son sociedades de inversión y financieras. La cifra se multiplica por tres desde 1995, al igual que el porcentaje que representa la capitalización bursátil de las empresas cotizadas en relación con el PIB. Sin embargo, además del fuerte aumento en el número de sociedades de inversión mobiliaria y financiera, sobre todo a partir de 1996, para

evaluar estas cifras hay que tener en cuenta que en el mercado continuo sólo cotizan 155 sociedades, y que la capitalización del IBEX 35 representa ella sola la mitad de toda la capitalización bursátil. Muchas de las empresas del IBEX son filiales de otras sociedades que también cotizan (por ejemplo, Telefónica Móviles y Telefónica), lo cual significa una doble contabilidad del valor bursátil, pues las acciones de la filial en manos de la matriz forman parte del valor total de esta última. Por otra parte, diez empresas concentran regularmente el 80 por 100 del total de títulos contratados cada día, la mayor parte antiguos monopolios públicos y empresas reguladas, como los bancos. A pesar de todo, la Bolsa española incorpora de forma gradual empresas no financieras que deciden cotizar en el mercado de valores, con una importancia destacada en sus respectivos sectores como Telepizza, A. Domínguez, Inditex, Zeltia, ACS, Ferrovial, Sogecable y Prisa.

La estructura accionarial dominante entre las empresas españolas que cotizan en Bolsa muestra una elevada concentración, de manera que en una muestra de casi 200 empresas, en 1998, el primer accionista concentra en promedio el 35 por 100 de los votos, contando con las participaciones accionariales directas e indirectas que posee (cuadro n.º 3). Se advierte no obstante, el descenso regular de dicho porcentaje a lo largo de la década de los noventa, debido sobre todo al amplio reparto de las acciones entre un alto número de pequeños inversores, como resultado de la privatización de los antiguos monopolios públicos. El aumento en la dispersión accionarial también se pone de manifiesto cuando se contempla la evolución en el tiempo de las agrupaciones significa-

CUADRO N.º 3

PORCENTAJE MEDIO DE AGRUPACIONES SIGNIFICATIVAS DE VOTO: ESPAÑA

Año	C1	C2	C3	C4	C5	Total
1990.....	38,30	48,00	52,70	55,40	56,80	58,00
1993.....	40,70	51,00	56,30	59,30	61,00	63,20
1995.....	40,00	50,00	55,60	58,90	61,00	63,50
1997.....	38,00	45,00	50,20	53,40	55,50	58,20
1998.....	35,00	41,20	45,60	48,50	50,70	53,50

Fuente: Crespi y García Cestona (2002).

tivas de voto de los cinco accionistas más importantes, de manera que en 1998, para conseguir mayorías absolutas, se necesitan los votos de los cinco primeros accionistas.

La concentración del poder de voto en las empresas españolas cotizadas es mayor que en las empresas de los países anglosajones, como Reino Unido y Estados Unidos, pero menor que la observada en las empresas de otros países de Europa continental y mediterránea (cuadro n.º 4). Los principales titulares de las acciones de las empresas cotizadas españolas son otras empresas no financieras, nacionales y extranjeras. Después, las personas individuales y familias y las entidades financieras, bancos y cajas (cuadro número 5).

Por todo lo dicho, la propiedad está dominada por los grupos de empresas y las participaciones accionariales cruzadas, lo cual caracteriza al sistema de propiedad dominante entre las grandes empresas cotizadas españolas como un sistema «interno», donde el control se ejerce sobre todo a través del poder político que confiere la concentración de votos en accionistas significativos. El «modelo» corporativo español se parece al que se extiende entre los países de Europa continental, pero con diferencias importantes. Por ejemplo, en el centro y el Norte de Europa la propiedad concentrada y el control interno se completa con una mayor participación de los trabajadores en el reparto de poder dentro de la empresa, llegando incluso a un sistema de co-gestión en el caso de Alemania,

donde los trabajadores tienen representación paritaria en órganos de gobierno relevantes, como el consejo de vigilancia. En este sentido, los estudiosos del modelo alemán insisten en destacar la complementariedad entre los tres principales elementos que definen el modelo de gobierno corporativo en ese país: la concentración accionarial, el protagonismo de los bancos en la financiación y el gobierno de las empresas y el reparto de poder con los trabajadores (Schmidt, 2003). Los elementos del modelo se refuerzan mutuamente en la consecución de un objetivo que prima la continuidad de la empresa como una forma de garantizar la rentabilidad de las inversiones específicas, incluidas las que se realizan en capital humano, que sostienen la competitividad de la empresa alemana.

En el caso español, el origen de la concentración accionarial, de las participaciones accionariales cruzadas, del bloqueo de las operaciones de toma de control hostiles, de los pactos entre accionistas, no está bien documentado, pero es más que dudoso que sea el resultado de un interés por proteger inversiones específicas en activos humanos o de otro tipo. Por el contrario, no puede descartarse que el modelo

CUADRO N.º 4

PROMEDIO DEL PORCENTAJE DE VOTOS DE LOS BLOQUES ACCIONARIALES: PAÍSES SELECCIONADOS

País	N.º Empresas	Bloque Principal	2.º Bloque	3.º Bloque	4.º-10.º Bloque	> 10.º Bloque
Bélgica.....	135	56,1	6,6	4,5	3,9	0,0
Alemania.....	374	49,1	2,7	0,6	0,4	0,0
España.....	193	40,1	10,5	3,5	3,3	0,6
Francia.....	40	29,4	6,4	3,0	0,5	0,1
Italia.....	214	52,3	7,7	3,5	5,1	0,2
Holanda.....	137	42,8	11,4	4,0	4,4	0,0
Suecia.....	304	37,6	11,2	5,6	1,8	—
Reino Unido.....	207	14,4	7,3	6,0	4,1	3,1
EE.UU. (NYSE).....	1.309	3,6	1,5	0,6	0,5	0,0

Fuente: Crespi y García Cestona (2002) y Barca y Becht (2001).

CUADRO N.º 5

PROMEDIO DE PORCENTAJE DE VOTO POR TIPO DE ACCIONISTA Y AÑO

Año	Total	Bancos	Otros intermediarios	Empresas extranjeras	Empresas no financieras	Estado	Individuos y familias
1990	58,04	10,50	5,10	9,90	22,00	2,75	17,64
1993	63,20	11,10	4,90	12,90	25,10	4,30	17,76
1995	63,50	10,50	6,10	13,30	23,60	4,50	18,80
1997	58,24	12,20	5,30	13,70	25,30	5,00	16,10
1998	53,45	12,80	6,10	13,50	24,40	2,30	14,60

Fuente: Crespi y García Cestona (2002).

corporativo español responde sobre todo a objetivos instrumentales que tienen que ver con la optimización fiscal, la afloración de plusvalías y una cierta intención política de crear un capitalismo popular con las privatizaciones, buscando la complicidad de una parte importante de la población en la mejora de los beneficios empresariales a costa de debilitar el poder de los sindicatos y de las regulaciones de plantillas en los antiguos monopolios públicos. En cualquier caso, el resultado último ha sido ampliar de forma notable la base accionarial de las empresas españolas cotizadas, y la protección de sus intereses, como condición necesaria para preservar el sistema, no podía ignorarse.

IV. LA REGULACIÓN PARA EL BUEN GOBIERNO EN ESPAÑA

Los principales hitos en el conjunto de iniciativas institucionales desarrolladas en España para conseguir un mejor gobierno corporativo, en el sentido reducido de aumentar la protección de los pequeños accionistas, son el informe y código voluntario de la comisión Olivencia en 1998, la Ley Financiera y la reforma de la Ley de OPAS de 2002, y el informe de la comisión Aldama y posterior Ley de Transparencia de 2003. En esta

secuencia se observa un intervalo de cuatro años que coincide con la explosión de la Bolsa en España y en el mundo a partir de las grandes expectativas que creó la llamada «nueva economía» (7).

A grandes rasgos, puede afirmarse que en España y en el mundo, desde la crisis de competitividad de los países anglosajones de finales de los años ochenta, que desencadenó la primera preocupación institucional por el gobierno de las empresas, hasta las más recientes iniciativas de la Ley Sarbanes-Oxley en Estados Unidos, el Informe Winter en Europa o el Informe Aldama en España, la preocupación por el buen gobierno evoluciona desde la confianza hasta la desconfianza en la autorregulación. Desde la convicción de que los mercados y unos consejos de administración más independientes de los equipos directivos serían suficientes para evitar abusos y fraudes de los internos en perjuicio de los externos, hasta la convicción de la necesidad de una mayor intervención reguladora y unas más estrictas obligaciones legales de transparencia que redunden en más poder efectivo de los accionistas minoritarios. En los párrafos siguientes resumimos la Ley de Transparencia española, como ejemplo de las tendencias más recientes en buen gobierno corporativo.

Nos referimos en concreto a la Ley 26/2003, de 17 de julio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, y el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre (BOE del 18 de julio). Como se indica en la exposición de motivos, la Ley de Transparencia surge como continuación de las propuestas de la Comisión Especial para el Fomento de la Transparencia y Seguridad en los Mercados y Sociedades Cotizadas, Comisión Aldama, la cual hace suyos los principios de autorregulación que ya están presentes en el documento que emite en su momento la Comisión Olivencia, pero con algunas diferencias notables. La Comisión Aldama afirma de forma contundente que la autorregulación sólo es posible si los mercados funcionan adecuadamente, pero para que esto ocurra es preciso, a su vez, que el mercado reciba información relevante, correcta, en tiempo útil y sin privilegios para unos inversores con respecto a otros.

La Comisión Olivencia, al optar por un «código blando» a la hora de establecer las obligaciones de transparencia de las empresas cotizadas, dejó a éstas libertad para determinar el alcance último del cumplimiento de tales

obligaciones. Años más tarde, y después de un intermedio donde las altas cotizaciones bursátiles en todo el mundo hicieron olvidar los problemas de fondo, para después desplomarse de forma súbita y en medio de sonados escándalos y señales de fraude casi generalizado, la Comisión Aldama va más allá y recomienda que las obligaciones de transparencia estén dictadas por una norma legal. El Gobierno hace suya esta recomendación y promulga la Ley de Transparencia, de manera que, a partir de ella, el incumplimiento de las obligaciones de publicidad informativa estará sujeto al régimen sancionador previsto en la Ley del Mercado de Valores.

La Ley de Transparencia no sólo establece deberes de información y transparencia para las empresas que cotizan en Bolsa y para las cajas de ahorros que emiten valores admitidos a cotización en los mercados oficiales de valores. En ella se encuentran también normas que definen con mayor precisión que en el pasado los deberes de los administradores, y normas que obligan a las empresas que emiten títulos cotizados en los mercados de valores a dotarse de determinados mecanismos en materia de gobierno corporativo, como los reglamentos de funcionamiento del Consejo de Administración y de la Junta General.

Dentro de las exigencias de información y transparencia que contempla la Ley, destaca la obligación de las empresas que emiten títulos en los mercados de valores de publicar un informe anual de gobierno corporativo, cuyo contenido mínimo debe ajustarse a los siguientes epígrafes:

— Estructura de la administración de la sociedad, en la que se incluyen la composición, reglas de organización y funcionamien-

to del Consejo de Administración y sus comisiones; identidad y remuneración de los administradores, funciones y cargos dentro de la sociedad; relaciones con accionistas con participaciones significativas, indicando la existencia de consejeros cruzados o vinculados; procedimientos de selección, remoción o reelección de administradores.

— Operaciones vinculadas de la sociedad con accionistas, administradores, cargos directivos y otras empresas del grupo.

— Sistemas de control de riesgos.

— Funcionamiento de la Junta General, con información del desarrollo de sus reuniones.

— Estructura de propiedad de la sociedad e información acerca de los accionistas con participaciones significativas; participaciones accionariales del Consejo de Administración; existencia de pactos para-sociales comunicados a la sociedad y a la CNMV; autocartera de la sociedad y variaciones significativas.

— Grado de seguimiento de recomendaciones de gobierno corporativo o, en su caso, explicaciones de su falta de seguimiento.

La Ley de Transparencia incorpora estas obligaciones de publicidad sobre gobierno corporativo modificando el artículo 116 de la Ley del Mercado de Valores, que afecta a las empresas que emiten títulos en los mercados organizados. La Ley modifica también varios artículos de la Ley de Sociedades Anónimas que afectan a todas las empresas que adoptan esta forma jurídica, independientemente de que coticen en Bolsa o no. Estas modificaciones incluyen iniciativas para facilitar a los

accionistas el ejercicio de los derechos políticos aprovechando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información, y otras que recogen expresamente los derechos de información de los accionistas, los deberes de los administradores y la nueva responsabilidad de éstos frente a accionistas y acreedores de la empresa.

En aras a la brevedad, nos referiremos a los deberes de los administradores que la Ley recoge a través de la modificación del artículo 127 de la Ley de Sociedades Anónimas. La Ley incorpora el deber de *diligencia* que, en esencia, obliga a los administradores a informarse de forma consciente y activa sobre la marcha de la sociedad. El deber de *fideliadad*, por el que los administradores contraen la obligación de actuar en todo aquello que esté al alcance de su discreción en beneficio del interés social, entendido como interés de la sociedad. El deber de *lealtad*, el más extensamente desarrollado en la Ley, por el cual se pretende regular los posibles conflictos entre el interés particular del administrador (así como de las personas físicas próximas a él por vínculos familiares y de las personas jurídicas que controla) y los intereses generales de la sociedad en cuya administración participa. El deber de *secreto*, que obliga a los administradores a guardar secreto, incluso después de su cese, de las informaciones de carácter confidencial a que tienen acceso por el desempeño de su cargo.

Los bancos que emiten acciones cotizadas en Bolsa están obligados por las normas de la Ley de Transparencia porque, además, tienen la forma jurídica de sociedades anónimas. A través de la disposición adicional segunda, la Ley extiende los deberes de trans-

parencia, por ejemplo la publicación de un informe anual de gobierno corporativo, a las cajas de ahorros que emiten valores admitidos a cotización en mercados oficiales de valores y, a través de la disposición adicional tercera, a las restantes entidades que emiten este tipo de valores. Nada se dice, sin embargo, sobre los deberes y responsabilidades de los administradores de cajas de ahorros, pero en cambio la disposición adicional cuarta modifica la Ley que regula las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de Cajas de Ahorros, obligando a las cajas de ahorros a crear sendas comisiones, la de Retribuciones (encargada de informar al consejo sobre política de retribuciones e incentivos del propio consejo y del equipo directivo) y la de Inversiones, con la misión de informar y proponer al consejo sobre inversiones y des-inversiones de carácter estratégico.

Al regular los contenidos mínimos del informe anual de gobierno corporativo de las cajas de ahorros, la Ley trata de establecer un cierto paralelismo entre el alcance de las obligaciones para estas entidades y las obligaciones para las sociedades mercantiles en general, teniendo en cuenta las singularidades propias de las cajas de ahorros. En este sentido debe interpretarse, por ejemplo, la equiparación entre accionistas significativos, dentro de las sociedades mercantiles, y partidos políticos y administraciones públicas, dentro de las cajas, al exigir transparencia sobre las transacciones entre la empresa y estos colectivos en las respectivas instituciones; o la referencia concreta a la publicidad de las retribuciones del equipo de dirección de las cajas de ahorros, que contempla la disposición adicional segunda y que no se menciona en el caso de las sociedades mercantiles en general.

Algunas valoraciones

La lectura atenta del documento emitido por la Comisión Olivencia en 1998, incluidas las recomendaciones que constituyen el código de buen gobierno propiamente dicho, permite comprobar que la mayor parte de los contenidos de la Ley de Transparencia estaban ya recogidos en dicho documento. Esto significa que las empresas que suscriben el código Olivencia adquieren el compromiso de informar y ser transparentes en un alcance e intensidad similares a los que ahora les obliga la Ley de Transparencia. Si el Informe Aldama recomienda convertir en norma legal las obligaciones de transparencia y la Ley posterior sigue bastante fielmente esta recomendación, será porque las empresas, aunque suscriben el código, no cumplen con el espíritu y con la letra el compromiso con la transparencia que adquieren al adherirse al mismo. La Ley sería la respuesta necesaria ante un «código blando» que se ha demostrado insuficiente para conseguir el nivel de transparencia necesario para dar seguridad a los pequeños inversores que financian a las empresas (8).

La pregunta que debemos hacernos es si la información a la que debe dar publicidad la empresa en su informe anual de gobierno corporativo, o entre los hechos relevantes que comunican a la CNMV y cuelgan en su página web, es la necesaria y la suficiente para los objetivos de auto-regulación eficiente que se persiguen. Considero que la Ley interpreta bastante bien la naturaleza y el origen de los problemas de gobierno corporativo propios de la estructura de propiedad y prácticas de gobierno dominante en nuestro país, donde, en la mayoría de los casos, el conflicto de intereses ocurre entre accionistas de control y accionistas

que suscriben el capital flotante. En nuestras empresas cotizadas predominan los accionistas significativos, las participaciones accionariales cruzadas, los pactos para-sociales, propios de una estructura accionarial relativamente concentrada que dista mucho del paradigma de agencia con un equipo directivo que controla la gestión de la empresa a gran distancia de cualquier influencia de unos accionistas pequeños y numerosos. En España, como en otros países de su entorno, proliferan los accionistas significativos de control con gran capacidad de influencia sobre los equipos de dirección, cuando no coinciden. La excepción puede venir de los antiguos monopolios públicos privatizados, donde el capital flotante es relativamente más importante, pero donde la intervención reguladora y de otro tipo (acciones de oro) de las autoridades públicas juega todavía un papel importante. Bajo estas condiciones de propiedad y control, lo importante es conseguir la protección de los accionistas minoritarios, y la Ley acierta al insistir en la transparencia que permite a estos accionistas conocer dónde reside realmente el poder último de decisión sobre los activos de la empresa, así como conocer las condiciones bajo las que transcurren las transacciones entre la sociedad y sus accionistas de control.

El Informe Aldama renuncia a pronunciarse de forma precisa sobre la composición y funcionamiento interno de los consejos, en claro contraste con los pronunciamientos en estos ámbitos del Informe Olivencia, dentro de su objetivo de proponer un código de buen gobierno. Tal vez influida también en este aspecto por la posición de «no-injerencia» en las decisiones organizativas internas de las empresas que adopta el Informe Aldama, la Ley de Transpa-

rencia sólo exige a los órganos de gobierno, Junta General y Consejo de Administración, elaborar un reglamento de funcionamiento interno. Aunque la postura puede ser discutible, una vez se opta por que la Ley no entre a regular el funcionamiento interno de los consejos de administración, sorprende la disposición adicional que obliga a las cajas de ahorros a crear una Comisión de Inversiones y otra Comisión de Retribuciones, delegadas del Consejo de Administración. Esta interferencia infringe el principio general de auto-regulación para unas entidades que, al emitir títulos en mercados de valores organizados, también están sujetas al control del mercado, aunque los títulos emitidos no sean acciones.

Una novedad importante de la Ley de Transparencia es la regulación precisa de los deberes fiduciarios de los administradores, en línea con la tradición anglosajona, donde los deberes de diligencia y lealtad han estado vigentes durante mucho tiempo. Ocurre, sin embargo, que la práctica de defensa judicial de estos deberes nos parece extremadamente compleja. Por un lado, en Estados Unidos la jurisprudencia ha protegido a los administradores aplicando la regla del «juicio empresarial», según la cual los jueces presumen buena fe, excepto en casos flagrantes de conflictos de interés, en cualquier actuación de los directivos y administradores de la empresa cuando los accionistas los denuncian por incumplimiento de algún deber fiduciario. Por otro, en España no existe tradición legal en la aplicación de los deberes de esta naturaleza, y en el futuro los jueces tendrán muy difícil interpretar si determinadas decisiones de los administradores de una sociedad son acordes o no con el «interés social» que proclama la Ley como interés último

a proteger. En su momento, la Comisión Olivencia dejó claro que se actúa de acuerdo con el interés social si las decisiones buscan crear valor para los accionistas. La Ley de Transparencia, en cambio, no se pronuncia sobre qué se entiende por interés social, y el Informe Aldama está lleno de ambigüedades sobre cuál debe ser el objetivo que guíe a los administradores de las sociedades cotizadas.

La regulación sobre gobierno corporativo, en sentido amplio, que se está poniendo en marcha en España, —Ley Financiera, Ley de Transparencia y Ley de Sociedades de Inversión Colectiva—, afecta a las entidades financieras, bancos y cajas, en tanto son emisores de títulos en los mercados de valores. Pero al mismo tiempo bancos y cajas intermedian en los mercados financieros canalizando ahorro hacia la inversión empresarial a través de financiación de deuda, préstamos y créditos comerciales y financieros, y a través de comprar acciones de otras empresas. En su condición de proveedores de fondos financieros y, en muchos casos, de accionistas significativos de otras sociedades, los bancos y las cajas tienen la oportunidad y la obligación de velar por el buen uso del capital con el que financian las inversiones productivas. Las prácticas de gobierno corporativo de los intermediarios financieros serán ejemplo para muchas empresas con las que se relacionan, lo cual les obliga a mantener altos estándares de excelencia. Por otra parte, los bancos y las cajas pueden utilizar su influencia para difundir buenas prácticas de gobierno entre las empresas que ayudan a financiar. A bancos y cajas les corresponde una gran responsabilidad en conseguir la protección de los inversores necesaria para que los mercados financieros alcancen su pleno desarrollo.

V. CONCLUSIÓN

Contrariamente a lo que a veces se sugiere al recomendar códigos de buen gobierno, no existe una única forma de resolver los conflictos de interés y el reparto de poder en las empresas superior a todos los demás. A partir de unos mínimos de transparencia, ética y profesionalidad, que dicta el sentido común, corresponde a cada empresa encontrar «su» solución más efectiva a los problemas de gobierno dependiendo de las ventajas competitivas que desea impulsar y de las inversiones que desea proteger. Sin embargo, es cierto también que las decisiones de las empresas sobre cómo afrontar los problemas de gobierno corporativo se toman dentro de un marco jurídico, institucional y de regulaciones que deben respetar. Idealmente, el marco debería de dar cabida a cualquier opción de diseño que las empresas consideran más deseable, mientras que el veredicto del mercado confirmaría si efectivamente la decisión es acertada o no. Hasta la fecha, ese marco institucional que combina máxima flexibilidad y perfecta disciplina del mercado no se ha encontrado. En los países desarrollados han convivido marcos institucionales y jurídicos muy diferentes que han promovido, a su vez, formas de empresa y de gobierno claramente diferenciadas. Este hecho tiene una doble lectura: que el gobierno de las empresas es menos determinante de lo que se supone para la prosperidad económica de los países, o que lo importante es la propia coherencia interna del modelo institucional, pues con ello se aseguran estándares de competitividad suficientes como para que la diversidad en las formas de propiedad y gobierno de las empresas sea más una ventaja que un inconveniente desde el punto de vista social.

El debate sobre el buen gobierno corporativo en España debe establecerse al nivel de modelo institucional, de sistema de elementos complementarios que refuercen mutuamente su eficacia individual. No encontramos en la investigación sobre el gobierno empresarial en España elementos de complementariedad para definir un sistema coherente, y por tanto competitivo, que no tiene por qué coincidir con el modelo anglosajón. Por ejemplo, Alemania está dando pasos para reforzar la protección de los pequeños accionistas, pero sin que ello suponga el desmantelamiento de su sistema de gobierno corporativo, claramente diferenciado del dominante en los países anglosajones.

Pero algo se mueve. Las reformas recientes obligando a las empresas a ser más transparentes, sobre todo en las relaciones que mantienen con los internos, incluidos los accionistas significativos, creemos que contribuirá a clarificar las complejas y a veces oscuras estructuras empresariales de manera que sólo permanecerán aquellas que responden a objetivos de eficiencia económica y creación de riqueza. Sobre todo si la transparencia se acompaña de suficiente capacidad sancionadora para quienes incumplan sus obligaciones y si los pequeños accionistas que puedan verse perjudicados encuentran cauces legales eficaces por los que tramitar sus denuncias. El último paso que debe darse es apostar por un modelo y transitar con coherencia hacia él. El informe Olivencia trazó un camino hacia el modelo financiero de empresa que asocia sin ambigüedades el interés de la empresa y el interés de los accionistas. Creemos que en el fondo de todas las reformas emprendidas desde entonces subyace esa misma apuesta, y más aún el deseo de que el modelo de gobierno en

la empresa española transite hacia el anglosajón, aunque a veces parece tenerse cierto pudor en manifestarlo expresamente (cuando se mantienen términos tan ambiguos como el «interés social», por ejemplo, que en Alemania tiene un significado de interés de la empresa en su conjunto, por encima del interés de los accionistas).

Tal vez la apuesta por un modelo de corte anglosajón para la propiedad y el gobierno de las empresas españolas sea la mejor opción; al fin y al cabo, no parece que las empresas españolas estén dando prioridad a inversiones en capital humano específico, que podrían prosperar mejor en un marco institucional más parecido al alemán, al mismo tiempo que todas las propuestas de reforma del mercado de trabajo se orientan más hacia la flexibilidad de los mercados de trabajo de Estados Unidos y el Reino Unido que a la regulación de estos mercados que todavía permanece en Francia y Alemania. Pero es importante mantener la coherencia en todas las direcciones de reforma institucional que se emprendan (sobre todo en el desarrollo de la competencia en todos los mercados) y no renunciar al debate sobre la oportunidad de contemplar y evaluar otras alternativas.

NOTAS

(1) En SALAS (2002) se presenta una síntesis de los principales trabajos académicos sobre el gobierno de la empresa en España. SCHLEIFER y VISHNY (1997) es ya un clásico del tema, y BECHT y otros (2002) proporcionan una excelente revisión de la literatura internacional. Otras visiones con perspectivas más amplias del tema pueden verse en VIVES (2000) y TIROLE (2001), y una visión empírica en clave europea en BARCA y BECHT (2001).

(2) La relación entre accionistas externos y dirección de la empresa se ha teorizado como un problema o relación de agencia. Este modelo conceptual formaliza problemas clásicos en el ámbito del gobierno corporativo como el que ya identifican BERLE y MEANS (1932) con la separación entre propiedad y control en la em-

presa (JENSEN y MECKLING, 1976; FAMA y JENSEN, 1983). A partir de aquí una parte importante del debate sobre el gobierno de la empresa se concreta en el diseño de sistemas de compensación para los directivos (CORE y otros, 2003). Sin embargo, el modelo de agencia sólo proporciona una visión parcial del tema pues ignora los problemas que surgen del carácter incompleto de los contratos y de la existencia de inversiones específicas (HART, 1995) e ignora otras formas de propiedad (HANSMANN, 1996). Sin olvidar la falta de incentivos a actuar como supervisor de los directivos que tiene un pequeño accionista porque soporta todos los costes de la supervisión a cambio de un beneficio propio proporcional a las acciones que posee, que es muy pequeño. En cambio, los demás accionistas verán aumentar de forma gratuita el precio de sus acciones si la supervisión resulta eficaz, lo cual crea incentivos a inhibirse del control y esperar que otros lo hagan. Como todos piensan igual, finalmente nadie controla.

(3) Sobre la relación entre características del Consejo de Administración, comportamiento y resultados de las empresas, véase HERMALIN y WEISBACH (2003).

(4) Una corriente importante en la literatura sobre gobierno empresarial contempla la propiedad de la empresa como un resultado endógeno donde se desea hacer máxima la riqueza buscando un equilibrio entre los beneficios y los costes relativos de supervisar frente a diversificar: DEMSETZ y LHEN (1985), HIMMELBERG y otros (1999) y HOLDERNESS (2003).

(5) Una corriente de investigación muy influyente relaciona el desarrollo de los mercados financieros, la propiedad de las empresas y el sistema legal dominante en los países, y en concreto su eficacia para proteger los derechos de los inversores financieros (LA PORTA y otros, 1998).

(6) Para tener cierta perspectiva sobre el debate alrededor del buen gobierno corporativo, resulta muy informativo leer las críticas al modelo anglosajón, y en concreto de Estados Unidos, durante la crisis de principios de los años noventa (PORTER, 1992).

(7) Los números monográficos de *Ekonomiaz*, 50 (2003) y *Análisis Financiero*, 90 (2003) contienen otras aportaciones recientes al análisis del gobierno corporativo en España.

(8) El fracaso de la auto-regulación propia de los códigos de buen gobierno puede explicarse por, al menos, dos razones. Por un lado, la supuesta penalización del mercado en forma de descensos en el precio de las acciones de las empresas que incumplen los códigos puede dejar indiferentes a los internos, pues su preocupación no es precisamente hacer máximo el valor de las acciones. Por otro, aunque exista interés por evitar pérdidas significativas en el valor de las acciones de una empresa que comete ciertos abusos, esa pérdida de riqueza es muy inferior a la pérdida social que produce por pérdida de confianza en el sistema financiero una acción fraudulenta que después sale a la luz. Este efecto externo no entra en los cálculos de los agentes

privados, y la regulación surge precisamente para velar por que dicho efecto no se produzca.

BIBLIOGRAFÍA

- BARCA, F., y BECHT, M. (eds.) (2001), *The Control of Corporate Europe*, Oxford Uni Press.
- BECHT, M.; BOLTON, P., y RÖEL, A. (2002), «Corporate governance and control», en CONSTANTINIDIS, HARRIS y STULZ (eds.), *Handbook of Economics and Finance*, North Holland, Amsterdam.
- BERLE, A., y MEANS, G. (1932), *The Modern Corporation and Private Property*, McMillan, Nueva York.
- CORE, J.; GUAY, W., y LARCKER, D. (2003), «Executive equity compensation and incentives: A survey», *Economic Policy Review*, abril: 27-50.
- CRISPÍ, R., y GARCÍA CESTONA, M. A. (2002), «Propiedad y control: Una perspectiva europea», *Ekonomiaz*, n.º 50: 110-137.
- DEMSETZ, H., y LHEN, K. (1985), «The structure of corporate ownership: Causes and consequences», *Journal of Political Economy*, 93: 1155-1177.

- FAMA, E., y JENSEN, M. (1983), «Separation of ownership and control», *Journal of Law and Economics*, 26: 301-325.
- FRANKS, O., y MAYER, C. (1995), «Ownership and control», en SIEBERT, H. (ed.), *Trends in Business Organization*, Tubinga, Mohr Siebeck.
- HANSMANN, H. (1996), *The Ownership of Enterprise*, Belknap Press, Cambridge.
- HART, O. (1995), *Firms, Contracts and Financial Structure*, Clarendon Press, Oxford.
- HERMALIN, B., y WEISBACH, M. (2003), «Board of Directors as an endogenously determined institution: A survey of the economic literature», *Economic Policy Review*, abril, 7-26.
- HIMMELBERG, C.; HUBBARD, G., y PALIA, D. (1999), «Understanding the determinants of managerial ownership and the link between ownership and performance», *Journal of Financial Economics*, 53: 353-384.
- HOLDERNESS, C., (2003), «A Survey of blockholders and corporate control», *Economic Policy Review*, abril: 51-63.
- HOLMSTROM, B., y KAPLAN, S. (2003), «The state of U.S. corporate governance: What's wright and what's wrong?», *NBER WWP 9613*, abril.

- JENSEN, M., y MECKLING, W. (1976), «Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure», *Journal of Financial Economics*, 3: 305-360.
- LA PORTA, R.; LÓPEZ DE SILANES, F.; SHLEIFER, A., y VISHNY, R. (1998), «Law and finance», *Journal of Political Economy*, 106: 1113-1155.
- PORTER, M. (1992), «Capital disadvantage: America's failing capital investment system», *Harvard Business Review*, septiembre-octubre: 65-83.
- SALAS, V. (2002), *El gobierno de la empresa*, Fundación La Caixa.
- SHLEIFER, A., y VISHNY, R. (1997), «A survey of corporate governance», *Journal of Finance*, 52: 734-784.
- SCHMIDT, R. (2003), «Corporate governance in germany: An economic perspective», *CFS WP*, n.º 36.
- TIROLE, J. (2001), «Corporate governance», *Econometrica*, 69: 1-35.
- VIVES, X. (2000), *Corporate governance. Theoretical and empirical perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge.

Resumen

En el período 1983-2003, la empresa pública española ha pasado de suponer el 12 por 100 del valor medio del empleo, el PIB y la FBCF a menos del 1 por 100 en la actualidad; de dar empleo a más de 550.000 personas a menos de 100.000 en 2003; de representar el 17,5 por 100 de la capitalización bursátil al 0,52 por 100 actual. En este proceso se distinguen dos períodos: 1983-1996, cuando se produce una privatización «silenciosa», y 1996-2003, cuando se desarrolla un auténtico plan de privatización de la empresa pública. El proceso de privatizaciones ha generado 50.451 millones de euros. Además ha mejorado la eficiencia empresarial y ha facilitado la apertura de los mercados, el desarrollo de los mercados de capitales, tanto en volumen como en liquidez, así como la creación empresarial y la internacionalización de las empresas.

Palabras clave: empresa pública, privatización, eficiencia empresarial, apertura de los mercados, internacionalización de las empresas.

Abstract

In the period 1983-2003, the Spanish public companies have gone from constituting 12 per cent of the average value of employment, the GDP and the GFCF to 1 per cent today; from employing over 550,000 people to fewer than 100,000 in 2003; from representing 17.5 per cent of stock market capitalization to 0.52 per cent now. This process is marked by two periods: 1983-1996, when a «silent» privatization took place and 1996-2003, when a plan for the privatization of the public companies was developed. The privatization process has generated 50,451 million euros. Furthermore, it has improved business efficiency. It has also facilitated not only the opening-up of the markets, but also the development of the capital markets, both in volume and in liquidity, the business creation and the internationalization of companies.

Key words: public company, privatization, business efficiency, opening-up of markets, internationalization of companies.

JEL classification: L32, L33, G10.

EMPRESA PÚBLICA Y PRIVATIZACIÓN

Álvaro CUERVO GARCÍA

Universidad Complutense de Madrid

I. LA PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

La privatización de empresas públicas (venta de una empresa pública al sector privado) es uno de los fenómenos económicos más relevantes de los últimos años. Las fuerzas que han acelerado el proceso han sido: 1) la presión exterior de la Unión Europea, que ha exigido la rotura de los mercados protegidos y la supresión del paraguas financiero del Estado sobre las empresas públicas; 2) el progreso tecnológico, que ha eliminado muchos monopolios naturales, unido a la aceleración del cambio tecnológico, que obligan a cambios en el comportamiento de las empresas; 3) la globalización de los mercados y la rotura de los mercados nacionales, y 4) la constatación del efecto positivo del cambio de propiedad sobre la eficiencia de la empresa.

Las privatizaciones se suelen explicar por tres bloques de razones (Cuervo, 1997): económicas, financieras y políticas. Las primeras están unidas a la mejora de la eficiencia empresarial que producen tanto el cambio de propiedad en sí (en incentivos, estrategia y organización) como el entorno, al hacer posible el acceso a los mercados de capitales, control externo, y en general la apertura de los mercados.

Friedrich A. Hayek explicó la intuición de que la competencia dinámica es la fuerza impulsora del proceso del mercado, y reconoció además que lo que se requiere para el proceso dinámico del descubrimiento competitivo no es la

presencia de un número elevado de agentes, sino que se permita una completa libertad de entrada. Ésta destruye, así, cualquier situación de privilegio de quienes ya se encuentran en el mercado, impidiéndoles que se duerman en los laureles o relajar su estado de alerta empresarial (Kirzner, 1995: 139-141).

Para que la mejora de la eficiencia afecte el bienestar económico, es preciso que haya entornos competitivos, pues cuando se produce la privatización en entornos no competitivos la eficiencia de la empresa resulta más condicionada por el lado de la competencia que por la titularidad pública o privada de la empresa. La privatización debe evitar el conflicto de objetivos que implica el mantenimiento de mercados cerrados y/o de grados de oligopolio o monopolio relevantes, pues en este caso la apropiación de rentas de otros agentes, básicamente consumidores y proveedores, será la base de la rentabilidad de la empresa.

Las razones financieras se refieren a los ingresos que genera la privatización, e indirectamente a la reducción del déficit público y las necesidades de endeudamiento del Estado. El objetivo financiero sólo tiene sentido si el ingreso obtenido por el Estado por la venta de la empresa es mayor que el valor actual de los flujos de caja futuros que deja de percibir; y, en principio, los compradores sólo estarán dispuestos a pagar ese precio superior si esperan que el cambio de propiedad se traduzca en una mayor eficiencia de la empresa.

Las razones políticas incluyen el «retroceso de las fronteras del Estado», el desarrollo del capitalismo popular, el accionariado diluido y la participación de los trabajadores en el capital, que se presupone implica cambios en el comportamiento socio-político y el debilitamiento del poder sindical. Los objetivos de tipo político son demasiado difusos, y su logro, cuestionable (Yarrow, 1986) y, en general, se consideran poco relevantes.

II. LA PRIVATIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA ESPAÑOLA

La empresa pública ha pasado de representar el 17 por 100 del mercado de capitales en el inicio de los ochenta al 0,52 por 100 en 2003. Las cifras del gráfico 1 son

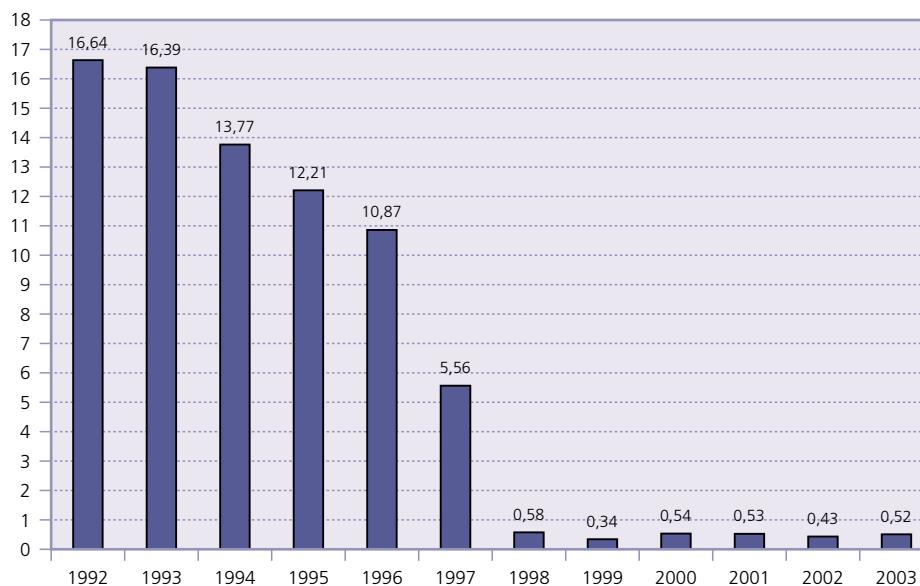
reflejo de la intensidad del proceso de privatización de la empresa pública española.

El proceso de privatización en España se inicia, de hecho, en 1992 (gráfico 2), con 481 millones de euros de ingresos, y alcanza sus cotas máximas en 1997 y 1998, como consecuencia de las OPV de Endesa, Repsol, Tabacalera y Argentaria, donde el volumen de ingresos alcanzó 12.924 y 12.486 millones de euros, el 2,76 y 2,61 por 100 del PIB respectivamente. El volumen de ingresos obtenidos en el período supuso 41.320 millones de euros, 50.451 millones en moneda actualizada (agosto 2003). Considerando el método de venta, las OPV (oferta pública de venta), doce casos representan el 90 por 100 de ingresos. Dentro de las OPV, los inversores minoristas han tenido un

especial protagonismo: el 68 por 100 del total de las OPV, que supone un 52 por 100 del total de las privatizaciones, lo que ha facilitado la entrada en el mercado de valores de un elevado número de inversores particulares.

Las privatizaciones más relevantes, en cuanto al volumen de ingresos, han sido Endesa (17.097 millones de euros), Repsol (6.994 millones), Telefónica (6.188 millones), Argentaria (6.363 millones), Tabacalera (2.073 millones) y Aceralia (2.227 millones) (véase cuadro n.º 1). En el período 1992-1995, los ingresos por privatizaciones supusieron el 0,41 por 100 del PIB, frente al 0,86 por 100 de media anual durante 1996-2003. Ello es reflejo de la relevancia del proceso de privatización de la empresa pública estatal española.

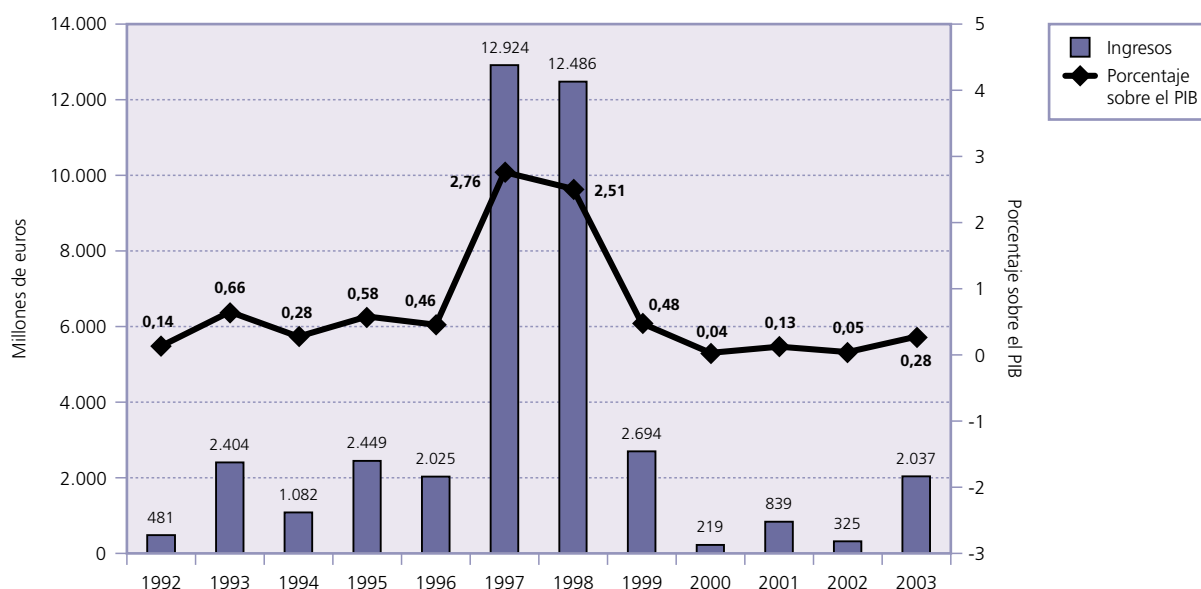
GRÁFICO 1
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN EL MERCADO BURSÁTIL
(En porcentaje)



Nota: Según los datos publicados por la Bolsa de Madrid, en los años 2000 y 2001 el porcentaje de participación de las administraciones públicas en las empresas cotizadas españolas fue del 0,21 por 100 en ambos períodos.

Fuente: Bolsa de Madrid y elaboración propia.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS POR PRIVATIZACIONES EN ESPAÑA



Nota: Desde 1992 hasta 1996 se han incluido los ingresos a través de OPV. A partir de 1997 se incluye el importe total de las privatizaciones.

Por sectores, desde 1996 se observa el importante peso acumulado por el sector energético, con un 44 por 100 del total de ingresos, dentro del cual se incluyen las privatizaciones de empresas de gas, electricidad, petróleo, y telecomunicaciones, con un 19 por 100.

En el anexo II se detallan las empresas privatizadas a través de OPV, y en el anexo III el conjunto de empresas privatizadas por otros métodos. Igualmente, se indican los compradores. Para un mayor análisis, se pueden consultar las memorias anuales del Consejo Consultivo de Privatizaciones (CCP).

III. LA EMPRESA PÚBLICA «PENDIENTE DE PRIVATIZAR»

Después del proceso intenso de privatizaciones de los últimos años, el conjunto del sector público empresarial actual está integrado por tres bloques de empre-

sas: a) las participaciones empresariales de la SEPI, que integran un conjunto de pequeñas empresas de escasa significación económica y social (cuadro n.º 2), y tres empresas relevantes por el número de trabajadores: Hunosa, 5.400; Izar, 10.900 y Tragsa 10.700 (en total, 31.000 trabajadores); b) las participaciones de carácter financiero, consecuencia de la no ejecución del *greenshoe* en las OPV de privatización de Aldeasa, Altadis, Endesa, Iberia, (*) etc., y las participaciones unidas a privatizaciones (EADS) o a proyectos de inversión, y c) el conjunto de empresas vinculadas a los ministerios de Fomento y Economía: AENA, Puertos del Estado, Correos, FNMT, SEPES, y otras empresas de difícil privatización, como RENFE, FEVE, RTVE.

El cambio producido en el período como consecuencia del proceso de privatización ha llevado a la práctica desaparición de la empresa pública en la economía

española, si no se consideran las dependientes del Ministerio de Fomento. En contrapartida, están surgiendo las empresas públicas de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos.

IV. EL DESARROLLO DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN

Al estudiar la privatización de la empresa pública se deben diferenciar dos períodos: a) 1983-1996, los intentos de racionalización y el inicio de una privatización «silenciosa», y b) 1996-2003, el programa de privatización de la empresa pública.

1. 1983-1996: El inicio de una privatización «silenciosa»

El gobierno socialista se enfrenta a la empresa pública con pragmatismo, sin minusvalorar el

CUADRO N.º 1

INGRESOS TOTALES POR EMPRESA PRIVATIZADA
Ingresos actualizados en función del IPC de agosto de 2003 (en millones euros)

<i>Operación</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Ingresos actualizados</i>
Endesa.....	14.001,32	17.097,16
Repsol.....	5.080,67	6.994,84
Telefónica.....	5.079,09	6.188,06
Argentaria.....	5.032,53	6.363,23
Aceralia.....	1.872,56	2.227,46
Tabacalera.....	1.751,79	2.073,97
Enausa.....	1.586,00	1.596,11
Iberia.....	1.451,99	1.616,50
Retevisión.....	1.438,22	1.705,29
TISA.....	763,29	910,56
Indra.....	418,50	485,83
Red Eléctrica.....	340,88	394,19
Ence.....	300,19	335,26
Aldeasa.....	273,71	326,40
Trasmediterránea.....	258,90	265,28
Gas Natural.....	222,44	269,45
Musini, S.A.....	208,00	209,33
Inespal.....	194,64	231,12
Casa.....	184,89	206,71
Enatcar.....	157,47	179,16
Grupo Potasas.....	103,37	121,05
Musini Vida.....	92,00	92,59
Enagas.....	84,14	99,91
Expasa.....	76,95	80,26
Turbo 2000.....	66,00	66,00
Ebro-Puleva.....	50,53	51,11
Babcock & Wilcox.....	45,00	48,15
Auxini.....	35,76	43,12
Elcano.....	34,70	41,40
Initec.....	30,05	33,90
Infoleasing.....	18,63	22,07
Serausa.....	14,78	17,31
Comesa.....	8,95	10,54
Coosur/Olcesa.....	7,01	7,25
LM.....	5,26	5,98
ENSB.....	5,00	5,43
Barreras.....	4,51	5,35
Sodical.....	4,32	5,21
Cope.....	3,77	4,19
Inima.....	3,76	4,42
Sefanitro.....	3,46	4,19
Minas de Almagrera.....	2,66	3,22
Astander.....	1,80	2,06
longraf.....	0,99	1,19
Conversión Aluminio.....	0,72	0,78
ICSA.....	0,61	0,71
Química del Estroncio.....	0,41	0,42
Ferropérfil.....	0,13	0,15
Interinvest.....	0,00	0,00
Productos Tubulares.....	0,00	0,00
Surgiclinic Plus.....	-1,69	-2,04
Total ingresos.....	41.320,67	50.451,85

Nota: Se han acumulado los ingresos de los diferentes tramos de las empresas privatizadas. No se han podido obtener los ingresos o desembolsos de muchas empresas privatizadas con anterioridad a 1996, aunque se estima que no han generado ingresos, sino más bien salidas de caja.
Fuente: CCP, Informe 2003.

mandato ideológico. En los finales de los ochenta se inicia el proceso de privatización silenciosa, justificado por exigencias tecnológicas y de «multinacionalización» (SEAT, IVECO, Telefónica) o por razones organizativas y estratégicas para el desarrollo de la empresa. La privatización se presenta en este período bajo el eufemismo de «racionalización», «redimensionamiento» del sector público empresarial y búsqueda de ventajas competitivas (dimensión, mercados, tecnología). Se trata de un proceso «oculto», en el que predominan criterios a veces excesivamente coyunturales para tratar la situación de empresas inviables, vincular la venta a la compra de sus productos por el sector público o resolver problemas de caja del Estado u operaciones «industriales» (por razones de tecnología y/o mercado).

Con esa filosofía, se han vendido pequeñas y medianas empresas sin justificación estratégica o se ha procedido al cierre o a la liquidación de otras sin viabilidad económica (véase Cuervo, 2003). Igualmente, se ha procedido a la venta de grandes empresas cuando, por exigencias tecnológicas o de mercados, era preciso integrarse con una multinacional: SEAT, SECOINSA, SKF, MTM, Ateinsa, Enfersa, Enasa (Cuervo, 2003). También se han colocado paquetes de acciones en Bolsa —GESA, Amper, Acesa (autopistas), Ence, Argentaria, Telefónica, Endesa y Repsol— con el fin de obtener recursos financieros para la expansión empresarial (anexo 1).

Durante dicho período, en el proceso de privatización de España conviene también hablar de las reprivatizaciones motivadas, por una parte, por la crisis bancaria que desencadenó que la Administración (Fondo de Garantía de Depósitos) se hiciera con

CUADRO N.º 2

EMPRESAS PÚBLICAS ESTATALES A 31 DE DICIEMBRE 2003

<i>Empresa</i>	<i>Sector</i>	<i>Porcentaje de participación</i>
Participaciones empresariales		
Agencia EFE	Comunicación	100
Alicesa	Alimentación	91,96
Babcock Wilcox Española	Bienes de equipo	100
Cetarsa	Tabaco	79,18
Clínica Castelló	Asistencia sanitaria	100
Cofivacasa	Gestión de participadas	100
Ensa	Bienes de equipo	100
Enusa	Energía	60
Infoinvest	Gestión inmobiliaria	100
Hipódromo de la Zarzuela	Ocio	100
Hunosa	Minería	100
Iniexport	Comercio exterior	100
Inisas	Asistencia sanitaria	92,41
Izar	Construcción naval	100
Mayasa	Minería	100
Mercasa	Distribución alimentaria	51
Presur	Minería	100
Saeca	Finanzas	80
Aena	Infraestructuras	100
Paradores	Turismo	100
Puertos del Estado	Infraestructuras	100
RENFE-FEVE	Transporte	100
Correos	Servicios	100
Sepides	Promoción de inversiones	100
Tragsa	Gestión de infraestructuras	51
Participaciones financieras		
Aldeasa	Operador comercial	5,06
Altadis	Tabaco	1,93
Aresbank	Servicios financieros	7,94
EADS	Aeroespacial	5,51
Endesa	Energía	2,95
Enresa	Gestión de residuos activos	20
Expansión Exterior	Comercio exterior	11,87
Hispasat	Telecomunicaciones	7,4
Iberia	Transporte aéreo	5,39
Red Eléctrica	Energía	28,50
Participaciones empresariales: Ministerios de Fomento y Economía		
Aena	Infraestructuras	100
Paradores	Turismo	100
Puertos del Estado	Infraestructuras	100
RENFE-FEVE	Transporte	100
Correos	Servicios	100
FNMT	Imprenta	100
SEPES	Suelo	100
RTVE	TV y radio	100

Fuente: SEPI y elaboración propia.

el control de los bancos y de las sociedades y activos vinculados a ellos y, por otra, por la expropiación del *holding* Rumasa, que supuso la integración en el sector público de 170 sociedades. En estos dos casos existe una clara voluntad política de privatización y, conforme a ello, se plantearon claras estrategias para su realización.

2. 1996-2003: La privatización de la empresa pública española

El proceso de privatización se desarrolla a partir del acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, por el que se establecen las bases del programa de modernización del sector público empresarial del Estado; las normas internas de procedimiento sobre privatizaciones elaboradas por los agentes gestores, y las recomendaciones del Consejo Consultivo de Privatizaciones.

Los agentes gestores de las privatizaciones en España han sido:

1) La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y la Agencia Industrial del Estado (AIE). Esta última desaparece por Real Decreto-Ley 15/1997, y se integra con sus empresas en la SEPI.

2) La Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales, S.A. (SEPPA), que igualmente se integra, en 2001, en la SEPI (Ley 7/2001, de 14 de mayo).

3) Los ministerios funcionales, básicamente Fomento, para sus empresas directamente dependientes (Retevisión, AENA, Puertos, RENFE-FEVE, Enatcar, etc.), que han delegado en algunos casos en la SEPI la ejecución del proceso privatizador.

Los agentes gestores del proceso de privatizaciones han actuado de acuerdo con los *principios* de: a) publicidad, transparencia y concurrencia; b) separación de la propiedad y la gestión de las empresas; c) salvaguarda y defensa de los intereses económicos generales y de los intereses patrimoniales del Estado; d) continuidad del proyecto empresarial de las empresas privatizadas; e) aumento de la competencia, extensión de los mercados de capitales y ampliación de la base accionarial de las empresas.

El proceso de privatización durante este período tuvo una cuádruple finalidad: 1) mejora de la eficiencia del sistema empresarial que evite tanto las ineficiencias unidas a la empresa pública como las que provoca, en algunos casos, en el sector privado por competencia desleal o por ser base de un «mercado politizado» en sus relaciones con proveedores y clientes; 2) medio para la creación de grupos empresariales capaces de generar un entorno más competitivo, al mismo tiempo que es señal para incentivar la actividad del conjunto del sector privado; 3) introducción de cambios en el comportamiento de los miembros de la empresa, trabajadores, sindicatos, accionistas y directivos, para facilitar la competitividad y el desarrollo de activos intangibles vinculados a la capacidad de innovación y a la creación de imagen y marcas; incentivar, en suma, la creación empresarial y la internacionalización de las empresas; 4) desarrollo del mercado de capitales, la financiación empresarial, y apertura de los mercados de bienes y servicios.

Para favorecer la aceptación social y política de los procesos de privatización por el partido gobernante en 1995 y hacer aceptable la desvinculación del poder

político respecto de las empresas privatizadas, se había aprobado la Ley 5/1995, de 23 de marzo, que regula nuestra «acción de oro». Con dicha Ley se pretende mantener la defensa de los supuestos intereses nacionales, como proteger el denominado «efecto sede», evitar posibles operaciones de desmantelamiento, mediante la compra de cuotas de mercado y no de empresas, e impedir la pérdida de activos intangibles y externalidades unidas a la «sede». Para ello, somete a un régimen de autorización administrativa previa de los acuerdos de disolución o cambio de función de la empresa, la enajenación de determinados activos o la adquisición por un inversor del 10 por 100 o más del capital (5 por 100 en el caso de Endesa). En la actualidad, la acción de oro afecta a Telefónica y Endesa hasta 2007 y a Repsol hasta 2006.

Junto con la acción de oro, algunos procesos de privatización se realizan con la creación de un «núcleo duro» de accionistas de referencia, a modo de socios industriales o institucionales que se comprometen a dar continuidad al proyecto empresarial. A la hora de configurar estos grupos de accionistas, se intenta asegurar tanto el mantenimiento de supuestos intereses nacionales como una cierta influencia indirecta del Gobierno después de privatizada la empresa, mediante la vinculación informal que se crea entre él y los *insiders* de la empresa. El éxito de muchos de los procesos de privatización se vincula a la existencia de accionistas estables, con paquetes significativos (Caves, 1990; Boycko *et al.*, 1996) y con conocimientos sobre los negocios, que facilitan un control de los directivos (McDonald, 1993).

La limitación de los cambios de propiedad que implican la «acción de oro» y los «accionistas de re-

ferencia» facilita la búsqueda de beneficios privados por parte de éstos y reduce la presión de los mercados, con sus efectos disciplinarios sobre la dirección, ya que es difícil que pierdan sus posiciones de dominio bajo el «paraguas» del interés nacional. Estos efectos no deseados de la denominada acción de oro pierden importancia por su carácter temporal y porque el uso que hasta ahora se ha hecho de ella no ha tenido efectos significativos sobre la estrategia de las empresas. Lo más que se puede decir es que la privatización plena de la empresa se producirá no sólo transcurrida la vigencia de la acción de oro, sino después de un cambio en la presidencia de la empresa y del partido en el Gobierno.

V. EL PROCESO PRIVATIZADOR COMO MOTIVADOR DE EFICIENCIA Y EXTERNALIDADES

La empresa pública presentaba como notas características: 1) ausencia de objetivos precisos, al ser estos múltiples, cambiantes en el tiempo, ambiguos y contradictorios entre sí, consecuencia de la presión de los diferentes grupos de interés que buscan rentas en la empresa; 2) ausencia de controles externos, dado que en la práctica el mercado de capitales se sustituye por el mercado político en la evaluación del comportamiento de los directivos (Laffont, 1995); no existe un mercado de empresas (OPA) que pudiera condicionar la acción de los directivos; 3) apropiación política del proceso de inversión de la empresa, que se convierte en campo de acción de diferentes grupos (*lobbismo*) para obtener rentas; por ejemplo, la imposibilidad de quiebra de la empresa pública hace que los grupos de interés, como los sindica-

tos, utilicen este hecho en su propio beneficio (Kornai, 1980; Smith, 1996).

Ante estas limitaciones, la privatización está unida a la mejora de la eficiencia empresarial y a las externalidades que el proceso genera en el mercado de bienes y servicios y en el de capitales, así como sobre la creación empresarial y el desarrollo de la empresa.

1. La mejora de la eficiencia empresarial

El análisis de la eficiencia relativa entre empresas públicas y privadas distingue entre: a) los estudios comparativos del conjunto de las empresas públicas y privadas o de un sector en un momento del tiempo, y b) los trabajos que analizan el efecto de la propiedad a partir del proceso de privatización, es decir, estudiar la evolución de la eficiencia de las mismas empresas siendo públicas, en el momento de su privatización y en períodos posteriores, teniendo en cuenta los cambios internos y en el entorno de la empresa.

Igualmente, los estudios comparativos de la eficiencia de las empresas públicas y privadas suelen diferenciar entre eficiencia técnica o productiva y distributiva (de precios), dado que la empresa pública puede tener objetivos distintos de mera maximización del beneficio como consecuencia de la función redistributiva del Estado. Por ello, lo relevante es el objetivo de eficiencia técnica frente a la eficiencia asignativa o en precios; no obstante, como apuntan Martin y Parker (1997: 47), «en un mundo ideal los resultados organizativos se medirían en términos de eficiencia tanto productiva como distributiva». Sin

embargo, la eficiencia distributiva resulta difícil de evaluar en la práctica. Por ello, la mayor parte de los estudios empíricos comparativos de empresas públicas y privadas, especialmente los de corte transversal, se han basado en el concepto de eficiencia productiva, aunque se hayan desarrollado trabajos basados en el análisis de rentabilidades (Megginson, Nash, y Van Randenbourgh, 1994; Megginson y Netter, 2001).

Al objeto de evaluar el efecto de la privatización para la empresa, la comparación relevante debe hacerse respecto a la eficiencia de la misma empresa en su etapa anterior de propiedad pública, más que en relación con la eficiencia de otras empresas públicas o privadas en el mismo momento o sector. Por ello, muchos estudios comparan el comportamiento y los resultados antes y después de la privatización. Ello permite, entre otras cosas, protegerse del problema de causalidad inversa que puede surgir como consecuencia de que la privatización, como decisión del gobierno, no suele ser aleatoria, sino que las empresas seleccionadas para ser vendidas pueden ser mejores (más eficientes), o potencialmente mejores que otras empresas públicas.

En el cuadro n.º 3, se presenta el resumen de la eficiencia relativa de las empresas públicas españolas.

A partir del estudio de los análisis de eficiencia comparativa se constata que cuando los sectores público y privado desarrollan actividades similares, analizando datos económico-financieros de la Central de Balances del Banco de España, el sector privado muestra beneficios más elevados (rentabilidades), mayor eficiencia en el uso de sus activos, mayor

CUADRO N.º 3

**EVIDENCIA EMPÍRICA EN ESPAÑA SOBRE LA EFICIENCIA RELATIVA
DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS**

	<i>Myro (1985)</i>	<i>Novales, Sebastián, Trujillo (1987)</i>	<i>Cuervo (1989)</i>	<i>Prior, Verges, Vilardell (1993)</i>	<i>Sanchis (1996)</i>
Información estadística	<i>Agregada</i> Fuentes: «Las grandes Empresas Industriales en España 1980-1981» y Resumen de actividades de las empresas del INI en 1980 Período: 1980	Datos <i>individuales</i> del sector público industrial excluye sector energético y minas Fuente CBBE Período: 1985	Datos empresas 1983-1986 Fuente CBBE 2.778 empresas privadas y 237 públicas	Información <i>agregada</i> sectorialmente Fuente: CBBE para la empresa privada y CICEP (Centro de Información Contable de la Empresa Pública) Período: 1981-1984	Muestra de Empresas públicas (INI-INH) que han sido privatizadas y/o sufrido un proceso de reestructuración Fuente: Memorias del INI e INH; Informe sobre la Industria Española Período: 1978-1990
Metodología	Cálculo de la productividad global como relación entre el valor añadido y los <i>inputs</i> utilizados en su producción (K y L)	Índice de productividad global	Análisis financiero: Estructura financiera Estado de resultados Análisis de rentabilidad y costes financieros Estudio del crecimiento	Metodología de FARREL para determinar la frontera eficiente absoluta y las tasas de variación de la productividad global de los factores Estimación no paramétrica de los coeficientes relativos a sucesivas funciones de producción sectoriales	Cálculo de la productividad aparente del trabajo (empresa y media del sector) Análisis econométrico de los efectos de la reestructuración, privatización y aumento de la competencia en la evolución de la productividad
Conclusiones	Menor productividad aparente del trabajo y del capital en el conjunto de las empresas del INI	Predomina la empresa pública relativamente ineficiente respecto a su entorno de empresas privadas, alcanzando el 64 por 100 de la muestra	Menor rentabilidad económica y financiera de la empresa pública Menor rotación de activos Mayor riesgo financiero, lo que condiciona su crecimiento sostenible	Globalmente se da una mayor eficiencia productiva del sector de empresas privadas, aunque con fuertes diferencias sectoriales	Los efectos de la privatización y reestructuración han sido, en general, positivos sobre la evolución de la productividad Los aumentos de competencia incrementan significativamente la productividad

CUADRO N.º 3 (continuación)

**EVIDENCIA EMPÍRICA EN ESPAÑA SOBRE LA EFICIENCIA RELATIVA
DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS**

	<i>Argimón, Artola y González-Páramo (1999)</i>	<i>Villalonga (2000)</i>	<i>Fernández, Romero y Vázquez (2004)</i>	<i>Hernández de Cos (2004)</i>
Información estadística	Datos <i>individuales</i> Fuente CBBE Período: 1994 Todos los sectores	Datos <i>individuales</i> Muestra de 24 empresas privatizadas Memorias e informes anuales de las empresas o grupos Período: 1985-1993	Muestra de 30 empresas públicas privatizadas de 1985 a 2000 Fuente: cuestionario sobre información estrategia y competencia en el sector tres años antes y tres años después de la privatización Período: 1982-2003	CBBE muestra período 1983-1996 33 empresas privatizadas (observaciones antes y después de la privatización) CBBE muestra de empresas manufactureras 1983-1996
Metodología	Cálculo de un índice de productividad relativa [Baldwin (1992)] y análisis econométrico de sus determinantes	Análisis econométrico de los efectos de la privatización sobre la rentabilidad económica de los activos totales de las empresas privatizadas	Contraste T de diferencias de medios y test de proporción (p) para toda la muestra y para segmentos según la hostilidad competitiva del sector	Significatividad de las diferencias en cada empresa entre el valor de los medianos de las variables antes y después de la privatización Se observa capitalización, variables financieras y de rentabilidad, productividad (ventas, valor añadido por trabajador) Eficiencia definida a través de la productividad relativa, que pretende aproximar el concepto de eficiencia técnica o productiva
Conclusiones	La eficiencia media de las empresas donde la empresa pública supera el 50 por 100 es inferior a la del resto de empresas Las condiciones competitivas que definen el mercado tienen una contribución relevante para explicar la eficiencia relativa	Efectos positivos de la privatización pero sólo tras 7 y 8 años del momento de la privatización Otros factores organizativos y políticos del gobierno de empresas parecen más relevantes	Aumento significativo en la iniciativa emprendedora de las empresas privatizadas en sectores que pasan a ser más competitivos y en aquellos que mantienen una situación competitiva similar si ésta era alta	Se encuentra un efecto positivo de la privatización sobre el stock de capital real, ratio capital/trabajo y remuneración real por trabajador y negativo sobre el empleo, endeudamiento y cuota de mercado Efectos positivos sobre la productividad total de los factores La titularidad pública tiene un efecto negativo y significativa sobre la productividad relativa

Fuente: Hernández de Cos (2004) y elaboración propia.

rentabilidad económica y financiera (Cuervo y Maroto, 1983; Novales *et al.*, 1987; Cuervo, 1989). Por su parte, los trabajos de Myro (1985); Prior, Verges y Vilardell (1993); Sanchís (1996); Argimón, Artola y González-Páramo (1999); Hernández de Cos, Argimón y González Páramo (2004), y Hernández de Cos (2004) concluyen que la privatización afecta positivamente, con una incidencia no desdeñable, a la productividad y eficiencia de las empresas; es decir, la propiedad pública tiene un efecto negativo sobre la eficiencia. Villalonga (2000) constata los efectos positivos de la privatización, pero destaca la relevancia de los factores organizativos y políticos del gobierno de la empresa. El trabajo de Fernández, Romero y Vázquez (2004) destaca el cam-

bio de incentivos y las consecuencias sobre la iniciativa emprendedora. Finalmente, en el trabajo de Hernández de Cos (2004) se encuentra un efecto positivo de la privatización sobre la productividad total de los factores y sobre las variables financieras. La titularidad pública afecta de forma negativa, pues, a la productividad de las empresas.

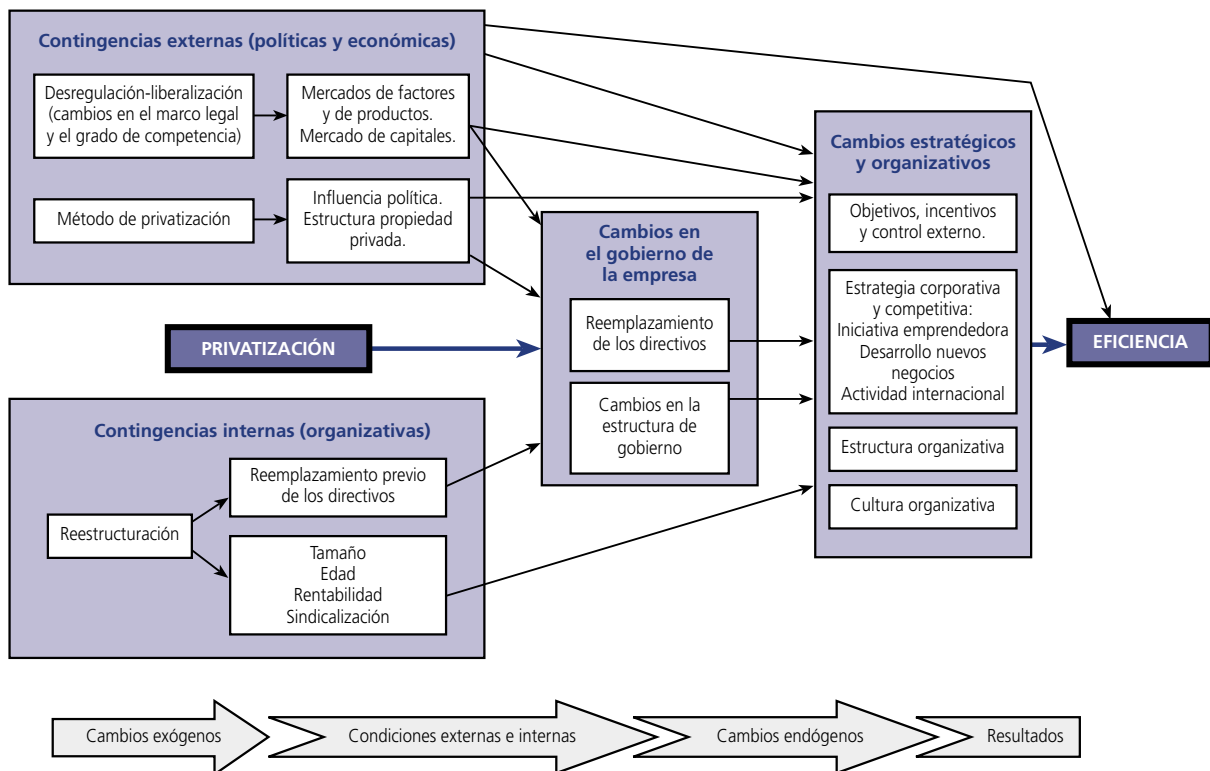
La competencia es importante, pero no tanto como para desconocer el papel de la titularidad de los activos; es decir, la propiedad relevante. En el caso de empresas que actúan en *sectores no competitivos*, la privatización puede aumentar la eficiencia, pero antes se debe proceder a la liberalización de los mercados y al establecimiento de sistemas de con-

trol que incentiven la competencia (Bishop y Thompson, 1992). En este caso, la mejora de la eficiencia viene explicada tanto por el cambio en el entorno competitivo en el que se opera como por la privatización en sí misma.

2. Efectos inducidos por la privatización sobre los mercados y la creación empresarial

La privatización es un cambio discreto y exógeno que hace posible cambios en los objetivos, estrategia y organización de la empresa. El gráfico 3 recoge los cambios esperados por el proceso de privatización y sus efectos directos e indirectos sobre la estrategia de las empresas privatizadas.

GRÁFICO 3
PRIVATIZACIÓN, CAMBIOS ESTRATÉGICOS Y ORGANIZATIVOS, Y EFICIENCIA EMPRESARIAL



Para el desarrollo de los cambios es conveniente que: 1) haya mercados competitivos de productos, servicios y capitales, así como limitar las imperfecciones en el mercado laboral; 2) el mercado de control de empresas sea eficiente, y el marco legal estable; 3) no exista interferencia política relevante en la empresa que se ha privatizado; por ello, es importante el método de privatización y que se limiten los efectos de la «acción de oro» y de los grupos de referencia en la estrategia empresarial.

Los cambios de las estrategias y estructuras organizativas pueden verse afectados por variables contingentes, como tamaño, edad y estructuras de gobierno (Rajagopalan y Spreitzer, 1997) y por los niveles de eficiencia de las empresas; en general, las empresas grandes y maduras muestran una mayor inercia ante los cambios, al igual que las que tienen estructuras de gobierno participativas (co-gestión) o están condicionadas por un alto grado de sindicalización. En este punto, los temas relevantes son la limitación a la creación empresarial y a la innovación que el carácter público pudiera haber generado en su entorno próximo.

El estudio de las privatizaciones debe analizar las razones explicativas de la variación de la eficiencia en la empresa privatizada; por ello es necesario centrar la atención en el interior de la empresa y comprobar los previsibles cambios unidos al proceso privatizador para alcanzar dicho resultado. El cambio en la propiedad implica: 1) nuevas prioridades y objetivos de los decisores, motivados por la presión de los accionistas que afectan al sistema de incentivos que gobierna la empresa; 2) cambios en las estrategias, por el nuevo papel de la propiedad y sus exigencias, la apertura

de los mercados y la desaparición del paraguas del Estado, y, consecuencia de lo anterior, 3) cambios en el diseño organizativo y el comportamiento de los agentes de la empresa.

En primer lugar, se modifican la ordenación y consecuente evaluación de los objetivos de la empresa, que se centran ahora en la rentabilidad y creación de valor; el espíritu de empresa (*entrepreneurship*) se desarrolla a todos sus niveles, al desaparecer los condicionantes políticos de sus estrategias sobre la localización y desarrollo de los negocios de la empresa. Igualmente, la tensión competitiva genera una tensión innovadora, una cultura emprendedora y el desarrollo de los conocimientos (intangibles) en toda la organización, en la búsqueda de una ventaja competitiva.

En segundo lugar, la empresa pasa de estar orientada hacia la producción de un bien o servicio demandado, con enorme peso y relevancia de sus trabajadores en sus decisiones, a mirar más hacia el mercado y los clientes (Cuervo, 1997), al desarrollo de I+D, a la creación de nuevos productos y al desarrollo de nuevos negocios.

En tercer lugar, el estilo de dirección pasa de ser reactivo, y limitado por razones políticas, a ser más proactivo y limitado básicamente por los intereses de los accionistas (Martin y Parker, 1997), buscando la innovación y el cambio en la cultura empresarial.

Finalmente, se produce un cambio en las relaciones laborales y en el empleo, con la pérdida de relevancia de los sindicatos, el desarrollo de nuevos métodos de trabajo (Ferner y Colling, 1993), el establecimiento de relaciones más individualizadas, con remuneraciones y promoción basadas en el

rendimiento (Haskel y Sanchís, 1995). Ello implica cambios en el comportamiento de todos los agentes, la rotura con los buscadores de renta de la empresa (sindicatos, proveedores, clientes, administraciones públicas), una mayor libertad y la consecuente responsabilidad de los directivos.

Por todo ello, es necesario, al estudiar el fenómeno de la privatización, no sólo analizar sus efectos sobre la eficiencia empresarial, sino también las externalidades que genera. En la creación de una dinámica empresarial, esto supone estudiar, primero, sus efectos sobre los mercados de productos y servicios, y sobre los de capitales; segundo, sus efectos sobre la dinámica empresarial, es decir, sobre la creación e internacionalización de la empresa, y finalmente, los efectos inducidos sobre el comportamiento de los agentes sociales.

El trabajo de la Fundación de Estudios de Regulación *Privatizaciones y liberalizaciones en España: Balance y resultados (1996-2003)* analiza las consecuencias para la competencia de las privatizaciones españolas. En él se destaca cómo, pese a la dificultad para crear mercados competitivos en empresas en red, lo que supone que haya reguladores activos, la competencia en los mercados ha aumentado (mercados atacables). En los sectores eléctricos y de telecomunicaciones se han producido caídas de precios en términos reales, reducciones de costes y aumento de productividad. En el sector gasístico, la extensión de redes y la apertura al negocio eléctrico. En todos los sectores se ha globalizado el planteamiento de los negocios. Con todo, ha sido en las tecnologías de la información y comunicación donde los cambios tecnológicos han facilitado la rotura del monopolio, y no

sólo han aumentado los operadores, sino las redes, con oferta creciente de redes y servicios. En todos los casos se ha generado una nueva cultura empresarial, donde ha destacado la innovación, el aumento de la competencia y la multinacionalización de las empresas.

El segundo efecto inducido por los procesos de privatización ha sido el desarrollo del mercado de capitales (la capitalización bursátil se ha multiplicado por cuatro en la última década en relación con el PIB; ha pasado del 33 por 100 en 1996 al 80,5 por 100 en 2002, con un 90 por 100 en 2000). Las empresas privatizadas suponen un 30 por 100 de la capitalización bursátil y más del 60 por 100 de la negociación. Este desarrollo del mercado, y sus efectos sobre la liquidez y la contratación bursátil, han propiciado el aumento de inversores individuales e institucionales, que han canalizado su ahorro a través del mercado. Así, el cociente entre la contratación anual del sistema electrónico y la capitalización del mercado español ha pasado de un 30 por 100 en 1992 al 138 por 100 en 2002; en este año, en el caso de las empresas privatizadas, es muy superior: el 200 por 100 (Fernández *et al.*, 2004).

La privatización a través de los mercados de capitales presenta dos notas positivas: la menor infravaloración en la colocación en Bolsa de las empresas públicas frente a las privadas y la mayor rentabilidad generada por la cartera de empresas privatizadas. Los procesos de privatización a través de OPV y OPI han presentado menores niveles de infravaloración inicial que las empresas privadas (la media general se sitúa en el 5 por 100, la media de aquéllas es el 2,51 por 100); hecho que puede asociarse al tamaño, reputación y confianza por parte de los inversores (Fernández *et al.*, 2004).

Además, la infravaloración ha disminuido a lo largo del tiempo, al avanzar el proceso de privatización y por la reducción del tiempo entre la fijación del precio y el inicio de la contratación. Esta menor infravaloración hace posible mayores ingresos para el Estado.

La cartera de empresas privatizadas ha mostrado un comportamiento más favorable en términos de rentabilidad que la de otros indicadores del mercado, lo que nos lleva a pensar que los inversores que hubiesen acudido a las citadas OPI y OPV han alcanzado, hasta ahora, un rendimiento superior al de otras posibles inversiones alternativas en el mercado con similar riesgo. Es importante destacar que las mayores diferencias de los índices de privatización respecto a una cartera similar o al IBEX-35 se han obtenido, precisamente, en épocas de descenso bursátil (2000-2003, marzo).

La explicación de ese mejor comportamiento de la cartera de privatizaciones en épocas de entorno bursátil desfavorable radica en la menor exposición al riesgo de aquélla, lo que hace que se vea afectada en menor medida que otros valores del mercado. Un inversor minorista, dados los incentivos recibidos en la privatización, obtiene una clara ventaja en las rentabilidades obtenidas frente a alternativas de similar riesgo (CCP memorias 2002 y 2003). En trabajos recientes (Fernández *et al.*, 2004) se constata, igualmente, el mejor comportamiento en el mercado de las rentabilidades obtenidas a largo plazo en las empresas privatizadas, aunque la evidencia en este sentido no es concluyente debido a los importantes problemas metodológicos asociados.

Finalmente, uno de los cambios más relevantes, consecuencia de los procesos de privatiza-

ción, es la aparición del espíritu de empresa y de la acción emprendedora; aumenta la innovación, tanto de producto como de proceso y organizativa, se desarrollan nuevos negocios en el ámbito nacional, se refuerza la actividad internacional de la empresa, junto con la reordenación de negocios para deshacerse de los menos rentables. Estos cambios son más notables cuando el cambio de propiedad se une a una elevada competencia en el sector. Los estudios de Fernández, Romero y Vázquez (2004) constatan, en una muestra de empresas privatizadas en el período 1985-2000, que aumenta significativamente la iniciativa emprendedora cuando la privatización va unida a una elevada competencia en el sector; es decir, tras el cambio de propiedad, las empresas son más innovadoras y proactivas y presentan una menor aversión al riesgo.

VI. A MODO DE RESUMEN

La evolución de la empresa pública española se resume en unas pocas cifras. De representar el 10 por 100 del valor medio del empleo, el PIB y la FBCF en los inicios de los ochenta, han pasado a suponer menos del 1 por 100 en la actualidad; de suponer el 17 por 100 del mercado de capitales, las empresas públicas cotizadas han pasado al 0,52 por 100 en 2003, año en que daban empleo a menos de 100.000 personas, frente al más de medio millón que mencionaba antes.

A finales de los ochenta se inicia un proceso de privatización silenciosa justificado por exigencias tecnológicas, organizativas y financieras. Bajo denominaciones de «racionalización» o «redimensionamiento» se vendieron 67 empresas públicas, con pérdida de control, y se realizaron 17 opera-

ciones de venta de participación pública sin que implicara pérdida de control, con el propósito, se decía, de obtener recursos para financiar la expansión empresarial.

En el año 1996 se inicia un programa de modernización del sector público empresarial, un programa completo de privatización con una triple finalidad: mejorar la eficiencia del sistema empresarial como consecuencia de los cambios en el comportamiento de los miembros de la empresa y en el sistema de incentivos; promover la creación de grupos empresariales que incentiven la creación, innovación y expansión internacional de la empresa española, y facilitar el desarrollo del mercado de capitales y la apertura de los mercados de bienes y servicios.

Para favorecer la aceptación social y política de los procesos de privatización se contaba con la Ley 5/1995, de 23 de marzo, que regula la «acción de oro», la búsqueda, en algunos casos, de accionistas de referencia, como socios industriales e institucionales y la creación de reguladores para incentivar la apertura de los mercados. El proceso de privatización se presentó con vocación de globalidad y por la totalidad del capital. Ha sido una de las decisiones de política económica más relevantes que han configurado la nueva realidad empresarial, y han dado un nuevo dinamismo y apertura a nuestra economía. El volumen de ingresos obtenidos alcanza la cifra de 50.385 millones de euros, con doce empresas privatizadas mediante oferta pública de venta de acciones, que supuso el 90 por 100 de los ingresos, y 39 con otros métodos. Para finalizar el proceso quedan 20 empresas vinculadas a la SEPI, además de inversiones financieras poco relevantes y las empresas de los ministerios de Fomento y Eco-

nomía, algunas de imposible realización por razones económicas y políticas.

El proceso se justifica no sólo por los efectos sobre la eficiencia empresarial, al constatar efectos positivos sobre la productividad y la rentabilidad económica y financiera de las empresas, sino que ha generado externalidades sobre la economía al permitir la apertura y ampliación de los mercados en los sectores eléctrico, de gas y de telecomunicaciones; hacer posible el desarrollo del mercado de capitales y aumentar su liquidez (menor riesgo), y dinamizar la creación empresarial, con un aumento de la función emprendedora y con el desarrollo de grupos multinacionales.

NOTA

(*) Red Eléctrica, la Ley 54/1997 de 27 de noviembre de Regulación del Sector Eléctrico obliga a SEPI a mantener «al menos el 25 por 100 hasta el 31 de diciembre del año 2003, manteniendo posteriormente, en todo caso, una participación del 10 por 100».

BIBLIOGRAFÍA

- ARGIMÓN, I.; ARTOLA, C., y GONZÁLEZ-PARAMO, J. M. (1999), *Empresa pública y empresa privada: Titularidad y eficiencia relativa*, Servicio de Estudios, Banco de España.
- BEL, G., y COSTAS, A. (2001), «La privatización y sus motivaciones. De instrumento a política», *Revista Industrial*, n.º 19-20: 105-133.
- BISHOP, M., y THOMPSON, D. (1992), «Regulatory reform and productivity growth in the UK's public utilities», *Applied Economic*, volumen 24: 1181-1190 (citado por VICKERS, 1993).
- BOYCKO, M.; SHELEIFER, A., y VISHNY, R. (1996), «A theory of privatization», *Economic Journal*, volumen 106: 309-319.
- CAVES, R. E. (1990), «Lesson from privatization in Britain: State enterprise behavior, public choice, and corporate governance», *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 13, n.º 2: 145-169.
- CUERVO, A. (1989), «La empresa pública: estructura financiera, rentabilidad y costes financieros», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 38: 177-199.

- (1997), *La privatización de la empresa pública*, Encuentro Ediciones, Madrid.
- (2003), «La empresa pública entre 1978-2003. De la justificación a la privatización», *Economía Industrial*, n.º 749-750: 233-248.
- CUERVO, A., y MAROTO, J. A. (1983), «Análisis económico financiero comparativo entre grandes empresas industriales públicas y privadas», *Revista Economía Industrial*, número 231, Madrid.
- FERNÁNDEZ, A. I.; GONZÁLEZ MENDEZ, V., y MENDEZ REQUEJO, S. (2004), «Privatizaciones y mercado de capitales», en *Teoría y Política de Privatizaciones*, Fundación SEPI, Madrid.
- FERNÁNDEZ, Z.; ROMERO MARTÍNEZ, A. M., y VÁZQUEZ INCHAUSTI, E. (2004), «Privatizaciones y cambios estratégicos (El caso español 1985-2000)», en *Teoría política de privatizaciones: su contribución a la modernización económica. Análisis del caso español*, Fundación SEPI, Ediciones Cinca, Madrid: 595-623.
- FERNER, A., y COLLING, T. (1993), «Privatization of the British utilities, regulation, decentralization and industrial relations», en CLARKE, T., y PILELIS, C. (eds.), *The Political Economy of Privatization*, Routledge, Londres: 125-141.
- HASKEL, J., y SANCHIS, A. (1995), «Privatization and X-inefficiency: A bargaining approach», *The Journal of Industrial Economics*, vol. 43, número 3: 301-321.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2004), *Empresa pública: Privatización y eficiencia*, tesis doctoral, UCM.
- HERNÁNDEZ DE COS, P.; ARGIMÓN, I., y GONZÁLEZ-PARAMO, J. M. (2004), «Public ownership and business performance in the Spanish manufacturing sector 1983-1996», *Public Finance Review* (de próxima aparición).
- KIRZNER, I. (1995), *Creatividad, capitalismo y justicia distributiva*, Unión Editorial, Madrid.
- KORNAI, J. (1980), *The Economics of Shortage*, Noth-Holland, Amsterdam.
- LAFFONT, J. J. (1995), «Privatization and incentives», *Revista Española de Economía*, monográfico regulación: 9-21.
- MARTIN, S., y PARKER, D. (1997), *The impact of privatization. Ownership and corporate performance in the UK*, Routledge, Londres.
- MCDONALD, K. R. (1993), «Why privatization is not enough», *Harvard Business Review*, mayo-junio: 49-59.
- MEGGINSON, W.; NASH, R. C., y VAN RANDENBOURGH, M. (1994), «The financial and operating performance of newly privatized firms: An international empirical analysis», *The Journal of Finance*, vol. 49, número 2: 403-452.

<p>MEGGINSON, W., y NETTER, J. N. (2001), «From state to market: a survey of empirical studies on privatization», <i>Journal of Economic Literature</i>, vol. 39: 321-389.</p> <p>MYRO, R. (1985), «Productividad y rentabilidad en las industrias del INI: una comparación sectorial con empresas privadas», <i>Economía Industrial</i>, febrero: 77-78.</p> <p>NOVALES, A.; SEBASTIÁN, C., y TRUJILLO, J. A. (1987), <i>La empresa pública industrial en España</i>, Fedea, Madrid.</p> <p>PRIOR, D.; VERGES, J., y VILLARDELL, I. (1993), <i>La evaluación de la eficiencia en los sectores</i></p>	<p><i>privado y público</i>, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.</p> <p>RAJAGOPALAN, N., y SPREITZER, M. (1997), «Toward a theory of strategic change: A multi-lens perspective and integrative framework», <i>Academy of Management Review</i>, vol. 22, n.º 1: 48-79.</p> <p>SANCHÍS, J. (1996), «Privatización y eficiencia en el sector público español», <i>Revista de Economía Aplicada</i>, vol. 10, n.º 4: 65-92.</p> <p>SMITH, K. M. (1996), «The costs and benefits of privatization: An incomplete contracts</p>	<p>approach», <i>Journal of Law, Economics and Organization</i>, vol. 12, n.º 1: 1-24.</p> <p>VICKERS, J. (1993), «El programa de privatizaciones británico: Una evaluación económica», <i>Moneda y Crédito</i>, n.º 196: 79-122.</p> <p>VILLALONGA, B. (2000), «Privatization and efficiency: Differentiating ownerships effects from political, organizational and dynamic effects», <i>Journal of Economic Behavior and Organization</i>, vol. 42, número 1: 43-74.</p> <p>YARROW, G. (1986), «Privatization in theory and practice», <i>Economic Policy</i>, n.º 2: 324-377.</p>
--	--	--

ANEXO I

OPERACIONES DE VENTA DE PARTICIPACIONES (SIN PÉRDIDA DE CONTROL) (1985-1996)

Año ejecución	Empresa	Matriz	Sector	Comprador	Porcentaje de capital vendido	Tipo Venta
1986.....	Gesa	Endesa	Energía	Múltiples	38	OPV
1987.....	Gas Madrid		Energía	Múltiples	16	OPV
1987.....	Telefónica		Telecomunicaciones	Múltiples	6	OPV
1988.....	Ence		Papel	Múltiples	40	OPV
1988.....	Endesa		Energía	Múltiples	20	OPV
1989.....	Repsol		Energía/Química	BBV	4	VD
1989.....	Repsol		Energía/Química	Múltiples	26	OPV
1990.....	Repsol		Energía/Química	Pemex	5	VD
1993.....	Argentaria		Banca	Múltiples	25	OPV
1993.....	Argentaria		Banca	Múltiples	22	OPV
1993.....	Repsol		Energía/Química	Múltiples	13	OPV
1994.....	Endesa		Energía	Múltiples	9	OPV
1995.....	Ence		Papel	Múltiples	19	OPV
1995.....	Repsol		Energía/Química	Múltiples	19	OPV
1995.....	Telefónica		Telecomunicaciones	Múltiples	11	OPV
1996.....	Argentaria		Banca	Múltiples	25	OPV
1996.....	Repsol		Energía/Química	Múltiples	11	OPV

Nota: El cuadro incluye operaciones de ventas de paquetes accionariales, por venta directa o por OPV, significativas financieramente. Estas operaciones no implican la pérdida de control por parte del Estado.

Fuente: Bel y Costa (2001).

ANEXO II

EMPRESAS PRIVATIZADAS A TRAVÉS DE OPV DESDE JUNIO 1996

Año	Empresa	Sector	Comprador	Porcentaje de capital vendido
1996.....	Gas Natural	Petróleo-Gas	Múltiples	3,81
1997.....	Telefónica	Telecomunicaciones	Múltiples	21,9
1997.....	Repsol	Petróleo-Gas	Múltiples	10
1997.....	Aldeasa	Comercio	Múltiples	80
1997.....	Endesa	Energía	Múltiples	25
1997.....	Aceralia	Siderurgia	Múltiples	52,8
1998.....	Argentaria	Banca	Múltiples	29,2
1998.....	Tabacalera	Tabaco	Múltiples	52
1998.....	Endesa	Energía	Múltiples	30
1998.....	Indra	Servicios	Múltiples	66,09
1999.....	Red Eléctrica	Energía	Múltiples	35
2001.....	Iberia	Transporte	Múltiples	53,7
2001.....	Ence	Papel	Múltiples	26

Fuente: CCP (2002), y elaboración propia.

ANEXO III

EMPRESAS PRIVATIZADAS POR MÉTODOS DISTINTOS A OPV
(DESDE JUNIO 1996)

Año	Empresa	Sector	Comprador	Porcentaje de capital vendido
1996.....	Sefranito	Químico	Fertilería	53
1996.....	Almagrera	Minería	Navan Resources	99,98
1997.....	longraf	Metalurgia	MBO	100
1997.....	Surgiclinic Plus	Metalurgia	Hambros	50
1997.....	Auxini	Construcción	OCP	60
1997.....	Retevisión	Comunicación	Stet-Endesa y otros	60
1997.....	CSI-Aceralia	Siderurgia	Arbed y otro	47,2
1997.....	Elcano	Transporte	Soponcata y otros	100
1997.....	TISA	Telecomunicaciones	Telefónica	23,78
1997.....	Ferroprefil	Siderurgia	MBO	100
1997.....	Inespal	Metalurgia	Alcoa	99,6
1997.....	Infleasing	Financiera	Liscat	100
1997.....	Barreras	Astilleros	Naviera Odier y otros	99,99
1998.....	Enagas	Petróleo-gas	Gas Natural	9
1998.....	Productos Tubulares	Metalurgia	Tubos Reunidos	100
1998.....	INIMA	Construcción	Lain	100
1998.....	COMESA	Servicios	Varios	100
1998.....	SERAUSA	Servicios	Areas S.A.	100
1998.....	POTASAS	Minería	Dead Sea Works	58,15
1998.....	Retevisión	Servicios	Retevisión, BCH y Caixa Vigo	30
1999.....	ICSA-AYA	Bienes de Equipo	MASA	100
1999.....	ENATCAR	Transporte	ALSA	100
1999.....	INITEC	Ingeniería	Técnicas Reunidas y Westinghouse	100
1999.....	ASTANDER	Astilleros	Italmar	100
1999.....	LM Composites	Bienes de Equipo	LM. Composites	50
1999.....	IBERIA	Transporte	Caja Madrid, Logística, Corte Inglés, BA, BBVA, etcétera	40
2000.....	CASA	Aeronáutica	EADS	100
2000.....	COPE	Radio	COPE	2,42
2001.....	Conversión Aluminio	Metalurgia	Alibérico	100
2001.....	ENSB (Santa Bárbara)	Armamento	General Dynamics	100
2001.....	BABCOCK & WILCOX	Bienes de Equipo	Babcock Borsig	100
2001.....	EXPASA	Agrario	Varios	100
2001.....	ENCE	Papel	Caixa Galicia, Bankinter y Zaragoza	25
2001.....	INTERINVEST (Aerolíneas Argentinas)	Aviación	Air Comet	92,2
2002.....	COOSUR-OLCESA	Aceite	Consortio Jaén Oliva	89,36
2002.....	TRANSMEDITERRÁNEA	Transporte	Acciona y otros	94,24
2002.....	Química del Estroncio	Químico	Fertiliería	51
2002.....	EXPASA (fincas)	Agrario	Varios	100
2003.....	EBRO PULEVA	Agrario	Hisparroz	4,24
2003.....	ENAUUSA	Concesiones	Sacyr, BSCH, y otros	100
2003.....	Musini S.A.	Seguros	MAPFRE Caja Madrid	98,06
2003.....	Musini Vida	Seguros	MAPFRE Caja Madrid	100
2003.....	TURBO 2000		SENER	50

Fuente: CCP (2002).

Resumen

Este trabajo analiza la diversidad de dimensiones y comportamientos que se encuentran entre las PYME, tanto en el caso de la UE como en el caso de España y de sus comunidades autónomas (CC.AA.). Para ello, se explota la información que ofrece el Centro de Procesos Estadísticos de los Colegios de Registradores de España sobre las micro, pequeñas y medianas empresas españolas por CC.AA. para el periodo 1998-2001. Aplicando distintas técnicas estadísticas, el análisis que se efectúa pone de manifiesto la existencia de cuatro grupos de dimensión-comunidad en las PYME españolas: 1) las micro y pequeñas empresas de menor dimensión que radican en las CC.AA. de menor nivel de renta regional; 2) las pequeñas y microempresas que, aun de dimensión reducida, radican en CC.AA. de elevado nivel de renta; 3) las empresas medianas, con independencia de su comunidad autónoma de radicación, y 4) las PYME insulares de mayor dimensión.

Palabras clave: PYME, UE, España, comunidades autónomas, análisis *cluster*, análisis exploratorio.

Abstract

This article characterises the diversity of dimensions and behaviour patterns to be found amongst the SMEs, both in the case of the EU and in the case of Spain and of its autonomous communities (AC). In this respect, the article makes use of the information offered by the Spanish Registrar Association Statistical Process Centres regarding micro, small and medium-sized companies by AC for the period 1998-2001. By applying several statistical techniques, the analysis performed reveals the existence of four size-autonomous community groups in the Spanish SMEs: 1) the micro and smaller-sized companies operating in lower regional income level ACs; 2) the micro and small companies which, though still small-sized, operate in high income level ACs; 3) medium-sized companies, irrespective of the autonomous community where they are based, and 4) the larger-sized island SMEs.

Key words: SME, EU, Spain, autonomous communities, cluster analysis, exploratory analysis.

JEL classification: L11, O52, C14.

LAS PYME ESPAÑOLAS

CARACTERIZACIÓN EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA Y ESTUDIO DESCRIPTIVO Y EXPLORATORIO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1998-2001)

Juan Antonio MAROTO ACÍN

Universidad Complutense de Madrid

I. OBJETIVO Y PLANTEAMIENTO

La denominación de pequeñas y medianas empresas (PYME), ha constituido tradicionalmente una forma de caracterizar estructuras y comportamientos peculiares de las empresas de menor dimensión frente a las grandes empresas, admitiéndose así implícitamente que las PYME tienen rasgos distintivos inducidos por su reducida dimensión. Los datos disponibles sobre los sectores empresariales en la generalidad de los países, sin embargo, muestran que las empresas por antonomasia son PYME y que las excepciones, en estructura económico-financiera, posicionamiento de mercado, forma de gobierno y resultados vienen dadas, en todo caso, por las grandes empresas o corporaciones, en terminología anglosajona. Adicionalmente, la disponibilidad actual de bases de datos que segmentan la información por tamaños de PYME, permite coleccionar que, lejos de representar un modelo homogéneo de comportamiento, éstas ofrecen diferencias entre sí que son incluso más acusadas que las que la literatura suele reconocerles frente a las grandes empresas. Unas diferencias que abren nuevas y sugerentes vías de investigación, tanto sobre los modelos de PYME que caracterizan países y regiones como sobre los tamaños característicos de empresas que se vincu-

lan con los diferentes sectores de la actividad económica.

Partiendo de las anteriores premisas, el presente trabajo se centra en la caracterización de las PYME, para mostrar, en primer lugar, sus grandes cifras en Europa, con base en los datos de la OCDE y del *Observatorio de las PYME* de la Comisión Europea. Información que sugiere la existencia de diferentes modelos empresariales por países, entre los cuales se ubica de forma comparada el caso español. En segundo término, el trabajo describe y comenta las particularidades que se deducen de la segmentación por tamaños (microempresas, empresas pequeñas y empresas medianas) de las PYME españolas, tanto en lo que se refiere a su estructura económico-financiera y sus resultados como a la evolución de los mismos durante el período 1996-2001 (junto al avance de datos de 2002), a partir de la información del Centro de Procesos Estadísticos (CPE) de los Colegios de Registradores de España, que se ofrece en colaboración con la Dirección General de Política de la PYME en las diversas ediciones del *Estudio sobre las PYME españolas con forma societaria*. Finalmente, y con el empleo de esa misma fuente de información, el trabajo aborda un estudio empírico que pretende describir, resumir y explorar los datos disponibles de los mencionados segmentos de PYME en las diferentes

comunidades autónomas (CC.AA.) españolas, a lo largo del período 1998-2001, para: 1º sintetizar el comportamiento de sus principales variables económico-financieras durante el período analizado (mediante los estadísticos descriptivos de la muestra); 2º agrupar el comportamiento económico-financiero de los segmentos de PYME por comunidades, con base en la definición de grupos homogéneos que sean, al tiempo, heterogéneos con los restantes (con aplicación del análisis *cluster* jerárquico); 3º explorar qué variables económico-financieras disponen de mayor potencial explicativo para caracterizar el comportamiento de los segmentos de PYME por CC.AA. (empleando un modelo de regresión para datos categóricos), y 4º caracterizar los grupos homogéneos de PYME por CC.AA. mediante las variables que evidencian mayor potencial explicativo (aplicando pruebas no paramétricas para muestras relacionadas).

Esos contenidos del trabajo se estructuran con la misma secuencia en los apartados que siguen a esta introducción. En el apartado II se transcriben y analizan las principales magnitudes económicas y sociales de las PYME en el marco ampliado de la UE-19; en el III se pasa revista a la situación económico-financiera, los resultados y los componentes de la rentabilidad de los segmentos de dimensión de las PYME españolas durante el período 1996-2001; en el IV se aplica igual modelo de análisis descriptivo a los diferentes segmentos de PYME por CC.AA., aunque circunscrito, por la información disponible, al período 1998-2001; sobre esos mismos datos, en el apartado V se realiza el estudio exploratorio de la información propiamente dicho, con la caracterización de las variables empleadas, la reducción de la in-

formación mediante el análisis de agrupamientos, el sondeo de las variables de mayor potencial explicativo y, con base en ellas, la caracterización de los grupos de PYME por CC.AA. previamente detectados. El último apartado ofrece las principales conclusiones que pueden extraerse del trabajo.

II. MAGNITUDES BÁSICAS DE LAS PYME EN LA UNIÓN EUROPEA

La constatación de que las PYME son la forma empresarial predominante en Europa es inmediata si se observa, como se detalla en el cuadro n.º 1, que sólo existían 50.000 grandes empresas entre las más de 26 millones que, en el año 2000, se censaban en lo que hoy ya es la UE ampliada. El papel de las PYME resulta así determinante para estructurar la actividad empresarial y hacer posible el mismo funcionamiento de la economía de mercado, así como para generar y mantener el empleo de más de 100 millones de europeos. Pero, como es obvio, un agregado tan amplio de empresas tiene que ser forzosamente heterogéneo, incluso en el nivel de segmentación de los datos que distingue entre las microempresas (1 a 9 trabajadores), las empresas pequeñas (10 a 49 trabajadores) y las medianas (50 a 249 trabajadores). Por ejemplo, por el hecho de que las empresas medianas, como puede observarse también en el cuadro n.º 1, estén relativamente próximas a las grandes en indicadores de valor añadido por empleado y de internacionalización de su actividad. O porque las microempresas sean especialmente relevantes en materia de empleo (53,5 millones de empleados), a pesar de lo reducido de su facturación media y de su relativamente menor generación

de valor añadido por persona empleada. Sin olvidar que, en materia de empleo, el mayor dinamismo en la generación neta de puestos de trabajo resulta estar claramente relacionado con la menor dimensión, ya son sólo las micro y las pequeñas empresas las que logran incrementos netos en sus respectivas cifras de empleo en la UE-19 entre 1986 y 2001.

El cuadro n.º 2 entra en el detalle de las principales magnitudes de las PYME por países de la UE-19 y corrobora la heterogeneidad de sus respectivos modelos empresariales. Con planteamientos extremos en tales modelos como los que se detectan entre los países «sureños», como Italia, España y Portugal, y los del centro y Norte de Europa, tales como Alemania, Francia, Holanda y los países escandinavos. En el primer modelo, las PYME, entre las que priman las microempresas, responden de casi el 80 por 100 de los empleos totales y de más del 70 por 100 de la facturación total. En tanto que en el segundo, y aun con un mayor tamaño medio de PYME, éstas sólo son responsables de alrededor del 60 por 100 de los empleos totales y de una facturación que se encuentra en proporciones comparables a las de las grandes empresas. Sendos extremos en los sectores empresariales europeos que ilustran la diversidad de unidades empresariales que caben bajo la denominación de PYME, y que ponen de manifiesto la dificultad de precisar adecuadamente la población objetivo de los programas europeos en favor de éstas. Programas que son, precisamente, los que inspiraron la inicial segmentación por tamaños empresariales que está vigente en la UE desde 1996 (Recomendación de la Comisión de 3 de abril de ese año), y que, a tenor de los datos comparados, sólo

CUADRO N.º 1

PRINCIPALES MAGNITUDES DE LAS PYME Y LAS GRANDES EMPRESAS EN EUROPA-19 (2000)
(UE 15 + Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza)

	<i>Micro</i>	<i>Pequeñas</i>	<i>Medianas</i>	<i>PYME</i>	<i>Grandes</i>	<i>Total</i>
Países Europa-19:						
Número de empresas (x 1.000).....	19.040	1.200	170	20.410	40	20.450
Empleo (x 1.000).....	41.750	23.080	15.960	80.790	40.960	121.750
Número de asalariados por empresa.....	2	20	95	4	1.020	6
Volumen de facturación por empresa (millones €).....	0,2	3	24	1	255	1
Porcentaje exportaciones r/facturación.....	7	14	17	13	21	17
Valor añadido por persona empleada (x 1.000 €).....	40	75	105	65	115	80
Porcentaje coste laboral r/valor añadido.....	66	66	58	63	49	56
Pro memoria: Países candidatos (1999):						
Número de empresas (x 1.000).....	5.540	205	45	5.790	10	5.800
Empleo (x 1.000).....	11.760	4.430	4.890	21.080	8.210	29.290
Número de asalariados por empresa.....	2	21	107	4	837	5

Nota: No se incluyen las empresas del sector primario.

Fuente: Estimaciones de EIM Business & Policy Research: Eurostat, *European Economy* (supplement A, junio de 2001) y OCDE (*Economic Outlook*, n.º 65, junio de 2001).

CUADRO N.º 2

PRINCIPALES MAGNITUDES EMPRESARIALES, POR SEGMENTOS DE DIMENSIÓN Y PAÍSES DE LA UE-19
(Datos en porcentajes, en países para los que se dispone de información, año 2000)

	<i>B</i>	<i>DK</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	<i>F</i>	<i>I</i>	<i>NL</i>	<i>A</i>	<i>P</i>	<i>FIN</i>	<i>S</i>	<i>UK</i>	<i>NO</i>
Número de empresas:													
Microempresas.....	92,1	79,7	81,4	93,0	92,1	94,9	91,3	83,2	93,0	90,2	93,3	85,5	nd
Pequeñas.....	6,7	16,4	15,5	6,2	6,7	4,5	7,3	14,2	5,9	8,1	5,6	12,2	nd
Medianas.....	1,0	3,2	2,6	0,7	1,1	0,5	1,1	2,2	1,0	1,5	0,9	1,9	nd
PYME	99,8	99,3	99,5	99,9	99,9	99,9	99,7	99,6	99,9	99,8	99,8	99,6	nd
Grandes	0,2	0,7	0,5	0,1	0,2	0,1	0,3	0,4	0,1	0,2	0,2	0,4	nd
Número de empleados:													
Microempresas.....	30,0	13,9	19,1	40,6	24,5	47,8	22,3	22,4	43,4	22,5	28,0	21,7	25,5
Pequeñas.....	21,4	23,8	22,5	24,4	21,2	21,9	24,3	24,2	21,3	18,4	19,0	18,1	24,4
Medianas.....	15,3	23,5	19,5	14,8	16,6	12,5	14,9	20,4	17,3	17,6	16,1	15,3	18,9
PYME	66,7	61,2	61,1	79,8	62,3	82,2	61,5	67,0	82,0	58,5	63,1	55,1	68,8
Grandes	33,3	38,8	39,0	20,3	37,7	17,8	38,5	33,0	18,0	41,5	36,9	44,9	31,1
Facturación:													
Microempresas.....	24,3	11,8	10,1	27,8	20,4	30,5	nd	16,5	32,5	15,3	19,6	16,2	nd
Pequeñas.....	22,9	18,5	16,9	24,9	20,4	23,7	nd	21,6	22,5	15,4	19,2	16,7	nd
Medianas.....	19,3	22,7	20,5	19,4	17,6	17,5	nd	24,6	21,6	18,3	18,8	17,4	nd
PYME	66,5	53,0	47,5	72,1	58,4	71,7	nd	62,7	76,6	49,0	57,6	50,3	nd
Grandes	33,4	47,0	52,5	27,9	41,6	28,3	nd	37,2	23,4	51,0	42,5	49,8	nd
Valor añadido:													
Microempresas.....	19,0	13,1	8,5	30,0	19,5	32,5	nd	16,7	30,6	17,5	20,1	20,9	nd
Pequeñas.....	20,9	20,7	16,4	23,9	19,1	23,4	nd	21,7	20,0	15,6	17,7	20,0	nd
Medianas.....	18,7	22,7	20,6	18,6	16,9	16,6	nd	21,9	20,7	16,2	17,8	18,3	nd
PYME	58,6	56,5	45,5	72,5	55,5	72,5	nd	60,3	71,3	49,3	55,6	59,2	nd
Grandes	41,4	43,5	54,5	27,4	44,5	27,4	nd	39,7	28,6	50,7	44,4	40,8	nd

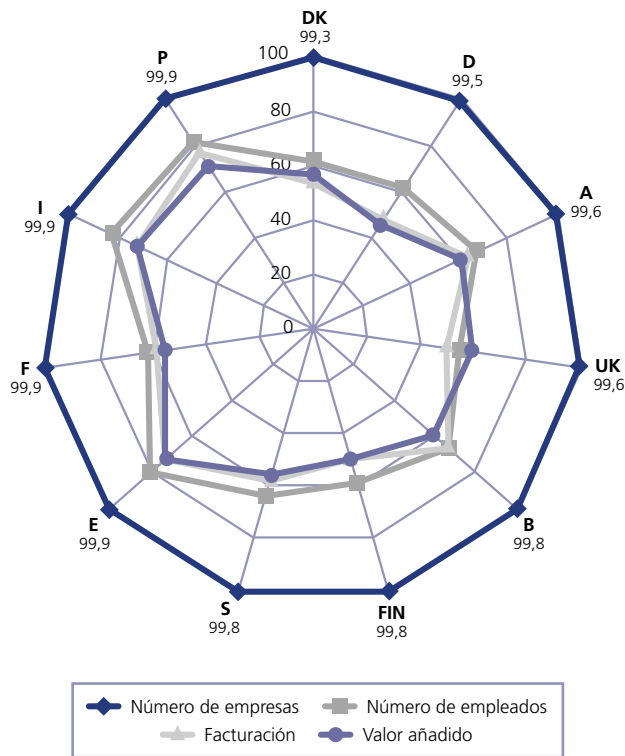
Notas: No se incluyen las empresas del sector primario. B: Bélgica; DK: Dinamarca; D: Alemania; E: España; F: Francia; I: Italia; NL: Holanda; A: Austria; P: Portugal; FIN: Finlandia; S: Suecia; UK: Reino Unido; NO: Noruega.

Fuente: Comité Económico y Social Europeo: *El papel de las pequeñas empresas y las microempresas en la vida económica y en el tejido productivo europeo* (2003/C 220/12).

caracteriza adecuadamente al modelo de PYME del centro y Norte de Europa. Una situación que tenderá a empeorar para las PYME de los países del Sur a partir de 2005. En primer lugar, por la reciente entrada en la UE de países cuyas PYME son de dimensión comparable a las del modelo centroeuropeo. Pero, sobre todo, por la decisión de ampliar los límites de los indicadores financieros (volumen de negocios hasta 50 M€ y balance general hasta 43 M€ en las empresas medianas, y volumen de negocios y balance general hasta los 10 M€ en las empresas pequeñas, y hasta los 2 M€ en las microempresas) utilizados hasta ahora para la segmentación (según lo previsto en la Recomendación de la Comisión de 6 de mayo de 2003).

Los gráficos 1 y 2 permiten visualizar de forma sintética las diferencias entre los modelos de PYME, y de las microempresas entre ellas, en los diferentes países considerados. En el caso de las PYME en su conjunto, Portugal y Dinamarca ofrecen los casos extremos por sus respectivas proporciones frente al número total de empresas, si bien dejando la debida constancia de que las PYME sobrepasan siempre el 99 por 100 de los totales de empresas en todos los países europeos. Portugal, Italia y España (junto con Grecia, aun cuando no se refleje en estos gráficos) cuentan con el modelo más genuino de PYME, por el elevado peso de sus magnitudes, tanto en términos de empleo como de indicadores económicos. En tanto que Francia y Suecia ofrecen un modelo de PYME que, aun teniendo una elevada importancia numérica, parece estar más supeditado por el peso de las grandes empresas. En el otro extremo, de menor relevancia relativa de las PYME, se destacan los casos de Dinamarca, Alemania y Austria,

GRÁFICO 1
MODELOS DE PYME EN LA UNIÓN EUROPEA
 (Porcentajes de totales de las principales magnitudes)

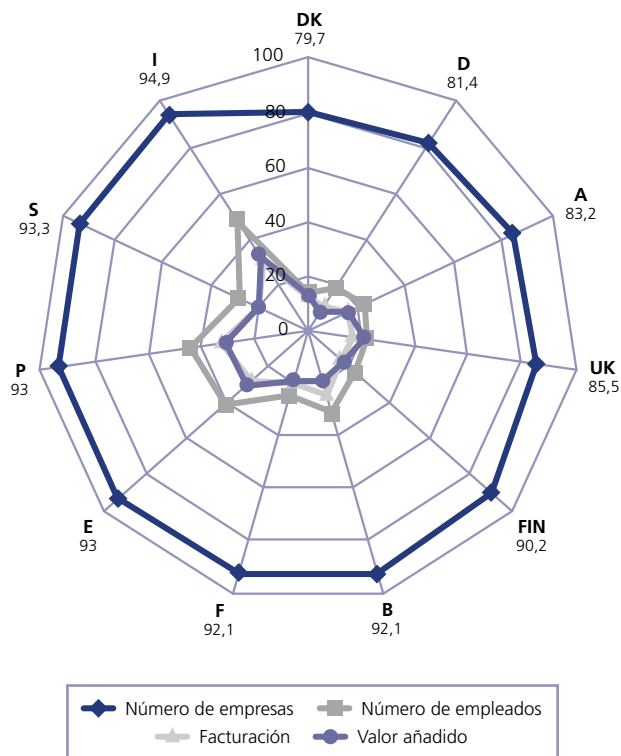


que evidencian además un modelo en el que el peso de las magnitudes económicas es inferior al de las «sociales». En el gráfico 2, de nuevo el modelo «sureño» de Italia, Portugal y España, que muestra la preponderancia numérica de las empresas de muy reducida dimensión, junto con una incidencia relativamente elevada de sus magnitudes económicas en el total del sector empresarial; el modelo empresarial de los países centroeuropeos, también con la menor incidencia de las microempresas, y los modelos de empresa intermedios, como los ya citados de Suecia y Francia, que también ofrecen un gran número de microempresas, pero con una reducida incidencia de sus magnitudes económicas en los respectivos totales nacionales.

III. ESTRUCTURA Y RESULTADOS DE LAS PYME, POR SEGMENTOS DE DIMENSIÓN, EN ESPAÑA

El estudio sobre *Las PYME españolas con forma societaria*, cuya tercera edición aparecerá próximamente, se basa en los depósitos de cuentas anuales de las empresas en los registros mercantiles, que tabula el Centro de Procesos Estadísticos (CPE) de los Colegios de Registradores de España, y se edita por la Dirección General de Política de la PYME. Sus datos, estructurados según un modelo completo e integrado de ratios que se detalla en un epígrafe posterior de este trabajo, se ofrecen por segmentos de dimensión de las PYME españolas, tanto para el

GRÁFICO 2
LAS MICROEMPRESAS EN LA UNIÓN EUROPEA
 (Porcentajes de los totales de las principales magnitudes)



total nacional como por CC.AA. y por sectores de actividad de la CNAE. El último ejercicio completo del que ofrece información esta base es 2001, con 185.340 empresas, que representan el 44,45 por 100 de los 417.000 depósitos de cuentas verificados en dicho año, y que caracterizan sobre todo a las microempresas y empresas pequeñas, que son, precisamente, las peor representadas en otras bases de datos. Incluso sus datos de avance del ejercicio 2002 sobrepasan las 63.000 PYME, que configuran una muestra «provisional» que supera las definitivas de otras fuentes de información. Como aproximación a la representatividad de esta base, y tomando como referencia el censo de empresas que ofrece el Directorio Central de Empresas (DIRCE)

del INE, la muestra disponible para el ejercicio 2001 supone alrededor del 14 por 100 del total de las microempresas españolas, del 22 por 100 de las empresas pequeñas y del 30 por 100 de las medianas.

La caracterización de las empresas promedio de los diferentes segmentos de dimensión de las PYME españolas que permite esta base de datos se muestra en el cuadro n.º 3. Confirma la característica ya apuntada en los países «sureños» de la UE, como es el reducido tamaño medio de las PYME españolas frente a los estándares definidos por la UE (tanto en indicadores financieros como sociales). Pero también corrobora la heterogeneidad que existe entre los segmentos de di-

mensión de las PYME, con empresas medianas cuyos activos medios multiplican por 17 los de las microempresas, y con empresas pequeñas cuyos activos medios son tres veces mayores que los de las microempresas, y que además muestran cifras medias de negocio cuatro veces superiores a los de éstas. En materia de empleo, los datos confirman también la importancia de las PYME españolas de menor dimensión, ya que tanto micro como pequeñas empresas no sólo incrementan de forma continuada su número medio de trabajadores fijos a lo largo de los años considerados, sino que lo hacen mediante un proceso que sugiere la sustitución de empleo no fijo por empleo estable. En cualquier caso, las cifras de empleo medio de las PYME españolas son también significativas de su reducida dimensión frente a los estándares de la UE (tomando como referencia los límites superiores de los correspondientes segmentos): 4 frente a 9 trabajadores en las microempresas, 19 frente a 49 en las pequeñas, y 45 frente a 249 en las medianas.

El gráfico 3 muestra la variación relativa de las magnitudes básicas de las PYME españolas entre 1996 y 2001, años que estuvieron enmarcados en sendas y diferentes coyunturas, de crecimiento y de ralentización, en la actividad económica y que, por tanto, pueden minimizar las posibles mejoras alcanzadas en los diversos indicadores. A pesar de ese diferente signo de la coyuntura en los puntos de referencia, los activos medios de todos los segmentos de PYME crecen (sobre todo en las empresas pequeñas), y además lo hacen obteniendo mayores resultados netos (particularmente en las microempresas), aun con la lógica reducción que impone en la cifra media de

CUADRO N.º 3

MAGNITUDES MEDIAS DE LAS PYME ESPAÑOLAS, 1996-2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (avance)
Microempresas:							
N.º de empresas analizadas	95.819	122.691	150.604	147.210	142.141	148.830	50.292
Activo medio (€)	320.227	324.428	336.630	363.641	362.301	367.536	368.923
Cifra de negocios media (€)	405.648	408.990	422.564	453.003	438.667	422.246	399.178
Rtdo. neto del ejercicio medio (€).....	6.090	9.235	12.815	14.703	13.656	12.717	10.089
N.º de empresas con datos de empleo	48.068	65.652	85.340	82.919	87.754	103.817	38.595
N.º medio de trabajadores fijos por empresa.....	2,24	2,29	2,41	2,62	2,63	2,64	2,61
N.º medio de trabajadores no fijos por empresa.	1,53	1,45	1,32	1,23	1,17	1,10	1,10
Gasto medio por trabajador (€).....	15.796	15.994	15.954	16.765	17.338	18.481	18.783
Valor añadido por trabajador (€)	21.517	22.288	23.187	24.412	24.924	26.362	26.302
Empresas pequeñas:							
N.º de empresas analizadas	14.723	18.985	24.541	27.066	27.054	30.092	11.069
Activo medio (€)	848.931	870.945	910.036	955.323	984.444	1.008.218	1.032.899
Cifra de negocios media (€)	1.326.573,00	1.366.673,00	1.412.679,00	1.464.325,00	1.491.329,00	1.520.548,00	1.539.642,00
Rtdo. neto del ejercicio medio (€).....	22.651	29.984	40.870	45.342	42.110	27.759	25.847
N.º de empresas con datos de empleo	13.558	17.713	23.395	25.228	25.842	29.212	10.853
N.º medio de trabajadores fijos por empresa.....	9,81	9,91	10,34	10,84	10,82	11,03	11,15
N.º medio de trabajadores no fijos por empresa.	8,72	8,75	8,44	8,05	8,18	8,00	7,78
Gasto medio por trabajador (€).....	16.686	16.833	16.834	17.529	18.011	19.199	19.796
Valor añadido por trabajador (€)	22.041	22.388	23.122	24.155	24.469	25.007	25.538
Empresas medianas:							
N.º de empresas analizadas	2.575	3.536	4.415	5.233	4.383	5.713	2.180
Activo medio (€)	5.822.876	5.831.196	5.897.248	6.080.099	5.679.468	6.203.806	6.529.465
Cifra de negocios media (€)	6.876.984	6.789.419	6.556.413	6.568.803	4.955.257	5.435.365	5.168.500
Rtdo. neto del ejercicio medio (€).....	182.002	243.374	285.900	294.109	236.281	241.044	250.193
N.º de empresas con datos de empleo	1.580	2.279	2.989	3.538	3.215	4.287	1.769
N.º medio de trabajadores fijos por empresa.....	30,32	29,18	26,66	27,09	22,66	23,07	23,38
N.º medio de trabajadores no fijos por empresa.	29,19	27,31	25,63	24,50	24,28	21,96	19,12
Gasto medio por trabajador (€).....	17.740	18.100	18.311	19.058	17.934	19.528	21.197
Valor añadido por trabajador (€)	25.983	27.361	28.897	30.019	27.386	30.227	33.520

Fuente: Las PYME españolas con forma societaria, Registradores de España (Centro de Procesos Estadísticos: CPE), y DG de Política de la PYME.

negocios el cambio de tendencia del final del período considerado y que afecta, sobre todo, a las medianas empresas, que son las únicas que reducen esa cifra media respecto a 1996. En los indicadores de empleo medio, son sobre todo las microempresas, aunque también las pequeñas empresas, las que muestran el mayor dinamismo en la creación de empleo fijo y en la reducción del no fijo, con el contrapunto de empresas medianas que reducen entre 1996 y 2001 tanto su empleo medio fijo como no fijo. Ese comportamiento frente al empleo de las microempresas es tanto más de destacar cuanto que se hace incrementan-

do el gasto medio por trabajador y, todavía en mayor proporción, el valor añadido por trabajador.

La rentabilidad de los recursos propios y los factores que la explican de forma integrada (según el modelo multiplicativo Du Pont: $ROE = ROA \times APF \times EF$; y en el que $ROA = Margen \times Rotación$, y $APF = Cargas Financieras \times Endeudamiento$) se ofrecen detalladamente en el cuadro n.º 4 como resumen por excelencia de la evolución de los segmentos de PYME en España entre 1996 y 2001. En el gráfico 4, a su vez, se visualizan las tasas de variación relativa de los principales componentes de la rentabilidad

entre los años inicial y final de la comparativa, para confirmar tanto los efectos del cambio de coyuntura como las diferentes pautas de incidencia de la misma, según cuál sea la dimensión de las empresas consideradas.

El cambio de tendencia en la rentabilidad de todos los segmentos de PYME se verifica desde el ejercicio 2000, tanto por razones económicas de retracción de la demanda como por la incidencia sobre la estructura financiera y el coste de la financiación de las empresas del repunte en los tipos de interés. La coincidencia de una menor actividad con un nivel de

GRÁFICO 3
TASAS DE VARIACIÓN DE LAS MAGNITUDES BÁSICAS MEDIAS
DE LAS PYME, 1996-2001

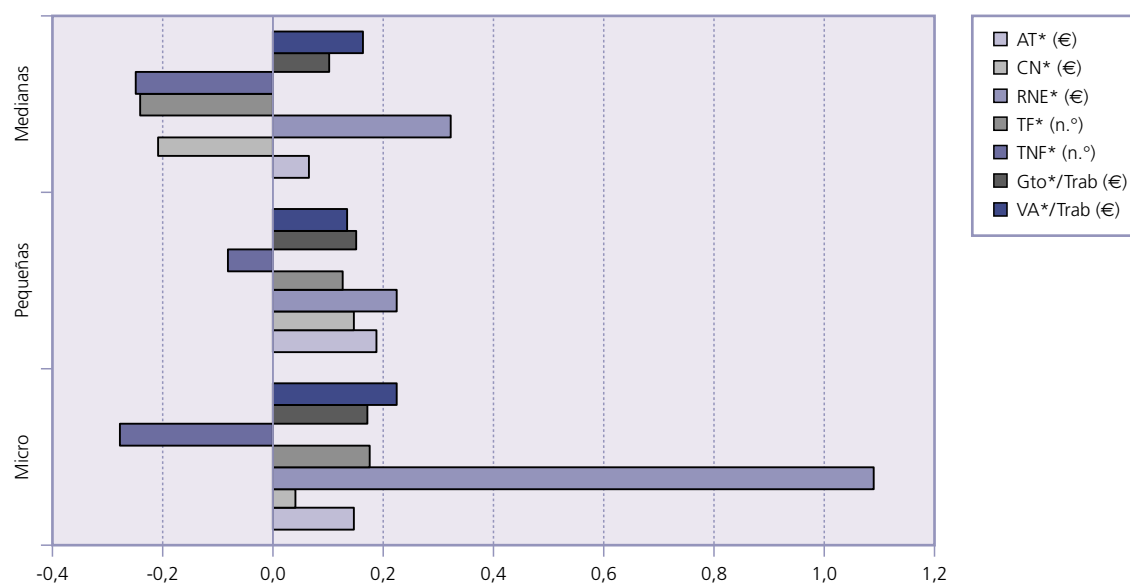
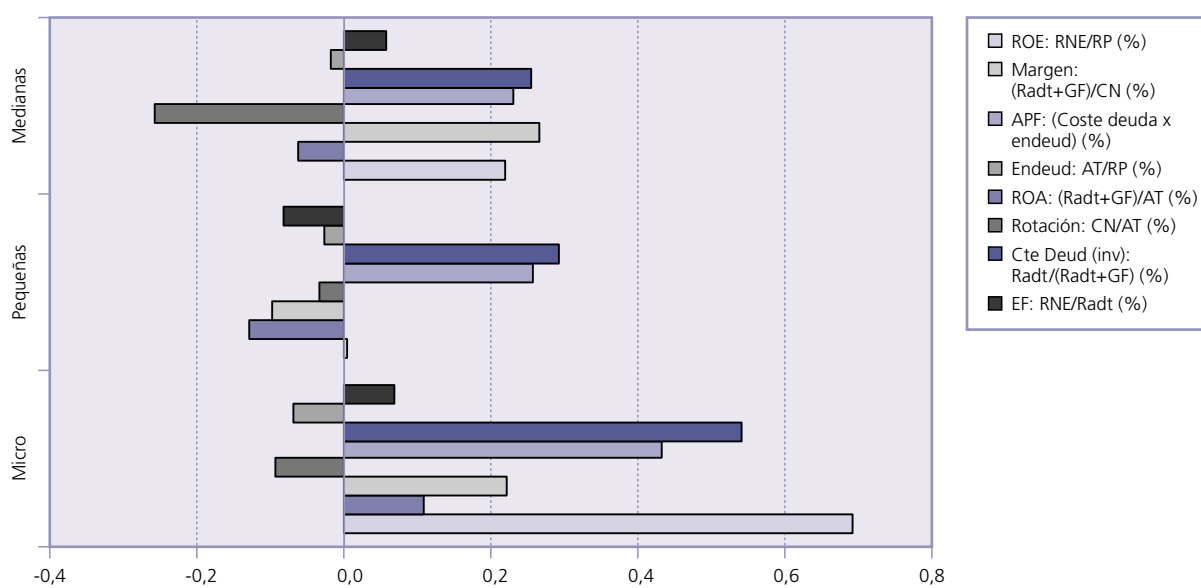


GRÁFICO 4
TASAS DE VARIACIÓN DE LOS COMPONENTES DE LA RENTABILIDAD
DE LAS PYME, 1996-2001



CUADRO N.º 4
COMPONENTES DE LA RENTABILIDAD EN LAS PYME ESPAÑOLAS, 1996-2002
 En porcentajes

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (avance)
Microempresas:							
ROE: RNE/RP	5,90	8,76	11,26	11,62	10,99	9,99	7,99
ROA: (Radt + GF)/AT	6,49	6,99	7,67	7,83	7,46	7,18	6,17
Margen: (Radt + GF)/CN	5,12	5,54	6,11	6,28	6,16	6,25	5,70
Rotación: CN/AT	126,67	126,06	125,53	124,57	121,08	114,89	108,20
APF: (Coste deuda x Endeud)	143,93	185,56	209,01	217,87	216,59	206,23	206,89
Coste deuda: Radt/(Radt + GF).....	46,37	60,32	70,67	75,85	74,28	71,43	70,85
Endeud: AT/RP.....	310,41	307,63	295,75	287,26	291,58	288,70	291,99
EF: RNE/Radt.....	63,22	67,54	70,21	68,10	68,04	67,45	62,58
Empresas pequeñas:							
ROE: RNE/RP	7,99	10,40	13,09	13,91	12,50	8,02	7,57
ROA: (Radt + GF)/AT	8,05	8,32	9,10	9,18	8,54	7,02	6,46
Margen: (Radt + GF)/CN	5,15	5,30	5,86	5,99	5,64	4,65	4,33
Rotación: CN/AT	156,26	156,92	155,23	153,28	151,49	150,82	149,06
APF: (Coste Deuda x Endeud).....	153,19	186,62	208,32	222,73	216,22	192,51	201,62
Coste deuda: Radt/(Radt + GF).....	51,14	61,77	71,46	75,98	73,98	66,06	66,68
Endeud: AT/RP.....	299,55	302,13	291,54	293,12	292,27	291,43	302,34
EF: RNE/Radt.....	64,78	67,03	69,05	68,08	67,69	59,40	58,13
Empresas medianas:							
ROE: RNE/RP	8,07	10,50	11,98	12,10	10,60	9,84	9,18
ROA: (Radt + GF)/AT	7,85	8,36	8,76	8,47	7,70	7,36	7,10
Margen: (Radt + GF)/CN	6,65	7,18	7,88	7,84	8,82	8,41	8,98
Rotación: CN/AT	118,10	116,43	111,18	108,04	87,25	87,61	79,16
APF: (Coste Deuda x Endeud).....	155,21	180,69	193,89	205,24	200,41	190,94	185,40
Coste deuda: Radt/(Radt + GF).....	60,08	71,83	78,50	82,05	78,65	75,37	77,41
Endeud: AT/RP.....	258,33	251,56	247,01	250,14	254,79	253,33	239,51
EF: RNE/Radt.....	66,27	69,53	70,47	69,59	68,72	70,00	69,67

Fuente: Las PYME españolas con forma societaria, Registradores de España (Centro de Procesos Estadísticos: CPE) y DG de Política de la PYME.

activos incrementado por el proceso inversor inducido por el anterior crecimiento económico perjudica la rotación de los activos y, a pesar del esfuerzo por incrementar el margen de beneficio, redundando en una clara reducción de la rentabilidad económica en todas las PYME desde 2000. Al tiempo, la disminución del apalancamiento financiero por la elevación de los tipos de interés y la imposibilidad de reducir a corto plazo el elevado endeudamiento asumido para financiar la inversión, inciden desfavorablemente en la transición de la menor rentabilidad económica a la rentabilidad financiera. No obstante lo cual, la mayor eficiencia econó-

mica, la mejora en la competitividad ante el mercado, la mayor capitalización y la reestructuración de las deudas que habían logrado las PYME españolas durante la etapa de crecimiento hasta 1999 acotan los efectos negativos del cambio de tendencia de 2000 y les permiten mantener el apalancamiento financiero amplificador, de forma que la rentabilidad financiera sigue siendo superior a la rentabilidad económica.

El gráfico 4 sintetiza los anteriores cambios para cada segmento de PYME entre 1996 y 2001. Las microempresas evidencian la mayor flexibilidad para ajustarse a los cambios en el ciclo econó-

mico y, salvo en la menor rotación de unos activos incrementados por el ciclo inversor, mejoran todos sus indicadores de rentabilidad respecto a 1996. Las causas de esta mayor flexibilidad ante la crisis de las microempresas se encuentran en la mejora de su margen de beneficio, en la relativamente reducida caída de la rotación de sus activos por la propia menor dimensión de éstos, en la disminución de sus cargas financieras (obsérvese que la ratio empleada las mide de forma inversa) y en la ligera reducción de su ya de por sí reducido endeudamiento. Las pequeñas empresas son, por el contrario, las peor paradas ante la desfavorable evolución de las con-

diciones económicas y financieras del entorno desde 2000. Pese a que la relativamente reducida dimensión de su capital económico les permite minimizar la caída en la rotación, su posición competitiva las enfrenta a empresas con mayor poder de mercado y perjudica sus márgenes de beneficio, de tal forma que son el único segmento de PYME en que ese margen se reduce entre 1996 y 2001. Si a ello se une una modesta reducción en sus costes financieros y en su endeudamiento, se confluencia en la menor rentabilidad financiera de todos los segmentos, prácticamente al mismo nivel que en 1996. En cuanto a las medianas empresas, sus mayores activos les inducen las también mayores caídas en la rotación, su mayor poder de mercado les permite incrementar sus márgenes de beneficio, y su capacidad de negociación con las entidades financieras les posibilita reducir el coste de la financiación a la par

que mantener su endeudamiento; lo que les lleva a ofrecer una variación positiva en su rentabilidad financiera entre 1996 y 2001, a pesar de la variación negativa en su rentabilidad económica.

IV. ESTRUCTURA Y RESULTADOS DE LAS PYME, POR SEGMENTOS DE DIMENSIÓN Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La fuente de información para el desglose por segmentos de dimensión de PYME y CC.AA. la constituye el mencionado estudio sobre *Las PYME españolas con forma societaria*, con datos del CPE de los Colegios de Registradores que, para 2001, ofrecen por vez primera los datos de las diecisiete CC.AA. españolas (se disponía de datos de catorce CC.AA. en 1999 y de dieciséis CC.AA. en 2000). Su cobertura, en este ámbito y para

ese último año disponible, se precisa en el cuadro n.º 5, tanto en número de empresas consideradas de cada segmento y comunidad autónoma respecto del DIRCE como en el conjunto de la cifra neta de negocios de las PYME respecto del PIB a precios de mercado que ofrece el avance de datos de la Contabilidad Regional de España (base 1995).

La cobertura numérica de la base de datos del CPE por CC.AA. frente al DIRCE es muy variable y oscila, para las microempresas, entre el 6,84 por 100 en Galicia y el 23,53 por 100 en Navarra. En el caso de las empresas pequeñas, entre el 12,90 por 100 de Murcia y el 50,37 por 100 de La Rioja. Y en las empresas medianas, entre el 16,05 por 100, de nuevo en Murcia, y el 82,25 por 100, también una vez más en La Rioja. Considerando todos los segmentos de PYME, las comunidades con una representación más reducida

CUADRO N.º 5

COBERTURA DEL NÚMERO DE PYME (SEGMENTOS) Y REPRESENTATIVIDAD DE SU CIFRA DE NEGOCIOS, POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2001)

	MICROEMPRESAS			EMPRESAS PEQUEÑAS			EMPRESAS MEDIANAS			PYME (CONJUNTO)		
	CPE	DIRCE	Porcentaje cob.	CPE	DIRCE	Porcentaje cob.	CPE	DIRCE	Porcentaje cob.	CN (M€)	PIBpm (*)	Porcentaje repr.
Andalucía.....	18.109	153.968	11,76	3.534	17.399	20,31	694	2.150	32,28	15.991,1	88.322,1	18,11
Aragón.....	6.195	32.719	18,93	1.365	3.948	34,57	166	501	33,11	5.509,5	20.287,2	27,16
Asturias.....	4.041	25.965	15,56	850	2.640	32,20	123	332	37,10	3.140,9	14.606,4	21,50
Baleares.....	2.648	31.532	8,40	688	3.740	18,40	100	476	21,02	2.393,9	16.389,7	14,61
Canarias.....	3.666	48.003	7,64	755	5.720	13,20	201	927	21,69	3.178,0	26.372,7	12,05
Cantabria.....	1.997	13.455	14,84	319	1.479	21,57	87	215	40,53	2.071,5	8.403,9	24,65
Castilla-La Mancha.....	4.632	41.153	11,26	860	4.783	17,98	100	443	22,57	3.469,0	22.183,1	15,64
Castilla y León.....	9.689	58.487	16,57	1.682	5.928	28,37	337	684	49,25	8.487,7	36.896,8	23,00
Cataluña.....	33.241	200.444	16,58	6.957	28.530	24,38	1.222	4.328	28,24	32.094,9	120.238,2	26,69
Extremadura.....	2.399	19.346	12,40	403	2.031	19,84	51	222	22,97	1.840,2	11.066,9	16,63
Galicia.....	4.904	71.657	6,84	1.008	7.368	13,68	145	868	16,70	3.742,1	34.786,1	10,76
La Rioja.....	1.635	7.671	21,31	547	1.086	50,37	105	128	82,25	2.456,6	4.968,6	49,44
Madrid.....	21.147	141.098	14,99	3.410	20.059	17,00	1.029	3.863	26,64	19.568,0	112.558,2	17,38
Murcia.....	2.461	30.523	8,06	510	3.954	12,90	79	492	16,05	2.552,4	15.587,9	16,37
Navarra.....	3.302	14.033	23,53	682	2.018	33,80	156	381	40,91	4.024,3	11.019,6	36,52
País Vasco.....	6.382	65.461	9,75	1.531	7.333	20,88	318	1.184	26,86	7.863,1	41.744,3	18,84
C. Valenciana.....	22.262	120.441	18,48	4.966	16.263	30,54	793	2.130	37,24	21.039,9	63.714,3	33,02

(*) Avance de datos. Contabilidad Regional de España, base 1995.

Fuente: *Las PYME españolas con forma societaria*, Registradores de España (Centro de Procesos Estadísticos: CPE), y DG de Política de la PYME.

son Galicia y Murcia, en tanto que las mejor representadas en todos los casos son La Rioja y Navarra. En términos económicos, las PYME de esas mismas comunidades son también las mejor representadas, con unas cifras de negocio que representan el 49,44 por 100 y el 36,52 por 100 de sus respectivos PIBpm. Por el contrario, las peor representadas son Galicia y Canarias, con cifras de negocio en sus PYME que alcanzan tan sólo el 10,76 y el 12,05 por 100, respectivamente, del PIBpm de su respectiva comunidad autónoma.

Las magnitudes medias de los segmentos de PYME que se consideran en cada comunidad autónoma en el ejercicio 2001 se reflejan en el cuadro n.º 6. Existen entre ellas, en general, diferencias significativas, que muestran la relativa similitud que se verifica entre las magnitudes básicas de micro y pequeñas empresas y la disparidad que se detecta entre ellas y las medianas empresas. Éstas, por su parte, difieren de forma notable entre CC.AA. y sugieren la existencia de especializaciones productivas por regiones. Así, La Rioja y Navarra son las comunidades con mayor dimensión media de los activos empresariales en todos los segmentos de PYME. Las comunidades de Madrid y el País Vasco son las que tienen las empresas medianas con mayores activos medios, y las de Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia y Valencia las de menores. El País Vasco y las dos comunidades insulares tienen las empresas pequeñas con mayores activos medios, en tanto que Castilla-La Mancha, Asturias y Cantabria las tienen con los menores. En cuanto a las microempresas, sus mayores activos medios se detectan en Canarias y Cantabria, y las microempresas con activos medios más reducidos se encuentran en Asturias, Castilla-La Mancha y Galicia.

Las cifras medias de negocio y de resultado neto son indicadores de carácter coyuntural y, por tanto, menos representativas de la dimensión empresarial, sobre todo en un ejercicio de caída generalizada de la actividad. Aun así, las comunidades que se han citado como ejemplo de la mayor dimensión media de los activos de todas sus PYME, Navarra, País Vasco y La Rioja, ofrecen asimismo las cifras medias de negocio más elevadas, sobre todo en sus empresas medianas; con algunos casos significativos de dispersión por tamaños, como el de Castilla-La Mancha, cuyas empresas medianas muestran el segundo mayor volumen medio de negocio en 2001, pero cuyas microempresas están entre las de menores cifras medias de su segmento. En los resultados netos medios, las diferencias entre los segmentos de PYME en cada comunidad autónoma pueden llegar a hacerse inapreciables, como en Extremadura, a reducirse ostensiblemente, como en Castilla-La Mancha, o a amplificarse, como en los casos de La Rioja y el País Vasco. Diferencias que son posibles indicios del grado de especialización sectorial en cada comunidad, ya que la concentración en un número reducido de actividades económicas puede inducir la generalización de los resultados en todas las PYME en función de una coyuntura desfavorable en éstas. Algunos casos significativos en cuanto a los resultados medios del ejercicio 2001 son los de las comunidades del País Vasco y de Cantabria, en las que las pequeñas empresas ofrecen cifras de beneficio medio inferiores o similares, respectivamente, a las de las microempresas.

Los datos de empleo medio por segmentos de empresas y CC.AA. en 2001 se representan en el cuadro n.º 7, y permiten caracterizar de nuevo los comportamientos tí-

picos de cada segmento de empresas frente al empleo fijo y no fijo. Las microempresas son las que emplean en todas las CC.AA. más trabajadores fijos que no fijos, aunque éstos representan una elevada proporción del empleo total de las microempresas de Andalucía y Murcia, por la posible causa de su especialización en producciones agrarias eminentemente estacionales. Por número total promedio de empleados, las mayores microempresas son las de Cantabria (4,05 empleados, de los que 2,91 son fijos), y las menores, las de Madrid (3,48 empleados, de los que 2,69 son fijos). Las pequeñas empresas, por su parte, tienen ya una estructura diferente de empleo, en la que el componente no fijo alcanza una mayor proporción, e incluso supera al fijo en las comunidades ya citadas, Andalucía y Murcia. Por número total de empleados, los casos extremos de pequeñas empresas son los de La Rioja (19,82 empleados, de los que 13,74 son fijos) y Asturias (18,01 empleados, de los que 9,70 son fijos). En cuanto a las empresas medianas, su estructura del empleo medio ya cambia de forma radical, y en comunidades como Andalucía, Asturias, Canarias, Extremadura, Galicia, Murcia y Valencia el componente no fijo supera al fijo. Por empleo total, las empresas medianas con mayor número promedio de empleados son las de Cantabria (54,21 empleados, de los que 30,09 son fijos) y con menor número las de Asturias (34,48 empleados, de los que 15,52 son fijos).

En el cuadro n.º 7 se representa también una aproximación a la productividad aparente del trabajo, mediante la diferencia entre el valor añadido y el gasto medio por trabajador. Una aportación económica neta por empleado en la que destacan, en 2001, las empresas medianas de La Rioja

CUADRO N.º 6

**MAGNITUDES MEDIAS DE LAS PYME ESPAÑOLAS, POR SEGMENTOS
Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2001)**

CC.AA.	Micro	Pequeñas	Medianas	CC.AA.	Micro	Pequeñas	Medianas
Andalucía:				Aragón:			
N.º empresas	18.109	3.534	694	N.º empresas	6.195	1.365	166
AT medio (€).....	356.724	972.426	5.714.189	AT medio (€)	316.152	968.426	5.787.711
CN media (€).....	413.803	1.384.074	5.196.229	CN media (€).....	401.856	1.577.735	5.219.057
RNE medio (€).....	9.999	27.355	200.554	RNE medio (€).....	11.385	42.680	323.073
Asturias:				Baleares:			
N.º empresas	4.041	850	123	N.º empresas	2.648	688	100
AT medio (€).....	266.068	899.254	6.213.962	AT medio (€)	367.444	1.109.009	6.320.188
CN media (€).....	332.641	1.365.999	5.167.707	CN media (€).....	370.417	1.504.788	3.777.332
RNE medio (€).....	6.816	33.585	322.968	RNE medio (€).....	14.522	56.850	339.479
Canarias:				Cantabria:			
N.º empresas	3.666	755	201	N.º empresas	1.997	319	87
AT medio (€).....	495.675	1.073.265	6.269.621	AT medio (€)	435.700	930.814	6.604.401
CN media (€).....	412.016	1.335.216	3.281.019	CN media (€).....	578.150	1.420.729	5.330.540
RNE medio (€).....	31.944	64.031	291.712	RNE medio (€).....	20.120	22.182	314.630
Castilla-La Mancha:				Castilla y León:			
N.º empresas	4.632	860	100	N.º empresas	9.689	1.682	337
AT medio (€).....	278.961	855.405	5.745.068	AT medio (€)	340.923	1.060.782	5.945.907
CN media (€).....	362.940	1.314.746	6.571.405	CN media (€).....	418.861	1.495.769	5.678.038
RNE medio (€).....	5.489	20.883	89.229	RNE medio (€).....	10.835	30.098	227.038
Cataluña:				Extremadura:			
N.º empresas	33.241	6.957	1.222	N.º empresas	2.399	403	51
AT medio (€).....	385.581	980.807	5.952.547	AT medio (€)	338.932	1.033.757	5.119.197
CN media (€).....	432.227	1.556.669	5.644.426	CN media (€).....	401.938	1.438.853	5.805.228
RNE medio (€).....	14.046	37.451	247.327	RNE medio (€).....	5.350	25.452	11.396
Galicia:				La Rioja:			
N.º empresas	4.904	1.008	145	N.º empresas	1.635	547	105
AT medio (€).....	293.227	940.996	5.791.474	AT medio (€)	431.997	1.361.481	7.445.729
CN media (€).....	342.805	1.335.251	4.931.365	CN media (€).....	478.933	1.889.288	6.095.965
RNE medio (€).....	8.055	34.580	307.434	RNE medio (€).....	17.515	61.193	417.922
Madrid:				Murcia:			
N.º empresas	21.147	3.410	1.029	N.º empresas	2.461	510	79
AT medio (€).....	409.044	1.068.449	7.002.025	AT medio (€)	394.673	1.037.683	6.040.926
CN media (€).....	408.745	1.569.750	5.414.390	CN media (€).....	551.567	1.579.674	4.928.370
RNE medio (€).....	14.043	31.240	194.461	RNE medio (€).....	17.063	35.694	72.334
Navarra:				País Vasco:			
N.º empresas	3.302	682	156	N.º empresas	6.382	1.531	318
AT medio (€).....	438.601	1.229.654	7.084.156	AT medio (€)	398.008	1.145.326	6.899.325
CN media (€).....	532.423	1.777.744	6.755.529	CN media (€).....	496.505	1.706.596	6.546.008
RNE medio (€).....	18.311	61.685	288.061	RNE medio (€).....	15.121	-136.449	300.828
C. Valenciana:							
N.º empresas	22.262	4.966	793				
AT medio (€).....	336.929	946.364	5.703.308				
CN media (€).....	417.741	1.527.937	5.236.304				
RNE medio (€).....	10.679	38.252	252.180				

Fuente: Las PYME españolas con forma societaria, Registradores de España (Centro de Procesos Estadísticos: CPE), y DG de Política de la PYME.

CUADRO N.º 7

DATOS MEDIOS DE EMPLEO DE LOS SEGMENTOS DE PYME, POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2001)

CC.AA.	MICROEMPRESAS				EMPRESAS PEQUEÑAS				EMPRESAS MEDIANAS			
	N.º emp.	TF/Emp (n.º)	TNF/Emp (n.º)	(VA - GM)/T (€)	N.º emp.	TF/Emp	TNF/Emp	(VA - GM)/T (€)	N.º emp.	TF/Emp	TNF/Emp	(VA - GM)/T (€)
Andalucía.....	12.041	1,99	1,73	6.342	3.389	7,32	12,05	5.023	499	16,12	32,73	7.897
Aragón.....	5.073	2,77	0,98	8.452	1.348	11,20	7,43	7.179	146	24,83	21,52	11.230
Asturias.....	3.343	2,71	1,09	5.392	837	9,70	8,31	5.861	94	15,52	18,96	15.704
Baleares.....	2.002	2,51	1,38	9.552	675	10,61	9,08	7.774	88	19,12	17,21	16.253
Canarias.....	2.026	2,50	1,23	11.152	727	10,03	9,50	6.573	144	17,86	32,11	8.926
Cantabria.....	936	2,91	1,14	7.005	305	11,04	7,98	5.037	47	30,09	24,12	12.200
Castilla-La Mancha.	3.710	2,53	1,10	6.011	834	10,07	8,38	4.778	83	23,21	18,06	9.609
Castilla y León.....	6.996	2,69	0,99	7.922	1.636	10,67	7,86	6.345	261	22,21	18,73	14.197
Cataluña.....	22.980	2,88	0,89	8.583	6.788	12,66	6,19	6.552	931	27,66	16,67	10.887
Extremadura.....	1.607	2,58	1,14	5.800	373	9,53	8,76	5.347	40	20,51	29,83	5.881
Galicia.....	3.726	2,39	1,35	6.275	976	9,90	8,68	5.936	115	23,09	30,70	8.902
La Rioja.....	1.313	3,09	0,75	11.166	541	13,74	6,08	9.263	89	27,22	12,75	21.432
Madrid.....	12.962	2,69	0,79	8.368	3.288	12,81	6,83	5.842	729	25,50	19,52	9.162
Murcia.....	1.709	2,21	1,59	8.025	484	9,01	10,40	6.504	54	18,31	27,93	5.724
Navarra.....	2.369	2,86	0,96	10.025	679	11,56	7,36	8.363	112	25,46	22,45	12.962
País Vasco.....	4.703	2,93	0,96	9.110	1.498	12,36	6,39	-2.429	251	24,26	18,15	12.792
C. Valenciana.....	16.225	2,67	1,20	7.363	4.809	10,59	8,56	6.259	598	20,28	25,03	11.043

TF/Emp: N.º medio de trabajadores fijos por empresa.

TNF/Emp: N.º medio de trabajadores no fijos por empresa.

(VA - GM)/T (€): (Valor Añadido - Gasto medio) por trabajador, en euros.

Fuente: Las PYME españolas con forma societaria, Registradores de España (Centro de Procesos Estadísticos: CPE), y DG de Política de la PYME.

(21.432,13 €), que demuestran así ser las más eficientes en los resultados de la administración de su capital humano. Desde la perspectiva de este indicador, se destaca una vez más la relevancia de las microempresas, ya que ofrecen cifras superiores, en general, a las de las pequeñas, y que incluso son superiores a las de las empresas medianas en Canarias y Murcia. Son también de reseñar los reducidos niveles de la aportación neta por trabajador en todas las PYME de Extremadura, Andalucía y Murcia, y los elevados niveles que alcanza dicha aportación en los casos de Aragón y Navarra.

Como resumen descriptivo de la situación económico-financiera y los resultados comparados de las PYME por CC.AA., el cuadro n.º 8 presenta los indicadores que integran (de nuevo bajo el enfoque Du Pont) la rentabilidad financie-

ra en 2001. Un ejercicio en el que, pese a la caída de la actividad y de los resultados, las PYME siguen ofreciendo en la mayoría de los casos un efecto apalancamiento financiero amplificador ($ROE > ROA$), con las excepciones de las pequeñas empresas del País Vasco (en pérdidas) y las medianas empresas de Castilla-La Mancha, Murcia y Extremadura (con apalancamiento financiero reductor). Con casos significativos, además, de elevada rentabilidad de los recursos propios ($ROE > 14$ por 100), como los de las microempresas de Murcia y las medianas empresas de Aragón, Asturias y La Rioja.

Los gráficos 5 a 7 permiten visualizar el *ranking* de los diferentes segmentos de PYME por CC.AA., atendiendo a los valores de ROE obtenidos en 2001. Se representan también en los mencionados gráficos los principales factores condicionantes de la rentabilidad

de los recursos propios, ROA y APF , para evidenciar la incidencia específica de los aspectos económicos (margen de beneficio y rotación de los activos) y financieros (cargas financieras y endeudamiento) en cada segmento de PYME y comunidad. En una visión comparada de todos los segmentos de PYME, el rango de los valores de ROE en las pequeñas empresas las hace ser el segmento más homogéneo en su comportamiento por CC.AA. (si bien con el caso anómalo de las pérdidas de las pequeñas empresas del País Vasco en 2001, que no se han representado en el gráfico). El ROE por comunidades de las empresas medianas, es el que ofrece la mayor divergencia, con tres CC.AA. (Castilla-La Mancha, Murcia y Extremadura), de apalancamiento financiero reductor ($ROE < ROA$). Y el ROE de las microempresas, aun con disparidades apreciables por CC.AA., el que confirma una vez

CUADRO N.º 8

COMPONENTES DE LA RENTABILIDAD DE LOS SEGMENTOS DE PYME, POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2001)

	AND	ARA	AST	BAL	CAN	CANT	CLM	CYL	CAT	EXT	GAL	LAR	MAD	MUR	NAV	PV	VAL
Microempresas:																	
Rentab. financiera.....	9,79	9,89	7,85	10,46	13,70	13,50	6,66	9,27	9,54	5,23	8,10	10,74	9,83	15,75	11,56	10,80	10,06
Rentab. económica.....	6,32	7,49	6,27	7,79	8,81	8,88	5,27	6,77	7,56	4,69	6,41	8,09	7,04	8,49	7,56	7,11	7,40
Margen.....	5,45	5,89	5,02	7,73	10,60	6,69	4,05	5,51	6,74	3,96	5,48	7,29	7,04	6,07	6,23	5,70	5,97
Rotación.....	116,00	127,11	125,02	100,81	83,12	132,69	130,10	122,86	112,10	118,59	116,91	110,86	99,93	139,75	121,39	124,75	123,98
Apalancamiento financ.....	228,80	198,60	204,53	199,70	171,83	227,08	198,96	203,19	191,17	181,25	197,69	200,61	215,06	264,83	204,30	208,45	213,84
Cargas financieras (inv).....	65,50	72,30	66,74	75,43	80,86	77,67	58,80	69,69	73,01	54,73	67,07	75,74	75,09	72,70	73,80	73,35	67,39
Endeudamiento.....	349,32	274,68	306,45	264,75	212,52	292,37	338,34	291,57	261,84	331,16	294,76	264,85	286,40	364,27	276,82	284,17	317,33
Efecto fiscal (inv).....	67,67	66,53	61,18	67,22	90,42	66,94	63,48	67,38	66,01	61,46	63,94	66,19	64,95	70,08	74,82	72,82	63,53
Empresas pequeñas:																	
Rentab. financiera.....	10,39	12,01	10,97	12,69	12,50	7,03	8,40	8,14	10,64	8,10	10,43	10,82	9,05	11,28	13,68	-29,73	12,51
Rentab. económica.....	6,75	9,25	8,01	9,60	8,74	6,58	6,57	6,92	8,28	6,32	7,50	8,95	7,13	8,06	8,42	-8,45	8,97
Margen.....	4,74	5,68	5,27	7,08	7,02	4,31	4,27	4,90	5,22	4,54	5,28	6,45	4,85	5,29	5,82	-5,67	5,56
Rotación.....	142,33	162,92	151,90	135,69	124,41	152,63	153,70	141,01	158,71	139,19	141,90	138,77	146,92	152,23	144,57	149,01	161,45
Apalancamiento financ.....	233,00	199,43	211,71	195,96	159,30	196,95	204,04	192,23	197,65	199,11	200,88	180,36	224,35	209,54	203,22	310,88	211,16
Cargas financieras (inv).....	63,07	73,19	72,07	79,16	76,03	66,79	59,27	66,99	70,92	60,49	70,76	74,95	72,46	63,90	74,52	124,57	68,25
Endeudamiento.....	369,43	272,49	293,74	247,54	209,53	294,90	344,25	286,94	278,71	329,18	283,89	240,66	309,61	327,93	272,72	249,56	309,42
Efecto fiscal (inv).....	66,11	65,09	64,67	67,45	89,81	54,24	62,70	61,24	65,03	64,43	69,29	66,98	56,58	66,79	79,98	113,15	66,02
Empresas medianas:																	
Rentab. financiera.....	11,38	14,49	14,11	13,03	10,49	13,29	4,65	11,09	9,18	0,71	12,55	13,89	6,75	3,97	11,74	10,50	11,43
Rentab. económica.....	6,93	10,22	9,25	9,12	6,79	9,03	5,25	7,43	7,67	3,81	9,52	10,05	6,00	4,25	7,01	7,35	8,22
Margen.....	7,62	11,34	11,12	15,26	12,98	11,19	4,59	7,78	8,09	3,36	11,18	12,28	7,77	5,20	7,35	7,75	8,96
Rotación.....	90,94	90,17	83,16	59,77	52,33	80,71	114,38	95,49	94,82	113,40	85,15	81,87	77,33	81,58	95,36	94,88	91,81
Apalancamiento financ.....	233,50	204,19	218,30	193,33	176,88	227,50	181,82	211,00	170,09	123,57	191,55	205,89	171,17	175,14	221,64	191,40	197,93
Cargas financieras (inv).....	72,01	78,67	80,38	79,70	78,44	81,54	60,76	72,65	76,98	38,98	80,99	83,20	70,44	52,88	76,78	79,51	76,55
Endeudamiento.....	324,26	259,54	271,57	242,58	225,51	279,00	299,23	290,42	220,97	317,04	236,51	247,46	243,00	331,18	288,66	240,72	258,58
Efecto fiscal (inv).....	70,33	69,41	69,93	73,89	87,31	64,71	48,69	70,70	70,35	14,97	68,82	67,12	65,66	53,33	75,54	74,58	70,26

Nota: AND: Andalucía; ARA: Aragón; AST: Asturias; BAL: Baleares; CAN: Canarias; CANT: Cantabria; CLM: Castilla-La Mancha; CYL: Castilla y León; CAT: Cataluña; EXT: Extremadura; GAL: Galicia; LAR: La Rioja; MAD: Madrid; MUR: Murcia; NAV: Navarra; PV: País Vasco; VAL: Comunidad Valenciana.

Fuente: Las PYME españolas con forma societaria, Registradores de España (Centro de Procesos Estadísticos: CPE), y DG de Política de la PYME.

más su adaptabilidad, ya que en un ejercicio especialmente desfavorable, por la retracción de la demanda y la elevación de los tipos de interés, no se detecta ningún caso de pérdidas ni de apalancamiento reductor. La perspectiva comparada de las condiciones financieras (sintetizadas en el apalancamiento financiero) que afectaron a las PYME en 2001 evidencia también disparidades muy acusadas entre los segmentos de dimensión empresarial en CC.AA. como Extremadura, Murcia y el País Vasco. Frente a esos casos, se destacan comunidades como Andalucía, Aragón, Baleares o Asturias, en las que las condiciones financieras que evidencian sus

PYME, en la incidencia de los costes financieros y en el nivel de endeudamiento, son muy similares sea cual sea el segmento de dimensión al que pertenezcan.

Una forma sintética de visualizar las diferencias de rentabilidad por segmentos de PYME y CC.AA. es la que se ofrece en los diagramas de dispersión del gráfico 8. Los dos primeros, que representan las observaciones de ROE y ROA en función de los activos totales medios (sobre los que se ha aplicado la transformación logarítmica para facilitar la representación), precisan claramente las reducidas diferencias que existen entre micro y pequeñas empresas, así

como las relativamente mayores que separan éstas de las medianas empresas. Los menores rangos de variación de la rentabilidad económica (ROA) frente a la financiera (ROE) en todos los segmentos de PYME evidencian, además, que existe mayor similitud en las condiciones económicas de la actividad que las que luego inducen las condiciones financieras del endeudamiento y el coste de la financiación. Una constatación que avala la importancia de la posición competitiva de las PYME como inductora de su capacidad de generar rendimientos, pero que también confirma la incidencia de la financiación, en mercados imperfectos, para paliar o

GRÁFICO 5
ROE, ROA Y APF DE MICROEMPRESAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2001

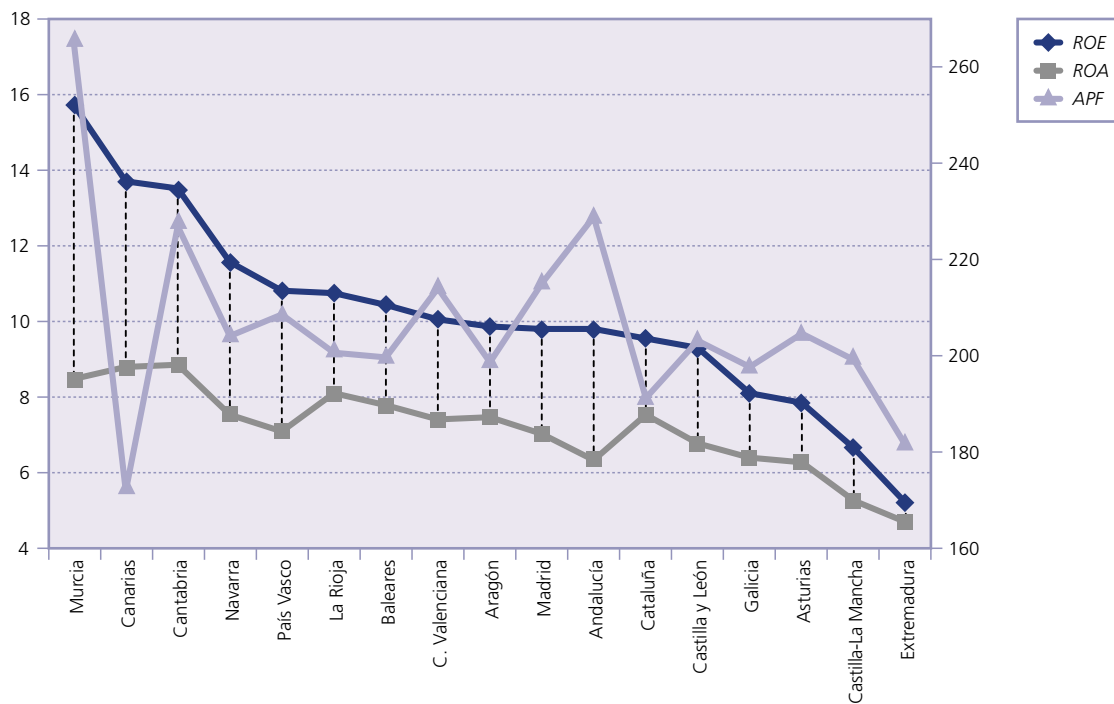


GRÁFICO 6
ROE, ROA Y APF DE EMPRESAS PEQUEÑAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2001

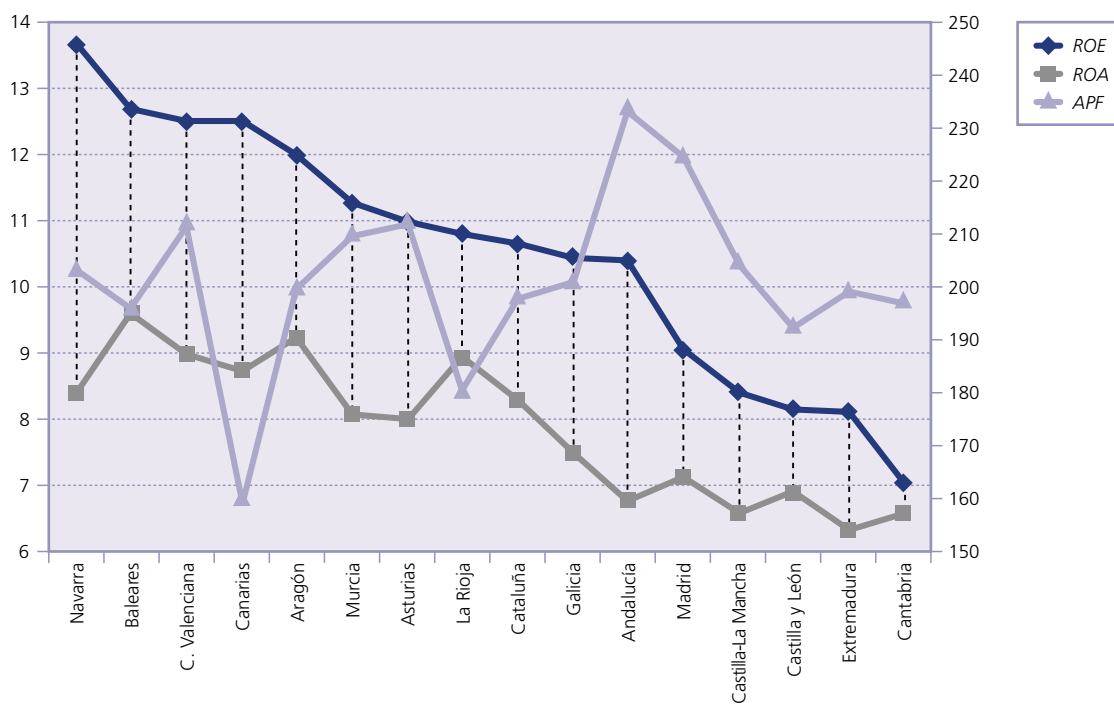
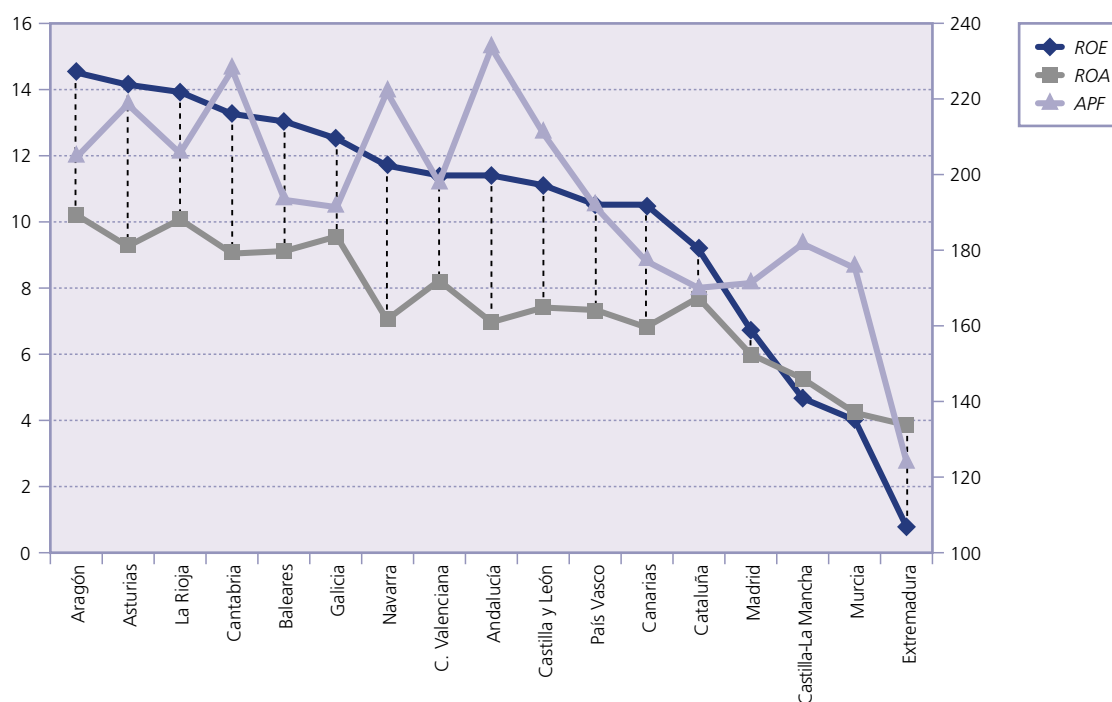


GRÁFICO 7
ROE, ROA Y APF DE EMPRESAS MEDIANAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2001



acentuar los resultados de su eficiencia económica. Lo que conduce indefectiblemente a las políticas públicas en favor de las PYME a la disyuntiva de apostar por las medidas que estimulen la competencia y el desarrollo de actividades de alto valor añadido o por las medidas de apoyo financiero que palien las carencias de eficiencia económica. Las respuestas a ese dilema habrán de darse siempre en términos de coste-eficacia, pero también considerando variables como la dimensión de las PYME, su sector económico de actividad y su ámbito geográfico de radicación y actuación.

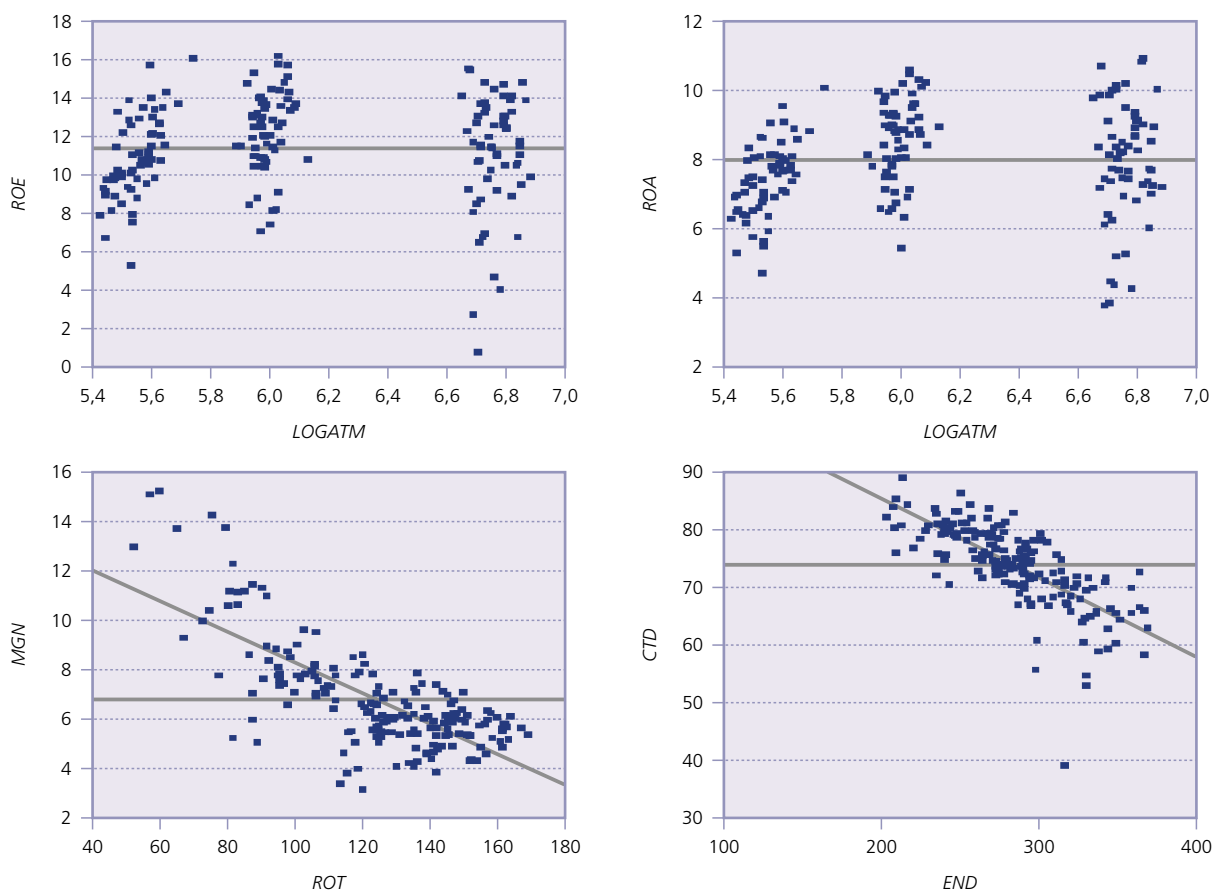
Por lo que se refiere a los dos restantes diagramas de dispersión del gráfico 8, el margen de beneficio por unidad de ventas (*MGN*) y la relación («rotación», *ROT*) entre las ventas y los activos totales representan los factores explica-

tivos de la rentabilidad económica. En tanto que el coste de las deudas (*CTD*, que mide los costes de forma inversa a los valores de la ratio) y el endeudamiento (*END*) lo son del apalancamiento financiero. El primero de ellos pone así de manifiesto la racionalidad económica de vincular los mayores niveles de margen con la menor necesidad de administrar eficientemente los activos o, alternativamente, de responder a la presión competitiva del mercado y a la reducción de márgenes por la vía de la administración más eficiente de los activos. El segundo diagrama, por su parte, trasluce la obvia relación que existe entre la cuantía de las deudas y la de los intereses, pero también la racionalidad financiera de que las mayores deudas implican un mayor riesgo financiero, que se compensa con un margen más elevado en el coste que ha de pagarse por la financiación.

V. UN ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE LOS SEGMENTOS DE DIMENSIÓN DE PYME POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El objeto de este apartado es describir, sintetizar y analizar la información disponible sobre los casos combinados segmento-comunidad autónoma durante el período 1998-2001. Se trata con ello de encontrar los agregados de PYME por comunidades que resulten más característicos en su propia composición y, por tanto, más diferenciados entre sí; y de explorar, a continuación, qué variables económico-financieras ofrecen mayor potencial explicativo tanto para caracterizar los diferentes casos segmento-comunidad de los que se dispone como los agrupamientos que pueden formarse con ellos.

GRÁFICO 8
**DIAGRAMAS DE DISPERSIÓN POR SEGMENTOS DE PYME Y
 COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1998-2001)**



La base de datos de este apartado sigue siendo la proporcionada por el Centro de Procesos Estadísticos de los Colegios de Registradores de España, en las sucesivas ediciones anuales del estudio sobre *Las PYME españolas con forma societaria*. La cobertura y representatividad de esta base, tanto en su relación con el censo de empresas españolas (DIRCE) como con los datos provinciales agregados (DIRCE y CNTR) de cada una de las diecisiete CC.AA. españolas, ya se ha caracterizado en epígrafes precedentes. Los datos originales de esta fuente de información son contables, y se

basan en los preceptivos depósitos de cuentas anuales de las empresas en los registros mercantiles. El período que abarca la información que se refiere a los segmentos de dimensión de las PYME por CC.AA. está condicionado por la paulatina incorporación que se ha ido haciendo de los diversos registros. Comprende desde 1998 a 2001 para catorce comunidades, pero sólo abarca los años 2000 y 2001 para Canarias y Galicia, y sólo incluye 2001 para Cantabria. La información contable se presenta según un modelo de análisis diseñado ad hoc bajo la metodología de ratios,

aunque incluye también algunas magnitudes absolutas (ya sea en unidades monetarias corrientes, como en activo total, cifra de negocios y resultado neto de explotación; en días, como en los casos de los períodos medios de rotación del circulante, o en unidades físicas, como en el número de empresas o de trabajadores, fijos y no fijos, por empresa). El esquema del modelo bajo el que se ofrece la información, así como la nomenclatura que se ha definido expresamente para las diversas variables y casos que se manejan en este apartado, se precisan en el cuadro n.º 9.

CUADRO N.º 9

MODELO DE ANÁLISIS: DEFINICIÓN DE VARIABLES Y ETIQUETAS DE CASOS

CUADRO DE INDICADORES Y RATIOS	VARIABLES	MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS	
		CC.AA.	Etiqu. casos
Magnitudes básicas:			
AT* (transformación logarítmica)	LOGATM	Andalucía	MIAND
CN* (transformación logarítmica)	LOGCNM		PEAND
RNE* (transformación logarítmica)	LOGRNM		MEAND
Capital económico-estructura:			
Activo Circulante/Activo Fijo (porcentaje)	CEE1	Aragón	MIARA
Activo Circulante/Activo Total (porcentaje)	CEE2		PEARA
Existencias/Activo Total (porcentaje)	CEE3	Asturias	MIAST
Act. Financ. C.P. y Disponib./Activo Total (porcentaje)	CEE4		PEAST
Inmovilizado Material/Activo Total (porcentaje)	CEE5		MEAST
Capital económico-funcionalidad:			
Dotac. Amort. Inmov./Inmov. Material (porcentaje)	CEF1	Baleares	MIBAL
Dotac. Amort. Inmov./Rec. Gen. Totales (porcentaje)	CEF2		PEBAL
Capital financiero-estructura:			
Fondos Propios/Pasivo Total (porcentaje)	CFE1	Castilla-La Mancha	MICLM
Exigible C.P./Exigible Total (porcentaje)	CFE2		PECLM
Exigible Total/Recursos Propios (porcentaje)	CFE3	Castilla y León	MICYL
Exigible C.P./Recur. Prop. + Exig. L.P. (porcentaje)	CFE4		PECYL
Capital financiero-cobertura:			
Acree. C.P./Deud.-Variac. Prov. Tráf. y Pérd. Cdtos. Incob.) (porcentaje)	CFC1	Cataluña	MICAT
(Recur. Prop. + Exig. L.P.)/Inmov. Mat. (porcentaje)	CFC2		PECAT
(Recur. Prop. + Exig. L.P.)/Inmov. Total (porcentaje)	CFC3		MECAT
Actividad:			
Valor Añadido/Cifra de Negocios (porcentaje)	ACT1	Extremadura	MIEXT
Valor Añadido/Inmovilizado Material (porcentaje)	ACT2		PEEXT
Fondo Maniobra/Cifra de Negocios (porcentaje)	ACT3	La Rioja	MEEXT
Principales costes:			
Consumos y Otros. G. Explot./Cifra Negoc. (porcentaje)	CTE		MILAR
Gastos Personal/Cifra de Negocios (porcentaje)	CTP	Madrid	PELAR
Gtos. Financ./Cifra de Negocios (porcentaje)	CTF		MELAR
Rotaciones:			
(Deudor.-Variac. Prov. Tráfico)/Cifra de Negocios (días)	RTD	Murcia	MIMAD
Acree. C.P./Consumos Expl. (días)	RTA		PEMAD
Liquidez:			
Tesorería/Acree. C.P. (porcentaje)	LIQ1	Navarra	MEMAD
[(Deud.-Var. Prov. Tráf.) + Inv. Fin. Temp. + Teso.]/Acree. C.P. (porcentaje)	LIQ2		MIMUR
Activo Circulante/Acree. C.P. (porcentaje)	LIQ3		PEMUR
Solvencia:			
Gastos Fin./Result.Netto Ejer. + Gastos Fin.) (porcentaje)	SOL1	País Vasco	MEMUR
Gast. Fin./Rtdo. Antes Impto. + Gastos Fin.) (porcentaje)	SOL2		MINAV
Gast. Fin./Recursos Generados Totales (porcentaje)	SOL3		PENAV
Recursos Gen. Totales/Exigible Total (porcentaje)	SOL4	C. Valenciana	MENAV
Activo Total/Exigible Total (porcentaje)	SOL5		MIEUS
Rentabilidad integrada (Du Pont):			
Rentab. financiera (RF = RE x APF x EF) (porcentaje)	ROE	Canarias	PEEUS
Rentabilidad económica (RE = rem x rer) (porcentaje)	ROA		MEEUS
Margen (Rtdo. Antes Impto. + Gast. Financ.)/Cifra Negocios (porcentaje)	MGN		MIVAL
Rotación Cifra de Negocios/Activo Total (porcentaje)	ROT	Galicia	PEVAL
Apalancamiento financiero (APF = apfg x apfe) (porcentaje)	APF		MEVAL
Gtos. Finan. Rtdo. Ant Imp.)/(Rtdo. Ant Imp. + Gast. Finan.) (porcentaje)	CTD		MICAN
Endeudam. Activo Total/Recursos Propios (porcentaje)	END		PECAN
Efecto Fiscal (EF): Rtdo. Neto del Ejercicio/Rtdo. Antes Imp. (porcentaje)	EFF	Cantabria	MECAN
Indicadores de empleo:			
Nº. medio de trabajadores totales por empr. (n.º)	TTPE		MIGAL
Gasto medio por trabajador (euros) (transformación logarítmica)	LOGCPT		PEGAL
Valor añadido por trabajador (euros) (transformación logarítmica)	LOGVAT		MEGAL
Gastos de personal/valor añadido (porcentaje)	GPVA		MISAN
			PESAN
			MESAN

El estudio empírico que ahora se realiza sobre la base de datos del CPE cuenta con dos condicionantes derivados de su presentación de la información. Los datos se refieren a agregados (de micro, pequeñas y medianas empresas en una comunidad autónoma y año concretos), no a empresas individuales, y su presentación se atiene, en la mayoría de los casos, a ratios ya elaboradas. Esos condicionantes son los que inducen el procedimiento y las técnicas estadísticas que pueden emplearse para caracterizar, agrupar y explorar la información.

La sistemática aplicada al análisis ha consistido, en primer lugar, en homogeneizar las dimensiones de las variables, aplicando la transformación logarítmica a las expresadas en magnitudes monetarias. En segundo término, y tanto para solventar la carencia de información de tres CC.AA. en algunos años del período como para evitar la incidencia de determinadas observaciones anómalas y coyunturales en algunos años, se han definido los casos segmento-comunidad sobre los valores de la mediana de cada variable durante el período para el que se disponga de ella. Con lo que los 182 casos iniciales, cuyos principales estadísticos descriptivos se detallan en el cuadro n.º 10, se han reducido a 51 (3 segmentos, con valores de la mediana de cada variable en el período temporal disponible x 17 CC.AA.). No obstante lo cual, el análisis de agrupamientos se ha realizado también con todas las observaciones anuales originarias, lo que ha permitido verificar unos resultados por grupos que no difieren significativamente de los que seguidamente se exponen.

El análisis cluster o de agrupamientos se ha realizado mediante la correspondiente aplicación es-

CUADRO N.º 10

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LA MUESTRA SEGMENTOS-COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	<i>N</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación típica</i>	<i>Mediana</i>
LOGATM	182	5,42	6,89	6,10	0,51	5,98
LOGCNM	182	5,52	6,95	6,18	0,46	6,17
LOGRNM	182	3,73	5,64	4,69	0,55	4,60
CEE1	182	58,37	237,24	159,17	31,36	161,89
CEE2	182	36,86	70,35	60,76	5,55	61,76
CEE3	182	10,53	35,73	22,19	4,98	21,84
CEE4	182	6,46	16,42	11,48	1,84	11,56
CEE5	182	21,19	46,00	29,64	4,33	29,15
CEF1	182	5,36	19,46	11,95	3,09	11,48
CEF2	182	24,18	81,92	44,12	8,96	43,37
CFE1	182	27,10	49,11	35,84	4,77	35,79
CFE2	182	50,42	83,31	73,71	5,31	73,95
CFE3	182	103,83	269,43	184,46	37,05	180,07
CFE4	182	42,12	133,77	92,34	19,73	91,12
CFC1	182	134,44	244,36	182,46	24,45	182,41
CFC2	182	137,04	295,83	180,07	27,76	174,96
CFC3	182	104,16	210,84	137,73	15,17	137,33
ACT1	182	13,52	36,46	26,84	4,35	26,65
ACT2	182	42,44	220,30	114,44	37,72	106,72
ACT3	182	1,49	48,29	11,66	6,35	10,46
CTE	182	65,76	91,60	75,22	4,65	75,37
CTP	182	9,30	25,71	18,14	3,74	17,73
CTF	182	1,10	3,10	1,67	0,33	1,60
RTD	182	55,43	141,18	79,74	13,57	76,75
RTA	182	168,61	411,21	233,10	41,37	223,92
LIQ1	182	7,39	27,48	15,86	3,59	15,52
LIQ2	182	61,02	108,17	80,42	10,29	80,01
LIQ3	182	103,67	186,34	129,22	13,14	127,56
SOL1	182	15,10	91,27	34,14	9,59	32,05
SOL2	182	10,78	61,02	26,08	6,98	24,90
SOL3	182	12,77	89,19	26,16	8,02	24,54
SOL4	182	3,81	22,31	12,67	3,17	12,94
SOL5	182	137,11	196,31	156,57	12,24	155,55
ROE	182	0,71	16,19	11,41	2,56	11,94
ROA	182	3,76	10,93	7,99	1,44	8,05
MGN	182	3,12	15,26	6,79	2,19	6,17
ROT	182	52,33	169,29	123,63	25,89	126,00
APF	182	123,57	264,83	208,38	19,21	207,75
CTD	182	38,98	89,22	73,92	6,98	75,10
END	182	203,83	369,43	284,46	37,05	280,07
EFF	182	14,97	91,39	68,06	7,46	67,12
TTPE	182	3,48	64,44	23,78	19,04	18,93
LOGCPT	182	4,08	4,40	4,24	0,07	4,23
LOGVAT	182	4,19	4,63	4,41	0,08	4,40
GPVA	182	48,37	78,53	68,36	5,80	69,36
N.º válido ...	182					

tadística del programa SPSS (v. 11.5). Los casos a agrupar han sido los 51 correspondientes a los valores de la mediana de todas las variables del modelo, para cada segmento de PYME y comunidad, previa su transformación y acotación

de valores en el rango (0,1). La modalidad de agrupamiento ha sido la jerárquica, considerando simultáneamente todos los grupos, y la determinación de las distancias euclídeas al cuadrado entre grupos se ha basado en la

vinculación promedio inter-grupos, esto es, en la disimilitud media entre todas las variables consideradas. El árbol de agrupamientos y distancias entre los *clusters* encontrados, o *dendrograma*, se presenta en el gráfico 9.

Los resultados del *cluster* ponen de manifiesto que, en un nivel de distancias usual, existen cuatro grupos claramente diferenciados, más un caso individual, el de las medianas empresas de Extremadura, cuya atipicidad ya se había evidenciado incluso en los diagramas de dispersión, y que se opta por no integrar en ninguno de ellos. El grupo más cercano a la parte inferior del dendrograma tiene un carácter «insular», ya que está constituido por todas las PYME de Canarias y por las empresas medianas de Baleares. Aparte de ese grupo, que denominamos *Grupo 4*, y que está compuesto así por cuatro casos, continuando hacia arriba en los casos que ofrece el dendrograma se encuentra el *Grupo 3*, que se compone de todas las restantes empresas medianas (14 casos) y que parece ajustarse a las características de dimensión de éstas, más que a sus respectivas comunidades de radicación. Seguidamente, se encuentra el *Grupo 2*, el más numeroso, con 20 casos que reflejan mayoritariamente pequeñas empresas, pero en el que también aparecen las microempresas de las CC.AA. que disponen de los niveles de renta regional más elevados. Finalmente se encuentra el *Grupo 1*, con 12 casos, que está constituido fundamentalmente por microempresas y pequeñas empresas de CC.AA. con niveles de renta regional reducidos.

A la vista de los resultados del *cluster*, se han explorado las variables económico-financieras de mayor potencial explicativo de los casos considerados (variables cua-

litativas), mediante la *regresión categórica* implementada en la aplicación Catreg (v. 2.1), que se incluye en el programa SPSS antes mencionado. Los resultados de este modelo de regresión, que se detallan en el cuadro n.º 11, ponen de manifiesto que los casos etiquetados como segmento-comunidad (*Case Label*) dependen de variables predictoras entre las que destaca por su nivel de significatividad (mayor valor de *F*) la ratio

de la cifra de negocios sobre el activo total, que representa la rotación de los activos (*ROT*). Siendo también de destacar la significatividad del tamaño de los activos totales (*LOGATM*), la relación entre los recursos generados y el exigible total (*SOL4*), la rentabilidad financiera (*ROE*), la cifra de negocios (*LOGCNM*), el endeudamiento (*END*), el margen de beneficio por unidad de ventas (*MGN*), el valor añadido por unidad de ventas (*ACT1*),

CUADRO N.º 11

RESULTADOS DE LA REGRESIÓN PARA DATOS CATEGÓRICOS (*)

RESUMEN DEL MODELO		
R. múltiple	R. cuadrado	R. cuadrado corregida
,979	,958	,917

Variable dependiente: CASE_LBL; Predictores: ROE MGN ROT CTD END CEE5 CFC1 ACT1 LIQ1 SOL4 EFF GPVA LOGATM LOGCNM TTPE.

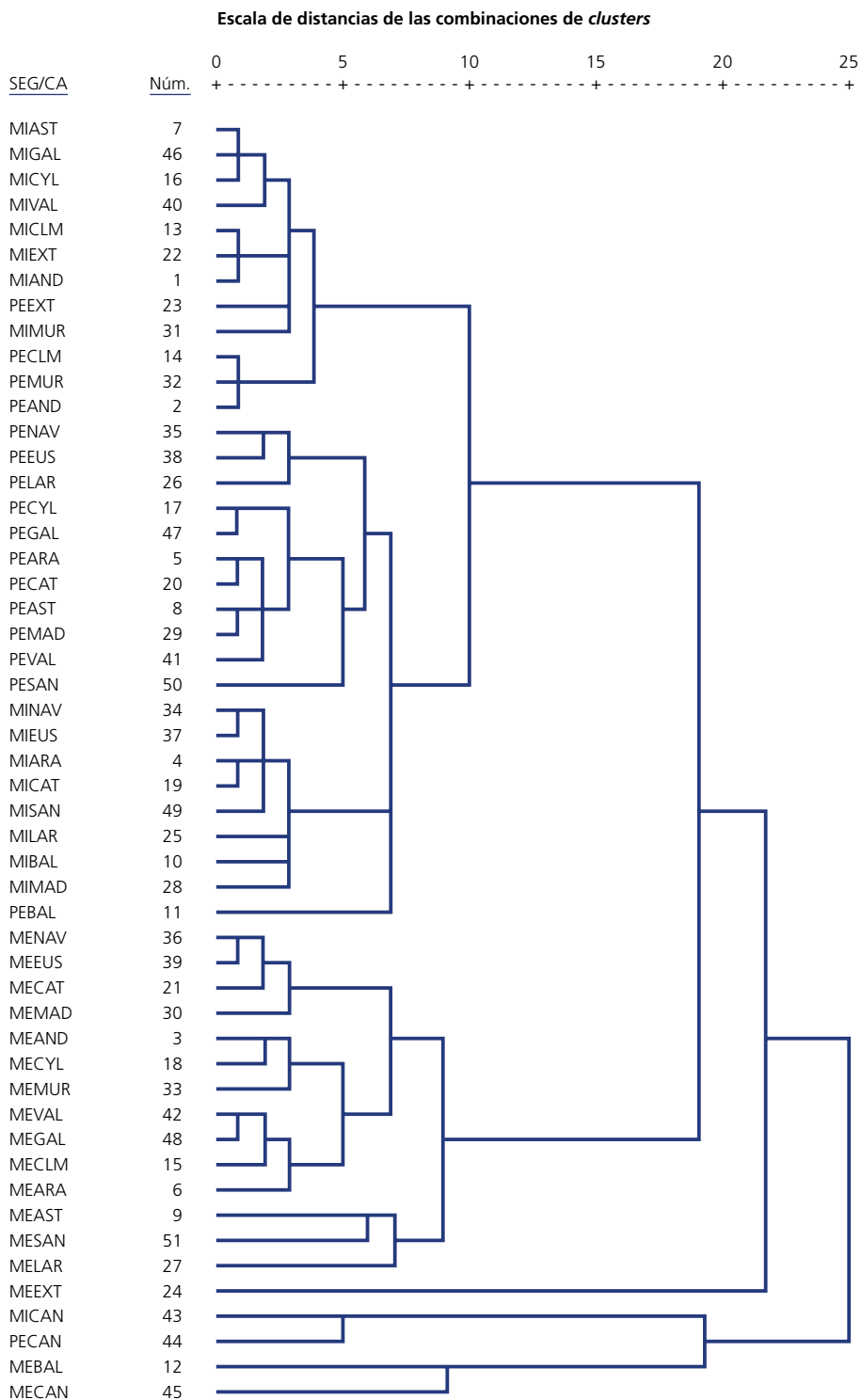
ANOVA					
	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
Regresión	48,877	25	1,955	23,024	,000
Residual	2,123	25	,085		
Total	51,000	50			

Variable dependiente: CASE_LBL; Predictores: ROE MGN ROT CTD END CEE5 CFC1 ACT1 LIQ1 SOL4 EFF GPVA LOGATM LOGCNM TTPE.

COEFICIENTES					
	Coeficientes tipificados		gl	F	Sig.
	Beta	Error tip.			
ROE.....	,374	,105	2	12,697	,000
MGN.....	-,374	,119	2	9,903	,001
ROT.....	1,040	,135	4	59,521	,000
CTD.....	-,345	,122	4	7,982	,000
END.....	-,400	,122	3	10,822	,000
CEE5.....	-,071	,077	1	,849	,366
CFC1.....	,020	,084	1	,056	,815
ACT1.....	,516	,169	1	9,361	,005
LIQ1.....	-,063	,083	1	,564	,459
SOL4.....	-,537	,136	1	15,676	,001
EFF.....	,092	,076	1	1,462	,238
GPVA.....	-,393	,144	1	7,478	,011
LOGATM.....	1,357	,254	1	28,607	,000
LOGCNM.....	-,939	,264	1	12,669	,002
TTPE.....	-,400	,144	1	7,749	,010

Variable dependiente: CASE_LBL.
 (*) Catreg (versión 2.1). Data Theory Scaling System Group (DTSS). Faculty of Social and Behavioral Sciences, Leiden University, Holanda.

GRÁFICO 9
DENDROGRAMA DEL ANÁLISIS CLUSTER JERÁRQUICO
(Vinculación promedio inter-grupos)



el coste de las deudas (*CTD*), el número total de trabajadores por empresa (*TTPE*) y la ratio de gastos de personal sobre valor añadido (*GPVA*).

Una vez seleccionadas las anteriores variables potencialmente más explicativas, se han utilizado para realizar un último *contraste no paramétrico entre k-muestras*, quedando éstas constituidas por los cuatro grupos que se deducían del *cluster*, al objeto de caracterizar el comportamiento de cada uno de ellos frente a las variables

más significativas de los casos (segmento-comunidad) considerados. Los resultados de esta prueba exploratoria se ofrecen en el cuadro n.º 12, en el que también se detallan *pro memoria* los casos que integran cada uno de los cuatro grupos del *cluster*.

Los *resultados finales de los análisis de clasificación y exploratorios realizados* muestran que, con base en las variables más significativas del comportamiento de los segmentos de PYME por co-

munidades, aparecen cuatro grupos con características diferenciales. El *Grupo 1* resulta ser el de las empresas de menor dimensión, que tienen una elevada proporción de su valor añadido comprometida por los gastos de personal, que operan con un reducido margen y un elevado endeudamiento y que, ante el limitado margen de beneficio que pueden trasladar a sus ventas, dependen fundamentalmente de la rotación de sus activos para obtener, a pesar de los elevados valores de dicha rotación,

CUADRO N.º 12

PRUEBAS NO PARAMÉTRICAS (K-MUESTRAS RELACIONADAS). ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS

INDICADORES	GRUPO 1 (12 CASOS)			GRUPO 2 (20 CASOS)			GRUPO 3 (14 CASOS)			GRUPO 4 (4 CASOS)		
	Media	Desviación típica	Mediana	Media	Desviación típica	Mediana	Media	Desviación típica	Mediana	Media	Desviación típica	Mediana
ROT	138,14	12,52	137,19	138,81	16,51	142,08	98,99	12,35	101,18	84,27	28,64	80,05
LOGATM...	5,66	0,23	5,54	5,84	0,21	5,96	6,77	0,05	6,75	6,33	0,54	6,41
SOL4.....	10,14	1,16	9,98	14,09	2,30	13,68	12,78	2,08	12,89	17,19	3,18	17,34
ROE	10,35	1,93	9,80	12,15	1,76	12,39	11,84	1,48	11,83	13,40	1,38	13,47
LOGCNM..	5,80	0,26	5,64	5,97	0,26	6,15	6,77	0,05	6,76	6,24	0,44	6,33
END	327,64	22,39	329,72	278,37	17,66	279,42	261,15	23,07	259,38	221,63	21,23	213,51
MGN.....	5,09	0,58	5,22	6,20	0,82	6,05	8,49	1,82	7,86	11,31	2,69	11,69
ACT1	24,48	2,12	24,68	29,47	3,29	29,70	25,16	2,95	24,19	32,93	2,96	33,72
CTD	67,25	2,90	67,99	75,02	3,25	75,09	78,88	3,12	79,01	80,39	1,47	79,98
TTPE.....	8,74	7,30	3,81	12,92	7,58	18,57	48,99	4,42	48,98	33,15	25,49	36,68
GPVA	71,15	2,59	70,93	71,21	3,76	71,38	63,36	4,52	64,36	62,24	5,57	62,01

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Prueba de Friedman (Rangos promedio)				
				Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	
MIAST	PENAV	MENAV	MICAN					
MIGAL	PEEUS	MEEUS	PECAN	ROT.....	10,00	10,00	9,86	9,00
MICYL	PELAR	MECAT	MEBAL	LOGATM	2,42	1,75	1,50	2,00
MIVAL	PECYL	MEMAD	MECAN	SOL4	5,25	5,35	4,71	5,50
MICLM	PEGAL	MEAND		ROE.....	5,08	4,50	4,29	4,00
MIEXT	PEARA	MECYL		LOGCNM.....	3,58	2,85	1,64	1,50
MIAND	PECAT	MEMUR		END.....	11,00	11,00	11,00	11,00
PEEXT	PEAST	MEVAL		MGN	2,00	2,60	2,86	3,50
MIMUR	PEMAD	MEGAL		ACT1.....	7,00	7,00	6,00	6,50
PECLM	PEVAL	MECLM		CTD.....	8,25	8,70	9,14	9,50
PEMUR	PESAN	MEARA		TTPE	2,67	3,95	7,00	5,25
PEAND	MINAV	MEAST		GPVA.....	8,75	8,30	8,00	8,25
	MIEUS	MESAN						
	MIARA	MELAR						
	MICAT							
	MISAN							
	MILAR							
	MIBAL							
	MIMAD							
	PEBAL							

Prueba de Friedman (Estadísticos de contraste)				
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
N.....	12	20	14	4
Chi-cuadrado	111,0757576	183,6363636	138,038961	35,95454545
gl	10	10	10	10
Sig. asintót. ...	3,23733E-19	4,11621E-34	1,06274E-24	8,57036E-05

una rentabilidad de los recursos propios que es la menor de todos los grupos. Este grupo caracteriza sobre todo a las menores (micro y pequeñas) PYME de Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia.

El *Grupo 2* es el más numeroso, y caracteriza a las micro y pequeñas empresas más eficientes de toda la muestra, atendiendo para ello a la variable de mayor significatividad, como es la rotación de los activos totales. Estas PYME disponen de un activo relativamente reducido frente al número de personas que emplean, y pese a que sus gastos de personal comprometen una elevada proporción de su valor añadido, su equilibrada relación entre recursos generados, endeudamiento y coste de las deudas les proporcionan la solvencia suficiente para aprovechar las ventajas del apalancamiento financiero. De forma que, aun con el reducido margen de beneficio que su dimensión les permite trasladar a las ventas, configuran el grupo de PYME con la segunda mayor rentabilidad de los recursos propios. Este grupo caracteriza mayormente a las PYME (pequeñas y micro) de comunidades con elevado nivel de renta regional: Madrid, Cataluña, Navarra, Baleares, La Rioja, el País Vasco, Aragón y Cantabria.

El *Grupo 3* está justificado, casi exclusivamente, por la mayor dimensión de las empresas que lo forman. Contiene 14 de los 17 casos posibles de empresas medianas, y sus características muestran valores de las variables significativas que son concordantes con la dimensión. Es el grupo de mayores PYME, tanto por activo total como por cifra de negocios y por personas totales empleadas. Su rotación está condicionada por la dimensión de los activos, pero su en-

deudamiento, relativamente contenido, y sobre todo el bajo coste del mismo, les permite aprovechar el apalancamiento financiero para obtener un ROE relativamente elevado. La administración de los costes de personal parece ser otra clave de esa rentabilidad, ya que, a pesar de ser el grupo de PYME que emplea un mayor número de trabajadores por empresa, verifica una reducida incidencia de los gastos de personal respecto del valor añadido. Este grupo caracteriza así fundamentalmente a las empresas medianas, sea cual sea la comunidad autónoma de radicación.

Finalmente, el *Grupo 4* está compuesto por todas las PYME de Canarias y las empresas medianas de Baleares. Todas ellas están entre las de mayor dimensión, tanto por activos totales como por cifra de negocios y número de trabajadores. Son las de menor rotación de todos los grupos, pero, en contrapartida, las que obtienen el mayor valor añadido por volumen de ventas, las que generan más recursos respecto de su exigible y las que trabajan con mayor margen de beneficio por unidad de ventas. Si a ello se une el menor endeudamiento y los costes financieros más bajos de todos los grupos, se confluye en una rentabilidad de los recursos propios que ofrece los mayores valores de toda la muestra.

VI. CONCLUSIONES

Las empresas de reducida dimensión son la base de la generalidad de los sectores empresariales en los países desarrollados. Bajo el término usual de PYME se esconde, sin embargo, una enorme diversidad de tamaños, ámbitos geográficos de los mercados de operación y sectores de actividad económica que las bases de

datos disponibles hasta fechas bien recientes no eran capaces de discriminar. De ahí que en este trabajo se haya pretendido dar algunos pasos en esa dirección, al objeto de profundizar en las características y modelos de comportamiento diferenciales de las PYME. Se han utilizado para ello, de forma somera, los datos de segmentación por tamaños disponibles en la UE y, de forma detallada, los datos existentes para España y sus comunidades autónomas, gracias a la tabulación de los depósitos de cuentas anuales que realizan los colegios de registradores de España a través de su Centro de Procesos Estadísticos.

De la descripción y análisis de los datos que proporcionan para la UE tanto la OCDE como la Comisión Europea se ha deducido la existencia de dos modelos claramente diferenciados de PYME. El de los países del Sur de Europa, entre los cuales prevalecen las microempresas, y que incluye de forma señalada a Italia, España y Portugal; y el de los países centro y norte europeos, como Alemania, Francia, Holanda y los países escandinavos, con PYME de mayores dimensiones medias. El primer modelo tiene una elevada trascendencia social, ya que sus PYME responden de alrededor del 80 por 100 de los empleos totales, pero también económico, ya que sus empresas son responsables del 60 por 100 de la facturación total. En el segundo modelo, las PYME generan el 60 por 100 de los empleos totales y su facturación se encuentra en cifras similares a la de las grandes empresas.

En España, los datos de los registros mercantiles, recopilados en el estudio sobre *Las PYME españolas con forma societaria*, han permitido corroborar las características de reducida dimensión media de

todos los segmentos de PYME, pero también la elevada heterogeneidad que existe entre ellos, con empresas medianas cuyos activos totales suponen 17 veces los de las microempresas y con empresas pequeñas que, a su vez, triplican los activos totales de éstas. A ese respecto, el estudio de las PYME durante el período 1996-2001, ha destacado asimismo la importancia social de las empresas de menor dimensión, tanto en la continua generación de empleo fijo como en la transformación del no fijo. La evolución de la rentabilidad, en ese mismo período, ha permitido también constatar que las PYME españolas operan, en general, con apalancamiento financiero amplificador.

El estudio de los segmentos de dimensión de las PYME por CC.AA. durante el período 1998-2001 ha permitido caracterizar por vez primera diferencias entre sus estructuras patrimoniales y sus modelos de comportamiento, encontrándose microempresas y empresas pequeñas de dimensiones relativamente similares, pero netamente diferenciadas de las de medianas empresas, así como segmentos con dimensiones medias diferentes por CC.AA., que sugieren la incidencia de especializaciones productivas por regiones. Una percepción que también se sustenta en la mayor o menor diferencia que se da entre los tamaños medios de las PYME en una misma comunidad autónoma y en la mayor o menor dispersión que se produce entre sus resultados. En materia de empleo, las microempresas de todas las CC.AA. emplean más trabajadores fijos que no fijos, aun cuando la mayor proporción de empleo no fijo se verifica en comunidades con producción agraria de carácter estacional, al igual que sucede en las empresas pe-

queñas, en las que además se incrementa la proporción de empleos no fijos; una estructura de empleo que se generaliza entre las empresas medianas, que en siete CC.AA. tienen incluso mayor proporción de empleo no fijo que fijo. Por lo que respecta a la rentabilidad, los datos de las CC.AA. evidencian que las microempresas son las más flexibles para adaptarse a las variaciones en el ciclo económico, que las pequeñas empresas son el segmento más homogéneo en su rango de valores y que las empresas medianas, ante su posicionamiento competitivo frente a mercados más amplios, son las que ofrecen las mayores divergencias por comunidades.

Finalmente, se ha abordado un estudio resuntivo y exploratorio de carácter estadístico sobre las variables disponibles de segmentos de dimensión empresarial por CC.AA., que ha permitido, en primer lugar y mediante la técnica de *clusters*, identificar cuatro agregados diferenciados de tamaño-comunidad, constituidos, a grandes rasgos, por: 1) las micro y pequeñas empresas de menor dimensión de comunidades que disponen de bajo nivel de renta regional; 2) las pequeñas y microempresas de una mayor dimensión relativa y que radican en comunidades de mayor nivel de renta regional; 3) las empresas medianas, con independencia de la comunidad en que radiquen, y 4) la mayoría de las PYME radicadas en las comunidades insulares.

Un análisis posterior de regresión categórica ha puesto de manifiesto que la variable rotación (ventas sobre activo total) es la más significativa para predecir el comportamiento de las combinaciones segmento de dimensión-comunidad.

Una última prueba no paramétrica de muestras relacionadas, sobre las variables más significativas, ha permitido caracterizar con un mayor detalle los *clusters* encontrados: 1) PYME poco rentables, que dependen sobre todo de la rotación de sus activos, debido a su reducido margen, su elevado endeudamiento y la elevada proporción de su valor añadido que comprometen con gastos de personal; 2) PYME más rentables, debido a su mayor eficiencia en la administración de los activos, que disponen además de una equilibrada relación entre recursos generados, endeudamiento y coste de las deudas, lo que les proporciona la solvencia necesaria para aprovechar las ventajas del apalancamiento financiero; 3) PYME de mayor dimensión, que por su mayor poder de mercado logran mejores condiciones en la cuantía y coste del endeudamiento, y que por su estructura de empleo minimizan la incidencia de los gastos de personal sobre el valor añadido, y 4) PYME insulares de gran dimensión relativa, con el menor endeudamiento y los menores costes financieros, y que además ofrecen los mayores niveles de valor añadido y de beneficio sobre ventas, así como de recursos generados sobre exigible.

BIBLIOGRAFÍA

- EUROPEAN COMMISSION (2002), *SMEs in Europe, including a first glance at EU candidate countries*, Observatory of European SMEs, n.º 2; disponible en: http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/analysis/observatory.htm.
- OECD (2002), *Small and Medium Enterprise Outlook*, Paris.
- REGISTRADORES DE ESPAÑA (varios años), *Las PYME españolas con forma societaria*, Centro de Publicaciones, Ministerio de Economía, Madrid; disponible también en la página web de la Dirección General de Política de la PYME: <http://www.ipyme.org/dgpyme/areapyme/manuales.htm>.

Resumen

El artículo analiza, en primer lugar, la evolución de la agricultura y el sector de alimentación antes y después de nuestra adhesión a la Comunidad Económica Europea, observándose cambios en la productividad, el comercio exterior y la renta que reflejan una elevada capacidad de adaptación al nuevo escenario europeo. En el siguiente apartado se especula sobre la futura evolución de la política agrícola común, que, con mayor o menor intensidad, seguirá avanzando hacia la liberalización y reducción de las ayudas directas a los agricultores, y sobre todo de las vinculadas a la producción. En la parte final del artículo se plantea la necesaria adaptación de la agricultura y la alimentación al nuevo escenario de políticas públicas y a las exigencias de los consumidores europeos, lo que pasa por profundizar el enfoque empresarial en dichos sectores.

Palabras clave: agricultura, sector de alimentación, adhesión a la CEE, política agrícola común, liberalización, exigencias de los consumidores.

Abstract

The article starts off by analysing the evolution of agriculture and the food sector before and after Spain's accession to the European Economic Community and the changes are observed in productivity, foreign trade and income, which reveal a high capability to adapt to the new European scenario. In the next section we speculate on the future trends in the common agricultural policy, which will continue advancing at a faster or slower pace towards liberalisation and the reduction of direct subsidies to farmers, especially those tied to production. The final part of the article reviews the necessary adaptation of agriculture and food to the new scenario of public policies and to the requirements of European consumers, which calls for the strengthening of the business approach in these sectors.

Key words: agriculture, food sector, EEC accession, common agricultural policy, liberalisation, consumer requirements.

JEL classification: Q10, L66, F15, Q18.

UN ENFOQUE EMPRESARIAL PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN DEL SIGLO XXI

José María SUMPSI

Universidad Politécnica de Madrid
Banco Interamericano de Desarrollo

I. EL SECTOR AGRARIO Y ALIMENTARIO ESPAÑOL ANTES Y DESPUÉS DE LA ADHESIÓN A LA CEE

NINGÚN hecho ha marcado de forma tan decisiva al sector agrario y alimentario español como la adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE) el 1 de enero de 1986, hasta el punto de que se puede hablar de un antes y un después de esa fecha. Ello es así por varios motivos. En primer lugar, y a pesar de que la agricultura española ya se beneficiaba antes de la adhesión de una política muy proteccionista, especialmente en materia de comercio exterior, nuestra entrada en la CEE supuso para la mayoría de productos un refuerzo de la misma, tanto en materia de precios de garantía, caso de los cereales, oleaginosas, leche, carne de vacuno, vino, como de ayudas directas a la producción, caso del aceite de oliva, algodón, ovino, tabaco, forrajes, leguminosas, frutos secos y algunas frutas y hortalizas.

En segundo lugar, la agricultura española se abrió a la competencia exterior, lo que supuso un cambio significativo de mentalidad de los agricultores. En efecto, los operadores del sector agrario pasaron de forma súbita de un mercado español cerrado a un mercado europeo sin fronteras al que podían exportar, pero desde el que también se podía importar. Este nuevo escenario forzó una nueva fase de modernización agraria

para poder competir en el contexto del mercado común y, a partir del 1 de enero de 1993, ante el mercado único europeo. Esta modernización tuvo su base en un importante proceso de cambio estructural agrario, especialmente en la década de los noventa como luego veremos, que afectó al conjunto de las explotaciones agrarias, pero que tuvo sus exponentes más espectaculares en sectores con fuerte retraso estructural, como el vacuno de leche.

En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, la inversión europea en el sector agrario y alimentario se incrementó de modo extraordinario en los primeros años posteriores a la adhesión, tanto en compra de grandes explotaciones como, sobre todo, en la compra de empresas de alimentación. Para muchos grupos empresariales alimentarios europeos, el mercado español resultaba muy atractivo, y la vía elegida para penetrar en España fue la compra de empresas españolas, es decir comprar cuota de mercado español como base de partida desde la que lanzar una expansión posterior en nuestro mercado.

El análisis de la evolución de las macromagnitudes agrarias, de la balanza comercial agroalimentaria, del mercado de la tierra y de la estructura agraria revelan los grandes cambios que se han operado en el sector agrario y alimentario español durante las dos últimas décadas.

<p>En cuanto a la evolución de las macromagnitudes agrarias (MAPA, 2003), si analizamos la evolución de la renta agraria en los años 1975-2000 en términos corrientes, se observa un aumento significativo cuyas causas son distintas según períodos. Así, en el período previo a la adhesión el crecimiento de la renta agraria se debió más a la evolución de los precios que al propio proceso productivo o a las subvenciones netas de impuestos. En los primeros años de aplicación de la política agrícola común (PAC) disminuye la incidencia de los precios en la renta agraria y aumenta la significación del proceso productivo, incremento de la productividad y de las subvenciones. Finalmente, a partir de la reforma de la PAC de 1992, se produce un cambio radical, la evolución de los precios pierde significación en la generación de la renta agraria, y las subvenciones netas de impuestos explican más de la mitad del crecimiento de la renta.</p> <p>Si analizamos la evolución de la renta agraria expresada en términos reales deflactada mediante el deflactor de precios del PIB pm (MAPA, 2003), se aprecia una evolución divergente según períodos, que muestra el efecto favorable de nuestra adhesión a la CEE sobre la renta agraria en el nivel agregado. En efecto, en el período previo a la adhesión (1975-1985) la renta agraria descendió en términos reales un 2,42 por 100 como promedio anual, siguió descendiendo, aunque de forma menos acusada (1,27 por 100), en el primer período posterior a la adhesión (1985-1991) y creció un 1,58 por 100 en el período 1992-2000, después de la reforma de la política agrícola común de 1992.</p> <p>Sin embargo, el comportamiento regional de la renta agraria, especialmente en el período 1990-</p>	<p>2000 es muy variable (MAPA, 2003). Ello se debe fundamentalmente a que la reforma de la PAC de 1992 agudizó los impactos asimétricos, al incorporar ayudas directas en sectores como los cereales, oleaginosas, proteaginosas, carne de vacuno y ovino, pero no en otros como la leche de vacuno o el azúcar. Estas asimetrías derivadas de la reforma de 1992 se reflejan en la distinta evolución de la renta agraria y en el diferente peso que las ayudas directas suponen en la renta agraria por comunidades autónomas. Así, en el total de la agricultura española las subvenciones de explotación suponen, como media, en el trienio 1998-2000, el 27 por 100 de la renta agraria nacional, pero este porcentaje varía acusadamente en las distintas comunidades autónomas (CC.AA.), desde un mínimo del 6 por 100 en la Comunidad Valenciana hasta máximos cercanos al 50 por 100 en Aragón, Castilla y León, y Castilla-La Mancha. Además, las CC.AA. en las que las subvenciones tienen más peso, coinciden por regla general con las que incrementan de forma más acusada su renta agraria. Esta disparidad regional se explica por las diferentes orientaciones productivas dominantes en las respectivas agriculturas regionales y por el apoyo diferencial que la PAC concede a las distintas producciones.</p> <p>La renta agraria por ocupado, expresada en términos reales, ha aumentado un 155 por 100 en el período 1975-2000 (MAPA, 2003), una tasa de crecimiento media anual acumulativa del 4 por 100, lo que significa que a lo largo del período analizado las personas ocupadas en el sector agrario han aumentado su poder adquisitivo un 4 por 100 anualmente. Esta positiva evolución, fruto en gran medida del descenso de la población ocupada en la agricultura, ha supuesto la aproximación a los ni-</p>	<p>veles de renta agraria por ocupado de la Unión Europea. En efecto, la renta agraria real por unidad de trabajo, medida en SPA (estándar de poder adquisitivo), que antes de la adhesión a la CEE era en España un 20 por 100 inferior a la media comunitaria, es en la actualidad superior a dicha media (MAPA, 2003).</p> <p>En lo que respecta a la balanza comercial del sector agroalimentario, se observa un gran cambio entre la situación de fuerte déficit a principios de los años ochenta, antes de la adhesión a la CEE, y el superávit de la misma, especialmente de la balanza comercial agraria, que se opera sobre todo a partir de 1992 (1). Dentro de la balanza de productos sin transformar (año 2000), el sector que aporta el mayor saldo positivo es el de frutas y hortalizas frescas, con casi 5.000 millones de euros de superávit, lo que da una idea de la competitividad de este sector; por cierto, el sector con menos apoyo de la PAC. La fuerte expansión de las exportaciones de este sector se produjo a partir del 1 de enero de 1993, cuando la realización del mercado único europeo adelantó el fin del período transitorio de este sector y la eliminación de las trabas arancelarias a nuestras exportaciones hortofrutícolas a la Unión Europea. Este fuerte superávit es suficiente para compensar el saldo negativo de cereales y oleaginosas, que asciende a 1.600 millones de euros, e incluso compensa el fuerte déficit de los productos de la pesca sin transformar, que está en torno a los 2.000 millones de euros (2).</p> <p>La balanza comercial de productos agrarios transformados esta equilibrada o presenta un ligero superávit (año 2000). Destacan como partidas con fuerte saldo positivo las del aceite de oliva (884 millones de euros), conser-</p>
---	--	--

vas vegetales (854 millones de euros), vinos (535 millones de euros) e industrias cárnicas (516 millones de euros). Entre las partidas de mayor saldo negativo figuran el tabaco (795 millones de euros), la alimentación animal (709 millones de euros), los productos lácteos (500 millones de euros) y el café, el té y las especias (321 millones de euros).

En cuanto a la evolución del mercado y los precios de la tierra, según la *Encuesta sobre precios de la tierra* del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), se observan tres períodos bien delimitados. Un primero de fuertes incrementos de los precios de la tierra, que se inicia un poco antes de nuestra adhesión a la CEE en 1986 y se extiende hasta 1989 (3). Son años de fuertes expectativas de incremento de la renta agraria, derivadas de la adopción de los esquemas muy proteccionistas de la PAC, de incremento de la inversión extranjera en compra de tierras, y de ciclo económico alcista, con gran liquidez, que, en buena parte, se canalizó a propiedades inmuebles urbanas y rústicas. A partir de 1989, se inicia un período de fuerte caída de los precios de la tierra, hasta entonces nunca conocido, que dura hasta 1993. Las razones fundamentales son la incertidumbre ante el futuro de la PAC, como consecuencia de las negociaciones de la Ronda Uruguay y la presión internacional para reducir el proteccionismo agrario, y la recesión económica que se inicia a principios de los noventa. El tercer período, que va desde 1993 hasta la actualidad, se distingue por un continuo incremento de los precios de la tierra, tanto en términos corrientes como reales, que encuentra su mejor explicación en el fuerte incremento de la renta agraria derivada de las importantes ayudas directas instauradas por la reforma de la PAC de 1992.

En lo referente a la evolución de la estructura agraria, las transformaciones producidas en la década de los noventa han sido tan profundas que hoy tenemos una agricultura que en nada se parece a la que había cuando entramos en la CEE en 1986. Transformaciones que, por otro lado, han sucedido de forma tan discreta y han pasado tan desapercibidas que se han llegado a calificar como revolución agraria silenciosa. En el siguiente apartado se presenta un resumen de los principales cambios operados en la estructura agraria española en los años noventa, con especial énfasis en la estructura de propiedad, tenencia, composición del trabajo, capacidad para remunerar al factor trabajo y tipo y dedicación de los titulares de explotación.

II. LA TRANSFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA AGRARIA ESPAÑOLA

La ansiada y tardía publicación en 2003 del *Censo agrario* de 1999 puso de manifiesto, no sin cierta sorpresa, la profunda transformación de la agricultura española producida en la década de los noventa (4). En efecto, a principios de los años noventa se producen tres hechos clave: la reforma de la PAC de 1992, el desarrollo y consolidación de nuevas fórmulas de reestructuración, que habían sido incipientes hasta entonces, y la aprobación de la Ley de modernización de las explotaciones agrarias (Sumpsi, 2002). Estos factores, aunque aparentemente independientes, presentan importantes interrelaciones que ayudan a entender la evolución estructural española, tanto la que reflejan los censos agrarios como la realmente producida. La tesis dominante es que las ayudas de la PAC instauradas en 1992 supusieron un freno al ajuste estructural clásico

(disminución de explotaciones y aumento de su tamaño medio), al menos en las zonas cerealistas del interior, del mismo modo que las primas ganaderas o la cuota de la leche también dificultaron el ajuste estructural clásico en la ganadería.

Las ayudas por hectárea o cabeza de ganado establecidas por la reforma de la PAC de 1992 propiciaron el interés de los agricultores, incluso de los más pequeños, por mantenerse como titulares formales de explotación, aunque en muchos casos no estaban en condiciones de asumir el cultivo directo de sus tierras (agricultores de avanzada edad, agricultores empleados en otros sectores y residentes en núcleos urbanos). La respuesta inteligente de los agricultores a este dilema fue inventarse o desarrollar fórmulas que hasta entonces habían sido incipientes, como la cesión del cultivo de tierras a empresas de servicios, en el caso de medianos o grandes agricultores, y la cesión del cultivo de tierras a vecinos y parientes, en el caso de los pequeños agricultores. Estas fórmulas permitieron a los agricultores conservar la propiedad, y a veces incluso el uso de sus tierras, cobrar las ayudas de la PAC y gestionar el cultivo no directo de sus tierras.

Pero las nuevas fórmulas de ajuste estructural no suelen recogerse en los censos agrarios, de modo que se encuestan explotaciones que en realidad no son tales, pues sus tierras son cultivadas por otros agricultores o por empresas de servicios. La conclusión es, por tanto, que los cambios estructurales reflejados por los censos agrarios son de menor intensidad que los cambios que ocurren en la realidad. Por ello, entre los economistas agrarios existe el convencimiento de que el número real de explotaciones agrarias es mu-

<p>cho menor que el indicado por el <i>Censo agrario</i>, lo que hace necesario distinguir entre la evolución estructural estadística y la evolución estructural real, mucho más intensa. Así, en sectores donde el <i>Censo</i> de 1989 reflejaba una total paralización del cambio estructural, como es el caso del vacuno de leche o los cereales, se estaba ya produciendo una fuerte y silenciosa reestructuración, como algunos autores han demostrado (Sineiro, 2001). La reestructuración de estos y otros sectores fue forzada por la necesidad de lograr explotaciones modernas capaces de competir en el mercado europeo.</p> <p>La comparación de los censos agrarios de 1989 y 1999 muestra claramente que en los años noventa se ha producido un fuerte ajuste estructural en la agricultura española. Además se trata de un ajuste estructural clásico, pues la disminución de explotaciones no es uniforme por estratos de dimensión, sino que son las explotaciones más pequeñas las que desaparecen, mientras que las explotaciones de mediana e incluso gran dimensión aumentan muy considerablemente. La situación no es la misma en todas las CC.AA., destacando el fuerte dinamismo estructural de Andalucía, Navarra y Aragón. El cambio estructural es de mediana entidad en CC.AA. como Castilla y León, Galicia y Asturias, y es bastante menor en Castilla-La Mancha (López Iglesias, 2003).</p> <p>Si tenemos en cuenta ahora la capacidad de las explotaciones agrarias para remunerar el factor trabajo —renta de trabajo/UTA (5)—, es decir, si a los fuertes cambios estructurales le añadimos la mejora de rentabilidad de la agricultura, consecuencia en algunos sectores de las ayudas de la PAC, comprobamos que el número de</p>	<p>explotaciones cuya renta unitaria de trabajo se sitúa entre el 35 y 120 por 100 de la renta de referencia (salario medio nacional no agrario) ha pasado de 436.543 (20 por 100 del total de explotaciones) en 1989 a 558.088 (34 por 100 del total de explotaciones) en 1999. Las explotaciones que son capaces de remunerar el factor trabajo por encima de la renta de referencia han pasado de 50.163 (2,4 por 100 del total de explotaciones) en 1989 a 220.888 (13,3 por 100 del total de explotaciones) en 1999. De nuevo se aprecian diferencias muy sustanciales entre unas CC.AA. y otras. Así, el número de explotación de Castilla y León que remuneran el factor trabajo por encima de la renta de referencia pasa de 3.542 (3,6 por 100 de las explotaciones) a 59.438 (38 por 100 de las explotaciones), mientras que en Castilla-La Mancha pasan de 20.894 (9,8 por 100) a 24.518 (13,4 por 100). A pesar de todas las cautelas con las que hay que tomar estas estimaciones, la conclusión es que en los años noventa se han producido también avances importantes en cuanto a la capacidad de la agricultura para remunerar el trabajo al mismo nivel que el resto de los sectores de la economía (Sumpssi, 2002).</p> <p>Un factor clave que se deduce de la comparación de los censos agrarios de 1989 y 1999 es el aumento de las tierras en arrendamiento, que pasan de 4.901.458 has. en 1989 a 7.073.199 has. en 1999, lo que representa un incremento del 44 por 100. Éste es otro dato revelador que nos lleva a pensar que buena parte del ajuste estructural se ha operado a través de la vía del arrendamiento de tierras (López Iglesias, 2003). Parece más que probable que la liberalización del contrato de arrendamientos rústicos introducida</p>	<p>por la Ley de modernización de las explotaciones agrarias de 1995 haya contribuido, en buena medida, a la expansión del arrendamiento como vía de ajuste estructural agrario.</p> <p>Hay otros elementos que corroboran los profundos cambios sufridos por la agricultura española en los noventa, como son la evolución de la dimensión laboral de las explotaciones y el reparto del trabajo agrario entre familiar y asalariado, cada vez con mayor peso del trabajo asalariado; la evolución de la pirámide de edad de los agricultores, que revela el fuerte grado de envejecimiento de la población ocupada en la agricultura; la creciente importancia del fenómeno de la agricultura a tiempo parcial, de modo que, según el <i>Censo</i> de 1999, tan sólo el 23 por 100 de las explotaciones tienen un titular que dedica el 50 por 100 o más de su tiempo de trabajo a la explotación, o la evolución de los titulares de explotación según personas físicas o personas jurídicas, que, según los datos del <i>Censo</i> de 1999, refleja un avance imparable de las explotaciones societarias, pero sobre todo de la superficie agraria útil que explotan (25 por 100) y del margen bruto total que generan (35 por 100).</p> <p>Según los resultados del <i>Libro blanco de la agricultura y el mundo rural</i>, de 1.600.000 explotaciones existentes en el <i>Censo</i> de 1999, 700.000 emplean a menos de 0,25 UTA, de las cuales la mayoría, 400.000 explotaciones, emplean menos de 0,1 UTA, de modo que son explotaciones que no permiten una mínima ocupación de la mano de obra, y por tanto sus titulares ejercen la agricultura como una actividad muy secundaria, bajo la fórmula de agricultura a tiempo parcial. Algunas de estas explotaciones permanecerán y</p>
--	--	--

otras desaparecerán cuando el titular, que en general tiene una avanzada edad, se jubile o fallezca. Del resto de explotaciones agrarias (900.000), aproximadamente unas 400.000 presentan una baja tasa de rentabilidad y no son capaces de remunerar el factor trabajo por encima del salario mínimo interprofesional, de modo que son candidatas al abandono en los próximos años; 200.000 están en una situación intermedia en cuanto a su viabilidad económica, y 300.000 están muy próximas a la viabilidad económica, o incluso son ya viables (MAPA, 2003).

En definitiva, y *grosso modo*, puede decirse que de 1.600.000 explotaciones que existen aproximadamente según el *Censo* de 1999, 1.100.000 pertenecen a fórmulas precarias de agricultura cuya aportación a la producción agraria nacional es mínima, y que sólo tienen valor como ocupación del espacio rural, y no siempre, pues una porción significativa de sus titulares ya no reside en el medio rural; 200.000 explotaciones están en una posición de rentabilidad intermedia, de modo que una política estructural agraria adecuada podría lograr que alcanzaran el umbral de viabilidad, y 300.000 están muy próximas a la viabilidad económica, o incluso ya son viables, y por tanto sólo requieren una política de mantenimiento.

Una parte significativa de estas 1.100.000 explotaciones precarias no existe en la realidad y es una mera ficción estadística reflejada en el *Censo agrario*, pues muchos de sus titulares han cedido sus tierras para su explotación bajo fórmulas vecinales, societarias o de contrato con empresas de servicios, es decir, mediante nuevas vías de reestructuración informal (MAPA, 2003). Por ello, y aunque debe reconocerse

que la política estructural agraria ha contribuido al ajuste estructural clásico, especialmente a través de la liberalización del arrendamiento y de la modernización de explotaciones, una parte no despreciable del ajuste se ha producido al margen de la política agraria, y de ahí el carácter silencioso de la revolución agraria producida en los años noventa.

III. LA CONCENTRACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA

Antes de la adhesión a la CEE, la industria alimentaria española partía de una situación de escasa apertura hacia el exterior, escasa innovación tecnológica, baja productividad, y un excesivo número de empresas, la mayoría de ellas de muy pequeño tamaño. Sin embargo, la adaptación al nuevo escenario de apertura comercial ha sido muy rápida. La apertura comercial obligó a mejorar la competitividad, con aumento de la productividad, mejora de calidad de los productos, innovación tecnológica (6), penetración en el mercado exterior, y fuertes procesos de desaparición y concentración de empresas.

A pesar de que el número de empresas alimentarias se ha reducido casi a la mitad en los últimos veinte años, la facturación ha aumentado notablemente y el empleo también ha crecido, aunque en forma menos acusada que la producción. La industria alimentaria sigue teniendo una estructura dual, en la que unas pocas empresas, especialmente en algunos sectores de oligopolio como el azúcar, generan la mayor parte del empleo y la producción, mientras que un gran número de pequeñas empresas genera una ínfima parte del empleo y la producción. Sin

embargo, la pequeña industria artesanal de alimentos de calidad y específicos de un territorio determinado está teniendo un gran auge de la mano de las nuevas tendencias del consumo y de los programas locales de desarrollo rural que vinculan territorio, turismo rural y alimentación.

La balanza comercial de productos agrarios transformados ha pasado de ser deficitaria a estar equilibrada, mostrando la mejora de su competitividad exterior, especialmente en sectores como conservas, aceite de oliva, cárnicas y vinos. La internacionalización de la industria alimentaria española, otra cara del proceso de apertura al exterior, se ha producido por una doble vía. Por un lado, el fuerte incremento de la inversión extranjera en instalación de nuevas industrias, y sobre todo compra de industrias alimentarias españolas, y por otro, por la inversión de empresas españolas en la compra de industrias alimentarias de otros países o en la instalación de nuevas plantas en el exterior.

Por último, no debe obviarse la influencia que la gran distribución, cada vez con mayor peso y en pleno proceso de concentraciones y fusiones (7), está ejerciendo en las pautas de consumo alimentario, en los precios de los alimentos, en la rentabilidad de la industria alimentaria, que ve reducir sus márgenes comerciales ante la creciente presión de la distribución alimentaria, y en los estándares de calidad que deben cumplir tanto los agricultores como la industria alimentaria.

IV. EL FUTURO DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

El escenario más probable de la PAC a medio plazo no sufrirá

<p>profundos cambios respecto a la reforma aprobada en junio de 2003, sino meros ajustes para: 1) cumplir el techo de gasto agrario establecido en el Consejo de Bruselas de octubre de 2002 para el período 2007-2013, y 2) facilitar el acuerdo en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El primer tipo de ajuste ya fue contemplado en la propia reforma de junio de 2003, al aprobar un mecanismo de disciplina financiera que actúa de forma automática. Dicho mecanismo permite a la Comisión proponer al Consejo reducciones de las ayudas directas cuando, en una determinada campaña, se prevea la superación en más de 300 millones de euros del techo de gasto agrícola establecido en el Consejo de Bruselas para las ayudas directas y gastos de mercado. Las reducciones se fijarán en la cuantía necesaria para respetar el techo de gasto agrícola y, según las estimaciones de la propia Comisión, no serían superiores al 5 por 100 en los supuestos más desfavorables.</p> <p>Sin embargo, los recientes enfrentamientos entre la Comisión y un grupo de países, liderados por Alemania y Francia, a propósito de la discusión de las perspectivas financieras para el período 2007-2013, hacen pensar que los ajustes de las ayudas directas pueden desbordar los márgenes inicialmente previstos. En efecto, la Comisión propone que los recursos presupuestarios de la UE para dicho período sean el 1,24 por 100 del producto interior bruto (PIB) comunitario, al considerar que un porcentaje menor no garantizaría la aplicación de las políticas comunitarias en la UE-27 (8). Pero Francia, Alemania, Holanda, Austria, Suecia y Reino Unido han manifestado ya que no aceptan tal porcentaje, y proponen el 1 por 100 del PIB comunitario. Dados los</p>	<p>problemas de Francia y Alemania para controlar su déficit presupuestario, y por tanto cumplir con los criterios de convergencia, cabe esperar que estos países se mantengan firmes en la defensa del 1 por 100 del PIB en los próximos meses, cuando deba cerrarse la discusión. Si finalmente se adoptara el 1 por 100, o un porcentaje cercano, entonces se pondría en cuestión a la baja el propio techo del gasto agrícola del Consejo de Bruselas, y ello significaría recortes mucho mayores de las ayudas directas de la PAC, que podrían alcanzar hasta el 25 por 100, un porcentaje realmente alto a menos que Francia consiga mantener el techo de gasto agrícola acordado en el Consejo de Bruselas de octubre de 2002, y que la reducción presupuestaria provenga de otras políticas comunitarias, lo cual es un escenario poco probable, aunque no imposible.</p> <p>El segundo tipo de ajuste consiste en el desacoplamiento de las ayudas directas (9) y la reducción de los precios de intervención. Este ajuste se deriva de la necesidad de introducir cambios en la PAC que permitan alcanzar acuerdos en las negociaciones comerciales multilaterales en la Ronda de Doha. De hecho la Unión Europea ya aprobó, en la reforma de junio de 2003, el desacoplamiento de una parte de las ayudas a cereales, oleaginosas, y carne de vacuno y ovino, y en octubre de 2003 lanzó un paquete de reformas de las organizaciones comunes de mercado en aceite de oliva, tabaco y algodón, todas ellas en el mismo sentido de desacoplamiento total o parcial de las actuales ayudas directas por kilo de estos productos, y con la finalidad de contribuir a reactivar las conversaciones comerciales interrumpidas después del fracaso de Cancún. Las ayudas desacopladas están clasificadas por la Organización Mundial del</p>	<p>Comercio (OMC) como ayudas de caja verde (10), lo que significa que no son distorsionadoras del comercio internacional y, por tanto, no sujetas a compromiso de reducción dentro de los acuerdos de la OMC. De hecho, uno de los cambios destacados de la reforma de la PAC de junio de 2003 fue el desacoplamiento de las ayudas directas. La Comisión proponía el desacoplamiento total de las ayudas directas de cereales, oleaginosas, y carne de vacuno y ovino, pero, después de intensos y duros enfrentamientos, el Consejo aprobó solo un desacoplamiento parcial.</p> <p>Sin embargo, la aparición en la escena internacional de las negociaciones comerciales de un nuevo actor, el G-19, que reúne a un poderoso bloque de países en desarrollo entre los que se encuentran Brasil, Chile, Argentina, India y China, ha cambiado completamente el panorama. En efecto, dichos países, tal como dejaron bien patente en Cancún y después de Cancún, exigen la eliminación total de las subvenciones a las exportaciones y la reducción drástica de las ayudas directas, ya sean acopladas o desacopladas, para alcanzar un acuerdo. Por ello, es posible que el desacoplamiento de las ayudas directas, estrategia seguida por la UE, no baste para lograr un acuerdo, y sea necesario reducir las ayudas directas, tanto las acopladas como las desacopladas. En este supuesto, el gasto ahorrado mediante el recorte de las ayudas directas (primer pilar de la PAC) podría destinarse a las ayudas al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC), a políticas comunes distintas de la PAC o simplemente a reducir el presupuesto de la Unión Europea.</p> <p>Los dos elementos de incertidumbre que se ciernen sobre el futuro de la PAC, la fijación del pre-</p>
--	---	---

supuesto de la UE en el 1 por 100 del PIB comunitario y la necesidad de reducir las ayudas directas, desacopladas o no, para alcanzar un acuerdo comercial en el marco de la Ronda Doha, convergen en la misma dirección: una futura reforma de la PAC a medio plazo, basada en una significativa reducción de las ayudas directas y un ligero aumento de las ayudas al desarrollo rural, pues no parece probable, dados los vientos presupuestarios que soplan, que todo el ahorro generado mediante el recorte de las ayudas directas se destine a ayudas al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC). Pero, si incorporamos al análisis de los futuros escenarios de la PAC los factores de incertidumbre mencionados anteriormente, y consideramos que la ampliación de la UE puede continuar hacia los Balcanes, con la perspectiva incluso de que entre Turquía, la probabilidad de que se produzcan cambios profundos en la PAC después de 2010 aumenta mucho. Con toda probabilidad, esta reforma iría en el sentido de reducir las ayudas directas a los productores, crear o mantener una red de seguridad para los precios, promover la calidad y seguridad alimentarias, y reforzar las ayudas al desarrollo rural (Sumpsi, 2003).

V. LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN EN EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL

A medio y largo plazo, la agricultura española se enfrentará a escenarios de política agraria menos proteccionistas y, por tanto, para que en el futuro el sector agrario sea más competitivo y el mundo rural más vivo, es fundamental que los agricultores y los demás actores económicos que operan en el medio rural cambien de mentalidad. En el futuro, las

ayudas directas a los agricultores, cuya percepción actual se basa en derechos históricos, se reducirán gradualmente, y las ayudas por preservar el paisaje y medio ambiente rural, justificadas como pagos por provisión de bienes y servicios públicos, dispondrán de un presupuesto creciente, pero limitado. En cambio, las ayudas destinadas a inversión en infraestructuras y equipamientos rurales que mejoren la calidad de vida del medio rural, y las ayudas a inversiones privadas en actividades productivas agrícolas y no agrícolas, gozarán de un presupuesto creciente.

En el nuevo marco institucional, caracterizado por más mercado y menos intervención del Estado, la evolución futura de la agricultura y de la alimentación españolas estará marcada por una serie de factores, entre los que destacamos los siguientes:

1. Fuerte descenso de la población activa agraria

La tendencia histórica al descenso de la población ocupada en la agricultura no sólo no se detendrá, sino que se acelerará en el futuro como consecuencia de la jubilación y desaparición de agricultores de edad avanzada. Este proceso, junto a la dificultad de conseguir el relevo generacional, como consecuencia de la falta de herederos que quieran dedicarse a la agricultura, muchos de ellos ya desvinculados profesionalmente y territorialmente de la agricultura y del medio rural, pero no desligados sentimentalmente de sus tierras, puede generar en el futuro la aparición de grandes bolsas de tierras de cultivo abandonadas o reconvertidas a forestales, como ya está sucediendo en buena parte de Galicia y la Cornisa Cantábrica. En el futuro ya no habrá un problema de hombres sin tierras,

como sucedía hace tan sólo unas décadas, sino otro bien distinto de tierras sin hombres. En otras regiones, las tierras cuyos titulares se jubilan o desaparecen son cultivadas a distancia por sus herederos, que se convierten de la noche a la mañana en agricultores de fin de semana y/o vacaciones (caso extremo de la figura de agricultor a tiempo parcial), para los cuales la agricultura sólo constituye una actividad residual, como sucede en amplias zonas de Castilla y León, y en general de la España interior.

2. Importancia de las nuevas funciones de la agricultura

Durante las últimas décadas, la evolución de las técnicas y prácticas agrarias permitió un fuerte aumento de la productividad agraria, que colmó con creces el abastecimiento de alimentos en la Unión Europea, aunque provocó la degradación del medio ambiente y de los recursos naturales. Por ello, la sociedad demanda que la agricultura, como el resto de los sectores productivos, respete normas ambientales básicas, que podrían plasmarse en códigos de buenas prácticas agrarias. Pero quiere algo más que eso. Quiere disponer de parajes de gran belleza y singularidad donde disfrutar de unos días de descanso, de reservas naturales donde disfrutar de la observación de su fauna y flora, de bosques bien conservados donde cazar, de ríos limpios donde pescar, de áreas de esparcimiento donde respirar aire puro huyendo de la contaminación atmosférica de las grandes concentraciones urbanas. Todo ello significa que la sociedad demanda a la agricultura una nueva función: la provisión de bienes y servicios públicos ambientales. En la mayoría de los casos, el mercado no remunera dichos bienes y servi-

cios, y por tanto deben ser retribuidos por el conjunto de la sociedad, es decir, por el Estado, o al menos por el Estado y los beneficiarios/usuarios de las externalidades positivas.

3. Exigencia de los consumidores de una alimentación sana y de calidad

El abastecimiento alimentario ha dejado de ser un objetivo prioritario de la política agraria comunitaria, pues en la UE el problema no se plantea en términos de escasez de alimentos, sino de seguridad de éstos. Crisis como la de las dioxinas de los pollos, las vacas locas o los residuos tóxicos del aceite de orujo han sensibilizado a los consumidores europeos, de modo que la exigencia de seguridad de los alimentos será un objetivo ineludible de la agricultura y la alimentación del siglo XXI (Lamo de Espinosa, 2003).

La creciente sensibilización de los consumidores europeos y su demanda de alimentos sanos y de calidad obligará al sector agrario y alimentario a cambiar sus sistemas de producción, al conjunto de la cadena alimentaria a mejorar sus circuitos comerciales y sistemas de control de calidad (trazabilidad) y a los responsables de la salud pública a hacer algo más que aconsejar a las amas de casa, como hizo la ministra de Sanidad en plena crisis de las vacas locas, que no compraran carne de ganga ante el riesgo de que proceda de mataderos clandestinos y que no hicieran caldo con huesos de vaca.

4. Revolución tecnológica

Asistimos a una nueva etapa de revolución tecnológica en la agricultura y la alimentación, mar-

cada por dos avances: la biotecnología y las nuevas tecnologías de la información. Ambas innovaciones incidirán de forma significativa en la agricultura y la alimentación del futuro. La primera puede contribuir a nuevos incrementos de la productividad agraria y/o descensos de los costes de producción de la agricultura y de la industria alimentaria, lo que se traduciría en un sector más eficiente y competitivo. El posible impacto de los productos agrarios y alimentarios obtenidos mediante las modernas técnicas de ingeniería genética sobre el medio ambiente y la salud pública constituye todavía un interrogante que puede limitar el desarrollo futuro de los productos transgénicos, y de hecho algunos países han prohibido o restringido la investigación y/o la comercialización de dichos productos. Sin embargo, la experiencia de los últimos años indica que la obtención, y sobre todo comercialización, de estos productos es difícil de frenar, ya que su utilización reporta importantes beneficios para las multinacionales del sector, para los agricultores y para los gobiernos de los países en vías de desarrollo que tienen importantes problemas de abastecimiento alimentario, caso de China por ejemplo. Por tanto, lo más probable es que continúen las investigaciones y el comercio de este tipo de productos, aunque adoptándose todas las cautelas necesarias (principio de precaución).

La segunda permitirá superar el tradicional aislamiento del medio rural respecto de los circuitos privilegiados de información. En efecto, cualquier agricultor con la suficiente preparación y el equipo informático necesario podrá acceder en el futuro a cualquier información sobre precios y tendencias en los mercados nacionales e internacionales, nuevas tecnologías disponibles, cambios en la políti-

ca agraria y, en general, a toda la información necesaria para la toma de decisiones en su explotación, por remota que sea su localización. Además, el desarrollo del comercio electrónico permitirá que los agricultores que tienen dificultades para integrarse en los circuitos privilegiados de comercialización puedan también acceder al mercado. La innovación y la difusión en el medio rural de las nuevas tecnologías de la información representa una auténtica revolución que afectará de forma decisiva a la agricultura del siglo XXI.

Adaptarse a estas tendencias, algunas incipientes y otras ya en vías de consolidación, requiere un enfoque empresarial de la agricultura y la alimentación, independientemente de que tal enfoque se ponga en práctica por una estructura de agricultura familiar, de agricultura societaria o de agricultura asalariada. Algunas bases del enfoque empresarial de la agricultura y la alimentación se describen a continuación.

VI. EL ENFOQUE EMPRESARIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN DEL FUTURO

1. Nuevas vías empresariales de reestructuración agraria

El agricultor que adquiere tal condición por sucesión en la explotación familiar es una especie en extinción. En efecto, la figura del agricultor que hereda la tierra y continúa su cultivo directo, como hicieran su padre y su abuelo, tenderá a desaparecer. Los millones de hectáreas que el proceso de jubilación y desaparición de agricultores de avanzada edad va a liberar en los próximos diez o quince años (11), serán gestionadas me-

dianter nuevas fórmulas en vez de ser cultivadas directamente por sus herederos, que en la mayoría de los casos son profesionales y trabajadores de otros sectores que ni siquiera residen ya en el medio rural y, por tanto, carecerán de interés para asumir el cultivo directo de las tierras heredadas.

Pero justamente el hecho de que los herederos legales de esos millones de hectáreas liberadas no tengan interés en su cultivo directo representa una oportunidad histórica para la reestructuración de la agricultura española, especialmente en la España del interior. Pero, para que dicho proceso se produzca, es necesario que la condición de agricultor o, mejor dicho, de empresario agrario pueda adquirirse por otras vías distintas de la hereditaria, como sucede en la mayoría de sectores productivos y negocios. Las personas físicas o jurídicas que cultiven esas tierras liberadas tendrán alta cualificación profesional y elevada capacidad de gestión, y no tendrán necesariamente que ser hijos de agricultores. Ello implica que el relevo generacional en la agricultura puede hacerse con jóvenes rurales o jóvenes urbanos, máxime si tenemos en cuenta que las buenas comunicaciones y los modernos medios de transporte permiten residir lejos de donde radiquen las tierras.

El problema es cómo acceder a las tierras liberadas por el proceso masivo de jubilación y desaparición de agricultores de avanzada edad. La primera posibilidad sería a través del mercado de la tierra o del arrendamiento. Pero el problema es que si los precios de la tierra y de los arrendamientos son altos, como ocurre en la actualidad, esta vía no funcionará, pues pocas personas estarán dispuestas a comprar o arrendar tierras a esos precios. Pero, si los precios se reducen de modo sig-

nificativo, cosa que podría suceder como consecuencia de la reducción de las ayudas directas de la PAC y de la puesta en venta masiva de las tierras liberadas, tampoco funcionará, pues pocas personas estarán dispuestas a vender o arrendar tierras, ya que preferirán no venderlas o arrendarlas antes que hacerlo por una cantidad insignificante. La conclusión es que la vía del mercado de la tierra o de los arrendamientos no representa una solución al problema, aunque cabe esperar más de los arrendamientos que de la compra de tierras, sobre todo si se reducen las ayudas directas de la PAC y se liberaliza el actual contrato de arrendamiento rústico.

Tres vías son las que se vislumbran para acceder a las tierras liberadas y reestructurar la agricultura española en los próximos años: la vía asociativa, la vía societaria y la prestación de servicios. La *vía asociativa* consiste en la constitución de una agrupación de cultivo en común, mediante fórmula cooperativa, sociedad laboral o sociedad agraria de transformación, que agrupe todas o parte de las tierras liberadas en un municipio determinado. Las agrupaciones pueden ser gestionadas por profesionales y agricultores jóvenes con elevada preparación y capacidad de gestión, que permanezcan en el sector y tengan vínculos con la zona en cuestión. Los propietarios que integren sus tierras en la agrupación percibirían los beneficios en función de las tierras aportadas, y esas tierras serían cultivadas con criterios profesionales, sin necesidad de realizar un pago directo fijo como sucede en el caso del arrendamiento. Las fórmulas asociativas son muy amplias y diversas, pudiendo también prestar servicios productivos o comerciales a sus socios (vía de prestación de servicios), como sucede en las zo-

nas de minifundio hortofrutícola de Levante, donde los pequeños agricultores a tiempo parcial externalizan las labores agrícolas y la comercialización de sus productos a través de cooperativas.

La *vía societaria* consiste en la utilización de las figuras del derecho mercantil. Se trataría de constituir empresas agrarias con base en grupos de socios que aportarían capital y grupos de socios que aportarían tierras. La empresa sería gestionada con criterios de rentabilidad no sólo en la fase de producción, sino también en la fase de comercialización, y el reparto de beneficios de la empresa se realizaría en función de las aportaciones de capital o tierra de los socios. Esta fórmula permitiría cultivar de modo eficiente las tierras liberadas por la jubilación y abandono de agricultores de avanzada edad sin necesidad de comprar las tierras o pagar una renta por las arrendadas. La única duda es si estas sociedades podrán asumir los costes de mano de obra asalariada o el trabajo tendrá que ser aportado mediante autónomos.

La *vía de prestación servicios* es quizá la más prometedor, y consiste en que los propietarios que han heredado las tierras y que no tienen interés en cultivarlas directamente, entre otras cosas porque no son agricultores ni viven en el medio rural, contraten con una empresa de servicios la realización de alguna o todas las labores, o incluso la gestión completa de la explotación, tanto de la producción como de la comercialización. La externalización de la gestión es una fórmula muy interesante, ya que la empresa de servicios puede prestar una atención individualizada al propietario, de modo que éste no pierde totalmente el control de ciertas decisiones como, por ejemplo, qué cultivos sembrar en sus tierras o dónde vender los

productos obtenidos, cosa que no sucede en las vías anteriores.

Las empresas de servicios o sociedades de gestión de explotaciones no se dotarían de amplias plantillas de trabajadores fijos, sino que recurrirían a contratar la mayoría de las labores y tareas agrícolas con trabajadores autónomos. Lo principal de estas empresas sería pues el equipo de técnicos, tanto en la fase de producción como en la de gestión financiera y comercial. El desarrollo de las empresas de servicios en la agricultura podría contribuir, además, a resolver el problema de la mano de obra agrícola eventual requerida en momentos puntuales (recolección), cuya contratación constituye en la actualidad un serio problema para el desarrollo de la agricultura intensiva. En efecto, ya no hay casi mano de obra nacional que realice las tareas agrícolas de recolección, por lo que debe recurrirse a mano de obra inmigrante, con todos los problemas que ello comporta. Se trataría de crear empresas de trabajo temporal específicas para las tareas de recolección agrícola, dentro del marco legal vigente y con apoyo de la Administración.

Las tres vías tienen un denominador común, y es que la exigencia de calidad de gestión y capacidad de innovación se traslada del agricultor familiar a una cooperativa en el primer caso, a una empresa agraria en el segundo caso y a una empresa de servicios en el tercero. Pero es evidente que cualquiera de estas tres vías ofrece una mayor garantía de gestión profesional que la que aportan los agricultores familiares, por muy cualificados que éstos sean. Las tres vías apuntadas permiten diversificar la producción y alcanzar una cierta escala de producción y venta que permite contratar profesionales y adoptar nuevas tec-

nologías de producción, información y comercialización.

2. Nuevas oportunidades para la inversión agraria y alimentaria

Uno de los problemas fundamentales será cómo atraer capitales de dentro y fuera del sector para financiar la inversión necesaria para impulsar el enfoque empresarial en la agricultura y la alimentación. La dificultad de atraer capitales se deriva de la menor tasa de rentabilidad de los capitales invertidos en actividades agrarias. En efecto, con honrosas excepciones de producciones de alto valor añadido, la actividad agraria remunera los capitales en ella invertidos a tasas menores que el resto de actividades económicas.

Es cierto que en algunos casos la inversión en la agricultura se lleva a cabo no sólo con fines productivos, sino también de esparcimiento, actividades cinegéticas, prestigio social y otras menos confesables, como el blanqueo de dinero negro. En esos casos, el inversor no busca la rentabilidad inmediata del capital invertido, sino que tiene en cuenta otras variables que forman parte de su función de utilidad. En definitiva, se trata de un comportamiento que, aunque pueda parecer poco entendible desde una perspectiva económica, no está exento de racionalidad, ya que el agente inversor maximiza su satisfacción de acuerdo con su renta disponible y su función de utilidad.

La agricultura del futuro ofrecerá nuevas posibilidades de inversión y remuneración de los capitales agrarios. Tres son las vías a través de las cuales la tasa de rentabilidad de la actividad agraria y alimentaria puede mejorar y los capitales pueden acudir a dichos

sectores: reestructuración agraria, calidad alimentaria y pagos por la provisión de bienes y servicios públicos.

En cuanto a la *reestructuración agraria*, la elevada tasa de jubilación y abandono de la agricultura en los próximos años es una oportunidad histórica para aumentar de modo considerable el tamaño de las explotaciones. Las vías a través de las cuales se podría producir el proceso de reestructuración de las tierras de cultivo han sido ya explicadas en un punto anterior. Este proceso tendrá lugar básicamente en las zonas de agricultura extensiva de cereales y permitirá aumentar la rentabilidad de este tipo de agricultura, lo que facilitaría la atracción de capitales a esta actividad.

La *calidad alimentaria* será otra de las vías para atraer capitales a la nueva agricultura. Todas aquellas producciones en las que la calidad es un elemento fundamental para la competitividad, por ejemplo vinos y aceites de oliva con denominación de origen, productos lácteos, carnes, frutas y hortalizas, no tendrán dificultades para financiarse. En primer lugar, porque muchas de ellas gozan ya en la actualidad de un margen de beneficio importante, caso de las frutas y hortalizas frescas de primor; y en segundo lugar, porque gracias a la calidad alimentaria garantizada se pueden lograr cotizaciones muy superiores y aumentar la rentabilidad, caso del vino, el aceite de oliva, la carne y los productos lácteos. De hecho, en sectores con buena rentabilidad, como aceite de oliva y vino, ya se ha producido una importante inversión por parte de empresarios del sector agrario y de fuera del sector. Así, por ejemplo, no es raro encontrar en los últimos diez años inversiones en viñedos y bodegas, olivares y almazaras, que en muchos casos

proceden de fuera de la agricultura. Las cadenas de distribución y sus estándares de calidad exigidos a los productos agrarios frescos será otro elemento clave en este tema (Lamo de Espinosa, 2003).

La tercera vía para aumentar la rentabilidad agraria y atraer capitales a la nueva agricultura es el *pago de los bienes y servicios públicos provistos por los agricultores*. Ésta es, sin embargo, la vía más difícil de poner en práctica. Para que estos pagos ambientales sean clasificados como caja verde según las reglas de la OMC, es necesario que se definan con precisión los bienes y servicios público que se van a proveer, que los pagos se determinen en función del valor de estos bienes y servicios públicos y que la Administración verifique que tales bienes y servicios han sido efectivamente provistos por los agricultores. Estas condiciones son muy difíciles de cumplir, dada la existencia de elevados costes de transacción, problemas de producción conjunta y dificultad de evaluación de los beneficios ambientales provistos por la agricultura. Además, el nivel de conocimientos técnicos y científicos sobre las relaciones entre agricultura y medio ambiente es todavía insuficiente (Sumpsi y Buckwell, 2003).

La vía de los pagos ambientales puede ser clave para el mantenimiento de la agricultura extensiva en zonas rurales marginales. En dichas zonas existen ecosistemas de alto valor natural, y la agricultura juega un papel destacado en su preservación, generando beneficios ambientales. Sin embargo, el principal problema para que esta política de pagos ambientales y de mantenimiento de territorios periféricos se extienda y generalice es la escasez de recursos presupuestarios, pues en la actualidad la mayoría del gasto agrícola comunitario se destina a ayudas directas

para los agricultores, y mientras eso no cambie no será posible implementar pagos por servicios ambientales a gran escala.

3. Nuevas fórmulas de marketing agrario

En el futuro, la comercialización de materias primas agrarias continuará realizándose a través de los circuitos comerciales clásicos (canales de comercialización desde origen a consumo, cooperativas y agrupaciones de productores, contratos con las industrias transformadoras y/o la distribución, mercados de futuros, integración vertical y otras fórmulas comerciales ya utilizadas). Quizá la única novedad consistirá en la adopción generalizada de las modernas tecnologías de la información para conocer en tiempo real las cotizaciones y demandas de materias primas en los mercados nacionales e internacionales, y para vender mediante comercio electrónico.

Pero lo realmente nuevo en los mercados de materias primas agrarias, mercados hasta ahora poco cualificados, será la exigencia de calidad y seguridad de éstas. Ello requerirá, sin duda, mejorar toda la cadena alimentaria, empezando por el uso de semilla certificada en el caso de los cultivos y de animales sanos en el caso de la ganadería, siguiendo por la utilización de buenas prácticas agrícolas y ganaderas (códigos de buenas prácticas agrarias), uso de tecnologías blandas para el procesado y manipulación de los alimentos y cumplimiento de normas de envasado y etiquetado de los productos en la gran distribución y el comercio minorista. Es decir, para garantizar el control y la seguridad de los alimentos será necesario poner en práctica el principio de trazabilidad a lo largo de toda la cadena alimentaria.

En cuanto a la comercialización de productos agrarios de calidad, en el futuro surgirán y se generalizarán nuevas fórmulas de comercialización que permitirán una relación directa y personalizada entre productor y consumidor, prescindiendo de los eslabones intermedios, lo que se verá reforzado por la difusión de las nuevas tecnologías de la información. De hecho, ya existen algunas experiencias exitosas en estas nuevas fórmulas de comercialización, que además se convierten en un buen instrumento para la financiación de la agricultura. Citaremos el ejemplo del viñedo (España) y de la ganadería vacuna (Bélgica).

En el caso del vino, este tipo de fórmulas se ha empleado en algunas pequeñas bodegas de La Rioja que elaboran caldos de calidad con la uva de sus propios viñedos. La idea consiste en vender una serie de acciones o bonos a personas no vinculadas al mundo de la agricultura. La compra de una acción da derecho a la reserva de una determinada cantidad de vino, que es variable cada año y corresponde a la obtenida por hectárea de viñedo, a un precio que depende del tiempo de envejecimiento y la añada, pero que es siempre inferior al precio de mercado. Mediante esta fórmula se garantiza la venta de una parte de la cosecha y, al mismo tiempo, se financia parte de la inversión en la explotación y del inmovilizado, que es el principal problema financiero de la elaboración de crianzas y reservas. La difusión de este tipo de fórmulas mediante internet contribuye a su éxito.

En el caso de la ganadería vacuna de leche, se trata de una experiencia cooperativa que agrupaba 23 explotaciones de ganado vacuno con sistema de producción ecológico y riguroso control sanitario. La pequeña cooperati-

va vendía leche fresca, queso, carne de vacuno y embutidos. En 1996 esta cooperativa difundió por internet un anuncio en el que se ofrecía la posibilidad de comprar una acción que costaba en torno al 25 por 100 del valor de una cabeza de vacuno, que daba derecho a comprar una cantidad semanal de leche fresca, queso y yogur, equivalente al 25 por 100 de la producción anual de leche de una cabeza de vacuno, a comprar el 25 por 100 de la carne y embutidos elaborados y a visitar las granjas un fin de semana con alojamiento y manutención gratuita en sus instalaciones (agroturismo). La leche fresca era reparada a domicilio en Bruselas dos veces por semana, el yogur y queso una vez cada quince días y la carne y embutido cuando se sacrificaba el animal. Mediante esta fórmula, la cooperativa vendía parte de su producción, aumentaba el grado de ocupación de sus instalaciones de agroturismo y conseguía financiación. El éxito de la operación fue enorme y al cabo de un año la cooperativa tuvo que suspender temporalmente la venta de acciones, a la espera de aumentar su capacidad de producción integrando más granjas.

Estas experiencias son casos particulares, pero en el futuro pueden desarrollarse de forma acelerada si se adopta el nuevo enfoque empresarial en la agricultura y la alimentación, si el capital humano y la gestión son cualificados y si se introducen las nuevas tecnologías de la información. En efecto, la sensibilidad del consumidor europeo por los temas de calidad y seguridad de los alimentos hace que exista un gran mercado para este tipo de productos y fórmulas de comercialización, lo que, unido a la utilización de internet para difundir este tipo de ofertas, permitirá llegar a un público cada vez más numeroso. Sin embargo, una

de las dificultades principales para que este tipo de experiencias se pongan en práctica con mayor frecuencia es que el agricultor está acostumbrado a recibir las ayudas PAC a cambio de nada, lo que inhibe su capacidad emprendedora e innovadora.

4. El nuevo papel de la Administración agraria

En congruencia con todo lo anterior, sólo se justifica otorgar ayudas al desarrollo rural, pagos ambientales, ayudas a los sistemas de seguros agrarios y a otras fórmulas de estabilización de los mercados y cotizaciones agrarias, pero no se justifica conceder ayudas directas a los agricultores por el mero hecho de serlo, ya que entonces también podrían pedir ayudas directas los pequeños comerciantes o los pescadores por el mero hecho de serlo, lo que, por cierto, en el caso de estos últimos también sucede.

Pero, el nuevo papel de la Administración agraria no podrá ser desempeñado si no se producen fuertes cambios en su estructura, su capital humano y su funcionamiento, tanto en el ámbito nacional como en el autonómico. Los técnicos de la Administración agraria deberán tener conocimientos en nuevas materias, su misión ya no será, como sucede hoy en gran medida, la gestión de las ayudas de la PAC. Los sistemas de ventanilla única y atención al agricultor vía internet se acabarán imponiendo, evitando así los viajes a la capital de provincia para presentar solicitudes para percibir las ayudas. La Administración agraria tendrá que dedicar grandes esfuerzos a fomentar y apoyar el enfoque empresarial de la agricultura y la alimentación, a planificar y promover el desarrollo

rural, y a lograr las necesarias cooperación y coordinación entre las administraciones central y autonómica, que todavía dejan mucho que desear.

No cabe duda de que los cambios que se vislumbran a medio y largo plazo son de gran calado. La primera década del siglo XXI será clave para ver cómo la agricultura europea y la española se adaptan a los nuevos retos y escenarios. La tarea no será nada fácil, pero contamos con la gran capacidad de adaptación demostrada por los agricultores en todas las crisis y ajustes (Pérez-Díaz, 1994).

VII. CONCLUSIONES

El panorama futuro de la agricultura española se vislumbra con una fuerte dualidad. Por un lado, entre 300.000 y 400.000 explotaciones con capacidad para competir, una buena parte de ellas bajo fórmulas societarias y el resto como agricultura familiar cuyo titular dedica su tiempo fundamentalmente a la agricultura, aunque no sólo. Algunas de estas explotaciones podrían beneficiarse de la ampliación a los países del Este (Sumpsi y Atance, 2003), al tener la oportunidad de vender sus productos, especialmente, frutas, vino, aceite de oliva y hortalizas, en los mercados emergentes de los nuevos países miembros. Por otro lado, entre 600.000 y 700.000 explotaciones a tiempo parcial, cuyo titular dedica su tiempo de trabajo fundamentalmente a actividades no agrarias, dentro o fuera de la explotación. Para el primer tipo de explotaciones, la política agraria y rural debería otorgar ayudas para apoyar el desarrollo y consolidación de un enfoque empresarial en un contexto de modernización agraria y competitividad, mientras que para el segundo se necesita un apoyo de la política agraria y

rural para desarrollar un enfoque empresarial de diversificación económica dentro y fuera de la explotación, en un contexto de desarrollo rural.

En cuanto a la industria alimentaria, también se vislumbra una cierta dualidad. Por un lado, una gran cantidad de empresas pequeñas de producción artesanal de productos de calidad, principalmente ubicadas en el medio rural, y por otro, industrias de grandes dimensiones que abastecen a los grandes núcleos urbanos y que se ubican en ellos, excepto en algunos casos en los que el coste del transporte es muy elevado y obliga a su localización en el medio rural, caso de las azucareras. Respecto a la primera, la política de desarrollo rural es el motor clave, dentro de una estrategia de diversificación de la economía rural; y respecto a la segunda, los procesos de concentraciones y fusiones permitirán alcanzar la competitividad en un mercado cada vez más abierto y aprovechar las nuevas oportunidades de inversión y comercialización que la ampliación al Este de la UE brindará a la industria alimentaria española (Sumpsi y Atance, 2003). Estas industrias alimentarias requieren una importante inversión en investigación y desarrollo, y disponer de materia prima a los precios del mercado mundial, por lo que la eliminación del proteccionismo agrario se convierte en un requisito básico para alcanzar la competitividad internacional.

NOTAS

(1) Las sucesivas devaluaciones de la peseta de 1992 y 1993, y el cambio del sistema monetario europeo, aumentando las bandas de fluctuación de las monedas, contribuyeron a mejorar el saldo de la balanza comercial agroalimentaria.

(2) Datos correspondientes al año 2000, publicados en el *Anuario de estadística agroalimentaria 2001*, MAPA, 2002.

(3) La evolución de los precios de la tierra en los ochenta explica en buena medida, como luego comentaremos, el inmovilismo estructural de la agricultura española en esa década, ante la imposibilidad de llevar a cabo un ajuste clásico vía compra de tierras, debido a los elevados precios, y de usar la figura del arrendamiento rústico, dado el desequilibrio a favor del arrendatario instaurado por la Ley de 1981, que provocó una fuerte retracción de la oferta de tierras en arrendamiento por parte de los propietarios de éstas.

(4) El capítulo de «Estructuras agrarias» del *Libro Blanco de la agricultura y el mundo rural* (MAPA, 2003), uno de los capítulos más completos y reveladores, aporta un análisis exhaustivo y riguroso de los cambios estructurales producidos en las últimas décadas en la agricultura española.

(5) UTA: Unidad de trabajo anual, equivalente a 235 jornadas de trabajo al año.

(6) Sobre la evolución de la inversión y las instituciones públicas y privadas que promueven I+D en la industria alimentaria española puede consultarse en JORDANA (2003).

(7) Para un análisis de los efectos de los procesos de concentración y fusión de la distribución alimentaria, puede consultarse CRUZ ROCHE *et al.*, 2003.

(8) En 2007 está prevista la adhesión de Bulgaria y Rumania, dos países con muy bajo nivel de desarrollo, pero mucha población y un número elevado de agricultores de subsistencia.

(9) Se denominan ayudas desacopladas a aquellas que no dependen de, y por tanto no alteran, las decisiones de producción. Es decir, se trata de ayudas independientes de los rendimientos del cultivo, del cultivo que se siembre, e incluso de que se siembre o no. El desacoplamiento de las ayudas directas consiste, por tanto, en la conversión de las actuales ayudas directas, más o menos acopladas a la producción, en ayudas totalmente desacopladas de la producción.

(10) Las ayudas clasificadas como caja ámbar son aquellas que se consideran distorsionadoras del comercio agrario internacional, por ejemplo regulación de precios por encima de las cotizaciones internacionales y ayudas directas por kilo de producto (ayudas conectadas a la producción). Las ayudas de la caja verde son aquellas que se considera que no distorsionan el comercio agrario internacional, por ejemplo las ayudas directas totalmente desacopladas, ayudas ambientales y ayudas al desarrollo rural. Las ayudas directas de la caja azul son las ayudas por hectárea de los cultivos COP (cereales, oleaginosas y proteaginosas), así como las ayudas por cabeza de ganado de vacuno carne, ovino y caprino. Se trata de las ayudas directas de la reforma de la PAC de 1992, que pueden considerarse como parcialmente desacopladas, por lo que no están ni en la caja ámbar ni en la caja verde.

(11) Las estimaciones relativas a la desaparición de explotaciones y liberación de tierras

de cultivo como consecuencia de la jubilación de agricultores en los próximos 10-15 años se cifran en casi 500.000 explotaciones y 4 millones de hectáreas (LÓPEZ IGLESIAS, 2003).

BIBLIOGRAFÍA

- CRUZ ROCHE, I; REBOLLO, A., y YAGÜE, M. J. (2003), «Concentración y competencia en los canales de distribución de productos alimenticios», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 96: 112-133.
- JORDANA, J. (2003), «Investigación y desarrollo tecnológico en el sector agroalimentario español», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 96: 79-95.
- LAMO DE ESPINOSA, J. (2003), «La agricultura entre la PAC y la política alimentaria», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 96: 72-78.
- LÓPEZ IGLESIAS, E. (2003), «Las estructuras agrarias en España: Análisis de sus transformaciones en la década de los noventa», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 96: 20-37.
- MAPA (2003), *Libro blanco de la agricultura y el mundo rural*, Secretaría General Técnica, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, Madrid.
- PÉREZ-DÍAZ, V. (1994), «Aguante y elasticidad. Observaciones sobre la capacidad de adaptación de los campesinos castellanos de este final de siglo», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 60/61: 188-203.
- RUIZ-MAYA, L. (2002), «Análisis preliminar de las transformaciones estructurales agrarias según el Censo Agrario de 1999», ponencia presentada en la *Jornada sobre estructuras agrarias del Libro blanco de la agricultura y el mundo rural* (www.libroblanco.mapa.es)
- SINEIRO, F. (2001), «El sector lechero español y su adaptación a la política agraria común», en *La Agenda 2000 y la agricultura española*, Foro Agrario, Ediciones Mundi-Prensa.
- SUMPSI, J. (2002), «Hacia un nueva política estructural agraria en España», ponencia presentada en la *Jornada sobre estructuras agrarias del libro blanco de la agricultura y el mundo rural* (www.libroblanco.mapa.es).
- (2003), «Una nueva política agraria para una nueva Unión», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 96: 42-59.
- SUMPSI, J., y ATANCE, I. (2003), *La ampliación al Este de la Unión Europea: implicaciones agrarias*, Academia Europea.
- SUMPSI, J., y BUCKWELL, A. (2003), «Greening the CAP: The future of the first pillar», en *Policy Vision for Sustainable Rural Economies in an Enlarged Europe*. DATAR-ARL Studies in Spatial Development, n.º 4, Hannover.

Resumen

El sector energético ha sido uno de los principales protagonistas de los procesos de liberalización iniciados en la década de los ochenta. En España, la liberalización no comienza hasta finales de los años noventa, con las leyes del sector eléctrico y del sector de hidrocarburos. En este trabajo presentamos una visión general de las características de nuestro modelo energético, para posteriormente analizar los principales aspectos de la liberalización, así como sus implicaciones en lo relativo a la estructura y al funcionamiento de los mercados energéticos y sus principales consecuencias, haciendo también alusión a las repercusiones de los acuerdos de Kioto sobre limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Palabras clave: liberalización, sector eléctrico, gas natural, carbón, sector petrolífero, mercado energético.

Abstract

The energy sector has been one of the leading players in the liberalisation processes initiated in the eighties. In Spain liberalisation did not begin until the late nineties, with the electricity and crude oil sector acts. In this article we offer an overview of the features of the Spanish energy model and then go on to examine the main aspects of liberalisation, as well as their implications with regard to the structure and working of the energy markets and their main consequences, with reference also to the impacts of the Kioto agreements on the limitation of greenhouse effect gas emissions.

Key words: liberalisation, electricity sector, natural gas, coal, crude oil sector, energy market.

JEL classification: Q48, L43, L71, L72, L94, L95.

EL SECTOR ENERGÉTICO ESPAÑOL TRAS LA LIBERALIZACIÓN: SU PROCESO DE TRANSFORMACIÓN

Juan E. IRANZO

Instituto de Estudios Económicos y UNED

I. LOS CAMBIOS DE PARADIGMA EN LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR ENERGÉTICO

EL sector energético ha sido tradicionalmente uno de los más intervenidos por el Estado mediante la actuación directa de empresas de titularidad pública y/o mediante una regulación estricta de la actividad de las empresas privadas. Con frecuencia se le ha aplicado la figura de servicio público, lo que suponía dejarlo al margen de las reglas del libre mercado, siendo el Estado quien tomaba las decisiones sobre oferta, inversiones, precios, etc., en nombre del interés general. Las empresas del sector, ya fueran públicas o privadas, actuaban como monopolios de ámbito regional o estatal y mantenían por lo general una estructura verticalmente integrada. Su actividad era retribuida mediante un sistema de tarifas fijadas administrativamente y orientadas por la estructura de costes.

La intervención se justificaba por el valor estratégico de esta actividad, puesto que la energía es un *input* imprescindible para el funcionamiento del resto de actividades económicas, así como, en el caso de los sectores eléctrico y gaseístico, por el carácter de monopolio natural que se les atribuía por tratarse de industrias de red. La construcción de las redes e infraestructuras necesarias para poner en contacto los puntos de producción con los puntos de consumo supone unas inversiones muy fuertes,

que se traducen en unos costes fijos muy elevados, lo que da lugar a economías de escala en las actividades de transporte y distribución. En una situación como ésta, puede ser más eficiente que la producción sea realizada por una sola empresa, pero también suele ser necesario que el Estado intervenga para evitar que el monopolista abuse de su posición dominante en el mercado.

A partir de los años ochenta, sin embargo, nuevos desarrollos teóricos y algunas experiencias ponen de manifiesto los graves problemas de ineficiencia ligados a la intervención del Estado, así como la posibilidad de lograr importantes ahorros de costes y ganancias de eficiencia mediante la introducción de competencia, la privatización y la mejora de la regulación, incluso en actividades que tradicionalmente se consideraban monopolios naturales, sin comprometer por ello los objetivos básicos de la intervención, como la universalidad, la equidad o la seguridad del servicio. Todo ello, unido al elevado coste para el Estado derivado de la financiación de los déficit de explotación de los monopolios públicos y la insatisfacción, en muchas ocasiones, por su mal funcionamiento, conduce a un replanteamiento de la tradicional política intervencionista del Estado y de su papel en la economía (Lasheras, 1999).

Como consecuencia de lo anterior, durante las dos últimas décadas ha tenido lugar un intenso

proceso de liberalización y privatización en todo el mundo que ha afectado a numerosos sectores. En las industrias de red, como es el caso del sector energético, el modelo de liberalización seguido en la mayoría de los países, entre los que se encuentra España, se ha basado en una desintegración vertical consistente en la separación entre las infraestructuras y los servicios que se prestan sobre ellas. El carácter de monopolio natural afecta tan sólo a las primeras, por lo que siguen manteniendo una estructura monopolística, y por tanto siguen estando reguladas, mientras que las segundas pueden desarrollarse en un régimen de libre competencia. En este trabajo vamos a realizar un balance de la situación del sector energético español tras los procesos de liberalización acometidos en las últimas décadas. En la primera parte, presentaremos una visión general de las características de nuestro modelo energético, para posteriormente analizar los principales aspectos de la liberalización, así como sus implicaciones en lo relativo a la estructura y al funcionamiento de los mercados energéticos.

II. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO EN ESPAÑA

Nuestro sector energético sigue padeciendo, aunque en menor medida, algunas de las debilidades que ya se manifestaron en la primera crisis del petróleo. Nuestra dependencia de este hidrocarburo se ha reducido considerablemente, puesto que ha pasado de representar un 73 por 100 del consumo de energía primaria, y un 74,4 por 100 del consumo de energía final, en 1975 a un 52,6 por 100 y un 62,6 por 100, respectivamente, en 2002 (cuadros números 1 y 2). No obstante, sigue siendo un sistema muy vulne-

CUADRO N.º 1
ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE ENERGÍA PRIMARIA
(En porcentaje)

Fuente	1975	1985	1995	2002	Var. 02/75
Carbón	17,9	27,0	19,2	17,6	-0,3
Petróleo	73,2	55,9	55,9	52,6	-20,6
Gas natural	1,6	3,1	7,7	14,6	13,0
Hidráulica	3,9	3,8	2,0	2,1	-1,8
Nuclear	3,4	10,3	14,8	12,8	9,4
SalDOS	-0,1	-0,1	0,4	0,4	0,5
Total	100	100	100	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Energética y Minas.

CUADRO N.º 2
ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE ENERGÍA FINAL
(En porcentaje)

Fuente	1975	1985	1995	2002	Var. 02/75
Carbón	9,5	10,1	3,9	2,7	-6,8
Prod. petrolíferos	74,4	68,5	68,4	62,6	-11,8
Gas	2,2	3,6	9,5	15,4	13,2
Electricidad	13,9	17,8	18,1	19,3	5,4
Total	100	100	100	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Energética y Minas.

nable. Nuestro grado de autoabastecimiento energético, que hasta finales de los años ochenta había experimentado cierta mejoría, ha vuelto a descender hasta niveles semejantes a los de hace treinta años, de forma que en 2002 el porcentaje de la demanda energética abastecida con producción nacional se situaba en el 21,5 por 100, muy por debajo de la media de la UE, que se encuentra en torno al 50 por 100 (cuadro n.º 3). Esto se explica, en primer lugar, por la pérdida de peso del carbón dentro de nuestra estructura de consumo durante ese período en favor del gas natural, cuyo grado de cobertura mediante producción nacional no sólo es muy inferior al del carbón, sino que además está en creciente retroceso debido al agotamiento de los escasos yacimientos españoles. A esto hay que

añadir el fuerte descenso del grado de autoabastecimiento en carbón, desde un 79,4 por 100 en 1981 hasta apenas un 34 por 100 en 2002. Esta situación empeorará probablemente en el futuro debido al creciente protagonismo del gas natural, cuya vulnerabilidad es aún mayor por la concentración geográfica de nuestros principales proveedores.

La intensidad energética en España, es decir, la cantidad de energía empleada por unidad de PIB producida, ha aumentado desde finales de los años ochenta, rompiendo la trayectoria descendente de la década anterior, aunque sigue por debajo de la alcanzada en el resto de economías desarrolladas. El consumo se sitúa ahora en torno a los 0,167 toneladas equivalentes de petróleo

CUADRO N.º 3

GRADO DE AUTOABASTECIMIENTO ENERGÉTICO
(En porcentaje)

Fuente	1975	1985	1995	2002	Var. 02/75
Carbón	76,2	67,5	52,0	33,9	-42,4
Petróleo	4,6	5,5	1,2	0,5	-4,1
Gas natural	0,0	13,2	7,2	2,5	2,5
Nuclear	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0
Hidráulica	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0
Total	30,3	35,9	28,0	21,5	-8,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Energética y Minas.

CUADRO N.º 4

INTENSIDAD ENERGÉTICA
(TEP/Miles de euros corrientes de 1995)

	1985	1995	2002	Var. 02/85 (en porcentaje)
Energía final/PIB	0,153	0,157	0,167	9,2
Energía primaria/PIB	0,217	0,223	0,233	7,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Energética y Minas.

(tep) de energía final por cada 1.000 euros producidos, ó 0,233 tep de energía primaria, frente a 0,153 y 0,217, respectivamente, en 1985 (cuadro n.º 4). De forma similar, en otros países desarrollados se ha producido una ralentización del ritmo de descenso de la intensidad energética durante el mismo período. La explicación a este comportamiento se encuentra, por una parte, en los bajos precios del crudo a partir de mediados de los años ochenta, lo que ha reducido los incentivos al aumento de la eficiencia energética, y, por otra parte, en el incremento de la demanda de energía para transporte, que, por tratarse de un bien superior, aumenta más que proporcionalmente al incremento de la renta. Este último fenómeno, además, se ha producido en España con mayor intensidad que en otros países desarrollados debido a su mayor crecimiento y a que partía de unos niveles de

renta per cápita inferiores, lo que, unido a la paralización del ritmo de incremento de la eficiencia energética en nuestra industria, explica el aumento final en nuestras cifras de consumo energético por unidad de PIB.

III. EL CAMBIO EN EL MODELO ELÉCTRICO

La demanda de electricidad, que en el año 2003 alcanzó los 236.568 GWh (en barras de central), ha crecido en los últimos diez años a un ritmo medio por encima del 5 por 100 anual, ayudada, entre otros factores, por las bajadas de precios relativos de la electricidad fruto de la liberalización. La principal fuente de generación de electricidad sigue siendo el carbón, que representa un 37 por 100 de la producción total de la electricidad producida en régimen ordinario, aunque su

participación se ha reducido notablemente en los últimos cinco años (en 1999 representaba el 43,8 por 100). La energía nuclear le sigue en importancia con un 31,5 por 100, aunque también mantiene una progresión descendente, mientras que el fuel/gas casi ha duplicado su cuota desde hace cinco años, hasta situarse en el 11,8 por 100. La producción hidroeléctrica, por su parte, supone casi el 20 por 100 del total, aunque estos porcentajes pueden experimentar variaciones acusadas de año en año a consecuencia de las diferencias pluviométricas. Por otra parte, la energía producida en régimen especial, dentro de la cual se encuentran las fuentes renovables, cubrió en 2003 el 16,7 por 100 de la demanda total.

La liberalización del sector eléctrico español arranca en 1997 con la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico (LSE), en cumplimiento de la Directiva 96/92 CE. El objetivo de esta norma fue introducir competencia y libertad de empresa en aquellos segmentos de la actividad en los que no existían fallos de mercado, con objeto de lograr mayor eficiencia tanto productiva como asignativa. El sistema vigente hasta entonces era el denominado Marco Legal Estable, cuyos elementos distintivos eran la planificación centralizada y la remuneración de las actividades eléctricas conforme a los denominados costes estándar. Éstos eran costes reconocidos a las empresas eléctricas de forma individual por las actividades de generación y de distribución, y eran calculados de forma estandarizada. Dichos costes se actualizaban periódicamente con un índice de precios, sin tener en cuenta la evolución de los costes de producción, de modo que la diferencia entre éstos y los costes reconocidos eran beneficios para la empresa, lo que ofrece un incen-

tivo al incremento de la eficiencia productiva (Arocena y Rodríguez, 1998).

El nuevo modelo eléctrico instaurado por la LSE abandona la noción de servicio público, y confía en la libertad de empresa y en la competencia para hacer compatible la seguridad en el suministro de un bien que se considera esencial con la eficiencia en el desempeño de esta actividad. El nuevo sistema se sustenta sobre los siguientes pilares básicos: la separación de actividades entre reguladas y no reguladas, la libertad de entrada en estas últimas, el derecho de acceso de terceros a las redes, la libre elección de suministrador y la creación de un mercado mayorista de electricidad en el que los precios se fijan libremente en función de la oferta y la demanda.

La separación de actividades entre reguladas y no reguladas tiene por objeto introducir mayor competencia en aquellos segmentos donde no se presentan problemas de monopolio natural, y que, por tanto, pueden funcionar perfectamente en un marco de libertad. En el caso del sector eléctrico, las tareas que pueden funcionar en régimen de competencia conforme al nuevo modelo son las de generación y comercialización, mientras que las de transporte y distribución, por presentar características de monopolio natural, continúan reguladas con objeto de evitar el abuso de poder de mercado y garantizar un acceso no discriminatorio a las redes para todas las empresas que operan en los segmentos competitivos.

La LSE establece, asimismo, la separación jurídica entre ambos tipos de actividades, de tal modo que dentro de una misma empresa no se pueden realizar con-

juntamente actividades reguladas y no reguladas. No obstante, un mismo grupo empresarial sí puede operar en ambos segmentos mediante empresas jurídicamente independientes y manteniendo una separación contable de sus operaciones. La finalidad de esta disposición es impedir prácticas anticompetitivas que dificulten la entrada de nuevos competidores en los segmentos no regulados, como, por ejemplo, el establecimiento de subsidios cruzados (Arocena y Castro, 2000; De los Llanos, 2002).

Un elemento clave del nuevo sistema lo constituye el derecho de acceso de terceros a las redes de transporte y distribución. Cualquier comercializador podrá utilizar las redes de distribución instaladas en la zona donde se encuentren sus clientes para hacer llegar a éstos la electricidad que han adquirido. Para ello, como ya hemos indicado, deberá pagar a su propietario, que tiene la obligación de permitir el acceso a las mismas, un canon o peaje, cuya cuantía será fijada administrativamente para evitar el abuso del poder de monopolio derivado de la existencia de una única red.

El nuevo marco consagra la libertad de elección del suministrador para los consumidores cualificados. Desde el 1 de enero de 2003, todos los consumidores pueden escoger libremente suministrador de electricidad. No obstante, aún subsiste el mercado a tarifa, de modo que cada consumidor puede elegir si se mantiene en el mismo o si va al mercado liberalizado. En el primer caso, seguirá pagando una tarifa integral fijada por la Administración, que incluye tanto la electricidad consumida como el uso de las redes, mientras que en el segundo caso podrá elegir comercializador y pagar por la electricidad consumida el precio

que libremente pacte con éste, además de un peaje al distribuidor por el uso de las líneas. Aunque, en este caso, el precio que paga el consumidor final por la electricidad es, en teoría, fijado libremente, en la práctica la tarifa del mercado regulado funciona como un máximo también para el mercado liberalizado, puesto que una comercializadora no puede cobrar a sus clientes un precio superior al de la tarifa si no quiere que sus clientes regresen al mercado regulado. De momento, no se prevé la supresión de la tarifa integral, salvo la que se aplica a los consumidores de electricidad en alta tensión, inicialmente prevista para 2007.

Dentro de los pilares del nuevo sistema eléctrico destaca la creación de un mercado mayorista organizado de electricidad, o *pool*, en el que participan las compañías generadoras, distribuidoras, comercializadoras, consumidores cualificados y agentes externos. Todos ellos pueden presentar sus ofertas y sus demandas al *pool*, fijándose como resultado un precio. También existe la posibilidad de realizar contratos bilaterales de compraventa, pero hasta el momento se ha empleado poco. Dentro del *pool* se negocia en torno al 85 por 100 de la electricidad generada. La gestión del nuevo mercado se encomienda a la Compañía Operadora del Mercado Español de Electricidad, OMEL. La participación de las compañías eléctricas en la estructura accionarial del operador del mercado, al igual que sucede con el operador del sistema (REE), está limitada para evitar tratos diferenciales en perjuicio de los nuevos entrantes. Cabe señalar, asimismo, la creación de un órgano regulador independiente, la Comisión Nacional de la Energía, encargado de la vigilancia del correcto cumplimiento de las condiciones de competencia en el sector.

De acuerdo con el nuevo sistema, por tanto, las actividades liberalizadas son retribuidas por el mercado, mientras que la remuneración de las actividades reguladas se realiza con cargo a las tarifas y peajes. En este nuevo contexto, otro elemento clave del nuevo sistema es el reconocimiento a las empresas eléctricas del derecho a recibir un pago en concepto de Costes de Transición a la Competencia (CTC), para compensarles por la pérdida de ingresos sufrida como consecuencia del descenso de precios derivado de la liberalización, que les impedirá amortizar las inversiones realizadas dentro de un marco regulatorio que les garantizaba una retribución superior. La recuperación de estos costes se realizará mediante un sistema de diferencias hasta el año 2010 (Real Decreto Ley 2/2001).

Una norma clave de desarrollo de la LSE es el Real Decreto 1432/2002, que determina la metodología para el cálculo de las tarifas eléctricas, aportando así mayor transparencia y objetividad al proceso de fijación de las tarifas, y reduciendo la incertidumbre sobre la evolución de los ingresos de las empresas eléctricas. De acuerdo con esta normativa, el incremento anual de la tarifa media o de referencia no podrá exceder el 2 por 100 anual. Dicha norma también establece el procedimiento de cobro del denominado «déficit de tarifa», que se produjo durante los años 2000, 2001 y 2002 como consecuencia de que el nivel de las tarifas fue insuficiente para cubrir, una vez descontados los pagos a las generadoras por la electricidad adquirida en el mercado mayorista, los costes reconocidos por la Administración a las empresas eléctricas por las actividades reguladas.

El desajuste se debió fundamentalmente a que el precio del

pool fue superior a las previsiones realizadas en el momento de determinar las tarifas. Las cantidades reconocidas se cobrarán mediante un recargo en las tarifas futuras hasta el año 2010. La nueva metodología, sin embargo, no establece ningún mecanismo para impedir que este problema vuelva a presentarse en el futuro. De hecho, fijar un límite máximo al crecimiento anual de la tarifa, independientemente de la evolución de los costes o de algún índice de precios, podría dar lugar a que en el futuro se presenten situaciones en las que éstos crezcan por encima de los precios finales a causa de un incremento de los precios de las materias primas, incremento que no podría ser trasladado al consumidor final, con el consiguiente riesgo de freno del proceso inversor. Para mitigar este problema, la norma determina que la tarifa media, o de referencia, deberá tener en cuenta la revisión de los errores de previsión cometidos en la fijación de las tarifas de los dos años anteriores, si bien el recargo por este concepto nunca podrá superar el 0,6 por 100 de la tarifa.

En el nuevo marco regulatorio, a diferencia del modelo anterior, la planificación estatal posee un carácter indicativo, y consiste fundamentalmente en la realización de previsiones sobre la evolución de la demanda y sobre aquellos condicionantes del mercado que pueden influir sobre la actividad de los agentes privados, con la finalidad de facilitar la toma de decisiones tanto a éstos como a la Administración. El ámbito de la planificación vinculante se ha reducido considerablemente, limitándose tan sólo a lo relativo a la creación de redes de transporte, tanto de electricidad como de gas.

España es uno de los países de la Unión Europea en los que más

avanzado está el proceso de liberalización. La creación de un mercado único europeo de electricidad aún esta lejos, debido a las diferencias existentes entre los modelos regulatorios de cada país, sus diferentes estructuras de mercado y la escasa capacidad de las interconexiones internacionales, que dificulta la participación de agentes exteriores en cada mercado interno. También deben resolverse problemas como el acceso a redes, la tarificación transfronteriza y la gestión de las congestiones internacionales (OMEL, 2003). No obstante, se están produciendo avances en la creación de mercados regionales, como el que funciona en los países nórdicos desde hace ya más de diez años (el «Nordpool») o el recientemente constituido Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL), que integra los mercados español y portugués. Con el MIBEL, en funcionamiento desde abril de 2004, los consumidores de la Península Ibérica podrán elegir suministrador entre compañías españolas o portuguesas, y los productores y demandantes de energía en el mercado mayorista presentarán sus ofertas en un mercado único. Aún existen algunos escollos que pueden dificultar la creación de un verdadero mercado único (asimetrías en el proceso de liberalización, falta de reciprocidad y, sobre todo, la escasez de las interconexiones entre ambos países), aunque se están produciendo avances importantes para la superación de los mismos.

IV. UNA EVALUACIÓN DE CONJUNTO DE LA LIBERALIZACIÓN ELÉCTRICA

La liberalización de sectores regulados favorece el aumento de la eficiencia, el descenso de los precios y la mejora de la calidad gracias a la introducción de com-

petencia. No obstante, ciertas características del sector eléctrico español pueden obstaculizar el funcionamiento eficiente del sistema e impedir que se materialicen todas las ganancias potenciales derivadas de la liberalización. El Tribunal de Defensa de la Competencia y la Comisión Nacional de la Energía han denunciado la posible existencia de barreras a la entrada, así como un elevado grado de concentración, tanto horizontal como vertical (CNE, 2000 a y b; TDC, 2000 a y b). Se presenta aquí el tradicional dilema entre la necesidad de que existan grandes empresas, capaces de competir en un futuro mercado único europeo, y la necesidad de una estructura de mercado desconcentrada que haga posible la competencia en el mercado interno. Otra característica de nuestro sistema eléctrico que contribuye a contener la competencia es el aislamiento energético de nuestro país. Las conexiones internacionales son muy reducidas, concibiéndose prácticamente como un mero apoyo técnico y de seguridad, de modo que no es posible la participación en nuestro mercado de nuevos oferentes o demandantes por la vía de las transacciones transfronterizas. La capacidad de interconexión a finales de 2003 apenas representaba el 4 por 100 de nuestra capacidad de generación instalada, aunque, de acuerdo con el documento de planificación elaborado por el Gobierno para el período 2002-2011, las inversiones previstas deberán permitir que en el año 2005 se cumpla el objetivo aprobado por el Consejo de Barcelona para los estados miembros de que la capacidad de las interconexiones sea equivalente, al menos, al 10 por 100 de la capacidad instalada.

Con el objeto de incrementar la competencia en el sector eléctrico, el Gobierno aprobó en julio de

2000 un conjunto de medidas, recogidas en el Real Decreto Ley 6/2000, de medidas urgentes para la intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, consistentes en la imposición de límites temporales a las cuotas de mercado. Así, las generadoras eléctricas con una cuota superior al 40 por 100 no podrán aumentarla durante los siguientes cinco años, y las que tengan una cuota entre el 20 y el 40 por 100 no podrán hacerlo en los siguientes tres años. En cualquier caso, además de aumentar las conexiones internacionales y limitar la expansión de los operadores dominantes, es necesario acelerar los trámites administrativos de autorización para la instalación de nuevas centrales, y más en particular los relativos a los expedientes de impacto medioambiental, cuya lentitud está actuando como freno a la entrada de nuevos competidores, especialmente en el mercado de generación.

Pese a los problemas antes mencionados, el balance de los siete años transcurridos desde la aprobación de la LSE es, en general, positivo. Así, una de las variables en las que más se ha sentido el impacto de la liberalización es en el precio final que pagan los consumidores por la electricidad. Entre 1996 y 2003 éste descendió un 15,7 por 100 en términos nominales y casi un 33 por 100 en términos reales. El descenso en el precio final se traslada a otros sectores de la economía que utilizan la energía como un *input* en su proceso productivo. Así, De los Llanos (2001) calcula que los precios de la producción del conjunto de la economía podrían caer alrededor de un 1 por 100 ante un descenso de un 10 por 100 en los precios de la electricidad, y un 0,2 por 100 ante un descenso de la misma magnitud en el precio del gas natural.

El incremento de la competencia en el segmento de comercialización favorecerá, además, la adaptación de los servicios a las necesidades y las demandas de los consumidores. Un reflejo de esto se encuentra en las ofertas conjuntas de electricidad y gas, servicio que repercutirá en un aumento de la productividad y de la eficiencia, debido al aprovechamiento de las economías de escala y alcance y al ahorro de costes derivado de la unificación de servicios (CNE, 2004b), lo que redundará asimismo en menores precios para el consumidor final. Por otra parte, la competencia entre comercializadoras dará lugar a la realización de ofertas ajustadas a las características y a las pautas de consumo de cada cliente, favoreciendo también por esta vía nuevos descensos de precios. La liberalización hace posible, incluso, la introducción de nuevas formas de competencia mediante la diferenciación del producto, como por ejemplo la oferta de electricidad verde, que puede ser algo más cara, a un precio superior.

Otra de las consecuencias de la liberalización es el surgimiento de un mercado de futuros sobre la electricidad, debido a la necesidad de cubrir el riesgo derivado de la variabilidad que pueden experimentar los precios en el mercado mayorista con el nuevo sistema. Desde 1999 existe un mercado OTC no organizado, o *forward*, de derivados financieros referenciados al precio del *pool*. Se trata de un mercado opaco en el que la negociación se lleva a cabo de forma bilateral a través de un *broker*. Las modificaciones introducidas en septiembre de 2003 en la LSE harán posible el desarrollo de un mercado de futuros organizado, negociado en plataformas electrónicas con contratos estandarizados. Estos productos financieros permitirán tanto a los productores

como a los grandes consumidores aumentar la predecibilidad de los precios que van a recibir y de los costes que van a soportar, reduciendo por tanto los riesgos y creando un entorno más propicio para la inversión. Todo ello, además, contribuirá a reducir las barreras de entrada en el mercado eléctrico, al ofrecer a los nuevos entrantes la posibilidad de obtener un precio garantizado por su electricidad.

Desde el 1 de enero de 2003, existen más de 21 millones de consumidores cualificados (frente a los 85.000 que existían hasta entonces). No obstante, el número de consumidores que han decidido ejercer su condición de cualificados y han cambiado de suministrador representa tan sólo el 0,5 por 100 del mercado, y además la tendencia mayoritaria de los que deciden cambiar de comercializadora es la de acudir a la correspondiente al mismo grupo empresarial de la distribuidora de su zona (CNE, 2003b). El mayor crecimiento en el número de clientes que han ejercido su condición de cualificados tuvo lugar hasta finales de 2001, ralentizándose durante los años 2002 y 2003. Esto se refleja en las cifras de energía contratada en el mercado por

comercializadoras para la venta a clientes en el mercado liberalizado o por clientes cualificados, que permanece durante estos dos últimos años, como media, en torno a un 33 por 100 del total de la energía vendida, lo que pone de relieve cierto agotamiento.

Aunque la falta de información puede explicar en parte este comportamiento, el motivo principal es que las tarifas fijadas por la Administración para el mercado regulado son tan bajas que no dejan margen suficiente a las comercializadoras para ofrecer precios suficientemente atractivos en el mercado liberalizado. Además, éste no ofrece la posibilidad a las empresas de disfrutar de tarifas especiales por interrumpibilidad, mucho más bajas, por lo que los grandes consumidores prefieren seguir en el mercado a tarifa. En cuanto a la estructura del mercado liberalizado, la mayor parte de éste sigue en manos de las operadoras tradicionales. Aunque se han producido entradas de nuevos competidores, el único que ha conseguido una cuota de mercado significativa es Gas Natural. No obstante, tras la apertura total del mercado en 2003, las primeras han perdido cuota a favor tanto de Gas Natural como de

otros competidores independientes (cuadro n.º 5).

El proceso de liberalización constituye un importante avance hacia un sistema energético más eficiente, con una incidencia directa sobre la competitividad de nuestra economía en su conjunto, por lo que en el futuro deberá profundizarse en el camino trazado. En un marco en el que exista plena competencia en la generación de electricidad, un número suficiente de competidores en la fase de comercialización y plena capacidad de elección del comercializador por parte del consumidor, no tiene sentido que los precios de la energía sigan siendo regulados mediante tarifas. El siguiente paso, por tanto, deberá ser la eliminación del mercado a tarifa, de modo que el precio final al consumo sea determinado libremente por el mercado, aunque manteniendo tarifas refugio para los individuos de menor renta. De este modo, el precio final reflejará completamente los costes de producción, enviando señales adecuadas a los consumidores para que tomen decisiones de consumo eficientes.

La LSE establece un tratamiento jurídico y económico diferen-

CUADRO N.º 5

ENERGÍA ADQUIRIDA POR LAS COMERCIALIZADORAS EN EL MERCADO ELÉCTRICO. CUOTAS DE MERCADO

EMPRESA	2002		2003	
	GWh	Porcentaje	GWh	Porcentaje
Iberdrola comercializadora	23.203,7	36,8	25.833,5	36,3
Endesa energía	22.869,3	36,3	25.458,2	35,7
Unión Fenosa Comercial	7.716,2	12,2	6.102,2	8,6
Hidrocantábrico Energía	3.962,5	6,3	5.167,1	7,3
Total principales comercializadoras	57.751,8	91,6	62.561,0	87,8
Gas Natural Electricidad	2.466,5	3,9	3.089,5	4,3
Comercializadores independientes y agentes externos	2.858,6	4,5	5.566,7	7,8
Total	63.077,1	100,0	71.217,3	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OMEL.

ciado, denominado «régimen especial», para las energías renovables, de cogeneración o que empleen residuos, cuando su potencia instalada no exceda de los 50 MW. Hasta la entrada en vigor del Real Decreto 436/2004, por el que se aprueba la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, las instalaciones acogidas a este régimen tenían derecho a verter toda su energía al sistema y a recibir a cambio el precio medio fijado en el mercado más una prima, que procede de los recibos que pagan todos los consumidores. El fin de dicha prima es incentivar el desarrollo de las fuentes de energía limpias. La nueva norma introduce importantes modificaciones que persiguen incentivar la participación del régimen especial en el mercado con el fin de incrementar la eficiencia del sistema en su conjunto, así como de aumentar la estabilidad y predecibilidad del sistema retributivo de este tipo de energía con objeto de impulsar la inversión privada en la misma. No obstante, el éxito del sistema de primas vigente hasta la aprobación de dicho Real Decreto queda patente al comprobar el fuerte de-

sarrollo que han experimentado este tipo de energías a lo largo de la última década. La capacidad instalada se ha más que duplicado desde 1997, situándose ahora en 38.506 GWh, mientras que la producción se ha triplicado (cuadro número 6).

V. LA LIBERALIZACIÓN DEL GAS

En lo que respecta al sector gaseístico, el funcionamiento del nuevo sistema es similar al del sector eléctrico. La Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos (LSH), establece una distinción entre las actividades que se pueden desarrollar en régimen de libre competencia y las actividades reguladas, encontrándose dentro del primer grupo la adquisición, producción y comercialización del gas natural, mientras que las actividades de regasificación, almacenamiento, transporte y distribución seguirán sometidas a regulación, y su retribución, fijada administrativamente. De acuerdo con este modelo, la mayor parte de las instalaciones de transporte (gasoductos de alta presión), almacenamiento y regasificación, es decir, las que componen la denominada red bá-

sica, están en manos de ENAGAS, mientras que Gas Natural se hace cargo de la mayor parte de las redes de distribución. Las distribuidoras deben hacerse cargo del suministro de gas a los clientes que permanecen a tarifa y permitir el acceso a sus redes a comercializadores y clientes cualificados.

El número de consumidores que pueden elegir libremente a su suministrador desde el 1 de enero de 2003 asciende a más de cinco millones. Al igual que en el caso de la electricidad, los consumidores que no deseen cambiar de suministrador podrán permanecer en el mercado regulado pagando una tarifa fijada administrativamente. No obstante, a diferencia del sector eléctrico, en el de gas no se ha creado ningún mercado o *pool* nacional. El gas es adquirido por los compradores españoles a los productores internacionales mediante contratos a muy largo plazo. El 53 por 100 del gas adquirido procede de Argelia, por debajo del 60 por 100 establecido por la Ley de Hidrocarburos como límite máximo a las importaciones de gas procedentes de un mismo país. Le siguen Noruega, con un 10,6 por 100, y Nigeria, con un 7,1 por 100 (CNE, 2003b).

CUADRO N.º 6

EVOLUCIÓN DE LA ENERGÍA VERTIDA POR EL RÉGIMEN ESPECIAL

SISTEMA DE GENERACIÓN	1997		2003		VAR. 03/97 (EN PORCENTAJE)	
	Potencia instalada (GWh)	Producción (MW)	Potencia instalada (GWh)	Producción (MW)	Potencia instalada (GWh)	Producción (MW)
Cogeneración	11.232	2.728	17.117	5.740	52,4	110,4
Solar	1,1	1,0	8,6	8,0	681,2	699,7
Eólica	697	420	11.370	5.862	1.531,8	1.296,1
Hidráulica	3.451	1.107	4.803	1.546	39,2	39,7
Biomasa	107	41	1.358	361	1.167,0	790,4
Residuos	1.011	247	1.997	440	97,6	78,0
Tratamiento de residuos.....	—	—	1.852	387	—	—
Total	16.499	4.544	38.506	14.344	133,4	215,7

Fuente: CNE.

La estructura de mercado del sector gasístico se caracteriza por su fuerte concentración y la existencia de barreras a la entrada que favorecen a la principal empresa incumbente, Gas Natural, dificultando la aparición de nuevos competidores. Con objeto de incrementar la competencia, el Real Decreto Ley 6/2000, de medidas urgentes para la intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, antes mencionado, establece que ningún suministrador de gas natural puede tener una cuota superior al 70 por 100, mientras que la Orden de 29 de junio de 2001 determina una reserva del 25 por 100 del gas procedente de Argelia y suministrado a través del gasoducto de El Magreb a comercializadores diferentes de Gas Natural para su venta a clientes cualificados.

En gran medida gracias a esta reserva, la cuota de mercado de la operadora dominante se ha reducido rápidamente, pasando de un 80 por 100 del gas comercializado en 2001 a un 64 por 100 en 2002 y a un 57 por 100 a finales de 2003, aunque dicho consumo aún representa el 93 por 100 de los clientes (CNE, 2003b). Le siguen en importancia, aunque muy de lejos, BP, con una cuota en torno al 9 por 100, e Iberdrola, con algo más del 7 por 100. En el mercado a tarifa, el dominio de Gas Natural, en cambio, no sólo no se ha deteriorado, sino que incluso ha crecido en el último año. Así, ha pasado de suministrar un 80,4 por 100 del gas en 2001 a un 83 por 100 a finales de 2003, en tanto que el Ente Vasco de la Energía, su más inmediato seguidor, ha reducido su cuota hasta la mitad, un 7,5 por 100. Endesa ha aumentado algo su participación, desde un 3,1 por 100 en 2002 hasta un 5,8 por 100.

El mercado liberalizado de gas representaba a finales de 2003 el

73,7 por 100 del consumo total, lo que supone un incremento sustancial desde el 55,3 por 100 del año anterior. En el caso de clientes industriales, el consumo en el mercado liberalizado se aproxima al 100 por 100, mientras que en el de consumidores domésticos es el 88 por 100. No obstante, dicho consumo no representa más que el 2,2 por 100 del número de clientes, lo que significa que son los grandes consumidores industriales los que han optado por ejercer su derecho a acudir al mercado liberalizado (CNE, 2004a).

VI. LA EXTINCIÓN DEL MONOPOLIO EN EL SECTOR DEL PETRÓLEO

En la primera parte de la década de los noventa se llevó a cabo una reestructuración del sector que supuso la desintegración vertical de CAMPSA y la extinción de su monopolio. Los activos de transporte y distribución primaria quedaron en manos de la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH), que presta servicios a todos los operadores, y cuyo capital está dividido entre diversas empresas del sector. Las estaciones de servicio se repartieron entre Repsol, Cepsa y BP, aunque las correspondientes a la primera de ellas mantuvieron la antigua marca de CAMPSA. Al mismo tiempo, se liberalizaron las actividades de importación, distribución y comercialización de productos petrolíferos, aunque aún se requería autorización administrativa y el Gobierno seguía fijando los precios máximos de las gasolinas. No es hasta la aprobación de la Ley del Sector de Hidrocarburos de 1998 cuando se liberaliza definitivamente el sector, suprimiendo el sistema de precios máximos, así como el régimen de autorización administrativa para el ejercicio de las actividades de refino, transporte, almacenamiento, distribu-

ción y comercialización, que es sustituido por la mera autorización de instalaciones. Las actividades de exploración, investigación y explotación siguen requiriendo autorización o concesión, que confiere a sus titulares el derecho a realizar dichas actividades en exclusiva en las áreas otorgadas. Además, los titulares de instalaciones de almacenamiento y transporte de productos petrolíferos deberán permitir el acceso a terceros.

Pese a la liberalización, el mercado de productos petrolíferos ha seguido manteniendo una estructura muy concentrada en manos de los tres mayores operadores: Repsol, Cepsa y BP. Para estimular la competencia, el Real Decreto Ley 6/2000, de medidas urgentes de intensificación de la competencia, anteriormente aludido, impone límites a la capacidad de apertura de nuevas estaciones de servicio, de modo que aquellos operadores cuyas instalaciones representen más de un 30 por 100 del total no podrán incrementar su número durante un período de cinco años, y aquellos con un porcentaje comprendido entre el 15 por 100 y el 30 por 100 no podrán aumentar su número durante tres años. Al mismo tiempo, dicha norma impone una limitación a la participación en el accionariado de CLH, de tal modo que ninguna compañía podrá superar el 25 por 100 del capital o de los derechos de voto. Posteriormente, se aprobó el Real Decreto 248/2001, que obliga a las concesionarias de autopistas de peaje de competencia de la Administración General del Estado y a los titulares de estaciones de servicio en carreteras estatales a colocar carteles informativos sobre los precios de los carburantes ofrecidos en las dos estaciones de servicio de la competencia más próximas en la dirección de la marcha, así como la distancia a las mismas.

Como consecuencia de tales medidas, la cuota de mercado de las tres mayores operadoras en número de estaciones de servicio ha descendido desde un 76 por 100 en 1998 hasta un 68 por 100 en 2002, mientras que su cuota en productos comercializados ha pasado, en el mismo período, de un 94 por 100 a un 75 por 100. La liberalización ha dotado al sector de notable dinamismo, como demuestra el crecimiento en el número de operadores. La apertura de estaciones de servicio en hipermercados y grandes superficies constituye una de las expresiones más significativas de dicho dinamismo, representando en la actualidad en torno al 1,5 por 100 del total de instalaciones.

VII. LA RECONVERSIÓN DEL CARBÓN

Aunque sigue siendo la principal fuente de generación de electricidad, el carbón ha perdido progresivamente importancia dentro del balance energético de nuestro país a lo largo de las dos últimas décadas. Además, cada vez se recurre en mayor medida a las importaciones para hacer frente a la demanda, debido a los elevados precios del mineral producido en España y a los problemas ambientales, lo que está dando lugar al abandono progresivo de numerosas explotaciones.

El carbón ha estado fuertemente protegido y regulado, tanto por razones sociales como por su valor estratégico. De hecho, al tratarse del único recurso energético del que disponemos en abundancia, puede estar justificado el mantenimiento de una capacidad mínima de explotación y de generación eléctrica a partir del mismo por motivos de garantía del abastecimiento energético, aunque también existen otros argu-

mentos teóricos que podrían justificar el mantenimiento de las ayudas al carbón bajo determinadas circunstancias (Lasheras, 1999). En junio de 2002 expiró el Tratado CECA que regulaba las ayudas a la industria del carbón, instaurándose en su lugar un nuevo marco de ayudas mediante la aprobación del Reglamento CE 1407/2002, cuya vigencia se extiende hasta 2010. De hecho, aunque el sector se liberalizó completamente en el año 1998, las empresas mineras siguen recibiendo ayudas del Estado dentro del marco del Plan del Carbón 1998-2005 y del Real Decreto 2020/1997, por el que se establece un régimen de ayudas para la minería del carbón y el desarrollo alternativo de las zonas mineras. Esta norma regula las ayudas al funcionamiento y a la reducción de actividad de las empresas mineras, con el objeto de cubrir la diferencia entre los costes de producción y los precios internacionales y de facilitar la reestructuración no traumática del sector mediante el cierre de las instalaciones inviables. También regula las ayudas dirigidas a la realización de proyectos de infraestructuras que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas mineras. Las medidas de protección al sector no se limitan a las ayudas directas, sino que también incluyen el pago a las centrales de generación eléctrica de primas por el uso de carbón nacional que proceden de recargos sobre las tarifas eléctricas, aunque su cuantía se ha reducido progresivamente en los últimos años.

VIII. LA RESTRICCIÓN MEDIOAMBIENTAL Y LA ENERGÍA

Tanto el consumo de energía primaria como la transformación de recursos para la generación de energía eléctrica constituyen ac-

tividades con gran impacto sobre el medio ambiente, debido, fundamentalmente, a la emisión a la atmósfera de contaminantes causantes de fenómenos como el efecto invernadero o la lluvia ácida. Los compromisos alcanzados en Kioto en 1997 tienen por objeto reducir las emisiones de CO₂ y otros gases a la atmósfera para frenar el proceso de recalentamiento, siendo el sector energético uno de los más afectados por el mismo. Como consecuencia de este acuerdo, la Unión Europea se comprometió a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2012 en un 8 por 100 sobre las de 1990. Asimismo, la Directiva 2003/87/CE determina la creación de un mercado intracomunitario de permisos de emisión. Cada país deberá repartir entre las empresas contaminantes los derechos a que se ha comprometido, de modo que aquellas empresas que emitan más gases de los que les corresponden deberán acudir al mercado para comprar permisos de emisión o pagar una multa.

Conforme al reparto interno de emisiones acordado, España se comprometía a incrementar éstas en tan sólo un 15 por 100. Sin embargo, actualmente ese incremento se sitúa ya en el 31 por 100. Si se cumple escrupulosamente el tratado, España no tendrá más remedio que comprar derechos de emisión, que podrían tener un coste mínimo de 1.000 millones de euros al año. Por otra parte, el límite del 15 por 100 al incremento de las emisiones supone para nuestra economía un esfuerzo relativo muy superior al de otros países europeos, puesto que existe una relación estrecha entre el crecimiento del PIB y el aumento de las emisiones. Como señalan Martén y Baeza (2004), para un nivel de PIB per cápita igual a la media de la UE, cumpliendo al mis-

mo tiempo el objetivo de Kioto, nuestras emisiones en relación con el PIB tendrían que ser un 40 por 100 inferiores a las actuales, lo cual supone un objetivo irreal teniendo en cuenta nuestra estructura de producción energética, y mucho más exigente que para otros países comunitarios.

Las consecuencias sobre nuestra industria energética pueden ser de extraordinaria gravedad, pudiendo incluso afectar a la garantía de suministro eléctrico, al encarecer excesivamente la generación con carbón, que aún constituye nuestra principal fuente de generación. El impacto sobre las empresas productoras, no obstante, no será homogéneo. En el caso de las eléctricas, éste dependerá de la composición tecnológica del parque generador de cada una de ellas. Así, aquellas en las que sea mayor el peso de tecnologías limpias, como la hidráulica, las renovables o la nuclear, se encontrarán en mejor posición para cumplir con los límites de emisión que les correspondan. La industria petrolífera se encontrará entre las más afectadas. Pero los efectos negativos no se limitarán al sector energético, sino que se extenderán a todo nuestro sistema productivo, ya que el inevitable incremento en el precio final de la energía incidirá negativamente sobre la competitividad y el nivel de actividad del resto de los sectores económicos, debido al incremento de sus costes de producción, poniendo seriamente en peligro nuestra convergencia. Martín y Baeza (2004) estiman que el impacto sobre nuestra economía podría suponer la pérdida de 700.000 puestos de trabajo y un descenso de la producción de nuestra industria de un 5 por 100.

Resulta fundamental, por tanto, seguir impulsando el desarrollo de las energías renovables que

no emitan CO₂. El sistema de primas a las energías renovables ha supuesto un notable impulso al desarrollo de éstas, que deberá mantenerse en el futuro. Pero tales esfuerzos serán insuficientes, por lo que sería conveniente replantearse el «parón» nuclear. Además, Estados Unidos y Rusia no han suscrito el protocolo, lo que supone que todo el coste de su cumplimiento recaerá sobre los países de la UE, que sufrirán un deterioro de su posición competitiva frente al resto del mundo. Por todo ello, es deseable una moratoria en el cumplimiento de los acuerdos de Kioto.

IX. CONCLUSIONES

1. El proceso de desregulación y liberalización iniciado en la década de los ochenta en todo el mundo ha tenido especial incidencia sobre los sectores energéticos por encontrarse tradicionalmente entre los más intervenidos.

2. La desregulación en sectores con características de red se ha llevado a cabo mediante la separación entre las infraestructuras y los servicios prestados sobre ellas. Mientras que la gestión de las primeras se lleva a cabo en régimen de monopolio regulado, y los precios por su uso son fijados administrativamente, la prestación de los servicios se puede realizar en régimen de libre competencia.

3. La liberalización en el sector energético español arranca en 1997 con la Ley del Sector Eléctrico, a la que se añade en 1998 la Ley del Sector de Hidrocarburos. Los pilares sobre los que se sustenta el proceso en los sectores eléctrico y del gas son los siguientes: la separación de actividades entre reguladas y no reguladas, la libertad de entrada en estas últimas, el derecho de acceso de ter-

ceros a las redes, la libre elección de suministrador y, en el caso del sector eléctrico, la creación de un mercado mayorista de electricidad en el que los precios se fijan libremente en función de la oferta y la demanda. Las actividades relacionadas con los productos petrolíferos también se liberalizan completamente, al igual que el carbón, aunque en este último caso aún se mantiene un régimen de fuerte protección.

4. El modelo energético español adolece de ciertos problemas derivados de la fuerte concentración del mercado, tanto horizontal como vertical, y la existencia de barreras a la entrada, lo que ha motivado la aprobación de ciertas medidas regulatorias que tienen por objeto limitar el crecimiento de las operadoras dominantes.

5. El balance de los primeros años transcurridos bajo el nuevo modelo es, en líneas generales, positivo. La liberalización hace posible un aumento de la eficiencia general del sector gracias al aumento de la competencia en todos los subsectores energéticos, que se extiende hacia el resto de la economía a través de mejores precios y unos servicios mejor adaptados a las necesidades de los demandantes.

6. Las fuentes de energía renovables han experimentado un notable crecimiento gracias a los incentivos introducidos en el nuevo sistema.

7. El proceso deberá continuar en el futuro; en concreto, mediante la eliminación de la tarifa regulada en la electricidad y el gas.

8. El principal motivo de incertidumbre para el sector de cara al futuro procede de los acuerdos alcanzados por la Unión Europea en el marco de los acuerdos de

Kioto de 1997. Su puesta en funcionamiento debería aplazarse hasta que sean suscritos por todos los países desarrollados.

BIBLIOGRAFÍA

ARIÑO, G. (ed.) (2001), *Precios y tarifas en sectores regulados*, Comares-Fundación de Estudios de Regulación, Granada.

AROCENA, P., y CASTRO, F. (2000), «La liberalización de sectores regulados», *Boletín Económico ICE*, n.º 2640: 27-36.

AROCENA, P., y RODRÍGUEZ, L. (1998), «Incentivos en la regulación del sector eléctrico español (1988-1995)», *Revista de Economía Aplicada*, n.º 18, vol. VI: 61-84.

AVILÉS, J. (2001), *La energía en la España del siglo XXI: 2000-2025*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

COMISIÓN NACIONAL DE LA ENERGÍA —CNE— (2000a), *Informe sobre el proyecto de concentración consistente en la toma de control de Hidroeléctrica del Cantábrico S.A. por parte de Unión Eléctrica Fenosa*, Madrid.

— (2000b), *Informe sobre el proyecto de concentración consistente en la fusión de Endesa S.A. e Iberdrola S.A.*, Madrid.

— (2003a), *Memoria 2002*, Madrid.

— (2003b), *Información básica de los sectores de la energía 2002*, Madrid.

— (2004a), *Boletín informativo sobre la evolución del mercado del gas natural en la zona peninsular*, cuarto trimestre y acumulado año 2003, Madrid.

— (2004b), *Informe sobre criterios generales en relación con las ofertas conjuntas de suministro de electricidad y gas natural*, Madrid.

CUERDO, M., y SAINZ, J. (2003), «Medio ambiente, competitividad e innovación en el mercado eléctrico español», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 2 y 3: 341-368.

DE LOS LLANOS MATEA, M. (2001), «La apertura a la competencia de las industrias de red: aspectos regulatorios y efectos sobre precios», *Boletín Económico del Banco de España*, marzo: 43-53.

— (2002), «Consideraciones en torno a la regulación de las industrias de red. Su aplicación al caso español», *Economía Industrial*, n.º 344: 129-136.

DE QUINTO, J. (2002), «La liberalización del mercado del gas natural», *Economistas*, número 91: 132-139.

FAÍNA MEDIN, J. A.; GARCÍA-LORENZO, A., y LÓPEZ-RODRÍGUEZ, J. (2003), «La liberalización del mercado del gas», *Información Comercial Española*, n.º 808, julio: 35-53.

FRASER, P., y VAN SINCLLEN, S. (1999), *Background Report on Regulatory Reform in the Electricity Industry*, Spain, OCDE.

GARCÍA ALONSO, J. M., e IRANZO, J. E. (1988), *La energía en la economía mundial y en España*, Editorial AC, Madrid.

GARCÍA ALONSO, J. M.; ZURUTUZA, E., e IRANZO, J. E. (1999), «Política energética: de la planificación al mercado», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 4: 473-494.

IRANZO, J. E., e IZQUIERDO, G. (1997), «Análisis estructural del sector energético en España», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 1 y 2: 309-342.

Lasheras, M. A. (1999), *La regulación económica de los servicios públicos*, Ariel Economía, Barcelona.

LÓPEZ MILLA, J. (2000), «La determinación de los costes de transición a la competen-

cia», *Boletín Económico ICE*, n.º 2650: 19-28.

— (2003), «1998-2002: Avances y obstáculos en la expansión de la competencia en el mercado eléctrico español», *Información Comercial Española*, n.º 808, julio: 13-33.

MARTÉN, I., y BAEZA, R. (2004), «Las consecuencias de Kioto sobre la economía española», *Economistas*, n.º 100: 263-267.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (2003a), *La energía en España*, 2002, Madrid.

— (2003b), *Planificación de los sectores de electricidad y gas. Desarrollo de las redes de transporte 2002-2011*, Madrid.

OCAÑA, C. (2003), «Problemas pendientes en el sector eléctrico», *Economistas*, n.º 94: 103-108.

OMEL (2003), *Mercado de la electricidad 2002*, Madrid.

— (varios años), *Mercado de electricidad. Evolución del mercado de producción de energía eléctrica*, diversos meses, Madrid.

RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA (2003), *El sistema eléctrico español. Avance del informe 2003*, Madrid.

RODRÍGUEZ ROMERO, L. (2000), «Sector eléctrico: el largo camino de la competencia», *Economistas*, n.º 89: 355-364.

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA —TDC— (2000a), *Expediente de concentración económica C54/00. Unión Eléctrica FENOSA/Hidroeléctrica del Cantábrico*, Madrid.

— (2000b), *Expediente de concentración económica C60/00. Endesa/Iberdrola*, Madrid.

UNESA (2003), *Memoria estadística 2002. Informe sobre las actividades eléctricas*, Madrid.

Resumen

Afortunadamente, los investigadores están prestando cada vez más atención al comportamiento de los servicios en las economías. Algunos países pueden calificarse como claramente adelantados en esta línea. En España, a lo largo de los últimos quince años se han ido realizando numerosas aportaciones que han profundizado en el papel de los servicios, en las causas de su crecimiento y en otros muchos aspectos de lo que convencionalmente se califica como la *terciarización* de la economía española. Este artículo no pretende abarcar las muy numerosas cuestiones y zonas oscuras que todavía requieren más y mejores estudios sobre el sector en nuestro país. Lo que busca es aportar algunas respuestas actualizadas a tres preguntas básicas sobre el sector. Se refieren, en concreto, a su crecimiento, a su capacidad de creación de empleo y al complejo problema de su baja productividad.

Palabras clave: servicios, crecimiento económico, ocupación, características del empleo, productividad del terciario.

Abstract

Fortunately, researchers are attaching more and more importance to the performance of the services in economies. Some countries may be classified as clearly advanced in this line. In Spain, in the course of the last fifteen years many contributions have been made examining the role of the services, the causes of their growth and many other aspects of what is conventionally termed as tertiarization of the Spanish economy. This article does not set out to address the vast number of questions and obscure areas that require further improved studies on the sector in Spain. What it aims to do is to offer a few updated answers to three basic questions relating to the sector. They refer specifically to its growth, its capacity to create jobs and to the complex problem of its low productivity.

Key words: services, economic growth, occupation, employment characteristics, tertiary productivity.

JEL classification: L80, J20, E23, E24.

TRES PREGUNTAS EN TORNO A LOS SERVICIOS: CRECIMIENTO, EMPLEO, PRODUCTIVIDAD

Juan R. CUADRADO ROURA (*)

Universidad de Alcalá de Henares

I. INTRODUCCIÓN

LOS servicios suponen hoy, en muchas economías, alrededor del 65 por 100 de la ocupación y del valor añadido. En Estados Unidos, Bélgica, Francia, Reino Unido, Dinamarca, Holanda y Suecia este porcentaje sobrepasa incluso el 70 por 100, tanto del VAB como del empleo total. La *terciarización* constituye, en este sentido, una de las características más destacables de las economías avanzadas.

En los últimos años, la falta de atención con que tradicionalmente se habían tratado los servicios por parte de los investigadores se ha ido viendo sustituida por numerosas aportaciones y una cada vez más amplia literatura. España, afortunadamente, no ha quedado al margen de esta tendencia, gracias al impulso de algunos grupos de investigadores en cuyo origen estuvo, junto con otras iniciativas, un programa de investigación desarrollado en la Fundación FIES (hoy, FUNCAS) a partir de finales de los ochenta.

Son muchas las preguntas que cabe plantearse en torno al sector servicios y sobre las diversas ramas de actividad que lo integran. No ha sido infrecuente culpar al sector de algunos problemas concretos de la economía española, como el componente inflacionista que han representado algunas de sus ramas; la generación de empleo de escaso nivel por parte del sector; el papel que deben jugar los ser-

vicios públicos y sus posibles alternativas; la vulnerabilidad que supone su amplia presencia en la estructura productiva, frente al retroceso, aparente al menos, de la industria; etc. Algunas de estas cuestiones cuentan ya con algún tipo de respuestas, aunque en no pocos casos éstas requieren una casi continua actualización y revisión. Principalmente por los cambios que se están produciendo en la organización de las empresas y del sistema productivo en su conjunto. Pero, asimismo, por la intensa incorporación de cambios tecnológicos que incentivan la creación de nuevos servicios y que están modificando la prestación de un buen número de ellos.

Si lo confrontamos con todo cuanto acabamos de exponer, el objetivo de este artículo es muy limitado. Pretende, simplemente, aportar algunas respuestas a tres preguntas referidas a otros tantos aspectos básicos del sector en España: su crecimiento real; el empleo que genera y sus características; y la evolución, siempre cuestionada por baja, de la productividad del sector.

Para aportar respuestas sobre dichos temas recurriremos, como es de rigor, a la aportación y análisis de informaciones estadísticas lo más actuales posible. Las bases de datos que vamos a utilizar para este fin proceden en su totalidad de tres fuentes: el Instituto Nacional de Estadística (INE), Eurostat y la OCDE. En el caso del INE, la Contabilidad Nacional y la *Encuesta de*

población activa (EPA) constituirán nuestro principal recurso. En el caso de Eurostat y la OCDE, utilizaremos las series sobre VAB, empleo y otras variables que estos organismos ponen regularmente a disposición de los investigadores. Es necesario advertir, en todo caso, que si bien las series de la OCDE y las de Eurostat tienen su origen en los datos producidos por los institutos oficiales de estadística de cada país, las cifras y series que estos organismos ofrecen no siempre coinciden con los publicados a escala nacional. Algunas diferencias metodológicas, y sobre todo los ajustes que realizan al integrar los datos de los distintos países, constituyen aparentemente la explicación de tales diferencias. A ellas aludiremos en algún caso concreto al presentar algunas estimaciones que figuran en este artículo.

II. ¿AUMENTA EFECTIVAMENTE EL PESO DE LOS SERVICIOS EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA?

En todos los países que hoy consideramos desarrollados, e incluso en los que no lo son tanto, el cambio estructural ha sido un proceso que siempre ha acompañado al crecimiento de sus economías. Posiblemente sería más adecuado afirmar, incluso, que en *ningún país* se ha producido crecimiento económico *sin cambio estructural*. Es más, éste ha sido, y es, un factor clave del crecimiento, al implicar una reasignación de los recursos disponibles que permite el logro de continuas mejoras de la productividad.

El retroceso del sector agrario y de la mayor parte de las actividades primarias ha sido una constante en la expansión económica de los países más avanzados. La industria ocupó durante años una posición de liderazgo en el creci-

miento de estos países, aunque acompañada siempre por la construcción y las actividades de servicios. Pero, en las últimas décadas, los servicios han seguido una trayectoria continuamente creciente en la estructura productiva de todos los países que hoy suelen calificarse, paradójicamente, como los más industrializados. En varios de ellos, como antes ya se ha anticipado, las actividades terciarias emplean a más del 70 por 100 de la población ocupada y aportan, asimismo, más de la mitad del VAB del total de la economía en valores corrientes. En una gran parte de los países que integran la OCDE, dichos porcentajes están ya, en estos momentos, por encima del 65 por 100, como sucede con Alemania, Italia, Austria y España (1).

Como muestra el gráfico 1, elaborado a partir de las cifras de valor añadido bruto (VAB) a precios corrientes referidas al período 1970-2001, la trayectoria siempre ascendente que ha seguido la participación de los servicios en el VAB total de una serie de países es absolutamente clara. En todos los casos se aprecia el continuo avance de la aportación de este sector al producto nacional. Son varios los casos —EE.UU., Dinamarca, Bélgica y Francia, por ejemplo—, en los que el peso del terciario en el total de lo producido supera el 70 por 100 desde la década de los noventa. En algunas economías, como Alemania, Italia y España, el avance hacia dicho umbral ha sido particularmente intenso en los últimos años.

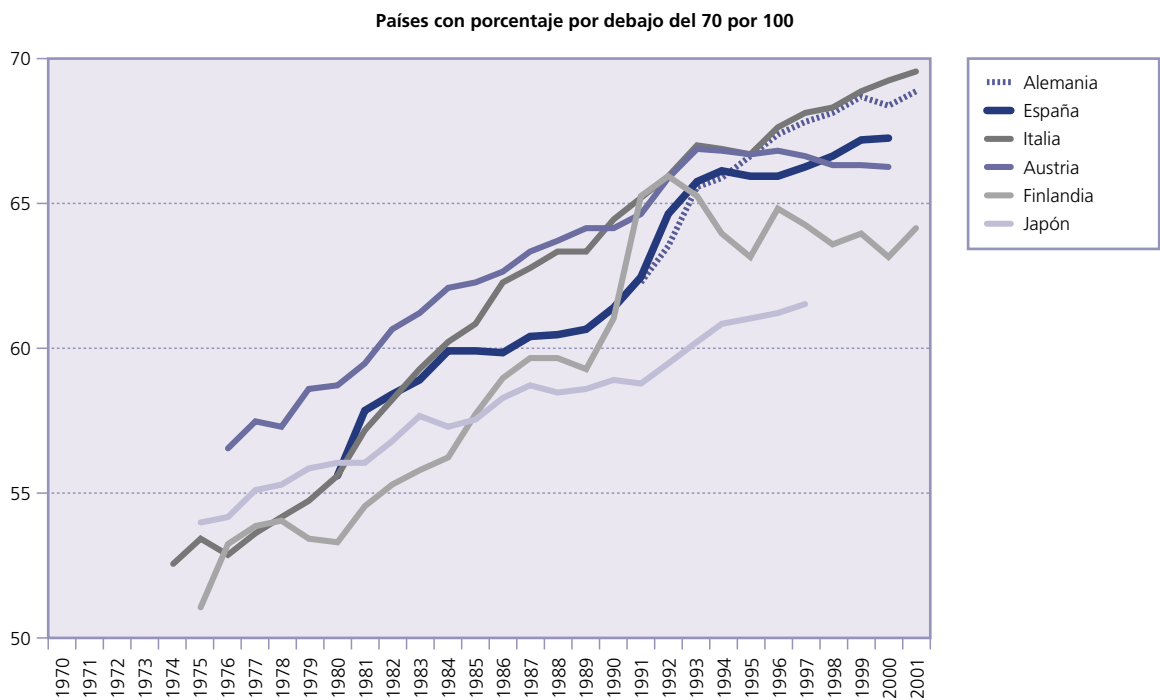
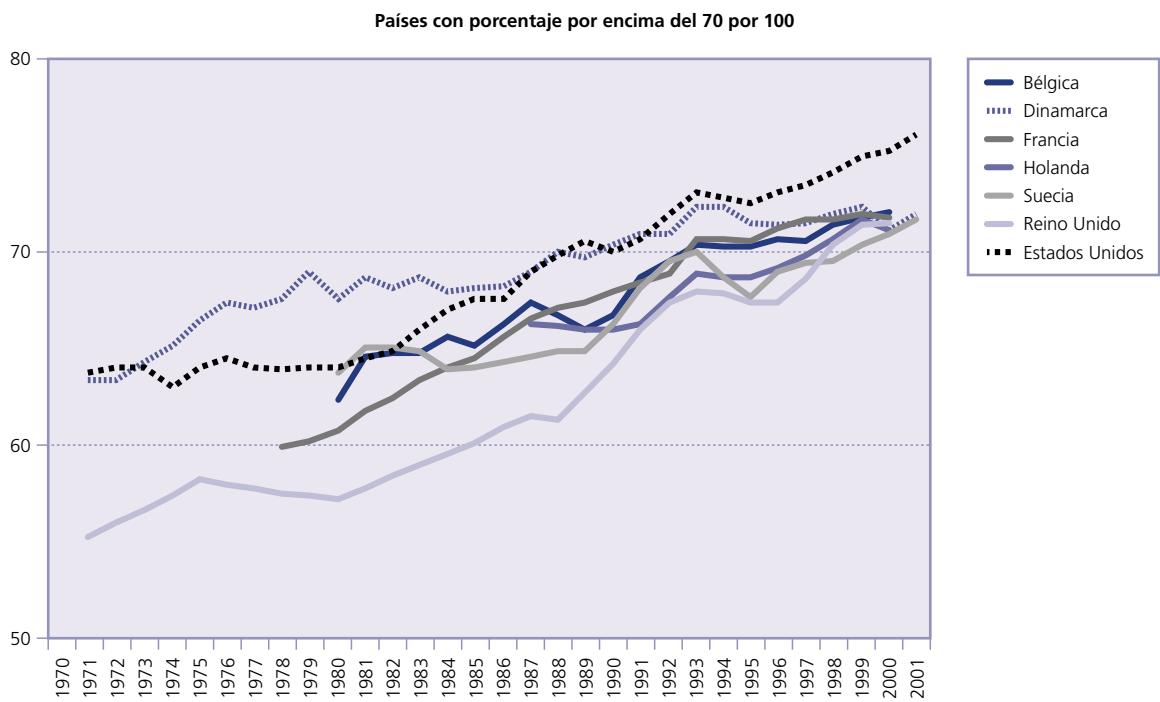
Entre 1980 y 2001 la participación de las actividades de servicios en el *output* total de los distintos países del área de la OCDE se ha incrementado enormemente, de forma que en este último año la media supera el 65 por 100 del PIB (casi 10 puntos más que en 1980). Algo similar sucede con el

peso de la *ocupación* en el sector, que representa más del 70 por 100 del total de personas ocupadas en un buen número de países (Bélgica, EE.UU., Noruega, Canadá, Francia, Reino Unido, Dinamarca, Holanda, Suecia...) o porcentajes alrededor del 65 por 100 en el resto de los países de la Unión Europea y en una gran parte de los restantes miembros de la OCDE.

Las trayectorias que han seguido los distintos países muestran, sin embargo, algunas diferencias de interés. En EE.UU. y Dinamarca, dos de los países con un sector servicios más elevado en términos de VAB, la participación fue siempre comparativamente alta desde los años setenta. Sin embargo, en otros que actualmente superan también el umbral del 70 por 100, como Francia, Bélgica, Holanda y el Reino Unido, el rápido incremento del peso del VAB terciario se ha producido a partir de posiciones mucho más bajas. Algo que también ha ocurrido en los casos de otros países europeos (Austria, Alemania, Italia, España, Noruega, por ejemplo) y en Japón, aunque sus trayectorias respectivas muestran períodos de claro avance seguidos de otros de relativo estancamiento.

En algunos trabajos anteriores he expuesto ya las distintas causas que explican la expansión de los servicios (2). Entre ellas figuran algunas cuyas raíces se encuentran en hechos y procesos cuya base es claramente económica. Pero es evidente que en todo ello han influido también algunos cambios organizativos que se vienen produciendo en las empresas (por ejemplo, la externalización de cierto número de servicios y la implantación de sistemas de producción cada vez más flexibles), así como el propio proceso de internacionalización de las economías. El primero de estos hechos

GRÁFICO 1
PORCENTAJES DE VALOR AÑADIDO DEL SECTOR SERVICIOS SOBRE EL TOTAL
DE LA ECONOMÍA A LO LARGO DEL TIEMPO



Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de VAB de Eurostat (2002).

ha dado lugar a cambios en la contabilización del empleo y del VAB (desde el sector industrial al de los servicios) que sin duda deben tenerse en cuenta a la hora de explicar la expansión de las actividades terciarias.

Desde el punto de vista económico, uno de los factores impulsores de la demanda de servicios procede, sin duda, del creciente *consumo de servicios* por parte de los individuos y las familias, hecho que obedece en primer lugar al cumplimiento de la llamada «ley de Engel» (elasticidad consumo-venta). Sin embargo, no es sólo ésta la única causa, puesto que, como se demuestra en Mañas (2000) y Mañas *et al.* (2002), el creciente gasto de las familias en servicios responde, asimismo, a otros cambios culturales y sociales muy importantes que han experimentado las sociedades modernas, como son el proceso de creciente urbanización, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, los cambios en algunas pautas de comportamiento social, la mayor atención al cuidado personal, y el impulso que ha venido recibiendo el gasto en educación y sanidad, entre otros.

A la hora de explicar el creciente peso de los servicios, ha sido y es importante también la creciente utilización de *servicios externos* por parte de las empresas (industriales, agrarias y de servicios), consecuencia tanto de los cambios estructurales y organizativos que se han producido en las economías más avanzadas como de la creciente complejidad de los problemas con los que las empresas deben enfrentarse actualmente (conocimiento de mercados; temas legales y fiscales; cuestiones laborales; introducción de innovaciones; etc.). Todo lo cual conduce a que el papel de los servicios a las empresas y, en sentido más

amplio, de los servicios a la producción, haya crecido sustancialmente en los últimos años como auténtico *input* de la función de producción empresarial.

Por último, otro factor que impulsa el crecimiento de algunas actividades terciarias es la expansión del *comercio internacional de servicios* (transportes, servicios financieros, turismo, consultorías y asistencia técnica...), aunque con notables diferencias por países. Y no hay que olvidar que a esta serie de factores impulsores se sumó, en las décadas precedentes, el incremento del papel del sector público como oferente de servicios, tanto de carácter político-administrativo como de los servicios vinculados a la expansión del Estado del bienestar, tales como la educación y la sanidad públicas y una amplia gama de servicios sociales.

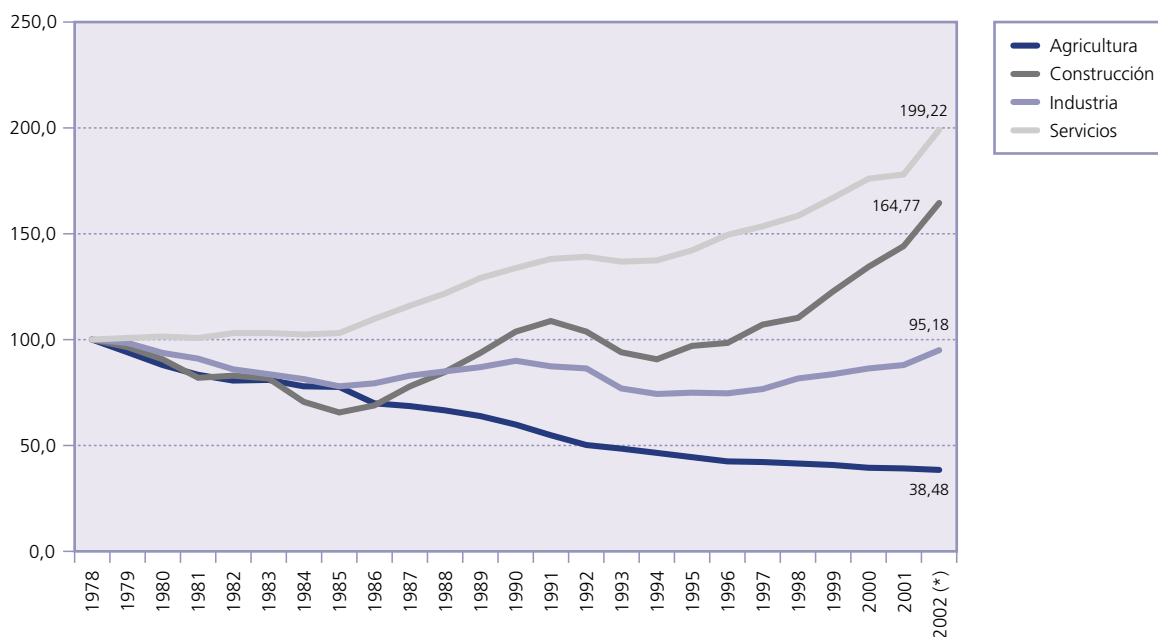
Como ha quedado ya apuntado, los cambios que ha experimentado la economía española se asemejan a los registrados por el resto de los países más desarrollados, al menos en sus trazos más estilizados y salvando nuestro retraso comparativo y algunas peculiaridades propias, como el mayor peso que tienen las actividades turísticas. El cambio estructural ha sido, por supuesto, uno de los rasgos más característicos del proceso de crecimiento de la economía española que se inició en el primer tercio de los años sesenta, cambio que se aceleró incluso desde finales de los setenta, y que todavía sigue en curso. En el caso de la composición sectorial del empleo, la evolución ha sido realmente espectacular, como muestra el gráfico 2. Asignando un índice 100 a la participación que cada uno de los cuatro grandes sectores tenía en el total de ocupados en 1978, los servicios alcanzan en 2002 un índice de 199,22, y la construcción

164,77, mientras que la industria no mantiene su participación y el sector agrario retrocede continuamente, hasta alcanzar un índice de 38,48.

No constituye novedad alguna, por supuesto, destacar que las actividades de servicios han sido las grandes protagonistas del crecimiento de la *ocupación* en España en los últimos años. Desde 1990 hasta el 2003, los servicios han creado 3.536 miles de nuevos empleos, cifra que sin duda ha marcado un período en el que la economía española, particularmente en los últimos años, ha encabezado la generación de empleo dentro de la Unión Europea. La tasa de crecimiento del sector ha sido del 50,1 por 100, tan sólo superado por la construcción, con un 58,5 por 100. Por el número de ocupados, el conjunto de las actividades de servicios ha realizado la máxima contribución al crecimiento del empleo en el país (94 por 100), frente a la continua reducción que ha seguido experimentando el empleo en el sector agrario, forestal y pesquero (563.000 ocupados menos en el período) y el muy ligero crecimiento del sector industrial en los últimos años (cuadro n.º 1). No cabe duda, pues, de que en el caso de la ocupación la respuesta a la pregunta que encabeza este apartado es absolutamente positiva. El terciario español representa ahora el 63,6 por 100 del total de ocupados en España, cuando en 1990 era el 54,7 por 100, y en 1980, el 44,9 por 100. Su peso en la estructura del empleo español ha aumentado, pues, en casi 20 puntos entre 1980 y 2003.

Desde el punto de vista del *valor añadido*, el comportamiento del sector servicios español ofrece, sin embargo, un claro contraste entre el avance que registra el sector a precios corrientes y a precios

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN ESPAÑA POR SECTORES, 1978-2002
 (Números índices asignando valor 100 a cada sector en 1978)



(*) Cambio metodológico en la EPA.

Fuente: Datos procedentes de la Encuesta de población activa, INE.

CUADRO N.º 1

PERSONAS OCUPADAS EN ESPAÑA EN 1990 Y 2003, CON ESPECIAL REFERENCIA AL CASO DE LOS SERVICIOS Y SUS RAMAS DE ACTIVIDAD
 (Miles de personas)

	Ocupados 1990	Ocupados 2003	Crecimiento bruto	Tasa de crecimiento	Contribución al crecimiento
Agricultura	1.497,5	934,4	-563,1	-37,6	-0,15
Industria	3.083,5	3.128,0	44,5	1,4	0,01
Construcción	1.267,9	2.009,9	742,0	58,5	0,20
Servicios	7.057,1	10.593,7	3.536,6	50,1	0,94
Servicios de distribución	2.898,5	3.632,0	733,5	25,31	0,21
Servicios de venta al por mayor.....	521,6	592,5	70,9	13,59	0,02
Servicios venta menor y reparaciones	1.637,0	2.028,0	391,0	23,89	0,10
Transporte	590,5	765,8	175,3	29,69	0,05
Correos y telecomunicaciones.....	149,4	245,8	96,3	64,47	0,03
Servicios producción.....	678,81	1.564,39	885,6	130,46	0,25
Instituciones Financieras y Agencias Inmobiliarias	337,2	509,1	172,0	51,00	0,05
Servicios a empresas	341,7	1.055,3	713,6	208,87	0,19
Servicios sociales	1.786,33	3.047,07	1.260,7	70,58	0,36
Actividades sanitarias.....	439,02	985,84	546,8	124,55	0,15
Administraciones públicas.....	737,25	1.085,36	348,1	47,22	0,09
Educación e investigación	610,06	975,87	365,8	59,96	0,10
Servicios personales.....	1.694,32	2.350,23	655,9	38,71	0,19
Hostelería	672,74	1.057,28	384,5	57,16	0,10
Otros servicios	1.021,58	1.292,95	271,4	26,56	0,07

Fuente: EPA, segundos trimestres 1990 y 2003. Todos los datos provienen de la EPA ponderada de acuerdo con los nuevos criterios establecidos en 2000.

constantes. En concreto, si tomamos las cifras del VAB agregado a precios corrientes que ofrece la Contabilidad Nacional (INE) y redistribuimos el VAB de los servicios de intermediación financiera, al cerrar 2002 los servicios representaban un 68,1 por 100 del VAB. Este porcentaje supone un avance de 21,8 puntos en relación con el peso que tenía el VAB del sector en 1970 en la economía española (46,3 por 100 del total, asimismo a precios corrientes). Pero cuando tomamos como referencia las cifras del VAB a precios constantes (en euros de 1995), resulta que en 1970 los servicios representaban ya un 60,4 por 100 del VAB total de la economía española (3), porcentaje que en 2002 se situó en el 66 por 100. Entre ambas fechas (1970-2002) el peso efectivo del VAB de los servicios en valores constantes sólo ha mejorado pues su participación en el conjunto de la economía en algo más de 5,5 puntos.

La evolución de los precios del sector en relación con los del resto de los sectores productivos está en la base de esta importante diferencia. Como es obvio, si un sector de la economía registra aumentos de precios más altos que el resto, la consecuencia es que la relación real de intercambio con ellos mejora a su favor o, lo que es lo mismo, que la venta de su producción absorbe renta generada por el resto del tejido productivo de la economía. De hecho, esto es lo que ha ocurrido casi continuamente en España desde los primeros ochenta hasta la fecha, aunque en los últimos años la relativa contención de los precios de los servicios ha frenado en parte dicho proceso (4). En concreto, entre 1995 y 2002, los servicios aumentaron su VAB total a precios corrientes un 59,9 por 100, mientras que a precios constantes dicho incremento fue sólo del 24,9 por

100. En el caso de la industria, dichos porcentajes son, respectivamente, el 38,6 y el 24,6 por 100. Estas diferencias, que también se producen con respecto a la agricultura, dan lugar a ese fuerte avance que hemos destacado de la participación del sector servicios en el VAB total del país, medido en euros corrientes, frente a su prácticamente nula variación cuando utilizamos valores a euros constantes.

El cuadro n.º 2 muestra la participación de los cuatro grandes sectores en el VAB de la economía española en valores constantes (base 1995), y permite observar con claridad que el peso *real* de los servicios en nuestra economía ha permanecido prácticamente estancado entre 1995 y 2002. Debe tenerse en cuenta, además, que el peso relativo de cada sector está influido no sólo por su propio comportamiento, sino por los avances y retrocesos de los demás.

En definitiva, la respuesta a la pregunta que nos planteábamos es muy clara. Los servicios han registrado un constante crecimiento en la economía española que hace que hoy sean el sector con mayor peso, tanto desde el pun-

to de vista del VAB como en cuanto a la ocupación. Sin embargo, si en lugar de tomar el valor de la producción a precios corrientes se atiende a su estimación en valores constantes, puede advertirse que su avance es mucho más modesto. Al cerrar 2002, los servicios representaban el 65,9 por 100 del VAB español en euros constantes, con un avance de algo más de 5 puntos en los últimos treinta años, frente a los 21,9 puntos que gana durante el mismo período cuando se toman como referencia cifras en valores a precios corrientes.

III. LOS SERVICIOS CREAN EMPLEO, PERO ¿EN QUÉ RAMAS Y CON QUÉ CARACTERÍSTICAS?

En el apartado anterior se ha hecho ya referencia al carácter de «creadoras de empleo» que las actividades de servicios vienen desempeñando en la economía española, cualidad que también se cumple en otros países. Como se ha señalado antes, el número de ocupados en actividades de servicios ha experimentado, entre 1990 y 2003, un incremento espectacular: 3.536.000 personas

CUADRO N.º 2

ESTRUCTURA SECTORIAL DEL VAB POR SECTORES EN ESPAÑA 1970-2002 (En euros constantes de 1995). Porcentajes

Año	Agricultura y Pesca	Industria	Construcción	Servicios
1970	5,7	22,7	11,2	60,4
1975	5,3	23,9	10,0	60,8
1980	5,2	24,1	7,8	62,9
1985	5,0	23,2	6,8	65,0
1990	4,9	22,9	8,4	63,8
1995	4,4	22,0	7,5	66,1
2000	4,3	22,6	7,9	65,2
2002	3,9	21,9	8,3	65,9

Fuente: Datos de la Contabilidad Nacional (INE), una vez efectuado el reparto por sectores de los servicios de intermediación financiera.

ocupadas más. Pero esta cifra esconde algunos hechos y rasgos en los que es conveniente profundizar.

En primer lugar, aunque la ocupación ha aumentado en todas las ramas de servicios, las diferencias entre ellas son bastante apreciables y merecen algunas puntualizaciones. Pero, en segundo lugar, hay que preguntarse también por las características de los empleos generados en el sector, lo cual nos conducirá a clarificar si los «nuevos» ocupados responden a una contratación fija o de carácter temporal, si la cualificación de los ocupados se incrementa o no, si los niveles educativos de quienes acceden a un puesto de trabajo son cada vez más elevados, qué importancia tiene el empleo a tiempo parcial en el sector, y en qué medida el sector servicios está propiciando el acceso de la mujer al mercado de trabajo.

1. Comportamiento diferenciado de las distintas ramas de servicios

Los datos del cuadro n.º 1 proporcionan ya una primera respuesta al hecho de que el número de ocupados haya crecido de forma dispar por ramas de actividad. Si se comparan los datos correspondientes a 1990 con los de 2003 (5) de los cuatro grandes bloques de actividades de servicios que figuran en dicho cuadro, los «servicios sociales» (que incluyen sanidad, educación e investigación pública y privada, y servicios de las administraciones públicas) y los «servicios destinados a la producción» (intermediarios financieros, seguros, inmobiliarias y la amplia rama de servicios a empresas), con 1.260.000 y 885.000 nuevos ocupados, respectivamente, ocupan sin duda la posición más destacada. El bloque de los «servicios de

distribución» (comercio mayorista y minorista, transportes y actividades anexas, y correos y telecomunicaciones), con 733,5 miles de ocupados más en el mismo período de tiempo, figuran en tercera posición. Finalmente, los servicios allí calificados como «personales» (hostelería y otros servicios, en su mayor parte orientados al ocio y a la atención personal y de los hogares), ocupan el cuarto lugar, aunque también han incrementado extraordinariamente su cifra de ocupación, con 655,9 miles de nuevos ocupados.

Conviene destacar, en todo caso, que cuando descendemos al análisis por ramas de actividad, las dos que han obtenido mayores incrementos en términos brutos son las de «servicios a empresas» y de «actividades sanitarias», con 713.000 y 546.000 ocupados más en el período, respectivamente. Servicios a empresas es, con diferencia, la rama que registró la tasa de aumento más alta durante dicho período (208 por 100), mientras que las ramas de comercio mayorista y minorista (incluyendo reparaciones) ocupan las dos últimas plazas en razón de sus respectivas tasas de aumento de los ocupados.

La expansión de los servicios a empresas que está teniendo lugar en España no puede extrañar (6). Constituye un hecho que es común a todas las economías avanzadas y se explica, como es sabido, por varias causas. En primer lugar, es la rama de servicios en la que más repercute el proceso de «externalización» (*outsourcing*) que ha venido produciéndose tanto en las empresas del sector industrial como en la construcción y bastantes ramas de servicios. Un buen número de servicios que antes se producían «dentro» de las propias empresas se adquieren ahora vía mercado, en ocasiones incluso a

empresas que surgieron a partir de las unidades o departamentos que ya existían anteriormente «dentro» de algunos grandes grupos empresariales (servicios de transportes, contabilidad, consultoría técnica y de gestión, etc.). Pero la expansión de los «servicios» a empresas está vinculada, asimismo, a otros factores tan significativos como la creciente necesidad de estos servicios como *input* para «producir» y distribuir bienes y otros servicios, el desarrollo de la sociedad de la información y las comunicaciones, las nuevas exigencias que derivan de los procesos de internacionalización, y las necesidades que hoy deben satisfacer las empresas para reducir costes y ser cada vez más competitivas. Es éste un proceso que está teniendo lugar desde hace años en todos los países avanzados (Rubalcaba, 1999; Cuadrado, Rubalcaba y Bryson, 2002) y, por supuesto, también en España (Cuadrado y Rubalcaba, 2000).

El número de ocupados ha aumentado, en realidad, en todas las ramas de servicios, aunque, como muestra el cuadro, el crecimiento bruto es bastante modesto en los servicios de venta al por mayor (13,6 por 100 de aumento, al comparar 1990 con 2003) o en los transportes y anexas al transporte (29,7 por 100).

Por su aportación al incremento del total de ocupados destacan, por supuesto, los servicios a las empresas (con un 19 por 100), las actividades sanitarias (15 por 100), el comercio al por menor y la educación (ambos con un 10 por 100) y las administraciones públicas (9 por 100).

Como consecuencia de las diferencias entre las distintas ramas de servicios en cuanto al número de personas ocupadas, se han producido algunos cambios en la

estructura interna del sector. No se trata de cambios radicales, como puede observarse en el cuadro número 1, pero señalan una tendencia que sin duda seguirá en el futuro, y que refleja el proceso de diversificación del terciario español y, en alguna medida, la propia modernización del sector. En concreto, el peso de las actividades de distribución y de los servicios personales retrocede ligeramente en términos comparativos, mientras que los servicios a la producción y los servicios sociales incrementan su peso en el conjunto del sector. El gráfico 3 muestra, concretamente, el creciente grado de dispersión de la ocupación en las actividades de servicios. La distancia con respecto a la media del nivel de empleo existente en cada una de las once ramas de actividad tenidas en cuenta (cuadro n.º 1), se ha incrementado sensiblemente entre 1997 y 2003.

2. Características y tendencias del empleo en los servicios

Tan interesante o más que conocer las ramas de servicios que crean empleo es aportar información sobre los rasgos que caracterizan a los nuevos ocupados en el sector, como son: los cambios en las cualificaciones exigidas a quienes prestan su trabajo en los servicios, el nivel de formación de los ocupados en el sector, las características que dominan la contratación (fija, temporal, con dedicación parcial o completa) y la presencia de la mujer.

Pues bien, con independencia de los datos y detalles que vamos a aportar a continuación, lo que se deduce del análisis realizado es que:

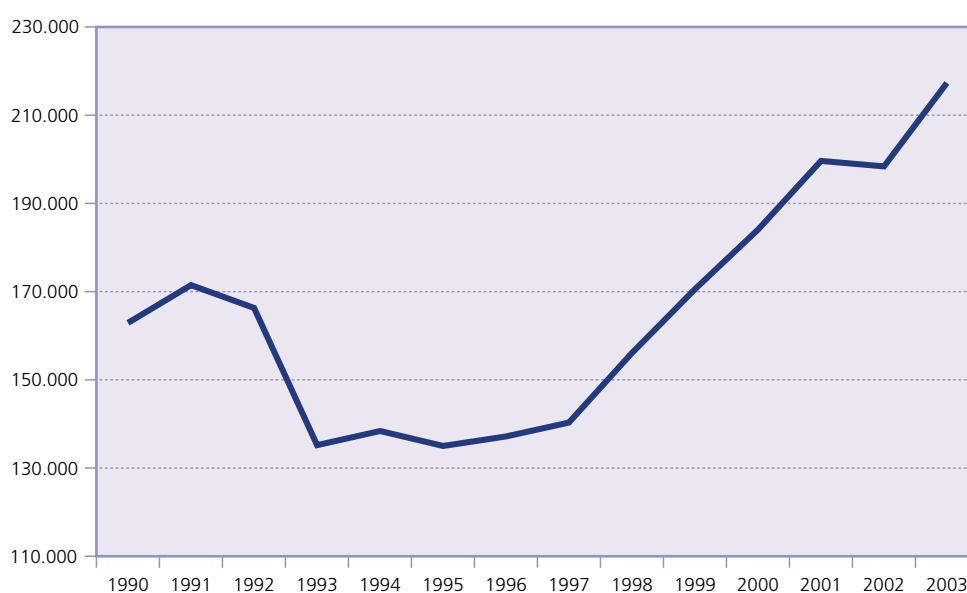
— Aumentan sensiblemente *las cualificaciones* exigidas para

ocupar puestos de trabajo en las actividades de servicios. Esto no sólo sucede en aquellas que, por lógica, requieren niveles de formación más altos (servicios sociales, servicios a la producción), sino incluso en las ramas que tradicionalmente eran menos exigentes desde este punto de vista (servicios de distribución y de carácter personal).

— En segundo lugar, los datos indican también que en el período 1990-2003 se ha incrementado sustancialmente en *nivel de educación* de quienes acceden a las nuevas ocupaciones. *Los estudios universitarios* constituyen prácticamente un requisito de partida en bastantes de los empleos ofrecidos en algunas ramas.

— *Los contratos temporales* han reducido su peso en las actividades de distribución y de ser-

GRÁFICO 3
DISPERSIÓN DEL EMPLEO DENTRO DE LAS RAMAS DE SERVICIOS. VARIANZA SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO TERCIARIO EN ONCE RAMAS DE ACTIVIDAD



Fuente: Elaborado con datos de EPA, segundos trimestres 1990-2003.

vicios a la producción, pero se ha incrementado en el bloque de servicios sociales. En el conjunto de los servicios, los contratos temporales registran un ligero aumento entre 1995 y 2003. Más del 61 por 100 de dichos contratos tienen una duración inferior a seis meses.

— *El trabajo a tiempo parcial* ha aumentado apreciablemente entre 1990 y 2003, en especial en los servicios personales y en los servicios a la producción. El tipo de actividad a desarrollar figura entre las principales causas de esa menor dedicación y se vincula muchas veces al carácter temporal del contrato. Pero, concurren asimismo otras razones familiares y personales en la explicación de motivaciones.

— *La presencia femenina* en las actividades de servicios constituye uno de los rasgos más característicos de la ocupación en el sector. Representan en torno al 50 por 100 del total, aunque con diferencias notables por ramas de actividad. La tendencia es hacia una mayor presencia femenina en el sector, tanto en asalariados como en autónomos. Acceden, además, con niveles de educación cada vez más altos.

Sentados estos rasgos estilizados de la ocupación en los servicios, conviene aportar ahora algunos datos e informaciones que faciliten una visión más completa y algunas matizaciones.

a) *Niveles cada vez más altos de cualificación y de nivel de estudios*

El primer hecho a destacar es, como antes se ha indicado, el notable aumento que se está produciendo en las *cualificaciones* exigidas para las tareas a desarrollar en el sector servicios. En este sen-

tido, destacan especialmente los incrementos que se observan en el caso de los puestos de trabajo de las ramas de servicios a la producción y servicios sociales. Las ramas de actividad que se integran en estos dos bloques son las que han registrado en los últimos años los mayores crecimientos del porcentaje de empleados no manuales de alta cualificación (del 39,7 al 49,3 por 100 y del 51,5 al 58 por 100, respectivamente). Dadas las características de estas ramas productivas, cabe esperar que esta exigencia de una creciente cualificación seguirá manteniéndose en el futuro.

El cuadro n.º 3 recoge las variaciones (en puntos porcentuales) que se obtienen al comparar los porcentajes que representaban las distintas categorías de ocupados en servicios (no manuales de alta y baja cualificación, y manuales de

alta y baja cualificación) en 1994 y en 2003. En general, los signos negativos abundan entre los empleados «manuales», tanto de alta como de baja cualificación, pero están también presentes en los no manuales de baja cualificación. Ganan peso, por el contrario, los no manuales de alta cualificación, especialmente en telecomunicaciones, instituciones financieras y administraciones públicas, pero también en comercio al por mayor, servicios a empresas y otros servicios.

Las tendencias observadas obedecen, en general, a las exigencias de los nuevos puestos de trabajo creados, donde se demanda cada vez una mayor cualificación. Pero tampoco cabe olvidar que en España se han producido apreciables mejoras, y muy generalizadas, en la formación de las nuevas generaciones que están accediendo

CUADRO N.º 3

DIFERENCIAS EN LA DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS TRABAJADORES TERCARIOS SEGÚN SU OCUPACIÓN. 1994-2003.

Puntos porcentuales

	NMAC	NMBC	MAC	MBC
Servicios de distribución	1,16	1,13	-2,13	-0,16
Servicios de venta al por mayor	6,78	-6,78	-0,92	0,92
Servicios venta menor y reparaciones ...	-2,83	4,95	-1,81	-0,30
Transporte	4,37	0,13	-1,06	-3,44
Correos y telecomunicaciones	18,04	-6,32	-10,59	-1,13
Servicios a la producción	9,52	-10,01	-0,21	0,71
II.FF. e Inmobiliaria	17,29	-14,62	-0,14	-2,54
Servicios a empresas	5,54	-4,45	-0,56	-0,53
Servicios sociales	6,52	-2,92	-0,41	-3,19
Actividades sanitarias	3,06	3,60	-1,18	-5,47
Administraciones públicas	11,32	-11,16	0,61	-0,77
Educación e investigación	4,17	-0,32	-0,39	-3,46
Servicios sociales	2,48	-0,05	0,48	-2,92
Hostelería	-3,69	1,64	0,09	1,96
Otros servicios	7,79	0,01	0,74	-8,55
Total servicios	4,55	-1,79	-1,18	-1,58

Nota: NMAC: trabajadores no manuales de alta cualificación; NMBC: trabajadores no manuales de baja cualificación; MAC: trabajadores manuales de alta cualificación, y MBC: trabajadores manuales de baja cualificación. Mediante fondo tramado en gris se señalan los crecimientos que están por encima del total en las cuatro categorías de trabajadores.

Fuente: EPA, segundo trimestre, elaboración propia.

al mercado de trabajo. Ello justifica, por una parte, que las exigencias cualitativas sean cada vez mayores, dada la competencia entre posibles candidatos, pero que, por otra, se esté dando también el hecho de que no siempre se produce una clara relación entre los puestos ofrecidos y la cualificación de quienes acceden a ellos, más alta muchas veces de lo aparentemente necesario.

En este sentido, y desde la óptica de los *niveles educativos*, los cambios que se observan en los servicios son muy significativos. Globalmente, puede afirmarse que el nivel la formación y estudios de los empleados del sector está aumentando apreciablemente (véase gráfico 4), lo cual es, en parte, una consecuencia de la propia mejora educativa de la sociedad española, pero también de una mayor demanda de mano de obra formada y preparada. No sólo mejora el nivel de educación de los ocupados en actividades no manuales de alta cualificación, sino que los servicios de distribución y los de carácter personal, que acaparan elevados porcentajes de mano de obra de niveles educativos bajos, también están viviendo este proceso. Así, el porcentaje de empleados de formación profesional ha pasado del 11 al 17 por 100 en los servicios de distribución y del 7 al 14 por 100 en los servicios personales.

Los niveles educativos más altos, en especial con titulaciones universitarias, se concentran en las ramas de actividad en las que se ha producido una mayor creación de empleo. En el caso de los servicios a la producción, por ejemplo, los trabajadores con estudios universitarios han experimentado un aumento de un 20 a un 26 por 100. En los servicios sociales, los ocupados disponen asimismo de un cada vez mayor nivel de edu-

cación; quienes cuentan con estudios universitarios superiores han pasado del 23 al 27 por 100 (al comparar 1990 con 2003). En su conjunto (véase gráfico 4), aumentan significativamente los ocupados con estudios universitarios superiores, que en 2003 representan un 15,3 por 100 del total de ocupados, así como los que cuentan con estudios universitarios medios (12 por 100 del total) y con estudios de formación profesional y secundarios (16,4 y 14,9 por 100, respectivamente). Al propio tiempo, se ha reducido el peso de quienes sólo tienen nivel de estudios obligatorios, que caen del 53,6 por 100 del total de ocupados en 1990 al 38,8 por 100 en 2003.

b) Aumentan la temporalidad en los contratos y la dedicación a tiempo parcial

Un rasgo que acompaña al aumento del número de ocupados en servicios es que también han ido cambiando las relaciones laborales. En parte, por supuesto, facilitadas por algunos cambios legislativos. Pero el hecho se relaciona asimismo con el tipo de trabajos ofrecidos y con los deseos de flexibilidad de las empresas y, aunque en inferior medida, los trabajadores.

Considerando el conjunto de los asalariados del sector servicios, los datos indican que la temporalidad de los contratos ha aumentado, aunque sólo ligeramente, entre 1990 y 2003. En este último año, el 27 por 100 de los contratos en vigor eran de carácter temporal, mientras que en 1990 lo eran el 26,1 por 100. Sin embargo, hay apreciables diferencias entre los distintos grupos de actividades que hemos venido considerando. En concreto, el porcentaje de empleados con contrato temporal se ha reducido en los bloques de los servicios de distribución y a la producción, pero ha aumentado de forma importante en los servicios sociales, donde ha pasado del 15,1 al 24,3 por 100, y mantiene e incrementa su ya alto nivel en los servicios personales: 38,6 por 100 en 2003 (gráfico 5).

El peso de la temporalidad en los contratos debe relacionarse con su duración. La información disponible sobre este aspecto no permite comparar qué ha sucedido en el amplio período al que siempre nos venimos refiriendo (1990-2003). Sin embargo, con los datos ofrecidos por la EPA correspondiente al segundo trimestre de 2003 puede construirse el cuadro n.º 4, que muestra la distribución de la duración

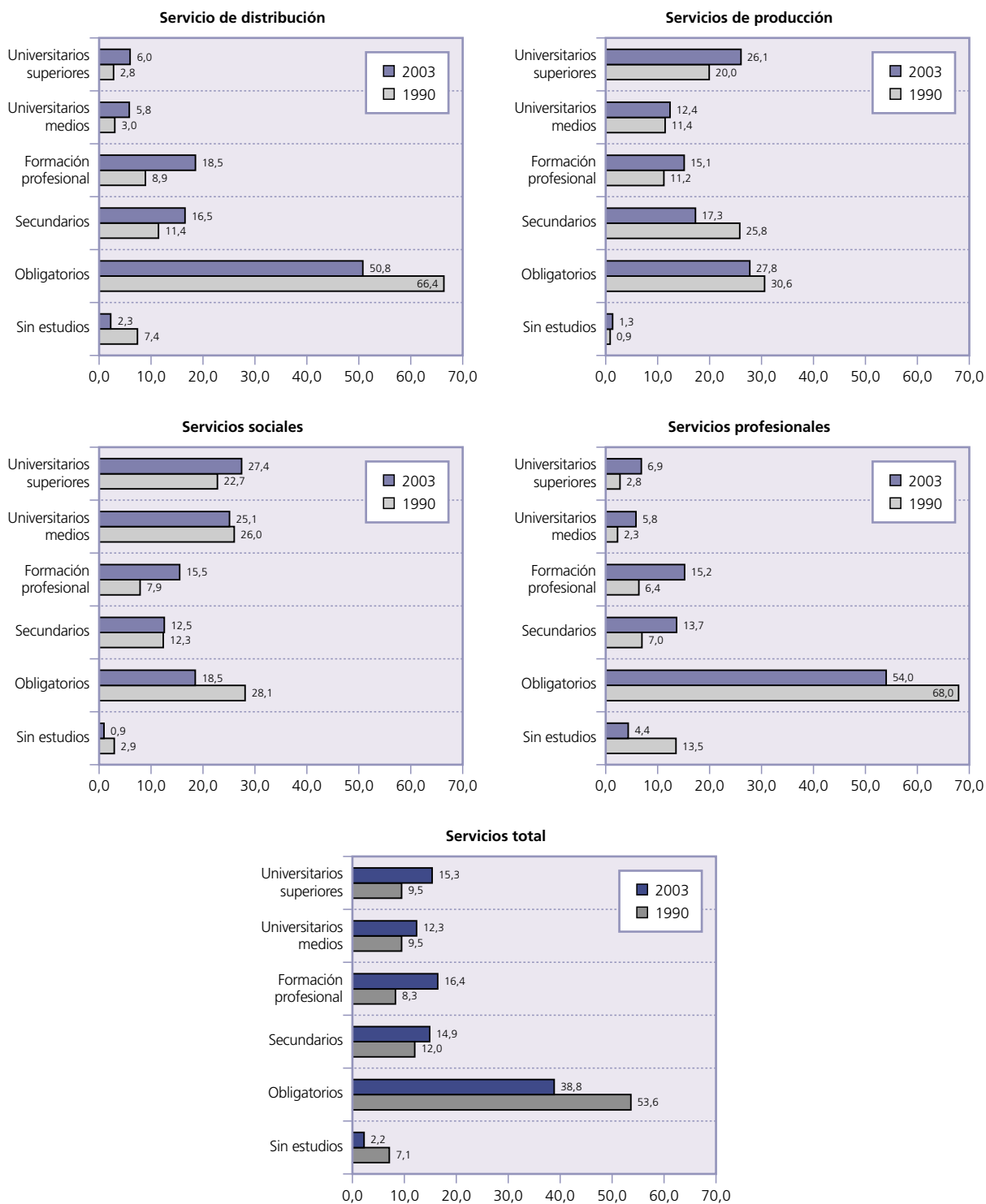
CUADRO N.º 4

DISTRIBUCIÓN DE LA DURACIÓN DE LOS CONTRATOS POR RAMAS DE ACTIVIDAD (Porcentajes)

	Servicios de distribución	Servicios de producción	Servicios sociales	Servicios personales	Servicios total	Total
De 1 a 3 meses.....	25,73	22,65	13,03	23,85	20,94	21,76
De 4 a 6 meses.....	50,13	50,00	22,70	41,42	39,46	39,79
De 7 a 12 meses.....	19,46	20,94	46,57	25,86	29,62	28,64
De 13 a 36 meses...	3,61	5,39	12,01	4,99	6,78	7,12
Más de 36 meses....	1,07	1,02	5,69	3,88	3,20	2,69
Total.....	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

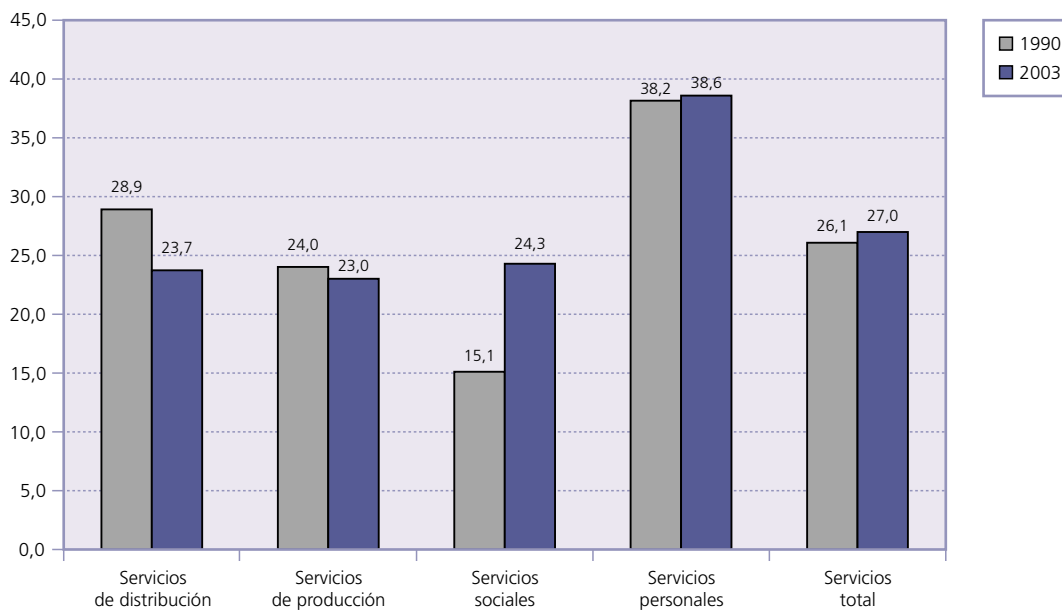
Fuente: EPA, segundo trimestre. 2003.

GRÁFICO 4
DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO TERCIARIO POR NIVEL DE ESTUDIOS



Fuente: Elaborado a partir de la EPA, segundos trimestres de 1990 y de 2003.

GRÁFICO 5
DISTRIBUCIÓN DE LA TEMPORALIDAD DE LOS ASALARIADOS POR GRANDES RAMAS DE SERVICIOS.
PORCENTAJES



Fuente: EPA, segundos trimestres 1990 y 2003.

de los contratos para los cuatro bloques de servicios ya conocidos en función de una escala de intervalos de duración. En el conjunto de los servicios, el 90 por 100 de los contratos temporales tienen una duración comprendida entre uno y doce meses. Pero más de un 60 por 100 tienen una duración inferior a seis meses. La media de duración de los contratos temporales en el sector servicios es de 10,13 meses.

Esta situación global presenta diferencias importantes en los distintos bloques de servicios. En los de distribución, a la producción y de carácter personal, el porcentaje de contratos dominante se sitúa entre los cuatro y los seis meses (más del 50 por 100 en los dos primeros bloques de servicios). En el grupo de los servicios sociales, el tipo de contratos dominante es el que cubre entre seis y doce me-

ses, lo cual no resulta extraño si se tiene en cuenta que es en este grupo donde se integran la educación y la sanidad, que normalmente dan lugar a sustituciones por períodos más largos, o que aparecen determinados, en el primer caso, por cursos completos.

Las razones que justifican la elevada temporalidad de los contratos suscritos en el ámbito de los servicios son diversas, pero, como muestra el cuadro n.º 5, la principal no responde a un deseo de los contratados, sino a que es el tipo de contrato que se les ha ofrecido y no el de carácter permanente que hubieran deseado. Como media, el 77 por 100 de los que mantenían una relación laboral de carácter temporal en el sector servicios a mediados de 2003 lo justificaron por el hecho de no haber podido encontrar un empleo permanente, y sólo un

1,37 por 100 indicaron que no habían querido un empleo de este tipo. Entre quienes alegan otras razones (personales, de estudios, etc.) la media del sector es del 18,3 por 100 de los contratados temporales, aunque con algunas diferencias en los cuatro bloques de servicios tomados en consideración.

Otro de los rasgos característicos de la ocupación en las actividades de servicios es el trabajo a tiempo parcial, que registra un claro aumento cuando se comparan las cifras de ocupados desde 1990 a 2003, particularmente en el caso de los servicios personales y en los orientados a la producción (gráfico 6).

Aquí, de nuevo, la razón más determinante resulta ser el hecho de no haber encontrado un puesto de trabajo a tiempo completo

CUADRO N.º 5

DISTRIBUCIÓN DE LOS MOTIVOS POR LOS QUE SE ESTABLECE UNA RELACIÓN LABORAL O CONTRATO TEMPORAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD (Porcentajes)

	Servicios de distribución	Servicios de producción	Servicios sociales	Servicios personales	Servicios total	Total
Por no haber podido encontrar un empleo permanente	79,12	76,09	76,89	75,67	77,02	77,74
Por no haber querido un empleo permanente	1,34	1,39	1,02	1,73	1,37	1,05
Por otras razones	15,59	17,63	19,62	19,59	18,28	17,67
Desconoce el motivo	3,95	4,89	2,47	3,01	3,33	3,54
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: EPA, segundo trimestre. 2003.

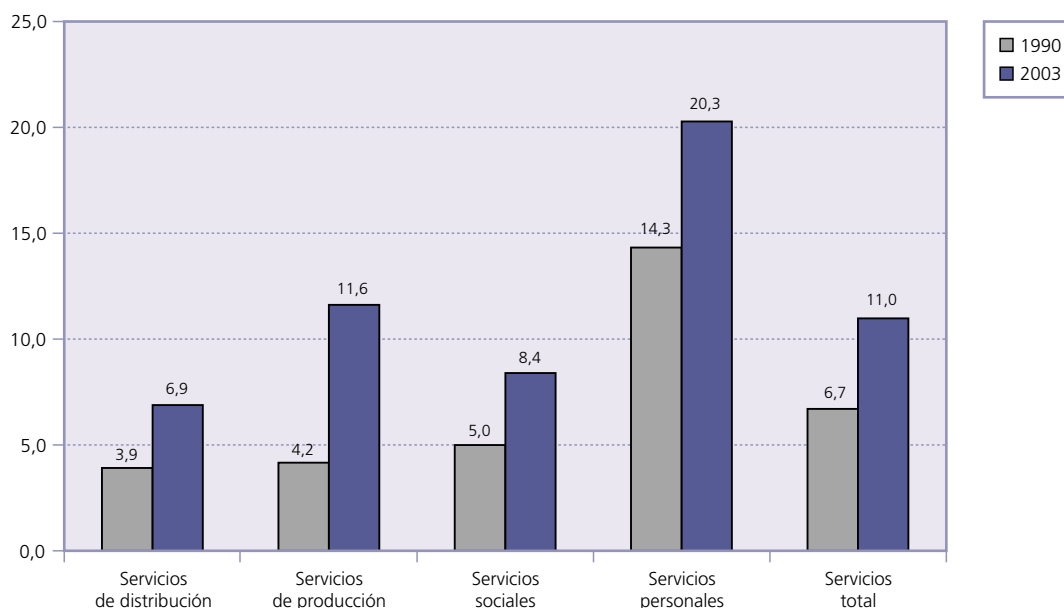
(media del 19,5 por 100), pero tiene también un importante peso el tipo de actividad que desarrolla (media en torno al 40 por 100) y razones de carácter más personal, como la realización de estudios, la atención a obligaciones familiares o el deseo de no tener un trabajo a tiempo completo (cuadro n.º 6).

Dado que en muchos casos existe una relación entre temporalidad contractual y tiempo de dedicación, cabe sostener que uno de los rasgos de la creación de ocupación en los servicios es que se mantiene el grado de temporalidad de los contratos, pero ello coincide con una tendencia a la parcialidad en la dedicación.

c) Creciente participación femenina

Una de las características más destacables de la evolución de la ocupación en las actividades de servicios es la fuerte presencia de las mujeres, ya sea como asalariadas o como autoempleadas. Evidentemente, el sector servicios

GRÁFICO 6
DISTRIBUCIÓN DE LA PARCIALIDAD DE LOS ASALARIADOS POR GRANDES RAMAS DE SERVICIOS. PORCENTAJES



Fuente: EPA, segundos trimestres 1990 y 2003.

CUADRO N.º 6

**DISTRIBUCIÓN DE LOS MOTIVOS POR LOS CUALES SE MANTIENE UNA JORNADA PARCIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD
(Porcentajes)**

	Servicios de distribución	Servicios de producción	Servicios sociales	Servicios personales	Servicios total	Total
Seguir cursos de enseñanza o formación	8,16	4,23	4,97	6,46	6,15	6,77
Enfermedad o incapacidad propia	0,84	0,55	0,23	0,50	0,52	0,70
Obligaciones familiares (cuidado de niños o de adultos enfermos o discapacitados).....	15,37	8,58	6,49	7,95	9,32	9,88
No haber podido encontrar un trabajo de jornada completa...	19,37	19,35	18,74	20,06	19,51	18,55
No querer un trabajo de jornada completa	11,24	12,26	4,34	7,53	8,37	8,13
El tipo de actividad que desarrolla	26,29	35,35	49,18	43,96	39,97	39,17
Otras razones	18,05	18,42	15,57	13,09	15,53	16,17
Desconoce el motivo	0,68	1,26	0,47	0,44	0,63	0,64
Total.....	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: EPA, segundo trimestre. 2003.

ofrece muchos tipos de trabajo para los que la mujer está particularmente bien adaptada. Además, la generación de empleos en los servicios ha coincidido con una ampliación de la tasa de actividad de la mujer. Y no hay que olvidar que concurren, asimismo, algunas circunstancias que facilitan la compaginación entre obligaciones familiares y trabajo (particularmente a tiempo parcial) en determinados puestos de trabajo creados en los servicios, tanto de carácter rutinario como más especializados.

Los datos son, en todo caso, indiscutibles: en 1990 había algo más de cuatro millones de mujeres trabajando en el conjunto de la economía, mientras que en 2003 esta cifra es muy próxima a 6,4 millones de ocupadas (lo cual representa una tasa de aumento del 57,8 por 100). Pero es que, en el sector servicios, se ha pasado de 2.927 miles de ocupadas en 1990 a 5.261 miles de ocupadas en 2003 (lo que equivale a una tasa de aumento del 79,7 por 100). Estas últimas cifras deben compararse con las correspondientes a los hombres: en 1990 eran 4.133 miles de ocupados en servicios, ci-

fra que en 2003 ascendía a 5.332 miles. Es decir, un número sólo ligeramente por encima ya del de las mujeres, con un incremento que sólo ha representado un 29 por 100 entre ambas fechas.

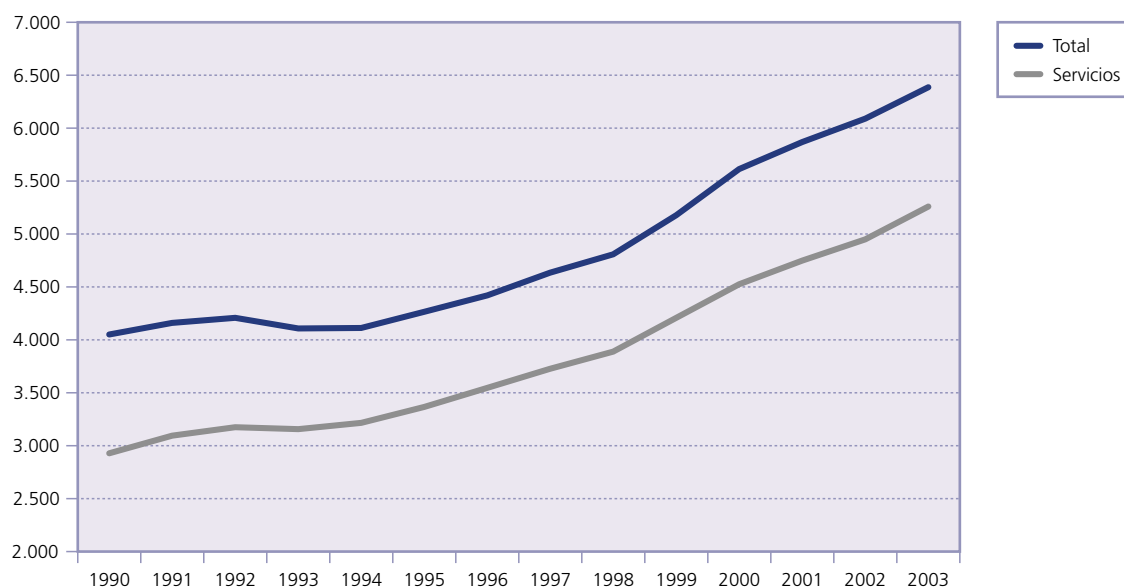
Es evidente que el aumento del número de mujeres ocupadas en el conjunto de la economía española se ha debido, sobre todo, a lo que ha ocurrido en el sector servicios, donde ya representan el 49,7 por 100 del total en 2003. El gráfico 7 muestra claramente el paralelismo que ha seguido el número total de mujeres ocupadas con el correspondiente a los servicios. Los aumentos de la participación de la mujer en el total de ocupados se han producido en las cuatro agrupaciones de servicios que hemos venido teniendo en cuenta. Sin embargo, hay dos notas a destacar. La primera es que el mayor aumento relativo se ha registrado en los servicios a la producción, donde de representar el 29,4 por 100 han pasado al 48,8 por 100 del total de ocupados. La segunda es que la mayor concentración se da en los servicios sociales (57,4 por 100 en 2003), que, como sabemos, incluye sanidad, educación y admi-

nistraciones públicas, y en los servicios personales, donde el 56,5 por 100 de los ocupados en 2003 eran también mujeres.

En relación con la creciente presencia de las mujeres en el sector servicios, otro hecho a destacar es su creciente participación entre los *autónomos*. Las cifras correspondientes al segundo trimestre de 2003 indican que el número de ocupadas en calidad de autónomas es de 569.700 mujeres, cifra que en 1990 era de 403.358. De hecho, también en este caso se ha producido un mayor incremento de las mujeres en relación con los hombres al comparar los dos años que venimos tomando como referencia. En el caso de los hombres, su aumento en dicho período no alcanza la cifra de 100.000 nuevos ocupados, a pesar de que su número sigue siendo muy importante (1.053.700 autónomos en servicios en 2003), mientras que el incremento de mujeres autónomas ha sido de 166.342 personas.

La mayor concentración de autónomos se produce en los servicios de distribución (597.900 hom-

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN FEMENINA TOTAL Y EN LOS SERVICIOS
 (Evolución bruta. Miles de personas)



Fuente: EPA, segundo semestre 1990 a 2003.

bres y 263.600 mujeres). La segunda posición corresponde a los servicios personales (238.100 y 169.700, respectivamente) y la tercera a los servicios a la producción (7). Un análisis más detallado sobre el autoempleo permite afirmar que éste introduce ciertas mejoras en la posición laboral de las mujeres. Sin embargo, al tratarse de datos agregados, no es posible apreciar algunos cambios que se están produciendo en las nuevas generaciones de mujeres incorporadas a esta categoría. De hecho, el autoempleo femenino está ampliando su presencia sectorial en actividades tradicionalmente masculinas, a la vez que se retira de ciertas actividades proclives al autoempleo femenino, relacionadas sobre todo con el desarrollo de tareas escasamente cualificadas (hostelería, servicios de limpieza industrial y las posiciones menos cualificadas de servicios a empresas). Además, entre

las autoempleadas «recientes» se aprecia una creciente presencia femenina en todas las ocupaciones no manuales más cualificadas (directores-jefes; profesionales; técnicos y profesionales de apoyo), con un inferior aumento en las ocupaciones laborales menos cualificadas o más elementales.

En definitiva, los análisis desarrollados (8) indican que el autoempleo reduce las barreras laborales con las que se enfrentan las mujeres en nuestro mercado de trabajo y que, en definitiva, el trabajo por cuenta propia mejora la posición laboral de la mujer (reducción del grado de segregación por actividades y ocupaciones laborales). El autoempleo, con particular presencia en servicios, dirige a la mujer al extremo superior de la estructura de ocupaciones, algo particularmente claro en el caso de las auto-empleadas más recientes.

IV. ¿ES REALMENTE LA PRODUCTIVIDAD DE LOS SERVICIOS MÁS BAJA QUE EN OTROS SECTORES? ¿POR QUÉ?

Una de las afirmaciones más convencionales en economía es que los servicios tienen, como conjunto, un nivel de productividad del factor trabajo más bajo que el resto de los sectores y que su avance es siempre muy lento. Los datos muestran efectivamente, y con carácter general, ambos hechos, cuya explicación se remite a diversas causas.

Se aduce, en primer lugar, que el carácter esencialmente «personal» de muchos servicios hace que resulte mucho más difícil que en la industria y en la agricultura sustituir el factor trabajo por capital. En la misma línea se argumenta también que los servicios, o una gran parte de ellos, tienen

más dificultades que otros sectores para incorporar los avances tecnológicos o, en general, el progreso técnico. Todo ello parece, en principio, bastante cierto, aunque no puede generalizarse a todas las ramas de servicios. La evolución más reciente en la producción y prestación de algunos servicios permite cuestionar incluso la validez de estos argumentos en varias actividades del sector.

Por otra parte, el valor y el significado del indicador de «productividad del trabajo» también puede ser cuestionado cuando nos referimos a los servicios, ya que, en último término, el «valor añadido» de un cierto número de ramas de servicios, especialmente en el caso de los servicios de no-mercado, equivale prácticamente al uso y costes del factor trabajo. Existe en ellos una relación directa entre cómo se estima la producción y la evolución de la productividad por persona ocupada (9).

Por otra parte, hay que recordar también que la medición de la «producción» de los servicios plantea serias dificultades a la hora de recoger las mejoras de calidad que se producen en éstos. Algo que también sucede con los bienes, aunque en medida aparentemente inferior porque la calidad de los servicios está más vinculada que la de los bienes al subjetivismo de quienes los demandan.

Esta serie de dificultades ha conducido a plantear algunas propuestas para estimar de forma alternativa la productividad del factor trabajo en los servicios, aunque prácticamente todas ellas sólo son aplicables a actividades concretas y, por tanto, no generalizables al conjunto del sector (10). Por esta razón, y a pesar de sus claras limitaciones, a la hora de referirse a la productividad de los servicios

acaba recurriéndose casi siempre al indicador convencional de la productividad por persona ocupada (productividad aparente del factor trabajo). Incluso la estimación desagregada de la productividad del trabajo, del capital y del total de factores (PTF) presenta importantes dificultades, dadas las limitaciones de las series referidas a dos de los tres componentes indicados y a las posibilidades de estimar los efectos del progreso técnico en los servicios.

1. La tesis de Baumol: algunos indicios críticos

El profesor W.J. Baumol planteó hace años un conjunto de reflexiones sobre la baja productividad de los servicios en comparación con la industria y sus posibles consecuencias, a las cuales suele recurrirse con frecuencia (Baumol, 1967). De forma muy sintética, su planteamiento e hipótesis de partida se basan en que el proceso de crecimiento de las economías comporta una creciente asignación de recursos en favor de actividades productivas de bajo e incluso nulo crecimiento, lo cual debería acabar traduciéndose en una reducción del crecimiento agregado de la economía en su conjunto. El punto de partida para mostrarlo consiste en suponer que podemos diferenciar, con base empírica, la existencia de dos grandes sectores. El primero es un sector más dinámico, que se identifica con las actividades manufactureras y que se caracteriza por sus elevadas posibilidades de capitalización, de incorporación de progreso tecnológico y de aprovechamiento de las economías de escala. El segundo es comparativamente poco dinámico, e incluso inclinado al estancamiento, y se corresponde, en general, con los servicios. En este bloque se integran especialmente la educación, la sanidad, las

administraciones públicas, los espectáculos, y los servicios sociales y personales, actividades todas ellas con altos requerimientos de factor trabajo para «producir» sus servicios, bajas posibilidades de sustitución por capital, y donde el progreso técnico tiene asimismo un carácter más limitado, o incluso es sólo temporal. En consecuencia, una característica de este segundo macro-sector es el continuo incremento de los costes que supone cualquier incremento de producción, principalmente como consecuencia de la necesidad de emplear más mano de obra si se quiere aumentar la producción. Mientras que en el primer sector (manufacturas) el factor trabajo es un *input* que se suma a otros para producir los bienes finales, en el segundo (servicios) el factor trabajo es un componente básico que, en bastantes casos, representa prácticamente todo el valor añadido. Dado el carácter «personal» de gran parte de los servicios, cualquier aumento de su oferta va necesariamente acompañado de un incremento, casi paralelo, de las personas requeridas para producirlo.

En el desarrollo de este planteamiento, Baumol propone los posibles escenarios de comportamiento de ambos macro-sectores para mostrar que los servicios tenderán a absorber cada vez más cantidad de factor trabajo y con unos costes crecientes, cosa que no ocurrirá en las actividades manufactureras. A largo plazo, el resultado será una progresiva reducción de la productividad agregada del factor trabajo, lo que normalmente acabará repercutiendo en la capacidad de crecimiento de la economía en cuestión. Lo cual puede demostrarse formalmente si se toma en consideración la retribución del factor trabajo (salarios), que cabe esperar que tenga un comportamien-

to bastante paralelo en los dos sectores, siguiendo el liderazgo que marque el sector más dinámico. En consecuencia, los costes del sector que tiende al estancamiento (y más concretamente, los costes salariales) aumentarán de forma constante en el bloque de los servicios, mientras que tales costes pueden mantener una proporción constante, e incluso reducirse, en el sector más dinámico (manufacturas), gracias a los aumentos de productividad que pueden alcanzarse en él vía capitalización y progreso técnico.

La tesis de Baumol ha constituido, como antes se ha indicado, un lugar recurrente a la hora de explicar las diferencias de productividad entre el sector progresivo (manufacturas) y el tendente al estancamiento (servicios) que se observan en muchas economías avanzadas. Ha servido, asimismo, para contribuir a explicar las dificultades con que se enfrentan las economías más avanzadas para lograr elevadas tasas de crecimiento, precisamente porque en ellas los servicios han ido ganando cada vez más peso en la distribución del empleo, hasta alcanzar niveles cercanos o superiores al 70 por 100 del total. Y, como es obvio, si su productividad es más reducida, ello repercute en la propia capacidad de crecimiento de la economía como un todo.

Este planteamiento, que aparte de ser intuitivo cuenta con apoyos empíricos, se ha cuestionado en los últimos años, aunque no se le niega una parte de validez. Entre las críticas se subraya, en primer lugar, que la división de la economía en dos macro-sectores facilita la construcción de la tesis, pero supone, asimismo, una excesiva simplificación. En realidad, los servicios constituyen un sector muy heterogéneo, donde también existen ramas de actividad

que admiten, al igual que las manufacturas, claras posibilidades de incorporación del progreso técnico y crecientes exigencias de capital, con sustitución de los requerimientos de mano de obra. Por otra parte, algunas nuevas tecnologías (en particular las representadas por la información y las comunicaciones, TIC) están haciendo que se produzcan cambios muy notables en la producción de servicios, que permiten que sean cada vez más eficientes y que, en algunos casos, también conducen a que los requerimientos de mano de obra sean inferiores a los del pasado. Se alega, asimismo, que el estancamiento de la productividad puede estarse produciendo, especialmente, en los casos en que las ramas de servicios producen bienes (servicios) finales, pero no si lo que producen son *inputs* intermedios, tanto para la industria como para otros servicios (Oulton, 1999).

Esta serie de críticas y dudas han conducido a pensar que si bien la tesis de Baumol pudo contar con alta evidencia empírica en los años sesenta, ésta ya no es tan clara en la actualidad o, cuando menos, obliga a introducir bastantes matizaciones.

Un trabajo reciente de Wölfl (2003) profundiza en el tema y aporta nuevas evidencias empíricas de interés. A nivel muy agregado, el gráfico 8 muestra los resultados del crecimiento de la productividad en el sector manufacturero y en los servicios. Lo que se aprecia es, en primer lugar, que efectivamente existe un diferencial de productividad a favor del primero de estos dos sectores. Si la productividad de ambos sectores registrase tasas de crecimiento similares, los puntos correspondientes a los distintos países estarían sobre la línea de puntos o muy próximos a la misma. Sin embargo, lo que

observamos es que todos los países (excepto Noruega en el período 1990-2000) se sitúan a la derecha de la citada línea de puntos, como consecuencia de que el crecimiento de la productividad en las manufacturas es superior al que han experimentado los servicios.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, dos aspectos que también muestra el gráfico (11):

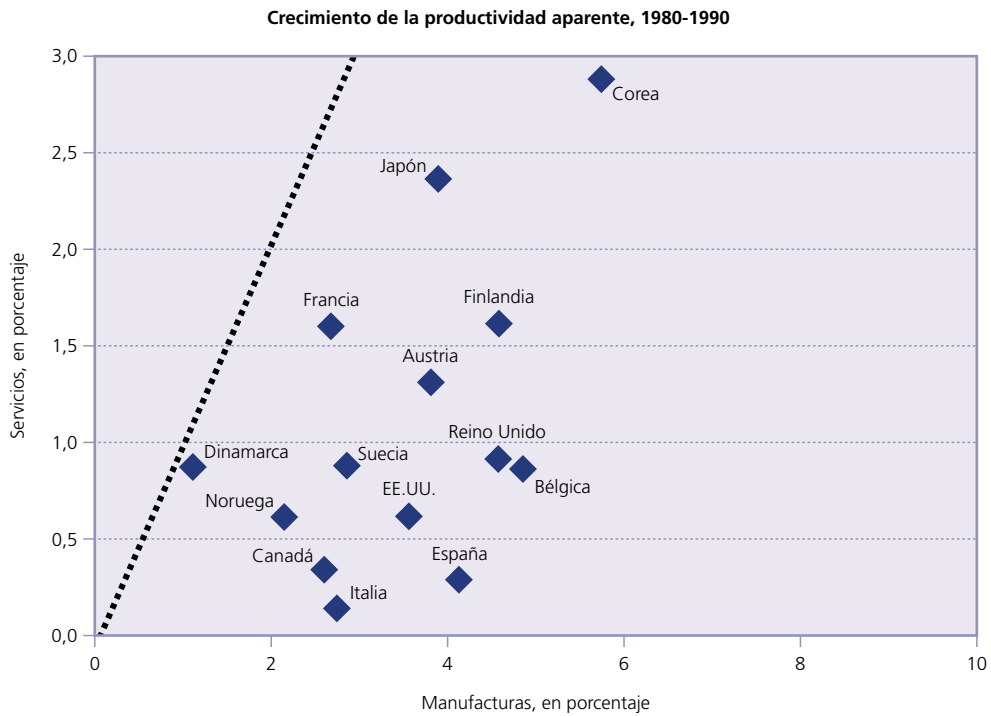
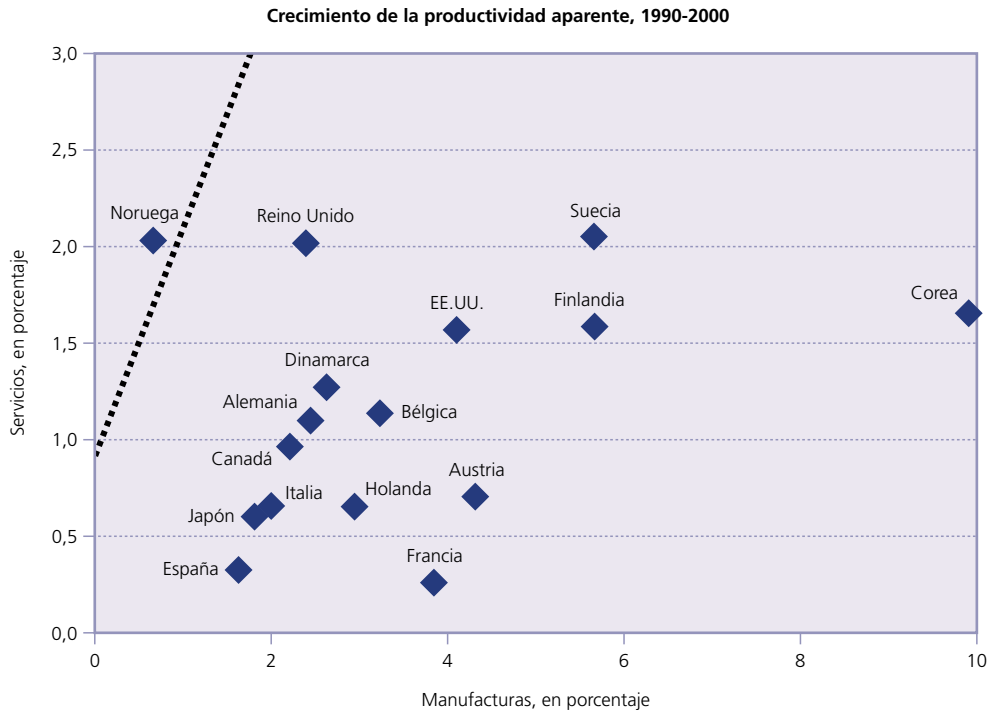
1) Que existen diferencias importantes entre los distintos países. En algunos, la tasa de crecimiento de la productividad de los servicios está sólo en torno a la mitad de la de las manufacturas, o por debajo de este nivel.

2) Que al comparar el período 1990-2000 con el 1980-1990 puede apreciarse que en bastantes países la productividad de los servicios, aun siendo en general muy inferior a la de las manufacturas, ha experimentado un sensible incremento comparativo (véanse los casos de Francia, Bélgica, Reino Unido, EE.UU. y Canadá, por ejemplo). Dicha mejora coincide con el hecho de que el crecimiento del empleo en los servicios en 1990-2000 fue, en bastantes casos, más débil que en el período anterior (1980-1990).

¿Qué factores pueden explicar estos dos hechos?

El primero de los dos aspectos antes señalados no admite una respuesta superficial. Para poder ofrecer una explicación razonada de las distintas posiciones que ocupan los distintos países habría que recurrir al estudio caso por caso, lo cual escapa sin duda a los objetivos de este artículo. Sin embargo, en la explicación de ambos hechos concurren algunos cambios que las cifras comparativas de la OCDE permiten detectar.

GRÁFICO 8
CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN MANUFACTURAS Y SERVICIOS



Fuente: Wölfl (2003).

En primer lugar, un análisis más detallado por ramas de actividad permite advertir que en las dos últimas décadas se han producido cambios en la composición del sector terciario y en el papel que juegan algunas de sus ramas. En general, en todas los países ha aumentado, en términos de valor añadido, el peso de los servicios de mercado frente a los de no-mercado. Dentro de los servicios de mercado, son especialmente significativos los aumentos que han experimentado los servicios de correos y telecomunicaciones, banca y seguros, comercio, hoteles y restaurantes, y servicios a empresas. Los incrementos en el valor añadido de las ramas de banca y seguros y de los servicios a empresas han hecho que su peso en el conjunto de los servicios se sitúe entre el 20 y el 30 por 100 del VAB total. Su crecimiento ha ido acompañado, asimismo, por un incremento del empleo, pero conviene tener en cuenta que son actividades que se mueven prácticamente por completo en el juego del mercado y de la competencia en la mayor parte del área de la OCDE, aunque existen diferencias por países.

Un segundo hecho importante es que algunas ramas de actividad se caracterizan porque registran fuertes crecimientos de la

productividad en los dos períodos estudiados. Esto sucede, por ejemplo, en el caso de correos y telecomunicaciones, con una tasa de crecimiento que, como media, se sitúa en torno al 10 por 100, y en el sector banca y otros intermediarios financieros, que alcanza un crecimiento medio del 4,5 por 100. Ambos incrementos son claramente comparables, e incluso superiores, a los de algunas ramas manufactureras. La rama de los servicios a empresas también alcanza, como media, tasas de crecimiento de la productividad positivas, si bien con apreciables diferencias por países.

De lo anterior puede inferirse que ninguno de los servicios que hemos citado puede calificarse, con carácter general, como «estancado». Pero es que, además, otras ramas de servicios también ofrecen tasas de crecimiento de la productividad positivas, aunque más bajas, como sucede con el comercio mayorista y minorista, y los transportes y el almacenaje (con una media de 2,5 por 100 para los países OCDE, equivalente a la media del conjunto de la economía).

Evidentemente, el crecimiento de la productividad es, o tiende a ser, muy bajo en el caso de los servicios sociales (educación, sanidad, administraciones públicas) y en los

servicios personales. Se trata, efectivamente, de actividades en las que el componente personal es muy alto, y donde, por otra parte, el valor añadido se identifica en gran medida con el componente costes salariales. Los servicios inmobiliarios también anotan unas tasas de crecimiento de la productividad muy baja o negativa, en buena medida por la forma en que se estima su valor añadido. La consecuencia de todo lo anterior es que estos servicios impulsan hacia abajo la tasa de crecimiento de la productividad del sector servicios en su conjunto, lo cual no es contradictorio con que algunas ramas de actividad sigan trayectorias bien distintas y más cercanas, e incluso superiores, a lo que sucede en las industrias manufactureras (cuadro n.º 7).

Un hecho que permanece mal explicado es que algunas actividades de servicios, en su mayoría de mercado (alquiler de maquinaria y equipos, servicios inmobiliarios, hoteles y restaurantes, servicios personales, servicios sociales, ...) muestran tasas negativas de crecimiento de la productividad a largo plazo. Tal hecho puede explicarse, en primer lugar, porque generalmente se trata de actividades intensivas en mano de obra, en las que muchas veces predominan las pequeñas empresas y

CUADRO N.º 7

CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD APARENTE POR RAMAS DE SERVICIOS EN EL PERÍODO 1990-2000

	Comercio	Hostelería y restauración	Transporte	Comunicaciones	Servicios financieros	Alquileres	Servicios a empresas	Comunitarios, sociales y personales
Alemania.....	0,18	-4,58	3,96	13,3	3,34	-2,89	-1,57	0,40
EE.UU.	3,68	0,67	1,88	3,90	3,74	1,65	0,32	-0,43
Francia	1,04	-2,72	1,78	5,89	-1,08	0,57	-0,97	0,39
Holanda	1,30	0,01	2,73	7,37	-0,22	-1,49		0,18
Italia	1,41	-0,73	1,42	9,32	1,61	0,45	0,60	0,01
Japón	0,50	n.d.	-1,57	5,63	0,64	1,37	4,51	-0,81
Suecia	3,90	2,56	2,98	8,50	3,69	2,83	0,47	0,82

Fuente: Wölfel (2003).

los autónomos, con ausencia de economías de escala y dificultades para capitalizarse e incorporar nuevas tecnologías. Pero, por otra parte, en muchos casos puede hablarse también de una deficiente estimación del valor añadido, ya que no es razonable que la productividad de las empresas sea negativa durante muchos años, sobre todo en aquellos casos (alquiler de maquinaria y equipos) en los que sí parece que se están incorporando nuevas tecnologías y que funcionan en régimen de elevada competencia en los mercados.

La conclusión que se deduce de todo lo anterior (Wölfl, 2003; Von Wachter, 2001) es que, si bien la tesis de Baumol sigue teniendo una cierta capacidad explicativa a nivel muy agregado, la realidad muestra que en el sector servicios se están produciendo cambios que conducen, al menos en determinados países, a que la productividad de algunos servicios experimente aumentos muy notables, principalmente gracias a la introducción de cambios tecnológicos, a la creciente capitalización de su función de producción y a que se enfrentan con una creciente competencia. En este sentido, hay que tener en cuenta que el principal destino de lo producido por parte de algunas ramas de servicios es la demanda intermedia (donde la competencia es más elevada, incluso internacional, y las transferencias de productividad benefician a las industrias y actividades demandantes). Lo cual es bien distinto del caso de aquellos servicios cuyo principal destino es la demanda final, dado que en este caso los mercados locales o regionales pueden limitar la competencia, y la demanda no suele ser muy elástica respecto al precio (12). El productor tiene entonces más facilidades para incorporar los incrementos de costes a los precios.

2. La productividad de los servicios en España

Desde un punto de vista global, la evolución de la productividad del trabajo en los servicios de nuestro país podría asimilarse al comportamiento que planteó Baumol. El cuadro n.º 8 muestra que, en el largo plazo, la evolución de la productividad de los servicios contrasta fuertemente con la de la producción de bienes. Entre 1980 y 2003, la productividad de la producción de bienes ha crecido a una tasa anual acumulada del 4,36 por 100, cuando la de los servicios únicamente alcanzó, como media, el 0,50 por 100; es decir, más de ocho veces menos que la primera. El sector agrario, como puede verse en la parte inferior del cuadro citado, ha sido el gran protagonista del avance de la productividad en la producción de bienes (tasa media del 5 por 100), pero la tasa media de aumento de la productividad en la industria más que quintuplica la tasa de los servicios durante el período indicado.

Estos resultados son la consecuencia de otros hechos ya conocidos, a los que se ha hecho referencia en los dos apartados anteriores de este mismo artículo. Por una parte, a lo largo de todo el período aquí considerado (1980-2003), la producción total de los servicios a precios constantes ha crecido casi el doble (4,10 por 100) que la de los bienes (2,40 por 100), y por otra, el empleo en el sector servicios registra una tasa de crecimiento del 3,22 por 100, mientras que la producción de bienes da lugar a una pérdida de empleos que equivale, para todo el período, a una tasa negativa del -0,95 por 100, principalmente debido al sector agrario (tasa del -2,3 por 100), aunque la industria también tiene una tasa negativa, explicada sobre todo por las pérdidas de empleo en el sector en el período 1980-1989.

El gráfico 9 muestra cómo ha evolucionado el crecimiento de la productividad en la producción de bienes y servicios en España entre 1982 y 2002. Hay dos rasgos

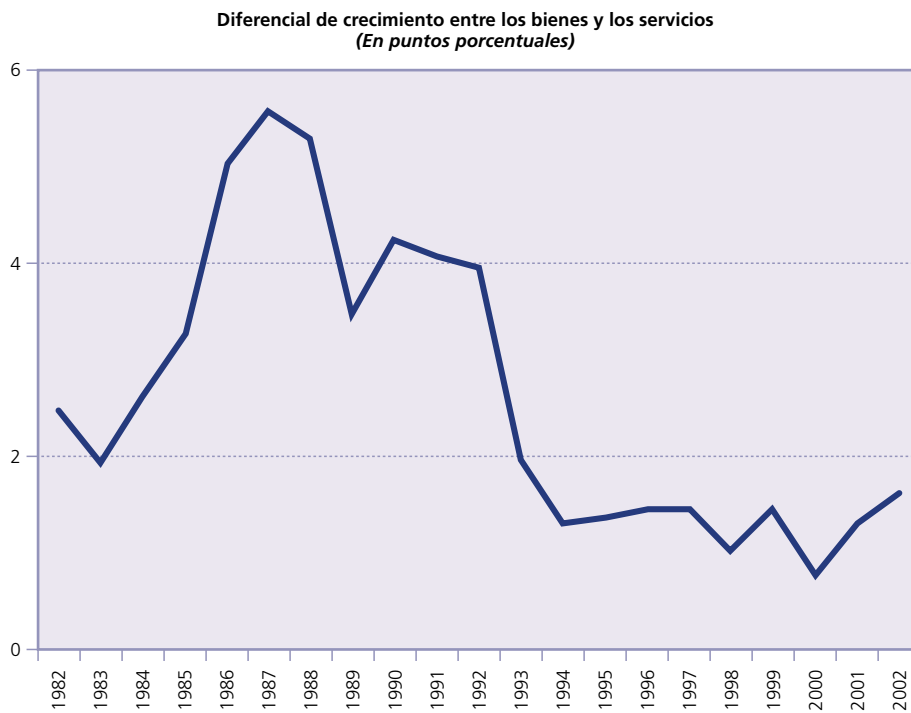
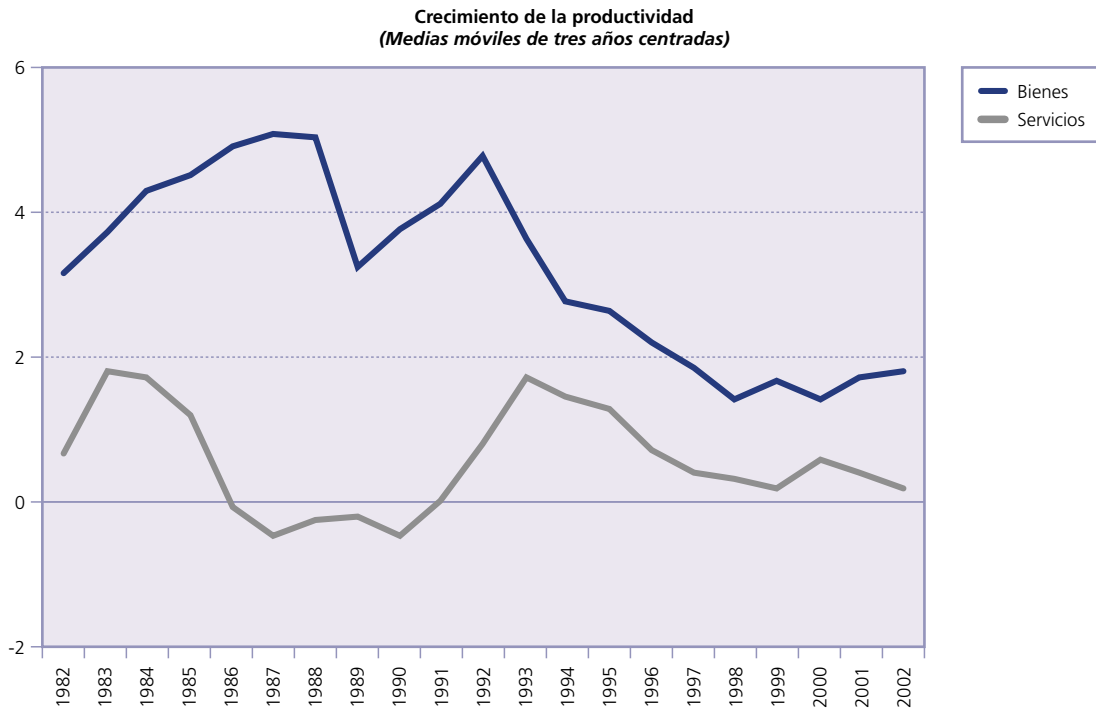
CUADRO N.º 8

ESPAÑA: DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO 1980-2003 (Tasas medias de crecimiento de la producción, el empleo y la productividad en los servicios y los bienes)

	SERVICIOS			BIENES		
	Producción	Empleo	Productividad	Producción	Empleo	Productividad
1980-1989.....	3,26	2,67	0,46	2,14	-1,60	4,47
1990-1999.....	2,82	1,96	0,71	1,88	-0,80	2,92
1980-2003.....	4,10	3,22	0,50	2,40	-0,95	4,36
	BIENES					
	Industria			Agricultura		
	Producción	Empleo	Productividad	Producción	Empleo	Productividad
1980-1989.....	2,12	-0,80	3,15	2,23	-2,80	6,00
1990-1999.....	2,07	0,20	1,83	0,96	-2,80	5,00
1980-2003.....	2,60	-0,04	2,67	1,45	-2,30	5,00

Fuente: INE, Contabilidad Nacional.

**GRÁFICO 9
CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN BIENES Y SERVICIOS**



Fuente: Elaboración propia. Datos del INE, Contabilidad Nacional.

a destacar. El primero, que las mayores diferencias se dieron en la década de los ochenta y hasta los primeros noventa, motivadas por la distinta evolución del empleo y por las ganancias en eficiencia (incorporación de tecnología, capitalización) de los sectores productores de bienes. El segundo, que en los últimos años se ha producido una evidente aproximación entre ambas trayectorias en una línea tendencial de baja productividad, una aproximación que incluso es más marcada cuando se toma sólo como referencia a la industria, en lugar de a ésta y a la agricultura.

Como factores explicativos están, por una parte, la importante creación de empleo que se ha producido en los últimos años, elemento explicativo importante puesto que nos estamos refiriendo a la productividad aparente del trabajo, y por otra, que, aunque en la economía española no se realizó en el pasado, se está realizando ahora un esfuerzo tecnológico importante en comparación con otros países, a lo que se suma una capitalización moderada.

El gráfico 10 refleja la distinta aportación que han hecho al crecimiento de la productividad los servicios y los bienes, y los servicios y la industria, donde se advierte que en determinados años (1986-1990) los servicios tuvieron una contribución negativa. En los últimos años contemplados en el gráfico (2000-2002) la aportación de los servicios ha venido decreciendo de nuevo.

¿Todas las actividades de servicios muestran una baja productividad?

En las comparaciones internacionales realizadas anteriormente, ya hemos destacado que existen diferencias entre las distintas ra-

mas en cuanto al comportamiento de la productividad aparente del trabajo. En el caso de España, la primera distinción a realizar es entre los servicios de mercado y los de no-mercado. El gráfico 11 muestra, en su parte superior, las diferencias que se aprecian entre los niveles de productividad de ambos bloques de servicios, con ventaja siempre para los de mercado, sujetos generalmente a la competencia y con estímulos para incorporar tecnologías e innovación. Su VAB incorpora, por otra parte, componentes distintos de los costes salariales. En la parte inferior del gráfico se recogen las tasas de crecimiento estimadas para la productividad en estos dos bloques, cuyo comportamiento muestra fuertes variaciones en el caso de los servicios de mercado, lo que se vincula a las fluctuaciones cíclicas que se están manifestando cada vez más en el conjunto de actividades (Cuadrado y Ortiz, 2001) y a los propios cambios de la ocupación.

Un análisis más detallado de las variaciones que experimenta la productividad en las distintas ramas de servicios resulta ahora del

mayor interés. Especialmente para comprobar si ya se están percibiendo en España algunos de los cambios y el creciente dinamismo de ciertas ramas de servicios. Realizar este ejercicio presenta, como dificultad principal, la carencia de datos homogéneos y muy desagregados por ramas de servicios. En este sentido, hemos tenido que ajustar nuestro análisis a los datos disponibles para el período 1986-1995, por una parte, y al período 1996-2000, por otra. En el primer caso contábamos con deflatores de precios por ramas. En el segundo hemos aplicado como *proxy* el deflactor de los servicios. No ha sido posible operar con información más detallada por ramas, lo que impide separar, por ejemplo, las comunicaciones de los transportes y los servicios a empresas de las actividades inmobiliarias, y estudiar con detalle la rama de «otros» servicios.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, el cuadro n.º 9 ofrece las tasas de crecimiento medio anual, en valores constantes, de una serie de ramas de servicios de mercado y de no-mercado. De la observación de los datos obtenidos se

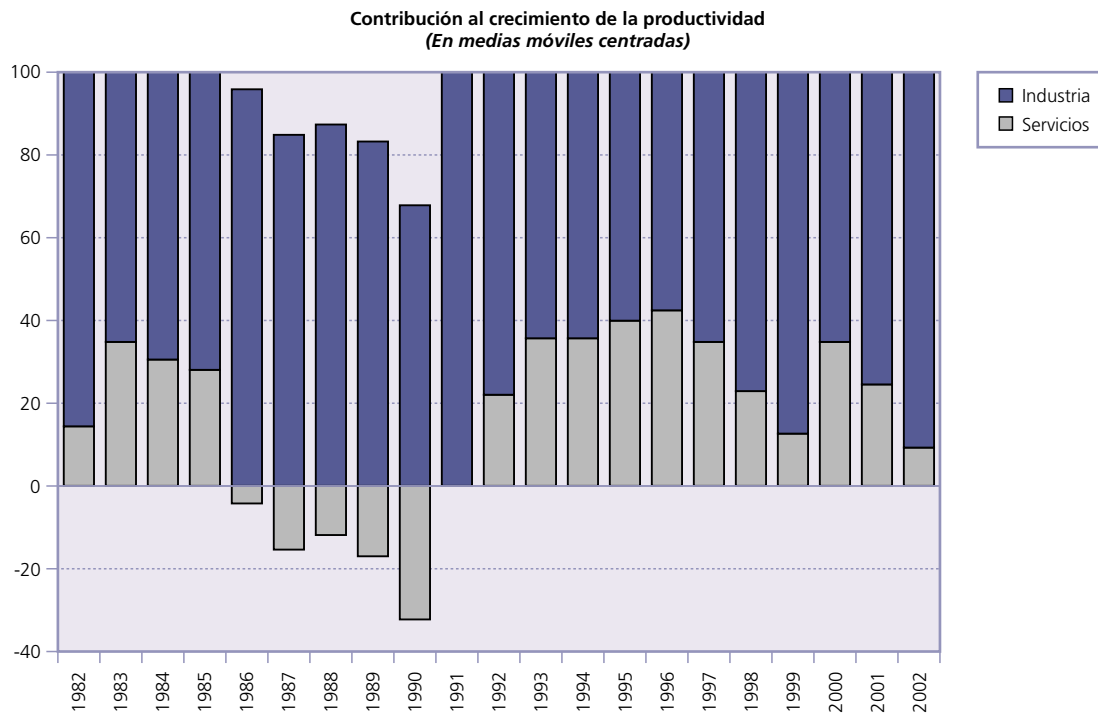
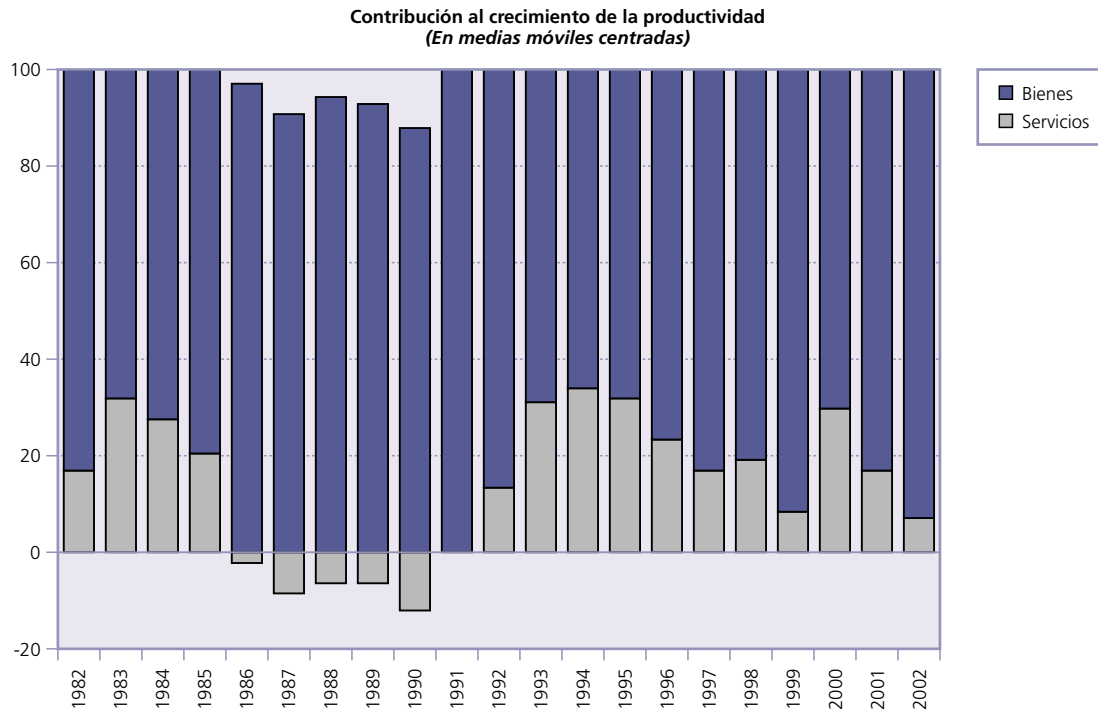
CUADRO N.º 9

CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LOS SERVICIOS EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA
(Tasas de crecimiento medio anual)

Tasas de crecimiento	1986-2000	1985-1990	1991-2000	1986-1995	1996-2000
Servicios destinados a la venta	5,90	6,85	5,42	7,27	3,15
Comercio, recuperación y reparación ...	5,56	6,73	4,98	7,00	2,70
Restaurantes y alojamientos	7,36	9,42	6,33	8,93	4,22
Transportes y comunicaciones	7,56	9,87	6,40	9,24	4,19
Servicios financieros	7,63	13,69	4,61	8,89	5,11
Alquileres y servicios a empresas	1,97	-0,66	3,29	2,39	1,15
Otros	5,18	6,74	4,40	6,27	3,00
Servicios no destinados a la venta	5,90	7,40	5,14	7,02	3,64
AA.PP.	5,79	6,81	5,28	6,72	3,93
Investigación y enseñanza	6,18	7,54	5,51	7,50	3,55
Sanidad	6,11	7,85	5,24	7,36	3,61
Otros	5,66	7,05	4,96	6,41	4,15

Fuente: INE, Contabilidad Nacional.

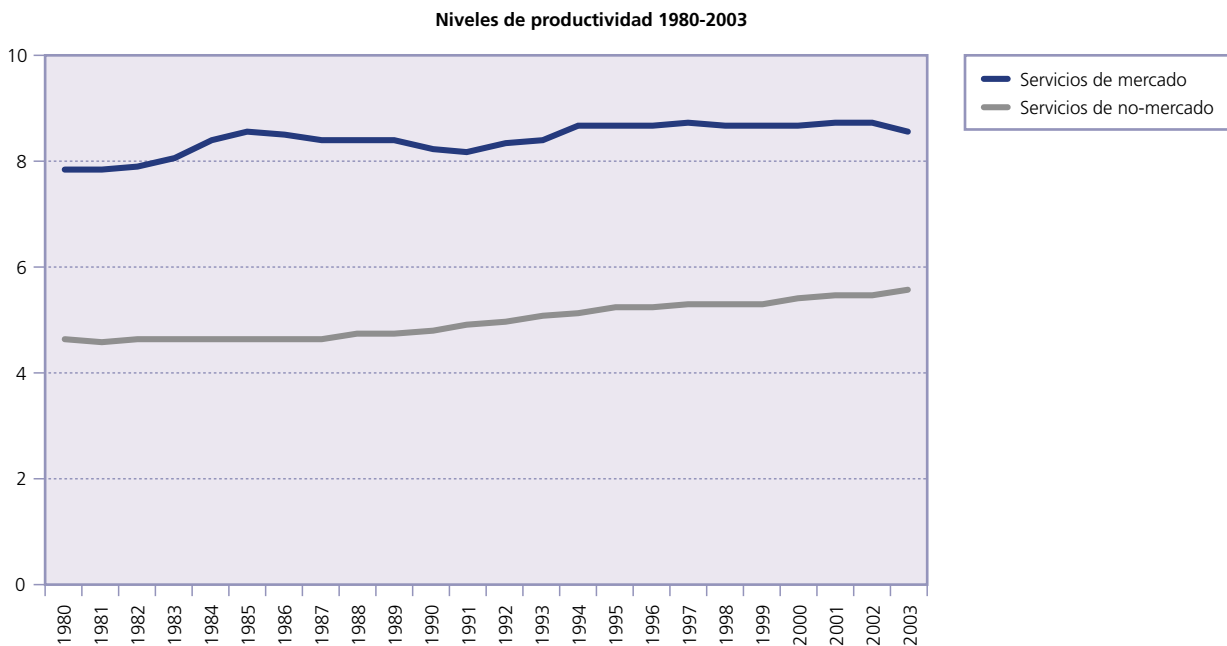
GRÁFICO 10
CONTRIBUCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS AL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Contabilidad Nacional.

GRÁFICO 11

NIVELES DE PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN SERVICIOS DE MERCADO Y DE NO-MERCADO



Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Contabilidad Nacional.

deduce que las ramas de servicios financieros (en el período 1996-2000) y la de transportes y comunicaciones (particularmente entre 1986-1995) muestran tasas superiores o iguales a la media de aumento de la productividad en el conjunto de la economía española, y bastante por encima de la media de los servicios, que incluso disminuye en el segundo de los periodos citados. Sorprende el valor negativo del sector «alquileres y servicios a empresas», aunque la explicación radica con seguridad en el primero de dichos componentes (la actividad inmobiliaria), objeto de estimación en contabilidad nacional.

Resulta llamativa, asimismo, la tasa de crecimiento negativo de los servicios de «comercio, recuperación y reparación» en el segundo período, seguramente motivada por el aumento de la ocupación a

la que se ha hecho referencia en el apartado III de este artículo. Y no sorprende tanto, aunque requeriría un estudio más afinado, la mejora que se observa en «restaurantes y alojamientos», cuya tasa de incremento de la productividad en valores constantes en el período 1996-2000 alcanza el 0,80 por 100, igualando la media de la economía española en su conjunto.

Estos resultados no permiten extrapolar al caso español algunos de los síntomas positivos que antes hemos señalado como existentes al comparar la evolución de la productividad en varias ramas de servicios de países de la OCDE. Es muy probable que un estudio con más y mejor información (por ejemplo, desagregando las cifras de algunas ramas productivas, diferenciando las comunicaciones de los transportes

y servicios anexos, profundizando en las actividades que componen los servicios a empresas, etcétera) permitiera detectar si la incorporación de las TIC a los servicios y la capitalización más intensa que se viene produciendo en varias actividades de servicios están dando ya como resultado unos niveles de productividad más altos y unas tasas de crecimiento bastante más elevadas que la media de los servicios. Todo ello sin olvidar, por supuesto, el carácter criticable del indicador de productividad del factor trabajo en su aplicación a los servicios.

V. NOTAS FINALES A DESTACAR

Cada una de las tres preguntas que nos habíamos planteado al principio del artículo tiene respuestas bastante claras, aunque

con numerosas matizaciones. A modo de síntesis, hay que destacar los siguientes puntos:

1. El sector servicios español ha ganado cada vez más peso dentro de la economía nacional, tanto por su contribución al valor añadido bruto como por su capacidad de generar ocupación.

— Hay que tener muy en cuenta que el diferencial de precios del sector con respecto al resto hace que el del VAB a precios corrientes sea mucho más importante al estimarlo en valores constantes.

— De hecho, al comparar los valores del VAB a precios constantes de 1970 con los de 2002, la ganancia del sector en puntos porcentuales es sólo de 5,5 puntos, frente a los casi 22 que avanza al tomar cifras a precios corrientes.

2. Los servicios han sido, y siguen siendo, el gran sector generador de ocupación de nuestro país: 3.536.600 personas ocupadas más entre 1990 y 2003, frente a 44.500 ocupados más en la industria y una pérdida de 563.100 empleos en el sector agrario. Al profundizar en el tema, se han aportado algunas características del incremento de la ocupación en los servicios:

— Todas las ramas de servicios han contribuido a dicho aumento, pero los servicios a empresas (incremento del 208 por 100 en el período) y los servicios sanitarios ocupan una posición particularmente destacable. Les siguen el comercio al por menor, la educación y las administraciones públicas.

— Se están produciendo cambios muy significativos en la estructura del sector servicios que marcan tendencias que continuarán en el futuro.

— Las exigencias en términos de cualificación son cada vez más altas, y no sólo en aquellas actividades que presumiblemente requieren personal con un mayor nivel de conocimientos, sino en todas las ramas de servicios. Constituye un cambio muy importante en relación con la tónica dominante en el sector hace varias décadas.

— El nivel de educación de los que acceden a las nuevas ocupaciones es cada vez más elevado. Los estudios universitarios constituyen un requisito de partida en los servicios a las empresas y en los servicios sociales.

— Persiste una alta temporalidad en los contratos (27 por 100 del total de asalariados del sector). El 61,5 por 100 de dichos contratos tiene una duración comprendida entre uno y seis meses.

— El trabajo a tiempo parcial ha aumentado apreciablemente en los servicios entre 1990 y 2003, en razón del puesto y la actividad ofrecidas, pero también motivado por razones familiares y personales.

— Las mujeres representan alrededor del 50 por 100 del total de ocupados del sector, con tendencia a aumentar tanto en el ámbito de los asalariados como en cuanto a los autónomos. Su presencia e incorporaciones son dominantes en los servicios personales y en los sociales (sanidad, educación, administraciones públicas).

3. La productividad del factor trabajo en los servicios es, efectivamente, más baja que en el resto de los sectores, y aumenta con lentitud. Es éste un rasgo común a muchos países, aunque sujeto cada vez más a controversia. En el caso español:

— La tasa de incremento de la productividad en los servicios (1980-2001) ha sido, globalmente, más de ocho veces inferior que la de producción de bienes. El diferencial muestra la influencia de las fluctuaciones cíclicas y una tendencia a reducir distancias.

— La estimación que se realiza del VAB de los servicios de no mercado impulsa a la baja la productividad media del trabajo del sector. Los servicios de mercado mantienen un nivel que siempre es más alto, aunque inferior al de la industria.

— Los servicios financieros, los de transportes y comunicaciones, y la restauración y los alojamientos son las actividades que han registrado tasas de aumento de la productividad más elevadas.

— Estos resultados no permiten extrapolar al caso español algunos de los interesantes cambios que se observan en la productividad por ramas en otros países de la OCDE gracias a la incorporación de las TIC y más capital por trabajador.

Algunos de los resultados obtenidos al intentar dar respuesta a las tres grandes preguntas que nos habíamos planteado conducen, sin duda, a plantearse otras y, sobre todo, algunos «¿por qué?» en relación con los resultados alcanzados y con respecto a algunas peculiaridades, cuando menos aparentes, de la economía española. Quedan así abiertos algunos interrogantes que requieren un más profundo análisis.

NOTAS

(*) Agradezco muy especialmente a Raquel Llorente y Andrés Maroto, investigadores de Servilab (Instituto U. de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá), su eficaz ayuda y comentarios en la elaboración de los apartados 3 y 4, respectivamente, de este artículo.

(1) Al utilizar datos de Eurostat y de la OCDE, las cifras referidas a España muestran algunas diferencias con respecto a las que ofrece nuestra Contabilidad Nacional, en cuanto al VAB, y la *Encuesta de población activa*, respecto a la ocupación. En ambos casos, tales diferencias no son muy relevantes.

(2) CUADRADO (1992 y 2003); CUADRADO y otros (1999); CUADRADO, IGLESIAS y otros (2003); CUADRADO y RUBALCABA (2000).

(3) Se toma como referencia la serie basada en la Contabilidad Nacional, con datos en millones de euros constantes de 1995, repartiendo entre los cuatro grandes sectores el VAB estimado para los servicios de intermediación financiera. Ambos porcentajes se reducen algo menos de dos puntos si no se considera esta última partida.

(4) Esta contención se manifiesta en el defactor del producto interior bruto.

(5) En este apartado tomamos siempre como referencia, a efectos de comparación, las cifras de los segundos trimestres de cada año. Se ha pretendido, así, aproximarnos al máximo al momento actual, pero realizando adecuadamente las comparaciones entre los años de inicio y cierre del período, así como de todos los años intermedios.

(6) En esta rama se incluyen desde servicios de apoyo a las empresas para resolver determinadas necesidades calificadas convencionalmente como rutinarias (limpieza y vigilancia, por ejemplo) hasta servicios de gran importancia estratégica que están ligados a la innovación, la mejora de la eficiencia de las empresas y la conquista de nuevos mercados (diseño, análisis de mercados, desarrollos tecnológicos, auditorías de gestión, consultoría técnica, etcétera).

(7) Puede verse la distribución de los ocupados autónomos y asalariados, públicos y privados, en el sector servicios, en cuadro n.º A.1 del anexo. Las cifras de autónomos incluyen a los empleadores y a los empresarios sin asalariados. Se excluyen, por su escasa presencia y su dispar naturaleza, los miembros de cooperativas y las personas dedicadas a actividades calificadas como ayudas familiares.

(8) «Informe sobre el auto-empleo en España». Realizado por un equipo de Servilab bajo la dirección del Dr. Carlos IGLESIAS, 2002, para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Policopiado.

(9) Sobre el tema de la productividad en los servicios y sus dificultades de medición, pueden verse: GRILICHES (1992); DE BANDT (1991); GADREY, NOYELLE y STANBACK (1992). En el caso español: MARTÍNEZ SERRANO y PICAZO (2000);

GONZÁLEZ MORENO (1997); CUADRADO y DEL RIO (1992); CUADRADO (2003).

(10) En el sector sanitario, la productividad podría medirse a través de indicadores muy distintos de la división entre valor añadido y trabajadores u horas trabajadas. En los hospitales, el número y ocupación de las camas, el número de operaciones efectuadas y el número de visitas médicas constituyen posibles indicadores, todos ellos con sus problemas. Algo parecido sucede en transportes, al utilizar indicadores de número de pasajeros por km recorridos; o volumen de tm por km recorrido, etcétera.

(11) Un tercer hecho, que no vamos a ilustrar pero que tiene obviamente efectos, es que el empleo en el sector servicios durante el período 1990-2000 creció menos que en el período precedente. De todas formas, registró siempre tasas positivas, y en algunos casos (Holanda, Corea, EE.UU., España...) bastante elevadas.

(12) Los servicios relacionados con la salud, la cultura y ciertos servicios personales suelen orientarse, predominantemente, al mercado local o regional y, desde luego, no sufren la competencia internacional. Sin embargo, las inversiones por parte de empresas internacionales y el desarrollo de redes de empresas y/o franquicias pueden romper esta situación en alguna medida.

BIBLIOGRAFÍA

BAUMOL, W. J. (1967), «Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis», *American Economic Review*, volumen 57, 3 junio: 415-426.

CUADRADO ROURA, J. R. (1992), «El sector servicios», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 50: 258-294.

— (2003), «Expansión y dinamismo del sector servicios»; *ICE*, 811, diciembre: 273-296.

CUADRADO ROURA, J. R., y DEL RIO, C. (1992), *Los servicios en España*, Ed. Pirámide, Madrid.

CUADRADO ROURA, J. R.; IGLESIAS FERNÁNDEZ, C., y otros (2003), *Cambio sectorial y desempleo en España*, Fundación BBVA, Madrid.

CUADRADO ROURA, J. R., y ORTIZ V. ABARCA, A. I. (2001), «Business cycle and service industries. General trends and the Spanish case», *The Service Industries Journal*, vol. 21, número 1, enero: 103-122.

CUADRADO ROURA, J. R., y otros (1999), *El sector servicios y el empleo en España. Evolución*

reciente y perspectivas de futuro, Fundación BBVA, Madrid.

CUADRADO ROURA, J. R., y RUBALCABA BERMEJO, L. (2000), *Los servicios a empresas en la economía española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

CUADRADO ROURA, J. R.; RUBALCABA, L., y BRYSON, J. (2002), *Trading Services in the Global Economy*; E. Elgar Publ., Cheltenham, UK, y Northampton, USA.

DE BANDT, J. (1991), *Les Services*, Economica, París.

GADREY, J.; NOYELLE, T., y STANBACK, T. (1992), *La productivité dans les services aux Etats-Unis et en France*, Ministère de la Recherche, París.

GONZÁLEZ MORENO, M. (1997), *Los servicios en la economía española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

GRILICHES, Z. (1992), *Output Measurement in the Service Sector*; University of Chicago Press for NBER, Chicago.

MAÑAS ALCÓN, E. (2000), «Los servicios ante los cambios en la organización familiar», *ICE*, número 783.

MAÑAS ALCÓN, E. (dir. y coord.); GABALDÓN, P., y CUADRADO, J. R. (2002), *El consumo de servicios en los hogares españoles*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

MARTÍNEZ SERRANO, J. A., y PICAZO, A. J. (2000), «La productividad en los servicios», *ICE*, número 787, septiembre-octubre: 127-139.

RUBALCABA, L. (1999), *Business Services in European Industry. Growth, Employment and Competitiveness*, European Commission, Bruselas.

OCDE (2002a), STAN Database.

— (2002b), *Measuring the Information Economy*, París.

— (2003), *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, París.

OULTON, N. (1999), *Must the Growth Rate Decline?-Baumol's Unbalanced Growth Revisited*, Bank of England, Londres.

VON WACHTER, T. (2001), «Employment and productivity growth in service and manufacturing sectors in France, Germany and the US», *Working Paper*, European Central Bank, marzo.

WÖLF, A. (2003), «Productivity growth in service industries: An assessment of recent patterns and the role of measurement», *STI Working Papers 2003/7*, Polic.

ANEXO

CUADRO N.º A.1

**EMPLEO SEGÚN SU SITUACIÓN PROFESIONAL PARA CADA UNA DE LAS GRANDES RAMAS DE SERVICIOS
(Miles de personas)**

	<i>Autónomos</i>	<i>Asalariado sector público</i>	<i>Asalariado sector privado</i>	<i>Asalariados</i>	<i>Ocupados totales</i>
HOMBRES					
1990:					
Servicios de distribución	661.053	224.896	1.026.666	1.251.563	1.988.586
Servicios de producción	77.600	12.655	381.674	394.330	479.705
Servicios sociales	26.353	803.015	71.461	874.476	903.221
Servicios personales.....	190.100	71.366	452.580	523.946	761.158
Total Servicios.....	955.107	1.111.932	1.932.382	3.044.314	4.132.670
Total.....	1.948.193	1.319.642	5.237.253	6.556.895	8.861.708
2003:					
Servicios de distribución	597.900	121.700	1.451.200	1.572.900	2.211.300
Servicios de producción	180.800	6.800	606.500	613.300	801.400
Servicios sociales	36.900	1.094.100	164.400	1.258.500	1.298.100
Servicios personales.....	238.100	63.100	703.700	766.800	1.021.900
Total Servicios.....	1.053.700	1.285.700	2.925.800	4.211.500	5.332.700
Total.....	1.972.100	1.370.200	6.763.800	8.134.000	10.278.800
MUJERES					
1990:					
Servicios de distribución	263.997	56.240	463.827	520.067	909.997
Servicios de producción	15.415	4.137	172.237	176.374	199.525
Servicios sociales	18.822	700.043	157.451	857.493	883.597
Servicios personales.....	105.125	48.908	685.183	734.091	934.043
Total Servicios.....	403.358	809.327	1.478.699	2.288.026	2.927.162
Total.....	609.404	828.815	2.155.065	2.983.879	4.048.196
2003:					
Servicios de distribución	263.600	38.300	1.055.100	1.093.400	1.420.600
Servicios de producción	89.300	9.700	655.800	665.500	763.100
Servicios sociales	47.100	1.245.400	449.700	1.695.100	1.748.700
Servicios personales.....	169.700	39.100	1.069.500	1.108.600	1.328.300
Total Servicios.....	569.700	1.332.500	3.230.100	4.562.600	5.260.700
Total.....	733.500	1.345.800	4.094.300	5.440.100	6.387.300

Nota: Los autónomos son la suma de los empleadores y los empresarios sin asalariados; quedan fuera por tanto, debido a su escasa presencia y su dispar naturaleza, los miembros de cooperativas y las personas dedicadas al desarrollo de ayudas familiares.
Fuente: EPA, segundos trimestres 1990 y 2003.

Resumen

En este trabajo se analizan dos de los aspectos más relevantes del proceso de liberalización en los servicios de telecomunicaciones en la Unión Europea: la evolución de los precios y la de la concentración. La utilización de distintas cestas de servicios muestra en qué medida se está produciendo una convergencia en precios entre los países europeos, mientras que el análisis de las cuotas de mercado y del número de empresas deja abierta la discusión sobre un posible exceso de entrada en el sector. El trabajo finaliza sugiriendo algunas ideas sobre los retos a los que se enfrenta la regulación futura del sector.

Palabras clave: liberalización telecomunicaciones, evolución precios, evolución concentración, regulación.

Abstract

In this article we analyse two of the most significant aspects of the process of liberalisation of telecommunications services in the European Union: the trends in prices and concentration. The use of different baskets of services shows to what extent convergence in prices is taking place between European countries, while analysis of market shares and the number of companies leaves discussion open on a possible excess entry into the sector. The article concludes by suggesting some ideas on the challenges facing future regulation of the sector.

Key words: telecommunications liberalisation, price trends, concentration trends, regulation.

JEL classification: L12, L51, L96.

CONVERGENCIA EN PRECIOS Y COMPETENCIA EN LAS TELECOMUNICACIONES EUROPEAS

Cipriano QUIRÓS ROMERO
Diego RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

Las actividades de telecomunicaciones se han erigido en los últimos años en protagonistas destacadas del panorama económico. Su creciente incidencia en la actividad diaria de los individuos y las empresas se une al hecho de que el período de expansión de la segunda mitad de la década de los noventa, y la posterior crisis económica internacional, se consideraran vinculados al creciente uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). En paralelo a esta evolución, el análisis económico en torno a las telecomunicaciones ha crecido considerablemente en los últimos años. De hecho, el notable dinamismo en el comportamiento de estas actividades proporciona constantemente nuevos temas para analizar, y también puede convertir rápidamente en desfasadas algunas discusiones que se mantenían hasta muy recientemente.

En este trabajo se revisa la situación competitiva del sector de prestación de servicios de telecomunicaciones en la Unión Europea. El análisis se hace para la UE-15, sin incluir por tanto a los nuevos socios. Ello es debido a la menor disponibilidad de información para estos últimos, así como a las obvias diferencias entre ambos grupos de países, condicionadas en gran medida por la aplicación más tardía del marco regulador en los países de la última ampliación (1).

El análisis de la situación competitiva constituye una cuestión muy amplia y compleja, que aquí se circunscribe a dos aspectos centrales: la evolución de los precios y de las cuotas de mercado. De ese modo, el segundo apartado aborda el resultado que normalmente se considera más exitoso en el proceso de liberalización: la reducción de los precios. Asimismo, se analiza en qué medida han disminuido las notables diferencias iniciales en los precios entre países y entre servicios. En el tercer apartado se amplía el análisis con el estudio de la evolución de las cuotas y del número de empresas. Esto permite introducir la discusión sobre un posible exceso de entrada en el sector. El trabajo concluye con algunas reflexiones sobre los retos a los que se enfrenta la regulación de los servicios de telecomunicaciones en la Unión Europea.

II. LA EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS

La evolución de los precios de los servicios de telecomunicaciones es, sin duda, un elemento determinante para juzgar los resultados del proceso de liberalización de las telecomunicaciones llevado a cabo en la Unión Europea. La introducción de un marco competitivo en un mercado caracterizado hasta mediados de la década de los noventa por una situación de suministro en régimen de monopolio, salvo alguna excepción, alentó unas expectativas de fuertes

reducciones de precios. Esa previsión se basaba tanto en la introducción de comportamientos competitivos en el mercado como en la transmisión a los precios finales de las mejoras de eficiencia productiva de las empresas, fruto de un proceso de reestructuración interna de las operadoras preestablecidas que, en algunos casos, se había iniciado en los años previos a la apertura del mercado. De hecho, el análisis de las diferencias en los niveles medios de eficiencia para las principales operadoras de telecomunicaciones de la OCDE (Quirós y Rodríguez, 2002b) permite constatar que la liberalización ha actuado como un incentivo a la mejora de la eficiencia de las empresas.

El estudio de la evolución de los precios de los servicios de telecomunicaciones en la Unión Europea requiere tener en consideración varios aspectos. En primer lugar, el carácter multiproducto de la oferta dificulta la correcta identificación de los precios, que pueden integrar diferentes servicios, como el servicio de conexión o distintos tipos de llamadas. A ello se añade que el proceso de apertura del mercado ha venido acompañado de cambios en la estructura de fijación de las tarifas por parte de las operadoras. La aparición de «abanicos» de tarifas, incluyendo descuentos sobre los precios oficiales y distintos esquemas de discriminación (horaria, por consumidores, por volumen, etc.) supone una dificultad adicional a la hora de realizar comparaciones de precios entre países (Xavier, 1998).

En segundo lugar, la estructura de tarifas previa al proceso de liberalización estaba alejada de la estructura de costes asociada a los distintos servicios suministrados. De hecho, algunos servicios podían operar en situación de pérdidas, que quedaban compensa-

das por los altos márgenes fijados en otros. Esta subsidiación cruzada entre servicios, difícilmente justificable en un mercado en competencia, ha obligado a una reestructuración de los precios de los servicios para acercarlos a la estructura de costes, lo que ha determinado en muchas ocasiones evoluciones claramente divergentes de los mismos. Al mismo tiempo, ello ha permitido un acercamiento a reglas óptimas de tarifación, al vincular los precios de los servicios con la elasticidad-precio de la demanda (2).

En tercer lugar, la evolución de los precios en cada mercado nacional está ligada a las alteraciones de su marco regulador, que, si bien comparte un sustrato común, ha seguido una cronología diferente en los distintos países de la Unión Europea. Téngase en cuenta que las decisiones de los órganos reguladores nacionales del mercado, en especial las relativas a la regulación de los precios de interconexión, son elementos estrechamente vinculados con la evolución de los precios finales.

En cuarto lugar, la evolución de los precios de los servicios de telecomunicaciones depende de la transmisión de las reducciones en costes derivadas de avances tecnológicos y de reorganizaciones en el seno de las empresas. Aunque, naturalmente, el marco regulador debe incentivar esa transmisión, resulta revelador el trabajo de Phillips (2002), que constata cómo en Estados Unidos la reducción de precios fue mayor en el período de monopolio de AT&T que tras la introducción de competencia entre las operadoras, lo que estaría justificado por los notables incrementos de productividad en el período monopolista.

En este trabajo se ha optado por presentar la información de

los precios de manera agregada, lo que permite una comprensión más global de su evolución. Para ello se utiliza información relativa a cestas de servicios de telecomunicaciones para diferentes tipos de usuarios. Esta metodología, empleada originariamente por la OCDE para describir las tendencias en los precios en este sector desde principios de la década de los noventa, ha sido aplicada en estudios recientes para el área de la Unión Europea (Comisión Europea, 2003). A nuestro juicio, esta presentación de los precios permite aproximar de manera más adecuada los efectos del proceso de liberalización sobre los consumidores finales. La información distingue dos tipos básicos de usos, residencial y de empresas, subdivididos a su vez en distintas cestas en función de la utilización más o menos intensa de los diferentes servicios. Esta última característica amplía la información sobre precios respecto a otros estudios (OCDE, 2003), al captar diferentes comportamientos de los precios en función de la composición de las cestas utilizadas.

No obstante, es necesario señalar algunos de los inconvenientes de la aproximación elegida, en cierto modo ya anticipados antes. Su principal deficiencia es que utiliza las tarifas *oficiales* de las operadoras dominantes en los distintos mercados nacionales. De esta manera, ignora las prácticas de tarifación empleadas por la mayoría de operadoras, que implican descuentos efectivos en el precio final, en algunos casos muy elevados, sobre los precios *oficiales*. Adicionalmente, estos precios no tienen en consideración los diferenciales de precios aplicados por los nuevos entrantes en su competencia con las operadoras preestablecidas. Naturalmente, en la medida en que la evolución de los precios del conjunto de las ope-

radoras de cada mercado nacional sea similar, hecho en principio esperable, este problema no sería relevante para el análisis aquí realizado, basado en la evolución, y no en los niveles relativos de precios dentro de cada país.

En el gráfico 1 se muestra la evolución seguida por tres tipos de cestas, para usuarios residenciales y para empresas. La primera cesta sólo incorpora información de la cuota de abono y de instalación de línea. Para los usuarios residenciales, la cesta 2 se basa en la estructura de gasto de un usuario con baja utilización del servicio, donde gran parte de las llamadas realizadas son de ámbito nacional y, dentro de ellas, la mayoría son locales. La tercera cesta implica un alto uso de todos los tipos de llamadas (locales, nacionales e internacionales), además de un uso también elevado de Internet. Respecto a la franja horaria de utilización del servicio, en el caso de la cesta 2 el porcentaje de llamadas en horario reducido (fines de semana) es algo más elevado que en el caso de la cesta 3.

De modo similar, para los usuarios empresariales, la cesta 2 representa el comportamiento de una empresa pequeña, donde la mayoría de las llamadas son de ámbito local y nacional. Por su parte, la cesta 3 representa a empresas de tamaño mediano, con un porcentaje relevante de llamadas de carácter nacional e internacional. En ambas cestas se supone un uso relativamente alto de Internet. Respecto a la franja horaria de utilización, casi la totalidad de las llamadas son realizadas en horario punta.

Como se observa en el gráfico 1, los precios de los servicios de telefonía fija presentan una evolución claramente diferenciada según se trate de la parte fija

(cesta 1) o de la parte variable de la tarifa (cestas 2 y 3). En el primer caso, el incremento en el período 1993-2002 ha sido de un 40 por 100 para usuarios residenciales y de un 30 por 100 para empresas. La mayor parte de este incremento se produjo ya antes de la generalización del proceso de liberalización en la Unión Europea. Desde enero de 1998 a diciembre de 2002 el incremento fue de un 13 y un 14 por 100 respectivamente. En España, sin embargo, ese incremento se ha producido de modo acelerado en los últimos años, aunque se mantiene por debajo de la media del área de referencia durante todo el período analizado.

En el segundo caso, los precios de las llamadas, que representan la parte variable de la factura telefónica, han disminuido considerablemente. En el caso de un usuario de bajo consumo residencial la reducción media es de un 34 por 100, y para empresas pequeñas, de un 29 por 100 en el período 1993-2002. En el caso de utilización elevada del servicio telefónico (cesta 3), la disminución es de un 45 por 100 y un 60 por 100 para usuarios residenciales y empresas, respectivamente.

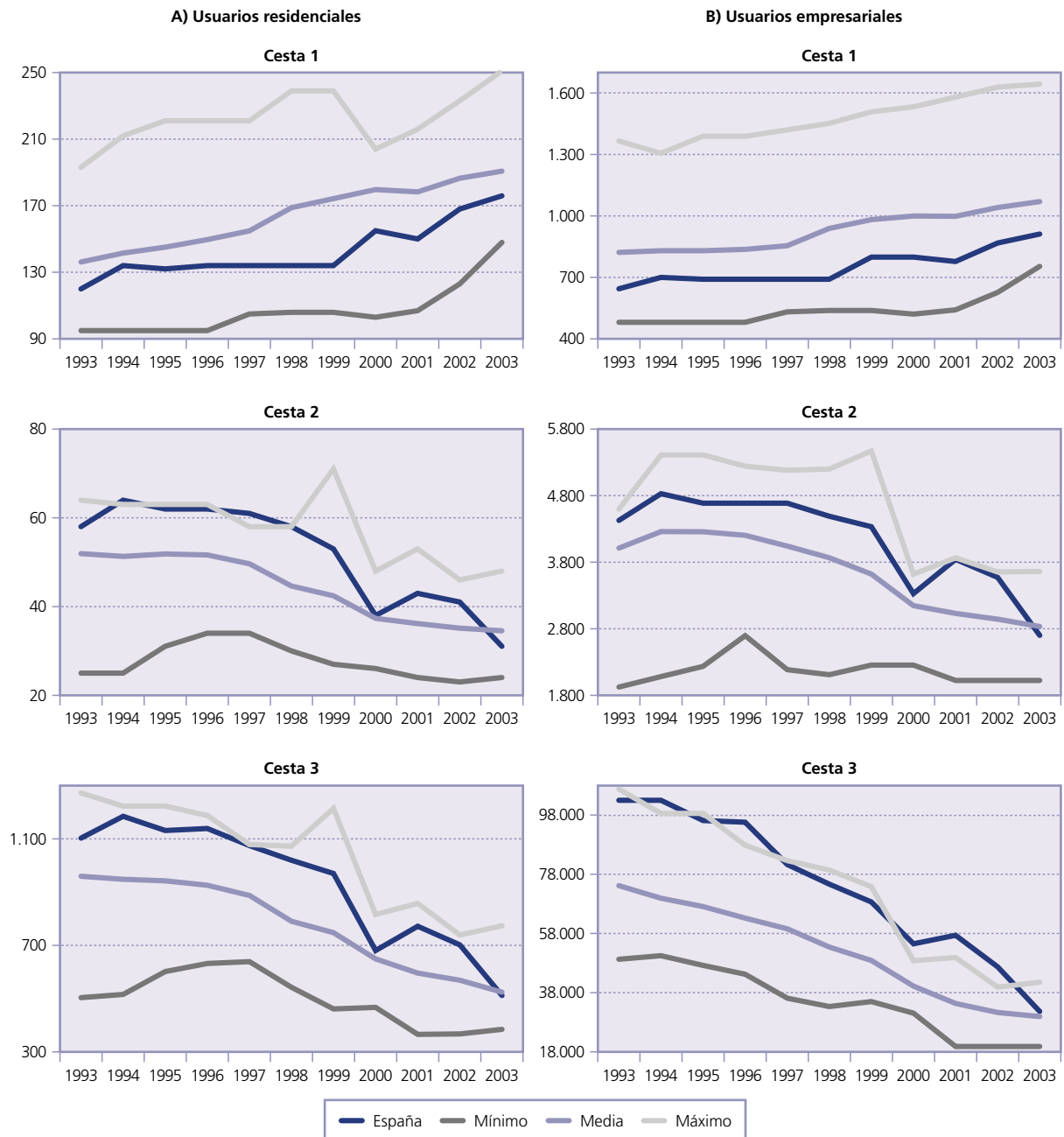
La evolución divergente del componente fijo y variable de las tarifas hace que el resultado final, en términos de precio medio, dependa de la intensidad en el uso del servicio. De ese modo, si se combinan las dos partes de la facturación (fija y variable) de los servicios telefónicos, los usuarios residenciales de telefonía fija con perfil de bajo consumo habrían experimentado un incremento en su factura telefónica de un 20 por 100 a lo largo del período analizado, que abarca desde enero de 1993 a diciembre de 2002. Por el contrario, en el caso de usuarios particulares con uso elevado de la

telefonía fija, se habría producido una reducción de un 35 por 100 en el coste de su factura. En el caso de las empresas, se habría producido una disminución de la factura telefónica tanto en las empresas pequeñas (un 19 por 100) como en las de mayor utilización de los servicios telefónicos (un 57 por 100).

El resultado de aumento del precio medio para usuarios residenciales de bajo consumo puede resultar llamativo, por lo que conviene recordar los sesgos de medición anteriormente referidos. En particular, es probable que la incorporación de información de planes de descuento aplicados respecto a las tarifas oficiales supusiera una reducción, en algunos casos importante, de los precios aquí mostrados.

La evolución de los precios pone de manifiesto la existencia de importantes diferencias entre los países de la Unión Europea. En el gráfico 1 se incluye información para los países que muestran mayores divergencias, en media para todo el período analizado, respecto al conjunto de la UE-15. Grecia es el país de la Unión Europea con menor cuota fija, mientras que Irlanda y Reino Unido son los países con mayores cuotas fijas para usuarios residenciales y empresas, respectivamente. Las llamadas de telefonía fija tienen los menores precios en Holanda (usuarios residenciales) y en Suecia (usuarios empresariales), mientras Portugal es el país con mayores precios para ambos tipos de usuarios. Los datos indican que aquellos países con menores precios en la cesta 1 son los que muestran generalmente un mayor precio en la cesta 3, lo que no es sino una constatación del fenómeno de subsidiación cruzada. En media, las diferencias de precios entre países «extremos» son casi del 100 por 100, con una ligera tendencia a recortarse.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE SERVICIOS DE TELEFONÍA FIJA EN LA UNIÓN EUROPEA



Notas:

- La cesta 1 incluye la conexión y el alquiler de línea para ambos tipos de usuarios.
- En usuarios residenciales, las cestas 2 y 3 se corresponden con el perfil de gasto de un usuario en el percentil 10 y 90 de la distribución de consumidores, respectivamente.
- En usuarios empresariales, la cesta 2 está formada fundamentalmente por llamadas nacionales y locales. En la cesta 3 las llamadas internacionales suponen alrededor de un tercio de las llamadas realizadas.
- Para el periodo 1993-2000 los datos se refieren a enero del año en curso. Para el periodo 2001-2003 corresponden a diciembre del año anterior. Los precios de las cestas están en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de Teligen (2003).

La evolución de los precios descrita sugiere que se ha podido producir un proceso de convergencia en precios entre los países de la Unión Europea. De hecho, hay algunos argumentos que apoyarían esa hipótesis de convergencia. Por un lado, la homogeneización del marco regulador, propiciado por las sucesivas directivas liberalizadoras. La regulación ha mantenido la reducción de los precios finales como uno de los medios básicos para mejorar el bienestar de los consumidores. Además, esa reducción se produce en un entorno de eliminación de los mecanismos de subsidiación cruzada, muy variable entre países, que originaban notables distorsiones en la estructura de los precios.

Por otro lado, los servicios de telecomunicaciones están sometidos a competencia internacional, aunque, como ocurre con otras actividades del sector servicios, ésta se encauza a través de la presencia de empresas extranjeras. Aunque la competencia se establece entre las empresas que proveen servicios (con red propia o no) en el mercado nacional, en muchas ocasiones los entrantes son empresas que operan también en otros países; de hecho, en muchas ocasiones son el *incumbent* en otro mercado nacional. De ese modo, sería posible que se trasladaran al mercado nacional ventajas de eficiencia inicialmente conseguidas en otros mercados. Naturalmente, las características diferenciales en la estructura de costes de las empresas entre países, derivadas, por ejemplo, de las diferencias en la densidad de población, o las diferencias en el nivel general de precios, son factores que, entre otros, hacen prever que esta convergencia en precios no será completa.

En el gráfico 2 se muestra la desviación típica para los precios

de las tres cestas analizadas en el período 1993-2002. En el caso de la cuota fija (cesta 1) se observa un amplio proceso de convergencia, tanto para empresas como para usuarios residenciales, prácticamente ininterrumpido en todo el período. En las cestas 2 y 3, aunque no de modo tan evidente, parece también existir un proceso de convergencia. Para los usuarios residenciales se ha producido un proceso de convergencia, truncado en parte por el comportamiento de los precios en el año 2000. En el caso de las empresas, ese proceso es también claro cuando se utiliza la cesta 2, mientras que parece producirse una ligera divergencia en la evolución de los precios recogidos en la cesta 3. Este último resultado se explica por las notables caídas en las llamadas internacionales en algunos países europeos en el año 2000, que acrecentó las diferencias relativas. La información más reciente indica, sin embargo, que este proceso continúa en la actualidad.

Como se ha indicado con anterioridad, los precios analizados se corresponden con los precios finales del operador dominante, que normalmente están regulados mediante algún procedimiento de *price cap*. Otros precios regulados, de gran importancia en la estructura de costes de las empresas entrantes, son los precios de interconexión. En el cuadro n.º 1 se muestra su evolución en el período 1998-2002, aproximada mediante los precios oficiales (3), recogidos en las ofertas de interconexión de referencia (OIR). Como puede observarse, el precio medio de interconexión ha registrado una disminución del 35 por 100 a lo largo del período considerado. Este valor se sitúa en el intervalo de reducción de las cestas de precios finales anteriormente referidas, ya que los precios medios recogidos en las cestas 2 y 3 disminuyeron, respectivamente, en un 23 y 36 por 100 (27 y 44 por 100) para los usuarios residenciales (empresas) en igual período. Al mismo tiempo,

CUADRO N.º 1

PRECIOS DE LOS SERVICIOS DE INTERCONEXIÓN Y DE TELEFONÍA MÓVIL EN LA UNIÓN EUROPEA

		1998	1999	2000	2001	2002
Media	Interconexión	1,70	1,60	1,48	1,26	1,09
	Móvil.....			69	65	55
Máximo	Interconexión	2,21	2,25	1,93	1,50	1,43
	Móvil.....			136	92	82
Mínimo	Interconexión	0,87	0,82	0,82	0,90	0,72
	Móvil.....			42	42	21
España	Interconexión	1,58	1,59	1,59	1,50	1,16
	Móvil.....			97	68	52
Desviación típica	Interconexión	0,22	0,24	0,21	0,16	0,18
	Móvil.....			0,28	0,24	0,33

Notas:

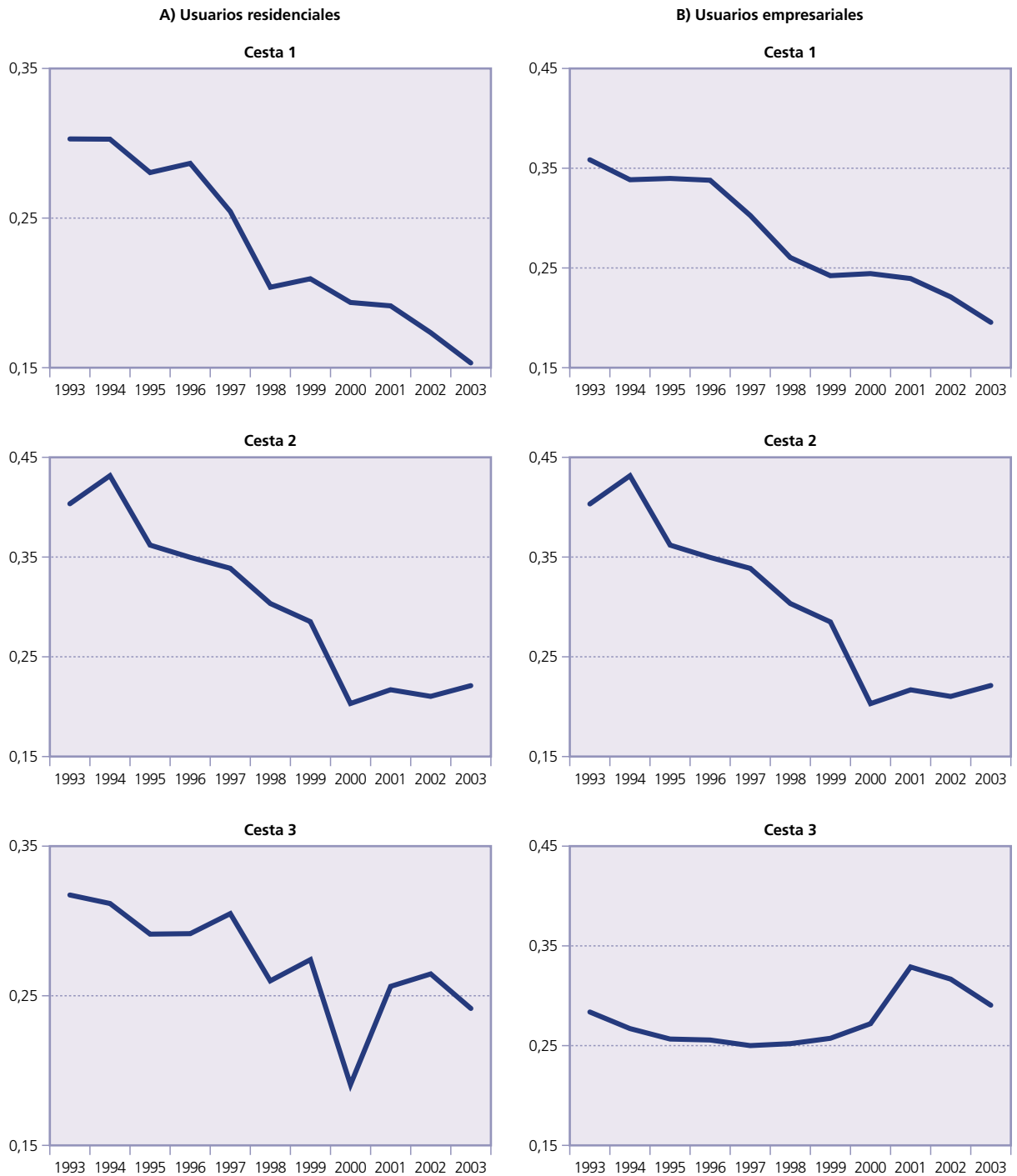
— Los datos de interconexión de tránsito simple se refieren al precio, en céntimos de euro por minuto, de una llamada de tres minutos de duración con terminación en red fija y en horario punta.

— En el caso de la telefonía móvil, el dato recoge el precio en euros de la cesta de un usuario profesional que realiza, en media, 106 llamadas por mes con un peso importante de las realizadas en hora punta. Están seleccionados los paquetes post-pago de las operadoras líderes más representativos en los distintos mercados nacionales para este tipo de usuario.

— Las desviaciones típicas han sido tomadas sobre los precios en logaritmos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (varios años).

GRÁFICO 2
DESVIACIÓN TÍPICA DE LOS PRECIOS DE TELEFONÍA FIJA EN LA UNIÓN EUROPEA



Notas:

- Para la definición de las cestas, ver las notas del gráfico 1.
- Las desviaciones típicas están tomadas sobre los valores en logaritmos de los precios de las cestas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Teligen (2003)

han disminuido las considerables disparidades iniciales en los precios de interconexión entre países de la Unión Europea.

La amplia literatura teórica sobre los procedimientos de determinación de los precios de interconexión (Arsmtrong, 2002) plantea que un precio de interconexión demasiado alto actúa de barrera a la entrada en el sector, mientras que tradicionalmente se sugiere que un nivel demasiado bajo desestimula el despliegue de nuevas infraestructuras por parte de las empresas entrantes. Aunque la evidencia empírica sobre los efectos de la regulación de los precios de interconexión es aún muy escasa, sorprende que los resultados obtenidos por Chang *et al.* (2003) indiquen que el mantenimiento de bajos precios de interconexión en Estados Unidos ha estimulado la inversión en infraestructuras, al favorecer la generación de mayores flujos de caja. Por el contrario, el análisis del caso europeo sugiere que en los países con mayores precios de interconexión se han dedicado mayores recursos a la inversión en infraestructuras (4).

Por último, como también se muestra en el cuadro n.º 1, los precios de la telefonía móvil presentan una tendencia decreciente. En el período 2000-2002 la reducción media para el conjunto de la Unión Europea alcanzó el 20 por 100. Sin embargo, esta reducción no ha supuesto un proceso de convergencia dentro de la Unión Europea, como evidencia el aumento de la desviación típica del conjunto de precios de este servicio entre los distintos países del área. En el caso de España, los precios de la telefonía móvil han experimentado una disminución del 46 por 100, considerablemente mayor que la del conjunto de la Unión Europea en el

mismo período. Una posible explicación a este comportamiento lo vincularía con la entrada del tercer operador de telefonía móvil en 1999, que supuso un considerable incremento de la competencia en un mercado caracterizado hasta entonces por una situación de duopolio.

La reducción de los precios en los servicios de telecomunicaciones descrita con anterioridad ha contribuido al control de la inflación en la Unión Europea. La contribución media (negativa), en términos del Índice de Precios de Consumo Armonizado, ha estado en torno a una décima interanual, pero fue especialmente relevante en el período 2000-2001, cuando alcanzó un nivel superior a las tres décimas.

III. MERCADOS Y COMPETENCIA

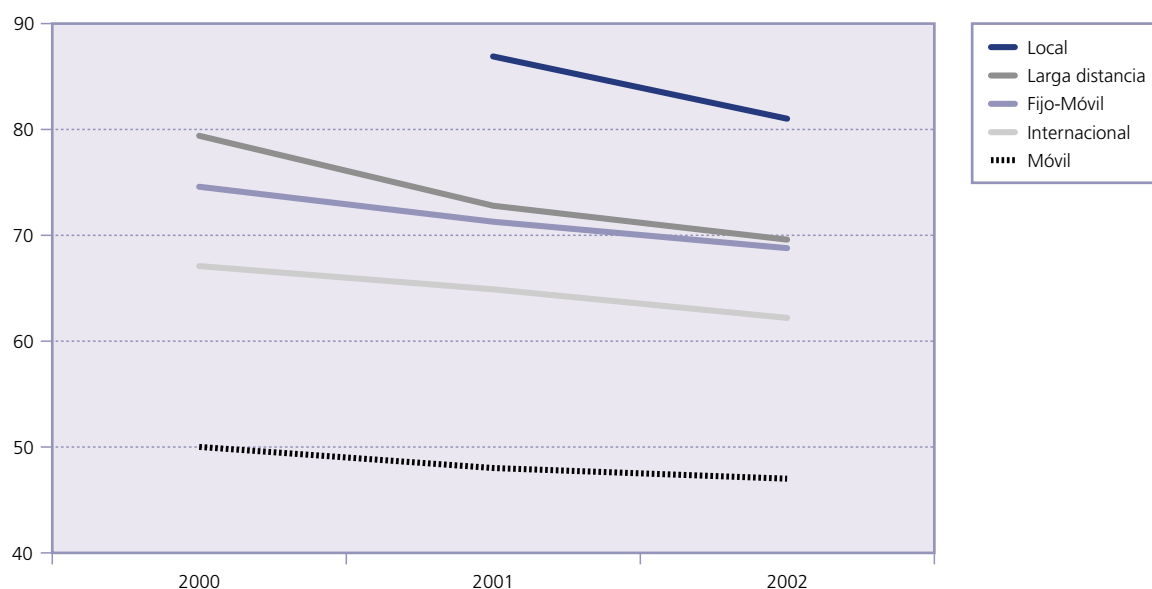
Han transcurrido casi veinte años desde que el *Libro verde* de la Comisión Europea marcó el comienzo del proceso de liberalización en el sector de las telecomunicaciones. En la actualidad, los servicios y provisión de infraestructuras de telecomunicaciones están plenamente liberalizados en todos los países de la Unión Europea. Este proceso se ha caracterizado hasta ahora por una elevada intensidad reguladora, motivada por la necesidad de asegurar un tránsito efectivo desde una situación inicial de monopolio a un entorno competitivo. En la mayoría de países, además, ese proceso ha transcurrido en paralelo a la privatización de las empresas públicas de telecomunicaciones.

La presencia de competencia efectiva en el mercado permitirá abordar una última fase de normalización, caracterizada por una reducción de la intensidad regu-

ladora específica (5). En otros términos, se trataría de lograr que el sector se regule cada vez más por las reglas generales de defensa de la competencia, eliminando el exceso de intervención reguladora. En esa línea hay que situar la iniciativa de la Comisión Europea de establecer un nuevo marco regulador, aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeo en 2002. Ese nuevo marco, cuya discusión comenzó en 1999, se define mediante cinco directivas de armonización que comprenden una directiva marco y cuatro directivas específicas sobre autorización, acceso e interconexión, servicio universal y protección de datos en servicios de telecomunicaciones (6).

La introducción de este nuevo marco regulador (7) coincide con el cuestionamiento de los resultados alcanzados en términos de promoción de la competencia. En ese sentido, se señala el mantenimiento de elevadas cuotas de mercado por parte de los anteriores monopolistas en mercados abiertos a la competencia desde 1998. Efectivamente, como puede apreciarse en el gráfico 3, en el conjunto de la Unión Europea las operadoras dominantes, que coinciden con los antiguos monopolistas en los distintos mercados nacionales, mantienen aún elevadas cuotas en los servicios de telefonía fija. Esto ocurre especialmente en los servicios de telefonía local, en los que la entrada de nuevos operadores fue más tardía. De hecho, el traslado de la competencia a los mercados de llamadas locales comienza a producirse de manera apreciable como consecuencia de las medidas específicas adoptadas para facilitar la compartición del bucle local. En el caso de las llamadas de larga distancia, a móviles e internacionales, aun cuando la cuota obtenida por los nuevos entrantes es relativamente alta,

GRÁFICO 3
CUOTA DE MERCADO DE LAS OPERADORAS DOMINANTES EN LA UNIÓN EUROPEA
(En porcentaje)



Notas:

- Media ponderada de las cuotas de mercado en los distintos países de la Unión Europea.
- Las cuotas de mercado están calculadas para diciembre de cada año sobre los ingresos, excepto en el caso de telefonía móvil que están calculadas según el número de abonados.

Fuente: Comisión Europea (2003).

parece estar reduciéndose la velocidad con la que las operadoras dominantes están perdiendo cuota (Comisión Europea, 2003). La reducción del desequilibrio tarifario, que garantizaba altos márgenes en estos mercados frente al de llamadas locales, puede ser uno de los argumentos explicativos.

En lo que se refiere a la telefonía móvil, hay que recordar que la apertura del mercado, aunque limitada en un primer momento a un duopolio en la mayoría de países europeos, coincidió con la fuerte expansión de la demanda de este servicio en la segunda mitad de los noventa. Este hecho, unido a la limitación en el número de empresas que concurren en este mercado (8), condiciona en gran medida su situación de competencia. Como se observa en el grá-

fico 3, desde el año 2000 la cuota media de mercado de la operadora líder, que coincide (excepto en el caso británico) con la subsidiaria de la operadora dominante en telefonía fija, se sitúa en un nivel inferior al 50 por 100. En 2003 la cuota de la segunda operadora en importancia en cada mercado se sitúa, en el conjunto de la Unión Europea, en el 32 por 100.

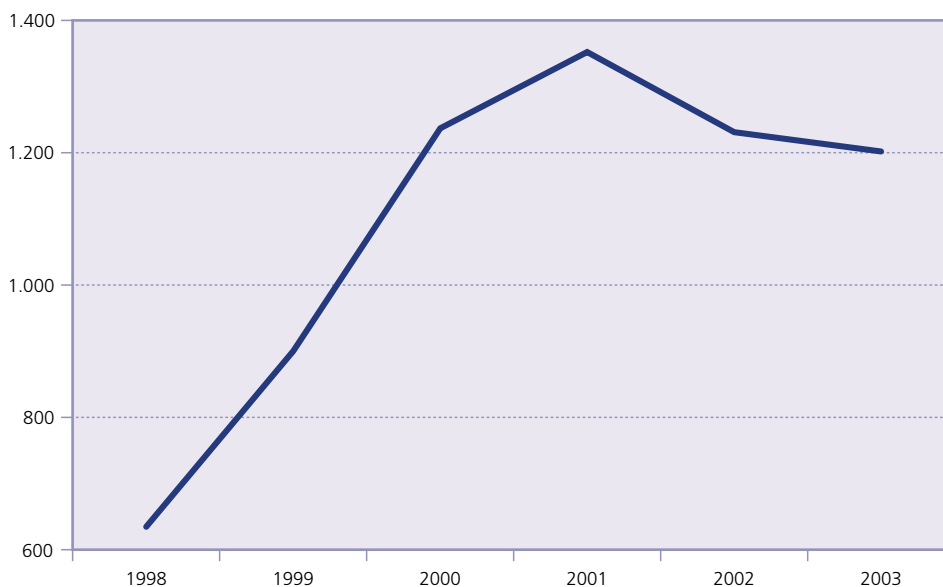
La persistencia en la posición de dominio por parte del operador dominante es más evidente cuando se evalúa en nuevos servicios. En este caso resulta paradigmático observar que en muchos países, como España, se ha trasladado esa posición a la provisión del servicio ADSL, a pesar de la articulación de una regulación de precios mayoristas (y minoristas para la empresa dominante) que pre-

tende garantizar márgenes a las empresas entrantes.

El análisis de las cuotas de mercado es un indicador parcial de la competencia efectiva, que puede ser complementado con el número de operadores por mercado (9). En el gráfico 4 se muestra el número de operadores autorizados para la prestación de servicios de telecomunicaciones en el período 1998-2003. Debe indicarse previamente que la autorización no implica la prestación efectiva del servicio. De hecho, el porcentaje medio (no ponderado) de operadoras activas frente a las autorizadas en el conjunto de la Unión Europea era, en agosto de 2003, de un 51 por 100.

Como puede observarse en el gráfico 4, tras la explosión en los

GRÁFICO 4
NÚMERO DE OPERADORES AUTORIZADOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TELEFONÍA PÚBLICA VOCAL EN LA UNIÓN EUROPEA



Nota: Están excluidos Dinamarca y Holanda por falta de datos.
Fuente: Comisión Europea (2003).

momentos posteriores a la liberalización, los dos últimos años han registrado una entrada neta negativa. La crisis que ha atravesado el sector constituye una explicación obvia de este resultado. Adicionalmente, una cuestión interesante, aunque aún muy poco analizada, sería conocer si ha habido un exceso de entrada en el sector de las telecomunicaciones. De hecho, algunos autores han enfatizado el papel jugado por el posible exceso de capacidad de transmisión en los inicios de la crisis del sector (Kalba, 2002). Ese exceso de entrada es frecuente en la fase inicial del ciclo de vida de un producto. Por ejemplo, en el trabajo de Geroski y Mazzucato (2001), aplicado al caso de la industria automovilística norteamericana, el análisis gráfico de entradas y salidas en las fases iniciales de desarrollo del sector es sorprendentemente similar al que

se podría obtener para algunas actividades de servicios de telecomunicaciones, tales como la provisión de acceso a Internet.

Un exceso de entrada es especialmente ineficiente en actividades caracterizadas por altos costes hundidos, como es el caso aquí analizado. En ese sentido, la entrada en el mercado de provisión de servicios de telecomunicaciones no sólo implica una decisión sobre la capacidad de producción, sino que requiere de una decisión previa sobre la inversión en capacidad de distribución, que restringe, en última instancia, la capacidad productiva en un área geográfica (Faulhaber y Hongendorn, 2000).

Resulta difícil saber si entraron demasiados «jugadores» en el mercado, ya que la información estadística disponible es escasa.

El despliegue masivo de infraestructuras en los últimos años de la década de los noventa no sólo se produjo por los operadores establecidos y los nuevos entrantes, sino también por parte de un amplio conjunto de empresas que, aprovechando en muchos casos los derechos de paso que les conferían otras redes (eléctricas, autopistas, ferrocarriles, etc.), instalaron red de transporte (*fibra oscura*). A esa nueva infraestructura se une la circunstancia de que los continuos avances tecnológicos en la compresión de la señal permiten por sí solos aumentos en la capacidad de transmisión de muchas de las infraestructuras de red ya instaladas. En sentido contrario, ese exceso de capacidad podría quedar compensado por el incremento del tráfico de datos, motivado fundamentalmente por el acceso a Internet.

IV. CONCLUSIONES

La liberalización en la provisión de servicios de telecomunicaciones en la Unión Europea ha favorecido la reducción de los precios finales y una mayor variedad de la oferta que, indudablemente, han mejorado el bienestar de los consumidores. La reducción de precios, con una creciente homogeneización del marco regulador, ha resultado en un proceso de convergencia en precios, si bien su alcance se ha visto condicionado por la distinta intensidad en el reequilibrio tarifario entre países.

En ese entorno, la regulación ha estimulado la transmisión a los consumidores finales de las mejoras de eficiencia experimentadas por las empresas. Por contra, la actuación de los órganos reguladores ha sido, en ocasiones, cuestionada por no actuar de modo decidido en la promoción de la competencia. Incluso ha sido acusada de haber contribuido a la crisis del sector por la descoordinación en los procedimientos de adjudicación de licencias de telefonía móvil de tercera generación (10). Ello podría dar lugar a una situación de subsidiación cruzada en los servicios que presta una misma operadora en distintos países.

En los próximos años, pese a la intención por parte de la Comisión Europea de que los servicios de telecomunicaciones se regulen de forma creciente por los mecanismos generales de defensa de la competencia, parece razonable pensar que las autoridades reguladoras continuarán teniendo un papel relevante en la configuración y el resultado general del sector. Es probable que la consolidación del sector, tras la euforia de la segunda mitad de la década de los noventa y la posterior crisis, genere procesos de concentración empresarial que requerirán de un

estudio cuidadoso de las condiciones de competencia. En ese caso, la identificación de mercados sobre los que aplicar una regulación *ex ante* cuando el nivel de competencia se considera insuficiente, como se prevé en el nuevo marco regulador, convierte esta tarea en un elemento clave (11). Además, esa identificación se hará más compleja en la medida en que se refuerce la convergencia en servicios. En ese contexto, hay que señalar que una extensión miope de una política de compartición de infraestructuras diseñadas para redes ya existentes con nuevas redes podría tener efectos negativos, desincentivando la innovación en productos.

Una cuestión que probablemente se reabra en los próximos años se refiere a la discusión sobre los procedimientos de adjudicación del espectro. Algunos países están revisando, o lo harán en el futuro, sus políticas de fijación de tasas, cuestión que hasta ahora ha sido abordada de forma muy heterogénea. Existe un amplio debate sobre el procedimiento óptimo de fijación de tasas, con diseños que pueden incluir el establecimiento de mercados de espectro o el acceso abierto, entre otros (FCC, 2002). Sin embargo, hay aún muy poca evidencia sobre cuál es el efecto real que éstas pueden tener sobre los precios y la capacidad inversora de las empresas (Bauer, 2003).

NOTAS

(1) Un panorama reciente de la situación del sector de las telecomunicaciones en los nuevos países miembros de la Unión Europea puede encontrarse en QUIRÓS y RODRÍGUEZ (2002a).

(2) La regla de fijación de precios conocida como regla Ramsey implica que, en el caso de empresas multiproducto, el bienestar total se maximiza fijando un mayor margen cuanto menor sea la elasticidad precio de la demanda. En el caso de las telecomunicaciones, el incremento de los precios de las llamadas locales

supone un acercamiento a esta regla de tarificación, al presentar este tipo de llamadas una elasticidad menor que la correspondiente a las de larga distancia o internacionales. Una exposición sobre la cuestión puede verse en LASHERAS (1999, cap.2).

(3) El análisis se establece en términos de precios de interconexión para tránsito simple. Los resultados para tránsito doble y conexión local son muy similares.

(4) En el trabajo de CHANG *et al.* (2003) se analiza también si el procedimiento seguido para el cálculo de los precios de interconexión influye en el despliegue de infraestructuras.

(5) En el esquema general del proceso de liberalización aplicado a las industrias de red se distinguen tres fases: monopolio, competencia regulada y competencia plena, en la que desaparecería la regulación específica de los distintos sectores. La intensidad reguladora a lo largo de esas tres fases tendría forma de *U* invertida. Véase BERGMAN *et al.* (1998).

(6) Ello se completa con una directiva de consolidación de la competencia, una decisión sobre la política de espectro y una directiva, vigente desde el 1 de enero de 2001, sobre la apertura del bucle local.

(7) Aunque la transposición de la nueva normativa a la legislación de los países miembros debería estar concluida en julio de 2003, algunos países europeos no han finalizado este proceso. En España, el 4 de noviembre de 2003 se publicó la nueva Ley General de Telecomunicaciones, que incorpora al ordenamiento jurídico la normativa aprobada en la Unión Europea en 2002. España es, de hecho, uno de los países que más rápidamente ha cumplido la transposición del nuevo marco regulador.

(8) El número de empresas autorizadas a prestar servicios de telefonía móvil con red propia, menos de cuatro en la mayoría de países de la Unión Europea en telefonía digital GSM o DCS 1800, está condicionado por la limitación del espacio radioeléctrico disponible. No obstante, la posibilidad de operar como proveedores de servicios sin red propia ha aumentado considerablemente el número de oferentes de telefonía móvil en países como Reino Unido, Suecia, Finlandia, Dinamarca o Alemania.

(9) Un indicador adicional de concentración que combina ambas variables (cuota y número de entrantes) es el número de empresas necesario para satisfacer una determinada cuota de mercado. Para el conjunto de la Unión Europea, una cuota del 90 por 100 sería satisfecha por 3,8 empresas.

(10) Una de las cuestiones más debatidas en los últimos años ha sido el impacto que los procesos de adjudicación mediante subastas de las licencias de telefonía móvil de tercera generación habrían tenido sobre el valor de las empresas y su capacidad inversora. Argumentos a favor y en contra pueden verse en KLEMPERER (2004) y en URE (2003).

(11) Como es bien sabido, la definición y caracterización de mercados no es una tarea sencilla, especialmente cuando existen notables elasticidades de sustitución entre servicios e importantes economías de alcance desde el punto de vista de los oferentes, como es el caso. Para determinar de forma más adecuada cuál es el nivel de competencia en cada sector, la Comisión Europea ha identificado 19 submercados. Véase al respecto la recomendación C(2003)497.

BIBLIOGRAFÍA

ARMSTRONG, M. (2002), «The theory of access pricing and interconnection», en CAVE, M.; MAJUMDAR, S., y VOGELSANG, I. (eds.), *Handbook of telecommunications economics*, volumen 1: 295-384, Amsterdam, North-Holland.

BAUER, J. (2003), «Impact of license fees in the prices of the mobile voice service», *Telecommunications Policy*, 27: 417-434.

BERGMAN, L. et al. (1998), *Europe's Network Industries: Conflicting Priorities (Telecommunications)*, CEPR and SNS.

CHANG, H.; KOSKI, H., y MAJUMDAR, S. (2003), «Regulation and investment behaviour

in the telecommunications sector: policies and patterns in us and Europe», *Telecommunications Policy*, 27: 677-699.

COMISIÓN EUROPEA (2003), *European Electronic Communications Regulation and Markets 2003. Report on the Implementation of the EU Electronic Communications Regulatory Package*, Bruselas, COM (2003) 715, final.

FAULHABER, G., y HONGENDORN, C. (2000), «The market structure of broadband telecommunications», *Journal of Regulatory Economics*, 48: 305-330.

FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION — FCC— (2002), *Spectrum Policy Task Force Report*, ET Docket, n.º 02-135, noviembre.

GEROSKI, P. A., y MAZZUCATO, M. (2001), «Modelling the dynamics of industry populations», *International Journal of Industrial Organization*, 19: 1003-1022.

KALBA, K. (2002), «Telecom in the time of crash», *Incidental Paper*, Center for Information Policy Research, University of Harvard.

KLEMPERER, P. (2004), *Auctions: Theory and Practice*, Princeton University Press.

LASHERAS, M. A. (1999), *La regulación económica de los servicios públicos*, Ed. Ariel.

OCDE (2003), *Communications Outlook*, París.

PHILLIPS, A. (2002), «What it was like, what happened, and what it's like now: Developments in telecommunications over recent decades», *Journal of Regulatory Economics*, 21: 57-78.

QUIRÓS, C., y RODRÍGUEZ, D. (2002a), «Los servicios de telecomunicaciones ante la ampliación europea», *Economía Industrial*, 345: 79-88.

— (2002b), «Los servicios de telecomunicación en la Unión Europea: situación y perspectivas de futuro», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 91: 78-94.

TELIGEN (2003), *Report on Telecoms Price Developments from 1998 to 2003*, Reino Unido.

URE, J. (2003), «Deconstructing 3G and reconstructing telecoms», *Telecommunications Policy*, 27: 187-206.

XAVIER, P. (1998), «Price discount schemes and inter-country comparisons of telecommunication tariffs», *Telecommunications Policy*, 22: 289-314.

Resumen

En este trabajo se abordan tres cuestiones relativas al proceso de internacionalización seguido por las empresas españolas durante el período 1992-2002. *Primera*, un modelo conceptual para comprender este proceso, basado en tres variables clave: las variables económicas; las variables políticas, y finalmente, las variables internas propias de las empresas. *Segunda*, el perfil internacional que muestran las empresas españolas en su proceso de internacionalización. *Tercera*, las pautas posibles de la evolución futura del proceso de internacionalización de las empresas españolas; se presentan unas dimensiones que pueden ayudar a construir el armazón conceptual para un impulso de la gestión internacional de aquéllas en los próximos años.

Palabras clave: internacionalización de la empresa, variables políticas, económicas y empresariales, perfil de adaptación, perfil de reinversión, eficiencia en costes.

Abstract

In this article we address three questions regarding the internationalization process followed by Spanish companies over the period 1992-2002. *First*, a conceptual model to understand this process based on three key variables: economic variables; political variables, and lastly, company internal variables. *Second*, the international profile offered by Spanish companies in their internationalization process. *Third*, possible patterns of future evolution in the process of internationalization of Spanish companies. We present dimensions that may help develop a conceptual framework for an improvement in the quality of international management of Spanish companies in the coming years.

Key words: company internationalization, political, economic and business variables, adaptation profile, re-investment profile, cost effectiveness.

JEL classification: F21, L10, M21.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA ESPAÑOLA

Jordi CANALS

IESE Business School

I. INTRODUCCIÓN

EL dinamismo de la economía española desde mediados de la década de los años noventa ha tenido diversas manifestaciones. Sin duda alguna, la internacionalización de sus empresas constituye una de las más destacadas. El proceso de intensificación de la proyección exterior de las empresas españolas durante la década de los años noventa ha coincidido con un período de crecimiento de los flujos de bienes, servicios y capitales en la economía internacional incluso superior al registrado a comienzos del siglo XX.

Los motores de la expansión internacional de las empresas españolas han sido numerosos. Entre ellos, y en una primera aproximación, conviene destacar el efecto de las devaluaciones de 1992 y 1993 sobre la exportación de bienes y servicios, y el mantenimiento posterior de un tipo de cambio competitivo para las exportaciones españolas (hasta la fijación del tipo de cambio de entrada de la peseta en la Unión Económica y Monetaria). Asimismo, el estancamiento del mercado interior entre 1992 y 1994 provocó que las empresas acudieran decididamente a las exportaciones para mantener o elevar su volumen de ventas. Lógicamente, como ha ocurrido en otros momentos de la historia económica de España, un tipo de cambio competitivo y una atonía en el mercado interior han actuado como propulsores de la exportación.

Sin embargo, no se puede explicar el fuerte impulso de la in-

ternacionalización de las empresas españolas durante los años noventa sin acudir a otras razones de fondo, que discutiremos en este trabajo. En la configuración de estas razones, el cambio del entorno internacional, que ha sido anticipado por muchos empresarios españoles, ha desempeñado un papel trascendental. Entre los factores determinantes de aquel cambio de entorno conviene destacar los siguientes. Primero, la creación del mercado único europeo, que arrancó definitivamente en enero de 1993 y que supuso la práctica eliminación de barreras arancelarias y físicas al libre movimiento de mercancías, aunque persistan aún algunas barreras fiscales, técnicas y legales de cierta importancia.

Segundo, la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria (UEM) a partir de enero de 1999 y la entrada en circulación del euro a partir de enero de 2002, con las enormes ventajas que la moneda única entraña para impulsar el comercio y la inversión en el exterior.

Tercero, un crecimiento importante de la actividad empresarial a escala global, reflejada en flujos de inversión desde el mundo occidental a los países emergentes de Asia y América Latina, y en el fuerte crecimiento de las exportaciones de este segundo grupo de países a Norteamérica y Europa. Los porcentajes del comercio exterior sobre el PIB no han hecho más que crecer a nivel global durante la década de los noventa.

Cuarto, un movimiento internacional de desregulación de sectores y de privatización de numerosos antiguos monopolios públicos que ha supuesto la colocación de acciones entre accionistas privados y la entrada de nuevos accionistas, muchas veces extranjeros, en el capital de muchas empresas.

Finalmente, una reducción sustancial de los costes de transporte y comunicaciones a escala internacional que ha facilitado tanto el movimiento físico de mercaderías como la realización de sofisticadas transacciones de servicios o financieras.

Ciertamente, tal y como han puesto de manifiesto algunos autores (James, 2002; Sachs y Warner, 1995), la descripción de la globalización que hemos vivido durante la década de los noventa como un fenómeno nuevo es, probablemente, exagerada. A comienzos del siglo XX, en los momentos finales del Imperio Británico, el mundo había vivido una formidable expansión del comercio internacional y de la inversión en el exterior. Sin embargo, los motores propulsores de la globalización durante los últimos años no sólo han sido más numerosos, sino también más potentes. Esto no significa que la globalización sea un fenómeno irreversible. Sólo una visión determinista de la historia es capaz de atribuir el progreso a ciegas fuerzas de la naturaleza o de la sociedad, y negar el papel álgido de la libertad personal para decidir el curso de los acontecimientos. Sin embargo, la potencia que la globalización ha adquirido en estos últimos años es innegable.

Por consiguiente, el proceso de internacionalización intenso vivido por las empresas españolas durante los últimos años ha veni-

do inmerso en una corriente impetuosa que ha acelerado la globalización de la economía. Sin embargo, atribuir la expansión internacional más reciente de las empresas españolas a este fenómeno más general y universal sería una explicación pobre, por varias razones. La primera es que, como comprobaremos inmediatamente, la internacionalización en España ha tenido una intensidad y unos acentos diferentes de los registrados en otros países de la UE. La segunda razón es que muchas empresas españolas han adoptado modelos de internacionalización verdaderamente innovadores.

Este trabajo plantea algunas cuestiones sobre el proceso de internacionalización de las empresas españolas durante el período 1992-2002. La elección de 1992 responde al inicio de una nueva etapa en la economía española, después de la expansión económica experimentada entre 1985 y 1991. Sin embargo, la elección del inicio de este período tiene que ver también con la puesta en marcha del mercado único europeo.

La estructura de este trabajo es la siguiente. En el apartado II examinaremos brevemente algunos datos esenciales de la evolución de la internacionalización de la economía española en el período 1992-2002; en el III analizaremos los factores determinantes de la internacionalización de las empresas españolas durante los años noventa; en el IV discutiremos los perfiles esenciales de las empresas españolas con importante actividad internacional; en el V evaluaremos donde está la empresa española en términos de internacionalización y cuál puede ser su trayectoria en los próximos años; finalmente, en el apartado VI presentaremos

unas reflexiones sobre el proceso de internacionalización de la empresa.

II. LA INTERNACIONALIZACIÓN: ALGUNOS DATOS BÁSICOS

Una primera dimensión de la internacionalización de la empresa es el volumen y tendencia del comercio exterior de un país (1). El cuadro n.º 1 muestra la evolución de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios de las empresas españolas entre 1992 y 2002, así como el saldo de la balanza corriente. El crecimiento de estas variables es muy significativo.

En términos relativos (exportaciones e importaciones sobre el PIB), la internacionalización destaca aún con más fuerza (véase cuadro n.º 2). En el año 1992, las exportaciones de bienes y servicios suponían un 16,8 por 100 del PIB, mientras que en el año 2002 se situaron en un 28,5 por 100 del PIB. Por su parte, las importaciones de bienes y servicios pasaron de un 19,7 a un 30,0 por 100 del PIB.

Sin embargo, la importancia de estas cifras debe situarse en un contexto aún más singular: durante un proceso de expansión importante de la economía española, como el registrado entre 1995 y 2002, el saldo de la balanza de bienes y servicios fue menos deficitario que en otros períodos de expansión económica importante, como por ejemplo el registrado entre 1986 y 1991. Una primera interpretación de estas cifras indicaría una capacidad competitiva mayor por parte de las empresas españolas, tanto para vender fuera de España como para mantener cuota de mercado interior.

CUADRO N.º 1

SECTOR EXTERIOR: BALANZA CORRIENTE
(Millones de euros)

AÑO	BIENES Y SERVICIOS			RENTAS EXTERNAS	TRANSFERENCIAS NETAS	BALANZA CORRIENTE
	Importación	Exportación	Saldo			
1992.....	72.524	61.858	-10.666	3.051	3.297	-4.318
1993.....	72.951	70.010	-2.941	-5.605	3.909	-4.637
1994.....	86.017	85.401	-616	-4.756	1.496	-3.876
1995.....	99.776	98.957	-819	-2.754	3.557	-16
1996.....	108.512	110.912	2.400	-4.551	2.766	615
1997.....	127.145	132.169	5.024	-6.101	2.999	1.922
1998.....	143.497	143.850	353	-8.047	3.039	-4.655
1999.....	162.844	155.477	-7.367	-7.939	3.260	-12.046
2000.....	197.510	183.646	-13.864	-8.263	2.169	-19.958
2001.....	205.614	194.952	-10.662	-11.059	2.243	-19.478
2002.....	208.214	197.676	-10.538	-10.890	2.977	-18.451

Fuente: Banco de España, INE y BBVA.

La apertura y la proyección financiera de la economía española al exterior es tan significativa como la apertura comercial. Los cuadros n.ºs 3 y 4 muestran la evolución de la posición financiera internacional de España y, en particular, la evolución de la inversión de España en el exterior y de la inversión extranjera en España. El cuadro n.º 3 muestra que el *stock* de inversión directa y de cartera de España en el ex-

terior en 1992 era de 15.187 y 6.689 millones euros, respectivamente. Diez años después, en 2002, estas cifras eran 206.018 y 259.982 millones de euros, respectivamente. En diez años, la inversión total directa y en cartera de España en el exterior se había multiplicado extraordinariamente. Puede observarse en el cuadro número 3 que la inversión directa y de cartera del exterior en España también aumentó duran-

te este período, pero con un crecimiento mucho más moderado.

Asimismo, resulta también muy significativo que el saldo neto de la inversión directa de España en el exterior y del exterior en España sea relativamente pequeño. A finales de 2002 era de 1.638 millones de euros a favor de la inversión del exterior en España (cuadro n.º 3). Esta cifra muestra una posición neta de activos menos pasivos muy pequeña, mientras que en 1992 la posición neta era claramente negativa (44.060 millones de euros), lo que reflejaba una fuerte inversión exterior en España y una ausencia de inversión de las empresas españolas en el exterior.

El conjunto de estas cifras muestra un dinamismo en el comportamiento exterior de la empresa española notable, y acentúa la hipótesis que hemos planteado en el apartado anterior: la expansión internacional de la empresa durante los últimos diez años no puede explicarse solamente en términos de una economía internacional que aumenta su interdependencia y globalización. Ciertamente,

CUADRO N.º 2

APERTURA EXTERIOR DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA
(Porcentaje sobre el PIB)

AÑO	BIENES Y SERVICIOS			SALDO BALANZA CORRIENTE
	Importación	Exportación	Saldo	
1992.....	19,7	16,8	-2,9	-1,2
1993.....	19,1	18,3	-0,8	-1,2
1994.....	21,2	21,0	-0,2	-1,0
1995.....	22,8	22,6	-0,2	0,0
1996.....	23,4	23,9	0,5	0,1
1997.....	25,7	26,7	1,0	0,4
1998.....	27,2	27,2	0,1	-0,9
1999.....	28,8	27,5	-1,3	-2,1
2000.....	32,4	30,1	-2,3	-3,3
2001.....	31,6	29,9	-1,6	-3,0
2002.....	30,0	28,5	-1,5	-2,7

Fuente: BBVA.

CUADRO N.º 3

INVERSIÓN DIRECTA Y EN CARTERA
(Millones de euros)

AÑO	INVERSIONES DIRECTAS			INVERSIONES DE CARTERA		
	Posición neta (activos pasivos)	De España en el exterior (activos)	Del exterior en España (pasivos)	Posición neta (activos pasivos)	De España en el exterior (activos)	Del exterior en España (pasivos)
1992.....	-44.060	15.187	59.247	-30.623	6.689	37.313
1993.....	-47.894	20.543	68.437	-76.065	12.654	88.720
1994.....	-52.461	23.795	76.256	-52.633	13.688	66.321
1995.....	-53.271	26.434	79.704	-72.944	13.310	86.254
1996.....	-53.177	31.988	85.165	-83.153	16.650	99.802
1997.....	-45.355	45.882	91.237	-93.277	31.775	125.053
1998.....	-41.178	60.123	101.301	-87.557	69.993	157.550
1999.....	-3.540	112.261	115.801	-90.554	118.045	208.599
2000.....	21.480	177.099	155.618	-74.482	186.091	260.572
2001.....	27.985	214.931	186.945	-53.482	235.282	288.764
2002.....	-1.638	206.018	207.656	-48.472	259.982	308.454

Fuente: Banco de España.

España no permanece ajena a este fenómeno. Además, la reducción de los tipos de interés, resultado de la incorporación de España a la UEM, y de un proceso de convergencia nominal con la UE, permitió un crecimiento de la finan-

ciación para acometer nuevos proyectos empresariales importantes. También las oportunidades abiertas por los procesos de apertura y privatización en América Latina desempeñaron un papel crucial, al consolidarse como destino pre-

dilecto de la inversión exterior de la empresa. Sin embargo, la fuerza y el dinamismo de las empresas españolas en este período son destacables y responden a características especiales que discutiremos en los próximos apartados.

CUADRO N.º 4

INVERSIÓN DIRECTA Y EN CARTERA: TIPO DE ACTIVOS UTILIZADOS
(Millones de euros)

AÑO	INVERSIONES DIRECTAS				INVERSIONES DE CARTERA, INCLUIDO BANCO DE ESPAÑA				OTRAS INVERSIONES, INCLUIDO BANCO DE ESPAÑA	
	De España en el exterior		Del exterior en España		De España en el exterior		Del exterior en España		De España en el exterior	Del exterior en España
	Acciones y otras participaciones de capital	Financiación entre empresas relacionadas	Acciones y otras participaciones de capital	Financiación entre empresas relacionadas	Acciones y participaciones en fondos de inversión	Otros valores negociables	Acciones y participaciones en fondos de inversión	Otros valores negociables		
1992.....	14.009	1.178	50.314	8.933	1.358	5.331	12.798	24.515	58.696	81.363
1993.....	18.780	1.763	56.483	11.954	1.954	10.700	19.501	69.218	113.357	106.439
1994.....	22.247	1.548	63.913	12.343	2.735	10.953	19.115	47.206	103.479	112.552
1995.....	24.520	1.913	66.930	12.774	2.748	10.562	23.682	62.572	129.101	113.694
1996.....	29.633	2.354	71.683	13.482	3.501	13.149	30.895	68.908	132.328	130.683
1997.....	42.705	3.177	78.261	12.977	8.421	23.354	42.827	82.226	141.943	158.000
1998.....	54.370	5.753	84.022	17.279	17.122	52.871	64.947	92.603	159.274	193.729
1999.....	104.807	7.454	97.447	18.355	32.910	85.135	86.422	122.177	184.563	243.723
2000.....	164.136	12.962	129.955	25.664	76.253	109.838	97.709	162.864	205.229	306.757
2001.....	194.340	20.590	150.244	36.702	77.090	158.192	100.065	188.699	193.003	343.730
2002.....	186.608	19.410	157.018	50.638	72.008	188.461	80.626	227.828	207.575	366.897

Fuente: Banco de España.

III. FACTORES DETERMINANTES DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA ESPAÑOLA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Los modelos clásicos del proceso de internacionalización de las empresas —ciclo de vida del producto, ventajas comparativas o competencia monopolística, entre otros— contienen algunos elementos relevantes para analizar el proceso emprendido por las empresas españolas durante la década de los noventa, pero resultan insuficientes para comprender la realidad (2). En algunos casos, los modelos resultan obsoletos, como ocurre con la hipótesis sobre el ciclo de vida, pues las etapas de comercio y las de inversión directa en otro país se suceden casi simultáneamente. Otros modelos, como el de competencia imperfecta, explican algunos flujos de comercio (éste podría ser el caso de las empresas fabricantes de componentes para el sector de la automoción). Sin embargo, no logran explicar un proceso a largo plazo en el que las empresas combinan, simultáneamente, exportaciones y distribución de plantas de fabricación en todo el mundo.

Por su parte, los modelos orientados a explicar la capacidad competitiva de una empresa a escala internacional, como el diamante de Porter (1990), son muy ricos para entender la mejora de la posición competitiva de las empresas, pero resultan insuficientes para explicar por qué la explosión de inversión directa en el exterior de las empresas españolas se produce durante la década de los noventa.

Una explicación más completa debería tener en cuenta tres tipos de variables explicativas que nos acercan a este fenómeno: econó-

micas, políticas e internas de las empresas.

1. Variables económicas

La primera variable decisiva durante el período considerado es de naturaleza económica. Con esta variable recogemos dos *shocks* importantes que las empresas españolas experimentaron durante los años noventa. El primero es la creación del mercado único europeo de 1993, fecha en la que, además, expiraba el último plazo de desarme arancelario de la economía española frente al resto de la UE. Las empresas españolas eran conscientes de que España, para las empresas de la UE, pasaría a ser un mercado más, con algunas diferencias en los factores culturales y hábitos de consumo. Al mismo tiempo, el menor tamaño de muchas empresas españolas en relación con la media de sus sectores en el conjunto de la UE provocaría que desventajas competitivas hasta entonces casi ocultas se pusieran de manifiesto.

Asimismo, la eliminación de barreras a la inversión directa y a la toma de control de empresas en muchos sectores de la economía expondría a numerosas empresas españolas no sólo a la competencia en el mercado de bienes y servicios, sino también a la del mercado de control corporativo.

El reto principal para las empresas españolas, al igual que para otras empresas de la UE, fue lograr un tamaño crítico mínimo para poder competir en cada unidad de negocios sin desventajas importantes en costes. El tamaño crítico no debía conseguirse mediante una mayor cuota de mercado en el territorio español —difícil de lograr a menos que se intentara por la vía de fusiones y adquisiciones, como fue el caso del sector ban-

cario—, sino mediante un volumen de exportación mayor y una presencia más intensa en mercados internacionales. El objetivo de la internacionalización se convirtió en prioritario para empresas españolas de todos los tamaños. En este contexto, las devaluaciones de 1992 y 1993 ayudaron a dar impulso al proceso exportador, en medio de una UE sumida en crisis por el derrumbamiento del Sistema Monetario Europeo.

El segundo factor de naturaleza económica que tuvo un impacto notable en la expansión internacional de las empresas españolas fue el inicio de la Unión Económica y Monetaria en 1999. La creación de un mercado financiero integrado en la UE, especialmente en el mercado de deuda, el lanzamiento de la moneda única y una política monetaria común han disminuido los costes de transacción entre países de la UE y han permitido una reducción gradual de los tipos de interés, especialmente beneficiosa para países con tradición de alta tasa de inflación y elevado déficit público, como España. El euro ha permitido a España comprar credibilidad en los mercados financieros. La reducción progresiva de tipos de interés ha permitido a las empresas españolas endeudarse a largo plazo para efectuar adquisiciones de empresas con una carga financiera relativamente baja. Sin estas condiciones financieras, no sería posible explicar el dramático crecimiento de la inversión directa y de cartera de las empresas españolas, según hemos discutido en el apartado anterior.

Al mismo tiempo, la creación de la moneda única ha introducido en todos los equipos directivos de las empresas españolas que cotizan en Bolsa la realidad de la disciplina del mercado de control de empresas y la posibilidad de la comparación inmediata de los re-

sultados e indicadores de las empresas de un mismo sector dentro de la UE. Esta mayor disciplina conduce a una gestión más eficiente de las propias empresas, lo cual exige un posicionamiento internacional claro, y una diversificación adecuada de mercados y divisas. Las nuevas condiciones de la gestión de las empresas dentro del ámbito del euro han sido una restricción que ha desempeñado un papel relevante en el proceso de crecimiento internacional de las empresas españolas y, en particular, de sus decisiones de inversión directa.

2. Variables políticas

La década de los noventa contempló un proceso sin precedentes de privatización de empresas y de desregulación de sectores en Europa, Norteamérica y Latinoamérica. El marco de funcionamiento y el contexto competitivo de las empresas españolas, en sectores como electricidad, energía, transporte o telecomunicaciones, cambiarían radicalmente. Los antiguos monopolios perderían sus ventajas tradicionales, mientras que empresas en sectores regulados, como las eléctricas, deberían hacer frente a un marco competitivo diferente.

La reflexión sobre el posicionamiento de cada empresa, sus ventajas competitivas, sus competencias diferenciales y su estrategia condujo en algunos casos a un crecimiento del tamaño de la empresa, muchas veces a través de la adquisición de empresas de otros países. La posibilidad de acceso a mercados de capitales con fondos abundantes y costes financieros bajos, propiciados en la UE por el lanzamiento de la moneda única, ayudaron a financiar las operaciones de adquisición.

Por consiguiente, el proceso de desregulación y privatización en España es un factor político de primer orden que determina una aceleración del proceso de inversión en el exterior. Este factor se contrapone con un segundo factor de similar naturaleza. Se trata de la especial protección que los gobiernos nacionales de ciertos países, particularmente Alemania, Francia e Italia, han ofrecido a empresas nacionales en sectores regulados (bancos, electricidad, petróleo o telecomunicaciones) para evitar que pudieran llegar a ser controladas por empresas de otros países. La creación de un mercado único para el control de empresas distaba y dista aún de ser una realidad. Los esfuerzos de la Comisión Europea por lograr la apertura de ciertos mercados a la competencia exterior han chocado con la voluntad explícita de ciertos gobiernos que han querido defender, y siguen defendiendo a toda costa, los intereses nacionales por encima de la creación de un mercado integrado en la Unión Europea.

Este factor contribuye a explicar por qué la inversión exterior de la empresa española no se ha dirigido hacia el resto de Europa. El argumento más inmediato es que se trataba de un mercado más maduro, más competitivo y con menos opciones que el de América Latina, lo cual es cierto. Pero tampoco podría ofrecerse una explicación completa de este fenómeno sin tener presentes los obstáculos de tipo político que han existido en este frente.

Precisamente, estos obstáculos son los que no existieron en América Latina, particularmente, durante la segunda mitad de los noventa, cuando se produce el importante crecimiento de inversiones de empresas españolas en aquel continente. En efecto, Amé-

rica Latina vivió un proceso de privatización, más que de desregulación, muy intenso durante aquellos años. Se trató de una oportunidad histórica, pues muchas empresas que estaban en manos del sector público pasaron a ser de propiedad privada. Las empresas españolas de muchos sectores no dudaron en comprobar que se trataba de una oportunidad histórica irrepetible y decidieron aprovecharla.

Esta decisión debe entenderse, de todos modos, en un contexto delimitado por los dos factores políticos anteriormente descritos: una desregulación en el mercado español, que supondría mayor competencia y pérdida de cuota del mercado doméstico, y por tanto una necesidad de crecer en otros negocios o en otros mercados; y además una dificultad de expansión exterior en la UE. Estos dos factores, combinados con la disponibilidad de financiación para acometer compras de empresas y una correcta acción diplomática, permitieron que España se convirtiera en el primer país inversor en América Latina. Al contemplar aquellas decisiones de inversión desde una perspectiva histórica, no puede concluirse que fueron un error. Es cierto que en aquel contexto particular, con una disponibilidad de fondos para financiar las inversiones, el sentido de oportunidad pudo ocultar las amenazas latentes o condujo a no considerar los escenarios menos favorables.

Desde un punto de vista estratégico, las tres cuestiones clave que conviene formular al explorar la inversión en América Latina en aquellos años son las siguientes. *Primera*: ¿mejoraba la posición competitiva de las empresas españolas con la presencia en los países latinoamericanos? O, en otros términos, ¿era la estrategia com-

petitiva de las empresas españolas más creíble con la presencia en América Latina? *Segunda*, el coste pagado por las adquisiciones de empresas, ¿era razonable? ¿Se pagaron primas de compra demasiado elevadas teniendo en cuenta el binomio retorno-riesgo de la inversión? *Tercera*, ¿fue prudente, desde un punto de vista estratégico, que muchas empresas concentraran sus inversiones en el exterior en América Latina? ¿Fue un error estratégico no invertir más decididamente en la UE, a pesar de las dificultades políticas, en Europa del Este o en China, por ejemplo?

Las respuestas a estas preguntas no son evidentes. Sin embargo, es cierto que la presencia en América Latina mejoraba la posición competitiva de muchas empresas españolas, a pesar del descuento al que posteriormente se ha visto sometido, por razones diversas, el precio de sus acciones en Bolsa. También es cierto que determinadas empresas pagaron primas de control excesivamente caras. Y probablemente también sea cierto que una mayor diversificación internacional de la inversión exterior hubiera sido más sana para las empresas españolas. Sin embargo, las respuestas contrarias a la tercera pregunta no invalidan la respuesta afirmativa a la primera pregunta. Probablemente, si Argentina hubiera gestionado mejor el proceso de suspensión de pagos, la penalización de las empresas españolas por parte de los mercados de capitales habría sido menor.

Por consiguiente, la desregulación en España, la escasa apertura a la competencia de ciertos sectores en los países más grandes de la UE, como Francia o Italia, y el proceso de privatización de empresas públicas en América Latina ofrecen una combinación de variables políticas que han influido

en el volumen de inversión hacia América Latina, particularmente en el caso de empresas de sectores regulados.

3. Variables internas de las empresas

Las variables económicas y políticas que ayudan a comprender el proceso de internacionalización de las empresas españolas, y en particular, el fuerte crecimiento de su inversión en el exterior, son factores que condicionan las decisiones empresariales. Sin embargo, las decisiones de inversión no podrían haberse afrontado si las empresas españolas no hubieran tenido una situación económica solvente y una capacidad competitiva suficientemente sólida (3). En este sentido, el proceso de internacionalización de la empresa en España durante la década de los noventa debe enmarcarse en un proceso general de modernización de la gestión de las empresas. Este proceso incluye, entre otros factores, la mejora de la gestión y de los procesos estratégicos, la reflexión sobre el posicionamiento a largo plazo de las empresas, la incorporación de la tecnología como herramienta de gestión y la consideración de la formación como una variable decisiva para la competitividad de las empresas. Debemos incluir la internacionalización como uno de los resultados de este proceso y, simultáneamente, como una de las variables que expresan la modernización de las empresas españolas durante los últimos años.

Sin este contexto general de la empresa española, sin un saneamiento económico, que se consolida después de la crisis de los años 1992-1994, el proceso de internacionalización acometido sería impensable. De hecho, la ex-

periencia de países con una gran tradición de internacionalización empresarial (como es el caso de Alemania, Holanda, Suecia o Gran Bretaña) muestra de modo evidente que la internacionalización supone unas competencias diferenciales o capacidades competitivas singulares, sin las cuales aquélla no es posible. Puede darse la internacionalización sobre la base de exportaciones de materias primas o productos de bajo valor añadido. Sin embargo, para pasar a fases más sofisticadas del proceso se exige un refinamiento en la capacidad de gestión.

Sin duda alguna, la segunda mitad de los noventa contempla la maduración del proceso de mejora de gestión de las empresas españolas y, al mismo tiempo, éstas experimentan el crecimiento internacional que hemos descrito. Ambos fenómenos están interrelacionados, porque la gestión de una empresa internacional ha abierto una nueva fase en la dirección de empresas en España, con algunas características especiales: una mayor complejidad estratégica, organizativa y operativa; unos sistemas de gestión y control más sofisticados; una nueva noción de la gestión del riesgo; una valoración de las diferencias culturales más intensa, y la configuración de una mentalidad de gestión más internacional en todos los niveles de la empresa. En éste sentido, y al margen de los resultados económicos concretos que la internacionalización haya podido aportar a cada empresa, resulta evidente que el aprendizaje registrado en este proceso es valiosísimo. Es este un activo intangible derivado del crecimiento internacional de los años noventa de difícil valoración económica, pero que aporta una gran riqueza conceptual para los directivos de las empresas españolas (4).

Por consiguiente, la mejora de la capacidad competitiva de las empresas españolas, su condición financiera más saneada y una gestión más sofisticada son ingredientes de unas variables internas específicas de esas empresas, sin los cuales no podría explicarse el proceso de internacionalización reciente, su ritmo de crecimiento o el período histórico en que se desplegó.

En este sentido, la interacción de estas variables económicas, políticas e internas contribuye a dar una visión más completa del proceso de internacionalización de las empresas, así como a apuntar razones que permiten explicar su dinamismo en los años que estamos considerando. Además, las tres variables señaladas están interrelacionadas y constituyen un modelo sistémico (esquema 1). Así, la mejora de la gestión, por ejemplo, no puede explicarse sin el aumento dramático de la competencia que se produce en Europa en los noventa, con el mercado único, la perspectiva de la moneda única o los procesos de desregulación. El fuerte ritmo de inversión directa en América Latina tampoco se podría explicar sin el

proceso de desregulación en España, la privatización en América Latina o la disponibilidad de fondos facilitada por la creación de un mercado financiero único en Europa, con tipos de interés más bajos para las empresas españolas. En definitiva, sin excluir otras variables que, sin duda, son relevantes (por ejemplo, la disponibilidad de una cierta tecnología), la combinación especial de factores económicos, políticos e internos de las empresas ofrece, a nuestro juicio, una visión más próxima a la realidad del proceso de internacionalización, su orientación y su ritmo.

IV. EL PERFIL DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS INTERNACIONALES

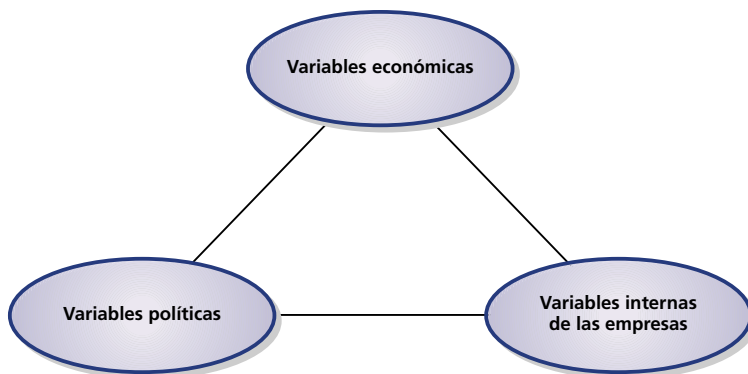
En el apartado anterior hemos presentado un conjunto de variables que puede contribuir a explicar el proceso de internacionalización de las empresas españolas, así como las razones de su rapidez en un período de tiempo muy breve. En este apartado queremos abordar una segunda perspectiva sobre el proceso de internacionalización de las empresas: definir y

evaluar el perfil que han adoptado las empresas españolas en su expansión internacional (5). Por perfil entendemos la estrategia elegida, el cambio de la organización y las operaciones específicas que la empresa lleva a término en su proceso de internacionalización.

Utilizaremos para ello el dilema entre arbitraje y agregación planteado por Ghemawat (2003a y b). Al estudiar el fenómeno de la globalización desde el punto de vista de la empresa, este autor distingue entre dos objetivos que pueden perseguir las empresas multinacionales: minimizar las diferencias entre países o, por el contrario, aprovecharlas. Las empresas internacionales pueden responder al perfil de imitación cuando buscan minimizar las diferencias y persiguen reproducir en otros países la estrategia y las funciones que realizan en el país de origen para aprovechar las similitudes entre países. Éste es el caso clásico de empresas multinacionales como Nestlé, Procter&Gamble o General Motors hasta hace muy pocos años. Estas empresas replicaban, en buena parte, en los países en los que invertían los modelos de gestión, los productos, el *marketing*, el sistema de producción y la gestión de la propia marca. En la base de este enfoque se haya el logro de economías de escala y la reducción de costes.

El segundo perfil es el de arbitraje. En este caso, las empresas que compiten a nivel internacional plantean aprovechar las diferencias que existen entre países, sean diferencias de costes o precios, o de disponibilidad de algún factor productivo determinado. Son ejemplos de la función de arbitraje los procesos de internacionalización de dos tipos de empresas: a) las empresas exportadoras de materias primas, energía o productos agrícolas, y b) las empresas

ESQUEMA 1
LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA ESPAÑOLA DURANTE LOS AÑOS NOVENTA: UN MODELO CONCEPTUAL



localizadas en países de bajos costes de fabricación y que se constituyen en plataformas productivas importantes para empresas multinacionales cuya matriz se encuentra en otros países. Las empresas integradas verticalmente de modo virtual, como Nike o Dell, por ejemplo, responden a este modelo.

Estas dos funciones se han dado y se siguen dando en algunas empresas. Sin embargo, la propia dinámica de la globalización y las dificultades que algunas empresas multinacionales están encontrando en algunos países de destino de sus inversiones, en términos de aceptación de productos, diferencias culturales o pautas de consumo, han llevado a reexaminar las funciones que dichas empresas llevan a término.

Algunas de las empresas españolas que han internacionalizado su actividad durante los últimos años presentan un perfil de arbitraje claro, y pretenden gestionar las diferencias entre países. Otras, en cambio, persiguen minimizar las diferencias y muestran un perfil de imitación. Sin embargo, al observar el comportamiento de las empresas españolas, podemos distinguir en algunas de ellas dos perfiles adicionales. El primer perfil es el de adaptación al contexto y el segundo es el de reinención. A continuación, describiremos brevemente cada uno de estos perfiles con más detalle.

1. Gestión de las diferencias

La función de arbitraje responde al aprovechamiento de las diferencias. Se trata de optimizar las ventajas de acceso a recursos naturales o materias primas que ofrecen algunos países, o bien las ventajas derivadas de costes de

fabricación más competitivos. En ambos casos, las empresas de estos países o las empresas filiales de multinacionales en estos países definen una estrategia de internacionalización basada en la exportación a mercados internacionales que, en algunos casos, se combina con la atracción de inversión del exterior para modernizar las estructuras productivas, tecnológicas o comerciales de las empresas locales.

Éste es el proceso por el cual muchas empresas de países en vías de desarrollo económico comienzan a exportar o se convierten en focos de atracción de la inversión internacional en estructuras productivas. En el primer caso, estaríamos ante empresas exportadoras clásicas de materias primas o productos finales con un grado de especificidad local notable. Los productos alimenticios elaborados constituyen un caso especial de este segundo tipo, y recogería el caso del *champagne* francés, los vinos de Rioja o el cava del Penedès, por citar algunos ejemplos.

En el segundo caso, estaríamos ante la inversión de empresas multinacionales en países de bajo coste. Es importante observar una transformación radical de esta inversión durante los últimos años. Durante la mayor parte del siglo XX este tipo de inversión suponía el desplazamiento hacia países económicamente menos desarrollados de una parte del proceso productivo que requería una menor capacitación o experiencia. Éste fue el caso clásico del sector de la automoción o del sector de electrónica de consumo y sus productos de menor valor añadido, como los monitores de televisión. Por el contrario, en estos momentos el desplazamiento de la producción y la deslocalización de inversión y de puestos de trabajo ocurre en sectores intensivos en

tecnología, como es el caso de la fabricación de microprocesadores y otros productos centrales para la industria de ordenadores o telecomunicaciones, o productos sofisticados de la industria de electrónica de consumo, y servicios de *software*. Por consiguiente, algunos países como China, India, Filipinas o México están capitalizando sus diferencias, no sólo en términos de costes, sino también en productividad para captar inversión directa en sectores de alto valor añadido.

Algunas empresas españolas han utilizado y capitalizado sus diferencias para impulsar un proceso de internacionalización que se apoya en el aprovechamiento de sus ventajas de costes bajos, o bien de productos únicos y especiales. Entre las primeras se encontrarían empresas del sector de máquinas herramientas y del sector de automoción y su industria de componentes. Entre las segundas se encontrarían numerosas empresas de productos agroalimentarios.

2. Minimización de las diferencias

Este perfil de empresas internacionales muestra un comportamiento singular: las empresas intentan imitar en otros países los modelos de éxito del propio país de origen. El motivo es que las empresas piensan que las similitudes entre mercados es muy grande y conviene aprovechar el desarrollo de un nuevo producto o una nueva tecnología en un país, normalmente el país de origen, para explotarlos en otros países, siguiendo la organización clásica de matrices y filiales en el mundo de las empresas multinacionales. Algunos modelos clásicos de la internacionalización de las empresas explicarían esta categoría con la

hipótesis del ciclo de vida del producto (Vernon, 1966), el modelo ecléctico (Dunning, 1980) o una ventaja de tipo monopolístico relacionada con la tecnología, el desarrollo de nuevos productos o la imagen de marca.

Éste es el caso de un gran número de empresas multinacionales como Procter&Gamble, Coca-Cola y Johnson&Johnson hasta muy recientemente. La mayoría de los productos de estas empresas eran diseñados en la matriz y se lanzaban, en primer lugar, en el mercado local. Después se trasladaban a algunos mercados internacionales con algunas adaptaciones, pero el producto seguía siendo el mismo que en el mercado de origen.

Algunas empresas españolas también han asumido este perfil. Las empresas del sector de la alimentación con clara vocación internacional han adaptado productos desarrollados en España para producirlos y venderlos en otros países. Los grandes bancos españoles han desarrollado un modelo muy parecido en los bancos adquiridos en América Latina, al menos durante una primera etapa. Numerosos servicios financieros desarrollados en España fueron trasladados a aquellos países. Desde un punto de vista de país receptor de inversión extranjera, la economía española cuenta con numerosas filiales de empresas internacionales para las que la filial española actúa replicando en muchos casos productos, servicios o modelos de gestión de las empresas matrices.

En definitiva, estamos ante un perfil de empresas internacionales en el que las similitudes percibidas entre mercados y consumidores en un abanico amplio de países configuran una función de imitación o réplica como factor dominante

en la estrategia de internacionalización de una empresa. Sin embargo, la evolución del proceso de globalización, la imagen de las empresas multinacionales en los países receptores de su inversión, la aparición reforzada de una identidad local propia en los países receptores de inversión exterior y las oportunidades de aprendizaje que las empresas multinacionales observan hoy en países distintos del de origen están replanteando la conveniencia de este perfil internacionalizador (Guillén, 2001). Las similitudes son importantes, pero las diferencias también. Las empresas consiguen resultados mejores si son diferentes de otros competidores, y esa diferencia redundará en una mejora. Pero para ser diferentes las empresas deben aprender a cultivar esa diferencia. El perfil puro de imitación no ayuda a lograr este objetivo, por lo que muchas empresas (también empresas españolas) están abandonando este perfil clásico para incorporar nuevas dimensiones que enriquezcan el proceso de gestión y hagan que la internacionalización sea sostenible a largo plazo.

3. Adaptación al contexto

El perfil de adaptación en un proceso de internacionalización responde a la lógica necesidad de ajustar los productos o servicios que ofrece una empresa en su mercado nacional a otros mercados. Es un camino que las empresas que han adoptado el perfil de imitación en su proceso internacional (principalmente, las grandes empresas multinacionales organizadas en torno a países) han intentado seguir. De hecho, el perfil de imitación no es puro: las empresas siempre buscan adaptarse a las circunstancias de cada mercado. Al observar el comportamiento de algunas empresas españolas

en mercados internacionales durante los últimos años, podemos percibir que en algunos casos se da un cambio organizativo claro, más allá de los perfiles de arbitraje e imitación. Dicho cambio, a su vez, presenta dos perspectivas diferentes. La primera es la adaptación propiamente dicha. La segunda es la reinención del modelo de empresa. En este epígrafe hablaremos de la primera, mientras que en el próximo hablaremos de la segunda.

La adaptación del modelo de negocio que observamos en empresas españolas en su expansión internacional va más allá del simple ajuste de las condiciones comerciales (producto, precio, posicionamiento, etc.) en función de los mercados locales en los que opera. Los casos de Telefónica, del BBVA y del Grupo Santander en América Latina son claros exponentes de este perfil internacional.

En efecto, aquellas y otras empresas han intentado aportar a sus filiales latinoamericanas una capacidad de desarrollo de productos y servicios, en algunos casos desconocidos en los respectivos mercados receptores de la inversión. Además, aquellas empresas han adaptado sus productos a las características de los mercados locales y han aplicado modos de entender el crecimiento comercial de la empresa que habían desarrollado en España con éxito, adaptándolos a las circunstancias de cada país.

Sin embargo, la adaptación del modelo de negocio ha sido más intensa. En el caso clásico de empresas multinacionales con operaciones en varios países, las relaciones entre filiales, por una parte, y matriz-filiales, por otra, están marcadas por ciertos paradigmas de independencia, entre filiales, y

control, matriz sobre filiales. Hasta muy recientemente, las empresas multinacionales clásicas han utilizado este modelo. Sin embargo, las empresas españolas mencionadas han introducido dos nuevas dimensiones en su proceso de internacionalización.

La primera es el proceso de coordinación entre filiales, por una parte, y entre matriz y filiales, por otra, en grados superiores al de multinacionales tradicionales. Esta coordinación se ha orientado hacia dos objetivos: el logro de ciertas economías de escala en el *back-office*, el aprovechamiento del aprendizaje y la experiencia de cada filial en su país, y su capacidad de ser transferidos y utilizados no sólo en otras filiales, sino en el país de origen. Estas dimensiones, que denominaremos eficiencia (economías de escala) y aprendizaje no estaban presentes, ordinariamente, en el perfil de imitación que hemos descrito anteriormente.

La segunda dimensión es una reorganización interna importante en el centro corporativo para poder ofrecer a las filiales de la empresa en otros países la máxima autonomía operativa y, al mismo tiempo, buscar la mayor coordinación posible para el cumplimiento de los objetivos globales del grupo. Así, en algunos casos —Telefónica, por ejemplo— las empresas han constituido unidades de negocio globales, que agrupan a todas las unidades geográficas de un mismo negocio y que coordinan entre sí las acciones en cada mercado y comparten el aprendizaje que en él desarrollan. En el caso del BBVA y el Grupo Santander, la reorganización administrativa no supone, de momento, la creación de unidades de negocio globales, sino la coordinación de las filiales en todo el continente americano por diver-

sos procedimientos y mecanismos según los casos.

Por consiguiente, el perfil de adaptación en el proceso de internacionalización de empresas españolas reúne tres ingredientes diferentes: la búsqueda de la eficiencia regional, el aprovechamiento del aprendizaje y la reorganización posterior que potencie tanto la eficiencia como el aprendizaje.

En el panorama de las empresas multinacionales con larga experiencia, es posible encontrar ya en la década de los ochenta un perfil de adaptación como el que hemos descrito anteriormente. Sin embargo, lo asombroso de las empresas españolas es que este proceso de internacionalización se ha realizado en un período breve de tiempo, y han pasado a tener un modelo organizativo complejo que algunas empresas multinacionales tradicionales han asumido sólo después de varias décadas de actividad internacional. Ciertamente, el contexto de las inversiones españolas en América Latina presenta algunos matices muy especiales que han impulsado a afrontar aquel perfil de adaptación. Sin embargo, no deja de sorprender la rapidez del cambio realizado.

4. Reinención

La internacionalización ha supuesto no sólo un cambio de estrategia de las empresas españolas, la adopción de unos criterios de eficiencia y aprendizaje o una adaptación de la organización de las filiales, más allá de los modelos de una empresa tradicional. En algunos casos, la internacionalización ha supuesto la reinención de la empresa, es decir, la adopción de una estrategia de negocio internacional con una recon-

figuración de la cadena de valor de la empresa y de sus distintas actividades a la realidad de unas operaciones globales, y un diseño organizativo que responde a esta realidad global. Sin agotar el género, empresas como Inditex, en el sector de confección y distribución, Telefónica, en telecomunicaciones, y Ficosa International, en el sector de componentes de la automoción, son ejemplos de este perfil de reinención de la empresa.

La diferencia principal entre este perfil y el que hemos destacado anteriormente (el de adaptación) es que la empresa que reinventa su modelo ante la internacionalización reconstruye toda la cadena de valor de la empresa, localizando y deslocalizando actividades, y reorganizando la empresa en torno a este modelo. En el caso del perfil de adaptación presentado anteriormente, la reorganización afecta principalmente a las empresas filiales y a su coordinación, y más limitadamente a la empresa matriz. En el caso del perfil de reinención, matriz y filiales cambian sus roles, competencias y modos de coordinar (6).

En efecto, empresas internacionales como Inditex o Ficosa International, aun operando en sectores diferentes, consideran el mundo como base de operaciones y se plantean servir a sus clientes allí donde estén. En el caso de Ficosa, sus clientes son un número limitado de fabricantes de automóviles. En el caso de Inditex, sus clientes están en aquellos mercados con un nivel de capacidad adquisitiva suficiente. Su estrategia no consiste en optimizar una presencia en unos mercados, sino en adoptar una estrategia que es global, porque mira al conjunto de los mercados y se ejecuta local o regionalmente, en función de mercados y clientes. Durante

esa ejecución se ponen en marcha vías de deslocalización de la producción, la logística o el I+D y, en este proceso, el centro corporativo intenta dar respuesta no tanto al mantenimiento del statu quo, sino al modo de lograr que la posición internacional de la empresa mejore o sea sostenible en el tiempo.

Otra característica importante de este perfil es que estas empresas adoptan criterios flexibles sobre el modo de entrar y estar presentes en otros mercados. Para ello, combinan el crecimiento orgánico con la compra de participaciones mayoritarias de empresas ya existentes y la formación de alianzas con empresas locales. Cada una de estas operaciones tiene sentido en el conjunto de la estrategia global que la empresa persigue. Lo importante no es tanto el modo concreto de materializar una entrada en un mercado como que la unidad organizativa que resulte en cada país o región tenga un sentido en el conjunto de la estrategia de la empresa.

Por consiguiente, estamos ante un perfil nuevo de la empresa internacional que también está siendo adoptado por otras empresas multinacionales de otros países, quizá con muchos años de experiencia y tradición, como es el caso de Siemens, General Electric y Nestlé. Sin embargo, en el caso de empresas españolas resulta de interés la capacidad que han mostrado para llevar a término esta transformación radical en un plazo de tiempo relativamente breve, transformación que ha supuesto no sólo un cambio de negocio y una inversión importante en el exterior, sino un rediseño completo de la empresa, su modelo de negocio, su sistema de gobierno, sus procesos de toma de decisiones y su estructura organizativa.

V. PRÓXIMAS ETAPAS EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS

Hemos iniciado este trabajo con un repaso al proceso de internacionalización de la economía española y de sus empresas durante la década de los noventa. Hemos analizado diversas características de este proceso y hemos comprobado la rapidez e intensidad del proceso emprendido. Después hemos presentado dos esquemas conceptuales que pretenden ayudar a comprender dos fenómenos interrelacionados: el proceso de internacionalización y el perfil internacional de las empresas españolas durante los años noventa.

La cuestión natural que cabe formular es: ¿cuál será la próxima etapa en el proceso de internacionalización? Aquí cabe plantear, al menos, dos niveles de análisis. El primero hace referencia al conjunto de las empresas españolas. El segundo al de aquellas empresas que ya han iniciado su proceso de internacionalización. En el primer caso, la respuesta es sencilla: en una UE integrada, el peso del mercado local no desaparece, pero ciertamente se relativiza. Las diferencias entre países no se eliminan, pero muchas de ellas pierden valor para la empresa. De hecho, España ha dejado de ser en algunos casos una plataforma de producción atractiva. Por otra parte, la rivalidad en España es y será cada día mayor. El acceso de los países del centro y Este de Europa a la UE, y el ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio intensificarán aún más la naturaleza de la rivalidad en España y en el conjunto de la UE. Por consiguiente, un empeño decidido por internacionalizar fabricación y ventas resulta una necesidad en muchos sectores de la economía.

Habrán sectores que seguirán conservando una dimensión local innegable, pero olvidar la dimensión internacional del negocio sería suicida.

La segunda cuestión se refiere a la evolución de las empresas que ya tienen una importante presencia internacional. De acuerdo con los perfiles presentados en el apartado anterior, resultaría natural concluir que las empresas deben avanzar desde las etapas caracterizadas por perfiles de arbitraje o imitación, hacia los de adaptación o reinversión. Sin embargo, esta conclusión no es evidente, por dos razones principalmente. En primer lugar, porque la estrategia de una empresa, y en particular su estrategia internacional, tiene un carácter propio para cada organización. Cada empresa debe buscar la suya, definirla, hacerla operativa y ejecutarla. En este proceso, la historia de la empresa, las condiciones del sector, las personas y los recursos y capacidades de la empresa son determinantes. Cada empresa tiene aspectos que la hacen única, y este carácter especial debe también manifestarse en su estrategia internacional. Además, no debe olvidarse que no existe una única estrategia, ni una única estrategia internacional deseable. Incluso aquella estrategia que puede ser buena durante un período deja de serlo con el transcurso del tiempo.

En segundo lugar, la propia actividad de la empresa y las posibilidades del proceso de internacionalización en cada sector configuran distintas opciones de internacionalización. Ni el potencial del sector para su internacionalización ni la estructura del sector son idénticos para todas las empresas. Por tanto, los procesos válidos para una empresa en un sector pueden no serlo para otras empresas.

Por consiguiente, no se puede afirmar que la evolución natural de cada empresa sea buscar perfiles de internacionalización que se orienten, como objetivo final, al perfil de adaptación o al de reinención. En cambio, sí que podemos hablar de las dimensiones esenciales de una empresa internacional, que van más allá del número de países en los que opera o de la localización concreta de actividades en una u otra ubicación.

Bartlett y Ghoshal (1989) propusieron el paradigma de la empresa transnacional. Ésta se caracteriza por ser una organización que persigue con una estrategia internacional tres objetivos: la búsqueda de la eficiencia de las operaciones, vía una escala óptima a nivel internacional; la búsqueda de una cercanía a los clientes allí donde estén, y finalmente, la posibilidad de compartir experiencias o prácticas desarrolladas en un país con otros países de la organización. Este modelo suponía un avance sobre el paradigma de la empresa global, propio de las empresas japonesas en los años setenta y ochenta, orientadas a buscar cuota de mercado en mercados exteriores que les permitiese disfrutar de unas economías de escala importantes. Asimismo, el modelo de la empresa transnacional intentaba poner en un contexto más amplio el clásico modelo de empresa multinacional basado en las filiales en numerosos países, imitación de la empresa matriz en el mercado de origen. Estas empresas persiguen desarrollar ventajas derivadas del acceso a clientes y de la proximidad a determinados mercados, y han optado tradicionalmente por la inversión allí donde se encuentre el cliente.

El modelo de Bartlett y Ghoshal no rechaza estas fuentes de ventajas competitivas, pero añade una

tercera: la posibilidad de compartir experiencias y conocimientos desarrollados por la empresa en cualquier punto del mundo en el que opere y, por tanto, la transferencia de una experiencia particular de filiales a la empresa matriz o entre empresas filiales. El paradigma de empresa internacional que proponen consiste en integrar estas tres dimensiones, tanto en la configuración organizativa como, especialmente, en la mente de quienes dirigen la empresa, en su centro corporativo y en sus empresas filiales.

Estas dimensiones que configuran la empresa transnacional de Bartlett y Ghoshal son decisivas en la gestión del proceso de internacionalización. Su progresiva incorporación en los modelos organizativos y de gestión de las empresas españolas constituye una senda que puede ser útil para la evolución de su internacionalización. Se ha avanzado mucho, pero queda trecho por recorrer. De alguna manera, muchas empresas han invertido en el exterior en busca, bien de un mayor tamaño que persigue el logro de economías de escala, bien de una cercanía mayor a clientes y mercados. La dimensión del aprendizaje necesita aún un desarrollo más profundo en muchas empresas españolas.

Sin embargo, la propia experiencia de estas empresas muestra dos aspectos adicionales de un paradigma de gestión de la empresa internacional. Por una parte, la búsqueda de perspectivas de crecimiento, sin las cuales muchas empresas en las economías occidentales dejarían de invertir en países emergentes. El crecimiento de la inversión directa en países como India, China y Brasil son un claro exponente de esta realidad. La internacionalización debe perseguir, por tanto, no sólo la eficiencia estática de unas eco-

nomías de escala para ciertos volúmenes de producción, sino la posibilidad de eficiencia dinámica en el transcurso del tiempo, lo cual exige potencial de crecimiento en el mercado de destino.

Además, el fuerte crecimiento de la inversión en países emergentes ha puesto de manifiesto la importancia de gestionar adecuadamente el riesgo, equilibrando la cartera de inversiones en diferentes países. La irrupción de muchos países emergentes como destinos preferentes de la inversión internacional ha provocado algunas burbujas en mercados emergentes, y además algunas crisis importantes, como la del Sudeste asiático en 1997, la de Rusia y Brasil en 1998, y la de Argentina en 2001. En la dirección de empresas internacionales, la gestión del riesgo de la inversión y, principalmente, la gestión de la cartera de países en los que se concentra la inversión debe ser un criterio básico de la internacionalización; de lo contrario, se puede poner en peligro la propia continuidad de la empresa y, por consiguiente, la solidez de un proyecto de internacionalización.

A partir del modelo de Bartlett y Ghoshal, y con estas dimensiones adicionales que hemos comentado —crecimiento y gestión del riesgo país—, hemos propuesto un modelo conceptual de empresa internacional definido por cinco variables que deben estar presentes, de un modo u otro, en su gestión; no sólo en la estrategia y en el diseño organizativo de una empresa internacional, sino, principalmente, en la mente de los directivos. Lo definimos como modelo conceptual de las cinco C (véase esquema 2), e incluye como dimensiones las siguientes: búsqueda de costes bajos y eficiencia (Costes); cercanía a los clientes (Clientes); co-

nocimiento adquirido y aprendizaje (Conocimiento); crecimiento futuro de la empresa (Crecimiento), y gestión de la cartera de inversiones-países (Cartera).

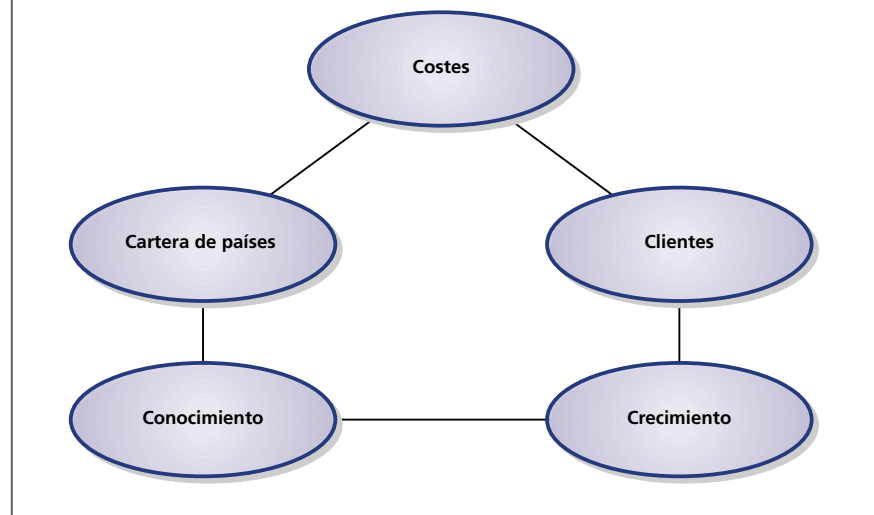
VI. REFLEXIONES FINALES

En este trabajo hemos analizado tres cuestiones íntimamente relacionadas sobre el proceso de internacionalización seguido por las empresas españolas durante el período 1992-2002. En primer lugar, hemos propuesto un modelo conceptual para comprender este proceso, basado en tres variables clave: las variables económicas (principalmente, el mercado único de 1992, el lanzamiento del euro y la subsiguiente creación del mercado financiero integrado en la UE); las variables políticas (principalmente, la privatización de empresas públicas y la desregulación de numerosos sectores); finalmente, las variables internas propias de las empresas que, desde un punto de vista estratégico, operativo, tecnológico y de gestión, han mejorado notablemente durante la década de los noventa.

La segunda cuestión es el perfil internacional que muestran las empresas españolas. Los perfiles clásicos han sido el de acceso a recursos productivos o costes de fabricación más baratos, y el de acceso a clientes y mercados. Hemos discutido que el modelo de internacionalización de empresas españolas presentan un perfil algo diferente. Uno de ellos, que hemos denominado perfil de adaptación, se refiere a la adaptación no sólo de productos sino también de formas organizativas, de funciones estratégicas, además de la búsqueda de desarrollo de conocimiento y de experiencias en cualquier país de la red de una empresa internacional. El segundo

ESQUEMA 2

EL PROCESO DE LA EMPRESA INTERNACIONAL: EL MODELO DE LAS CINCO C



perfil es el de reinversión, por el cual las empresas españolas persiguen repensar su estrategia internacional, su estrategia de operaciones, la localización de sus diversas actividades, la coordinación entre unidades y el diseño de una estructura organizativa diferente. En este caso, la internacionalización ha sido un factor decisivo para afrontar este proceso de reinversión.

Finalmente, hemos intentado responder a la pregunta de la evolución futura del proceso de internacionalización de las empresas españolas. Hemos subrayado que este proceso es un camino que no tiene término. Más allá de una mejora de los niveles cuantitativos —porcentajes de ingresos o beneficios generados en filiales en el extranjero, número de personas que trabajan en la empresa fuera de España, innovaciones que se desarrollan inicialmente en filiales, etc.—, pensamos que el núcleo de una evolución sana del proceso de internacionalización es la adopción de un esquema conceptual de lo

que debe ser una empresa internacional del siglo XXI y que, a nuestro juicio, debe integrar los criterios de eficiencia en costes, cercanía a clientes y mercados, desarrollo de conocimiento, potencial de crecimiento, y gestión adecuada del riesgo en la cartera de países. Estas dimensiones constituyen el armazón conceptual para un impulso de la gestión internacional de las empresas españolas en el siglo XXI.

NOTAS

(1) Para un análisis más exhaustivo de la internacionalización, pueden verse, entre otros, ALONSO y DONOSO (1998 y 2000), DURÁN (1999, 2001 y 2002), GALÁN y GONZÁLEZ (2001), y SANZ (2002).

(2) Entre otros, véanse VERNON (1966), WELLS (1972), KINDLEBERGER (1969), HYMER (1976), CAVES (1982) y DUNNING (1980).

(3) Esta hipótesis coincide con los modelos de internacionalización empresarial basados en los recursos, capacidades o activos. Entre otros, puede verse una explicación más detallada en CAVES (1982).

(4) El aprendizaje es uno de los factores esenciales en la gestión de empresas multinacionales. BARTLETT y GHOSHAL (1989) lo destacan como uno de los pilares de su modelo de empresa transnacional.

<p>(5) Estas cuestiones son tratadas, entre otros, en los trabajos de ALONSO y DONOSO (1998), CANALS (1994) y DURÁN (2001).</p> <p>(6) El libro editado por ARIÑO, GHEMAWAT y RICART (2004), que recoge los trabajos presentados en una conferencia internacional sobre <i>Creating value through global strategy</i>, organizada por el Centro Anselmo Rubiralta sobre Globalización y Estrategia del IESE, en junio de 2003, presenta diversos trabajos que profundizan en las dimensiones del perfil de reinención.</p> <p>BIBLIOGRAFÍA</p> <p>ALONSO, J. A., y DONOSO, V. (1998), <i>Competir en el exterior. La empresa española y los mercados internacionales</i>, ICEX, Madrid.</p> <p>— (2000), «Modelización del comportamiento de la empresa exportadora española», <i>Información Comercial Española</i>, 788: 35-57</p> <p>ARIÑO, A.; GHEMAWAT, P., y RICART, J. E. (eds.) (2004), <i>Creating value through global strategy</i>, Palgrave, Hampshire.</p> <p>BARTLETT, C., y GHOSHAL, S. (1989), <i>Managing across Borders</i>, Harvard Business School Press, Boston.</p> <p>BUCKLEY, P. J. (1988), «The limits of explanation: Testing the internalization theory of multinational enterprise», <i>Journal of International Business Studies</i>, XIX (2): 181-193.</p> <p>CAMPA, J. M., y GUILLÉN, M. (1996), «Evolución y determinantes de la inversión directa en el extranjero por empresas españolas», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 66: 235-247.</p> <p>CANALS, J. (1994), <i>La internacionalización de la empresa</i>, McGraw-Hill, Madrid.</p>	<p>— (1995), «Country, industry and firm-specific factors in global competition», en THOMAS, H.; O'NEAL, D., y KELLY, J., <i>Strategic renaissance and business transformation</i>, John Wiley & Sons, Nueva York.</p> <p>— (2000), <i>Managing corporate growth</i>, Oxford University Press, Oxford.</p> <p>CASSON, M. (1995), <i>The organization of international bussines</i>, Edward Elgar, Hants (GB).</p> <p>CAVES, R. (1982), <i>Multinational enterprise and economic analysis</i>, Harvard University Press, Cambridge, MA.</p> <p>DOZ, Y. L., y PRAHALAD, C. K. (1984), «Patterns of strategic control within multinational corporations», <i>Journal of International Business Studies</i>, 15 (2): 55-72.</p> <p>DUNNING, J. H. (1980), «Toward an eclectic theory of international production: Some empirical tests», <i>Journal of International Business Studies</i>, 11 (1): 9-31.</p> <p>— (1988), «The eclectic paradigm of international production: A restatement and some possible extensions», <i>Journal of International Business Studies</i>, 19 (1): 1-32.</p> <p>— (2000), <i>Regions, globalization and the knowledge-based economies</i>, Oxford University Press, Oxford.</p> <p>DURÁN, J. J. (1999), <i>Multinacionales españolas en Iberoamérica. Valor estratégico</i>, Ed. Pirámide, Madrid.</p> <p>— (2001), <i>Estrategia y economía de la empresa internacional</i>, Ed. Pirámide, Madrid.</p> <p>— (2002), «Estrategias de localización y ventajas competitivas de la empresa multinacional española», <i>Información Comercial Española</i>, 799: 41-53.</p>	<p>GALÁN, J. I., y GONZÁLEZ, J. (2001), «Factores explicativos de la inversión directa en el exterior», <i>Información Comercial Española</i>, 794: 103-122.</p> <p>GHEMAWAT, P. (2003a), «Semi-globalization and international business strategy», <i>Journal of International Business Studies</i>, marzo: 138-152.</p> <p>— (2003b), «The forgotten strategy», <i>Harvard Business Review</i>, noviembre: 76-84.</p> <p>GUILLÉN, M. (2001), <i>The limits of convergence</i>, Princeton University Press, Princeton, NJ.</p> <p>HYMER, S. (1976), <i>The international operations of national firms</i>, MIT Press, Cambridge, Mass.</p> <p>JAMES, H. (2002), <i>The end of globalization</i>, Harvard University Press, Cambridge, MA.</p> <p>KINDLEBERGER, C. (1969), <i>American Business Abroad</i>, Yale University Press, New Haven, CT.</p> <p>PORTER, M. (1990), <i>The competitive advantage of nations</i>, Free Press, Nueva York.</p> <p>SANZ, A. (2002), «Sector exterior español: Indicadores de apertura, integración, especialización y competitividad», <i>Información Comercial Española</i>, 798: 149-162.</p> <p>SACHS, J.D., y WARNER, A. (1995), «Economic reform and the process of global integration», <i>Brookings Papers on Economic Activity</i>, 1: 1-118.</p> <p>VERNON, R. (1966), «Internacional investment and international trade in the product life cycle», <i>Quarterly Journal of Economics</i>, mayo: 190-207.</p> <p>WELLS, L. (ed.) (1972), <i>The product life cycle and international trade</i>, Harvard Business School, Boston.</p>
--	---	---

Resumen

En estos últimos veinticinco años, la *economía ambiental* se ha consolidado como disciplina científica en nuestro país. La presencia de toda una serie de grupos de investigación y la existencia de una asociación, AERNA, que engloba a su práctica totalidad, así lo atestiguan. En este artículo se pasa revista a los principales logros y dificultades encontradas en las distintas áreas de la disciplina: valoración de intangibles, contabilidad ambiental, relaciones internacionales y medio ambiente, etc. Este breve repaso permite comprobar cómo, una vez superada esta fase inicial gracias al esfuerzo voluntarista de una serie de personas, grupos e instituciones, se hace necesario un esfuerzo más global y sistemático, en el que el sector público ha de jugar un papel de liderazgo imprescindible para integrar las variables ambientales en el ámbito de las decisiones micro y macroeconómicas.

Palabras clave: economía ambiental, política ambiental, contabilidad ambiental, valoración de intangibles.

Abstract

In these last twenty-five years, *environmental economics* has become consolidated as a scientific discipline in Spain. The presence of a whole series of research groups and the existence of the Association of Environmental and Natural Resource Economics (AERNA), which comprises practically all of them, are clear evidence of this. Below we review the main achievements and difficulties encountered in the different areas of the discipline: valuation of intangibles, environmental accounting, international relations and the environment, etc. This short review enables us to confirm how, once this initial phase has been overcome thanks to the enthusiastic efforts of a series of people, groups and institutions, a more global and systematic effort has become necessary, in which the public sector has to play an essential leadership role in order to integrate environmental variables into the sphere of micro and macroeconomic decisions.

Key words: environmental economics, environmental policy, environmental accounting, valuation of intangibles.

JEL classification: H23, E69, Q20.

LA ECONOMÍA AMBIENTAL EN ESPAÑA: LOS RETOS DEL FUTURO

Diego AZQUETA

Carlos M. GÓMEZ

Universidad de Alcalá de Henares

I. INTRODUCCIÓN

UN cuarto de siglo parece un período de tiempo apropiado, en el campo del avance científico, para tratar de hacer un alto en el camino, un pequeño balance y, sobre todo, un inventario de las dificultades que se adivinan en el horizonte.

En estos veinticinco años, por otro lado, se ha producido la consolidación definitiva de la economía ambiental como una disciplina con entidad propia, tanto fuera como, aunque en menor medida, dentro de nuestras fronteras. El alto en el camino está, pues, doblemente justificado.

Aun a riesgo de simplificar en exceso la cuestión, podría afirmarse que tres son los grandes temas alrededor de los que ha crecido la economía ambiental, tratando de dar una respuesta satisfactoria a los problemas que surgen en cada uno de ellos:

— La responsabilidad de las variables económicas en la génesis y propagación de los distintos vectores que se encuentran detrás del deterioro ambiental.

— El valor económico de los activos ambientales y naturales en tanto en cuanto capaces de satisfacer necesidades humanas, directa o indirectamente.

— El conjunto de medidas más eficientes para conseguir modificar el comportamiento de los distintos agentes con respecto al

medio ambiente, frenando el deterioro mencionado y encaminando el modelo de desarrollo social hacia la sostenibilidad.

El avance que se ha producido en cada uno de ellos, y en sus campos asociados, ha sido notablemente distinto, lo que probablemente tenga que ver no sólo con los requerimientos internos básicos que cada uno de ellos plantea dentro del propio cuerpo teórico al que pertenece, sino también con el indispensable apoyo externo que cada uno demanda.

II. PROBLEMAS AMBIENTALES Y ACTIVIDAD ECONÓMICA

Asociar la aparición del deterioro medioambiental a los fallos del mercado es, al mismo tiempo, indebidamente reduccionista y peligroso.

A la hora de explicar una parte sustancial del deterioro del medio ambiente, probablemente sea más operativo plantear como punto de partida el comportamiento de un agente racional que trata de maximizar (o satisfacer) una determinada función objetivo sujeta a determinadas restricciones, tanto estrictamente económicas como, en términos más generales, institucionales. El deterioro ambiental aparecería, en este marco de análisis, como un resultado, muchas veces conocido y quizá también no querido, de la resolución de este problema de maximización condicionada. Los fallos del mercado (el mundo de las ex-

ternalidades y asimetrías de información) aportan un componente importante para explicar este estado de cosas, pero no el único. El agente que deteriora el medio está condicionado no sólo por la presencia de una serie de señales (o su ausencia), más o menos distorsionadas, sino por el marco institucional, social y cultural en el que se mueve. Por otro lado, centrar la atención exclusivamente en los fallos del mercado podría invitar a pensar que, subsanados éstos, el sistema de mercado resolvería el problema de la sostenibilidad ambiental, deducción más bien infundada. A las implicaciones bien conocidas de delegar en el sistema de mercado la resolución del problema de la asignación de recursos hay que añadir el hecho de que cuando la biosfera no sólo proporciona mercancías, sino que comienza a formar parte del patrimonio natural de un determinado colectivo social, la misma lógica de valoración propia del mercado deja de ser de aplicación (Azqueta, 2002: 393).

III. LA VALORACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

La valoración de los distintos activos ambientales, en términos de su contribución al bienestar individual, es un paso que ayuda en gran medida a mejorar el proceso de adopción de aquellas decisiones de toda índole que les afectan. En este terreno puede decirse que los avances de la economía ambiental han sido considerables, tanto en el terreno teórico como en el aplicado. En el primer campo, se han consolidado una serie de métodos de valoración de intangibles, con particular aplicación al campo ambiental: métodos basados en la función de producción (costes de reposición, medidas defensivas), precios hedónicos, coste de viaje, valoración

contingente, etc. Ha sido considerable el trecho avanzado y los problemas de índole *operativa* resueltos: métodos de estimación, selección de variables, especificación de relaciones funcionales, construcción de funciones dosis-respuesta. Normalmente, estos avances, bien se han producido como resultado de ejercicios de valoración de activos concretos, bien se han ejemplificado con ayuda de valoraciones de este tipo. Por otro lado, y de forma simultánea, la riqueza de valoraciones individuales de activos ambientales y naturales de toda índole, utilizando los diversos métodos de valoración, aunque con un claro dominio del método de valoración contingente (probablemente en función de su engañosa simplicidad), no ha hecho sino crecer de forma exponencial (1). Nuestro país, aunque con un cierto retraso, no se ha quedado atrás en ninguno de estos dos terrenos. Si utilizáramos como criterio de relevancia científica, pongamos por caso, la publicación de un trabajo en las revistas internacionales especializadas de primer orden, los autores españoles no se han quedado a la zaga en este terreno: baste consignar, por ejemplo, los trabajos de León (1996), Kristöm y Riera (1996), León y Vázquez Polo (1998), Riera Font (2000), Júdez *et al.* (2000), León *et al.* (2003), Del Saz y García-Menéndez (2003), Camacho *et al.* (2003), González y León (2003). A los que habría que añadir, sin duda, los numerosos estudios, muchos de ellos de gran calidad, aparecidos en las distintas revistas españolas. El avance, por tanto, ha sido notable y ha trascendido nuestras fronteras.

La gran mayoría de estos trabajos, sin embargo, en el caso de nuestro país, se han originado en el ámbito académico, producto del deseo de ensayar la aplicación de

unos métodos de valoración. Han sido producto, básicamente, de iniciativas individuales que han contado con un limitado apoyo institucional. Su gran valor añadido ha sido el de poner a punto unos métodos de estimación, detectar y solventar, en su caso, las carencias de información existentes y mostrar a un público más bien escéptico la potencialidad de los mismos. Superada esta etapa, que podría denominarse «demostrativa», y cuando se busca introducir el resultado de estos ejercicios en un proceso de toma de decisiones que afecta al activo valorado, o que se desprende de modificaciones ocurridas en él (como sería el caso de la fijación de eventuales compensaciones por un daño ambiental), las exigencias de rigor se disparan. En primer lugar, con respecto a la disponibilidad y fiabilidad de la información de base (incluida aquella que se escapa del mundo de la economía: modelos de dispersión, funciones dosis-respuesta), así como con respecto al calibrado de los modelos económicos utilizados. En segundo lugar, sin embargo, y en un campo estrictamente teórico, se requiere establecer con precisión una conexión clara y unívoca entre los resultados obtenidos y la economía del bienestar que permita interpretarlos en función de las distintas medidas del cambio en el bienestar individual existentes, así como depurar los cambios estrictamente reales de los meramente distributivos. Esta tarea, en apariencia sencilla, es mucho más compleja de lo que parece, como habrá tenido ocasión de comprobar el propio lector cuando se ha enfrentado al problema de diferenciar el daño global producido como consecuencia de un determinado deterioro ambiental (pérdida de un activo real), soportado por los damnificados por el mismo, de sus correspondientes perjuicios (pérdida de un flujo de

bienestar individual, acompañada, en multitud de ocasiones, por ganancias netas en otros sectores).

Cuando los cambios a evaluar en el patrimonio natural son complejos, o afectan a distintos agentes económicos (consumidores, productores, administraciones públicas), es imposible mantener un enfoque localizado y estrictamente microeconómico, y se hace necesario acudir a los *modelos de equilibrio general*. La envergadura del empeño, en este caso, hace prácticamente imposible que una iniciativa individual, por sólida que sea, pueda afrontar el reto con suficientes garantías de éxito: se hace necesario un decidido apoyo institucional que permita financiar y coordinar a los distintos equipos que se requieren para abordar semejante tarea. Aparece aquí, por tanto, una primera necesidad, en este caso referida al necesario papel que ha de adoptar, como impulsor, el sector público. En otros países, estos estudios han sido en gran medida propiciados por acontecimientos paradigmáticos que llevaron aparejada la necesidad de calcular el impacto económico de un cambio ambiental profundo (Exxon Valdez, Erika). Desafortunadamente, la respuesta obtenida en nuestro país ante casos similares (Prestige) no invita al optimismo.

IV. CONTABILIDAD AMBIENTAL

La valoración económica de los activos ambientales, además de facilitar la introducción de los impactos sobre el medio ambiente en las distintas decisiones económicas, apunta hacia un destinatario mucho más agregado: la contabilidad nacional. Si, como se afirma correctamente, la contabilidad nacional convencional necesita ser modificada para introducir el capital natural y sus modifica-

ciones, de forma que proporcione una información más fiable de lo que está sucediendo, la valoración de los activos naturales (del capital natural) parecería proporcionar la herramienta adecuada para llevar a cabo esta inserción. Las cosas, sin embargo, son bastante más complejas.

En efecto. La contabilidad nacional proporciona información para, entre otras cosas, estimar el bienestar que la sociedad deriva de los recursos utilizados a lo largo de un período (para lo que se necesita introducir los flujos de producción y consumo en una función agregada de bienestar social), y para analizar si ese nivel de bienestar se puede mantener a lo largo del tiempo (para lo que es necesario tratar adecuadamente la depreciación del capital natural).

Como es evidente, la valoración de los activos naturales y ambientales ayuda a responder correctamente a la primera pregunta. Permite cuantificar una serie de cambios cualitativos en el entorno ambiental que tienen repercusiones obvias sobre el bienestar social: introduce variables que habían sido omitidas (pérdida de calidad del aire, del agua, del paisaje...) y depura algunas partidas que aparecen incorrectamente como adiciones al bienestar colectivo (gastos defensivos, preventivos y correctores de los distintos agentes). Ahora bien, para poder llevar a cabo esta valoración, y la posterior inclusión del patrimonio natural en el marco de la contabilidad nacional, no se puede reposar exclusivamente en una agregación de estudios singulares. El ecosistema es un conjunto integrado cuyo valor no es la suma del valor individual de cada componente; cada uno de estos valores unitarios depende de, y a su vez influye sobre, el valor del

resto. Si al mismo tiempo se tiene en cuenta el distinto papel de cada uno de estos componentes en las funciones de producción (estructura productiva de la sociedad) y en las funciones de producción de utilidad (niveles de bienestar), se comprenderá que en este terreno, más quizá que en ningún otro, se hace necesaria, de nuevo, la institucionalización de un sistema de información que alimente modelos de equilibrio general, y que esta tarea es inabordable sin un decidido apoyo institucional.

Sea como fuere, la valoración de los activos ambientales permite mejorar las estimaciones de la renta nacional que se derivan de la contabilidad nacional, pero no informan, por sí mismas, de la *sostenibilidad* de los niveles de bienestar alcanzados. El mantenimiento del capital natural responde a la necesidad de respetar unos equilibrios ecológicos y unos determinados umbrales que generan, como resultado, la aparición de una serie de restricciones físicas que no pueden ser desconocidas. La sustituibilidad del capital natural por capital producido de todo tipo, el paradigma de la *sostenibilidad débil*, tiene un límite, aunque en la mayoría de los casos todavía desconocido; de ahí la importancia de respetar el *principio de precaución*. A partir de un determinado umbral crítico, esta sustituibilidad desaparece y entra en juego la *sostenibilidad fuerte*. Los métodos de valoración de intangibles utilizados, desgraciadamente, no recogen estas restricciones, por lo que se hace necesaria una aproximación distinta.

Introducir la variable ambiental en el campo de la sostenibilidad (el concepto estricto de *renta hicksiana*) requiere, por tanto, de un enfoque diferente. El propio concepto de *capital natural*

puede suponer un buen punto de partida, pero demanda una elaboración mucho más completa que la hoy en día existente. Los distintos sistemas de indicadores ambientales (entre los que destaca el modelo *presión-estado-respuesta*, elaborado por la OCDE, adaptado por la Agencia Europea del Medio Ambiente y aplicado en España a distintos campos), al igual que las cuentas de los recursos naturales, pueden proporcionar asimismo el marco adecuado para introducir las restricciones propias de la sostenibilidad fuerte, pero no sin avances sustanciales en la dirección de una mayor aproximación global al conjunto de los distintos ecosistemas y sus relaciones.

A escala internacional, sin embargo, el progreso en este campo es lento (2). Como se ha apuntado unas líneas más arriba, el Banco Mundial ha llevado a cabo unas primeras estimaciones del capital natural de distintos países para poder llegar a determinar sus tasas de *ahorro genuino*; se ha calculado, por ejemplo, el indicador de ahorro genuino para España cubriendo todos los años del período 1980-2001 (3). Se trata, sin embargo, de una iniciativa todavía incipiente, a la luz de los componentes del patrimonio natural considerados y del tratamiento que se les ha podido dar. La Oficina de Estadística de Naciones Unidas, por su parte, ha presentado un *Manual* para la integración de las variables ambientales en la contabilidad nacional que marca un camino, todavía provisional, por el que muy pocos son los que han dado siquiera los primeros pasos (UN, 2000).

En España, el INE desarrolló un estudio piloto destinado a elaborar las *cuentas de gasto en protección ambiental* del año 1995 (INE, 2002). Para ello utilizó como

modelo de referencia la metodología del SERIEE, diseñada por EUROSTAT (2002). A raíz de estos trabajos, se diseñó y puso marcha una encuesta destinada a recoger los datos del gasto en protección ambiental de las empresas. Gracias a esta labor, en la actualidad existe información relativa al período (1995-2001). Asimismo, y en otro contexto, es posible disponer de las *cuentas satélite del agua* para el período 1997-2001 (INE, 2003). Estas tablas analizan los flujos existentes entre el sistema económico y el sistema natural, siguiendo las directrices fijadas asimismo por EUROSTAT. En tercer lugar, el INE ha desarrollado las *cuentas satélite de las emisiones* para el período 1995-2000 (INE, 2002), tomando como referencia el modelo NAMEA (EUROSTAT, 2002b). La elaboración de las *cuentas de flujos materiales* es la última línea de trabajo abierta por el INE, trabajo que se divide en dos bloques (INE, 2004): por un lado, las tablas de flujos materiales y, por otro, las tablas insumo-producto. Aunque ya existen algunos datos (fundamentalmente, las tablas de flujos materiales) para el período 1996-2000, el trabajo en este campo aún se encuentra en una fase inicial.

Por su parte, el Ministerio de Medio Ambiente ha desarrollado el *sistema español de indicadores ambientales de evaluación*. Se ha optado por el esquema conceptual propuesto por la OCDE y la Agencia Europea de Medio Ambiente (modelo *presión-estado-respuesta: PSR*). El sistema español de indicadores ambientales está organizado en torno a áreas y subáreas que pretenden recoger de forma exhaustiva los aspectos biofísicos y socioeconómicos de los sistemas ambientales de nuestro país. El proceso de elaboración de indicadores ambientales comenzó a mediados de la década de los años noventa del siglo pasado con las

subáreas de *biodiversidad y bosques* (MMA, 1996) y en estos días sigue cubriendo el resto de campos. Mientras que los primeros documentos (*áreas de agua y suelo, y atmósfera y residuos*) se basan en el esquema PSR (MMA, 1998; MMA, 1999), los indicadores sobre *medio urbano* (MMA, 2000), *costas y medio marino* (MMA, 2001) y *turismo* (MMA, 2003) ya incorporan el marco extendido DPSIR de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

Como es natural, la contribución en revistas internacionales de los autores españoles en este campo es más limitada, y se centra, fundamentalmente, en consideraciones teóricas y conceptuales, como atestiguan, por ejemplo, los trabajos de Cabeza Gutiérrez (1996), Caparrós *et al.* (2003) y Padilla (2002).

V. POLÍTICA AMBIENTAL

Los preceptos normativos de la economía ambiental se asientan sobre bases sólidas desde finales del siglo XIX. Es bien conocido que si viviéramos en un mundo ideal, en el que todos los servicios que presta el medio ambiente contarán con derechos de propiedad bien definidos sobre los cuales se poseyera información perfecta y completa, y que pudieran intercambiarse en el mercado sin costes de transacción, los bienes y los males ambientales no serían diferentes de los bienes que se comercian en los mercados formales. Sin embargo, los mercados y las instituciones fallan porque los derechos de propiedad no existen, no están correctamente definidos, es a menudo imposible excluir del acceso a los activos ambientales a través del sistema de precios y no existe rivalidad en el consumo. Por todo ello, los bienes ambientales ofrecen la posibilidad de inter-

venciones públicas que mejoren la eficiencia económica.

Con respecto al modo de conseguir la eficiencia económica, también se dispone de algunos principios sólidos. En primer lugar, el análisis económico ha determinado un amplio campo de intervención en el que se muestra la superioridad de los *incentivos económicos* (que modifican el *precio* pagado por el agente contaminante: la gasolina con plomo se puede utilizar, pero es más cara), sobre las regulaciones administrativas (que modifican el *conjunto de elección* del agente contaminante: se prohíbe la utilización de gasolina con plomo). Tales incentivos económicos dejan las decisiones básicas de producción en manos de las empresas, no les comprometen con una opción tecnológica dictada por el gobierno y son un aliciente para buscar mejoras que aumenten la productividad de los servicios que presta el medio ambiente a la economía. En segundo lugar, se acepta asimismo que la eficiencia económica exige al Gobierno garantizar que todos aquellos agentes que produzcan externalidades ambientales negativas se enfrenten a un precio igual al daño marginal que ocasionan sobre los demás, en el punto en que tal daño es igual al coste que supone reducir marginalmente la externalidad. En tercer lugar, se reconoce que en un mundo ideal, en el que se dispusiera de la información necesaria, los costes de transacción fueran nulos y no existieran otras distorsiones en la economía distintas de las externalidades ambientales, si el Gobierno hiciera las cosas bien, la elección de instrumentos basados en precios o en cantidades sería irrelevante. En otras palabras, si el Gobierno fijara un precio adecuado para la contaminación (o un impuesto, tal como fue definido por Pigou) y las

empresas pudieran elegir libremente los niveles de contaminación, la solución final sería la misma que la que resultaría de fijar la cantidad deseada de la externalidad y permitir a las empresas contaminantes intercambiar entre sí los derechos de contaminación.

Los principios anteriores son suficientes para entender los fundamentos de la teoría económica de la política ambiental. Si tenemos algo más que decir, y si algo más se ha dicho en los últimos veinticinco años, es precisamente porque todas las afirmaciones anteriores exigen unas condiciones ideales que no se cumplen. En el mundo real existen costes de transacción importantes que, por ejemplo, hacen imposible medir y determinar quién es el responsable de cada partícula de contaminación que se encuentra en el aire o en el agua; las empresas y las personas pueden desarrollar acciones ocultas, de modo que el impacto ambiental de sus actividades no es fácilmente observable; las empresas poseen además información privada sobre los costes de oportunidad de reducir las emisiones de contaminación (una información fundamental para definir los objetivos de la política ambiental) y pueden utilizar esa información en su propio beneficio. A todo ello se une el hecho de que en el sistema existen otras distorsiones derivadas, por ejemplo, de los impuestos sobre el capital y el trabajo, subsidios a actividades contaminantes, barreras al comercio internacional, etc., que obligan a estudiar todas las interacciones de la política ambiental con el marco institucional del conjunto de la economía.

Tal vez estas dificultades expliquen el poco espacio relativo que aún ocupan los incentivos económicos en la política ambiental española y de la Unión Europea, a

pesar de que, según la OCDE (OECD, 1999), los «tributos ambientales» representaban, no hace mucho, el 11 por 100 de la recaudación total en España y el 7,5 por 100 de la del conjunto de los países de la OCDE. Esta aparente contradicción desaparece cuando se observa que se han incluido en la categoría de «tributos ambientales» la mayor parte de los impuestos especiales que fueron creados en su momento con una finalidad recaudatoria. Si en lugar de ello se recogieran exclusivamente los gravámenes sobre emisiones de contaminación, encontraríamos que éstos no representan sino el 0,5 por 100 de la recaudación total. No obstante, lo que sí parece evidente es que en los últimos años se han creado las condiciones para que los incentivos económicos adquieran un papel protagonista en la política ambiental.

Ninguno de los problemas mencionados anteriormente es exclusivo de la economía ambiental, y para su esclarecimiento es necesario tender puentes con otras áreas de investigación en economía. Así, la economía ambiental ha podido beneficiarse de los avances de la economía de la información, y en particular de la llamada *teoría de la implementación* y del diseño de mecanismos, lo que ha permitido incorporar los problemas de incertidumbre, inspección, selección adversa y riesgo moral. Cuando estos problemas existen, no sería suficiente, por ejemplo, establecer el impuesto óptimo definido por Pigou. Además de ello, sería necesario diseñar un arreglo institucional, o contrato, que hiciera compatibles los incentivos de las empresas con los objetivos que pretende el regulador, y para ello se requiere que las políticas de vigilancia sean efectivas y consigan que la estrategia óptima de las empresas afectadas sea revelar honestamente la in-

formación privada que poseen. Distintos trabajos, todavía en un nivel exclusivamente teórico, demuestran que los impuestos que deberían implementarse en la práctica son inferiores a los impuestos «ideales», ya que deberían ajustarse a la baja con el fin de extraer rentas de información, generar incentivos de cumplimiento, e incorporar el exceso de gravamen y los costes de aplicación de la política ambiental (Baliga y Maskin, 2003; Gómez, 2001). Tales dificultades conducen a que, con frecuencia, los impuestos ambientales tiendan a tomar como objeto imponible la producción total o el consumo final de un bien, eliminando de esta forma los incentivos para reducir las emisiones por unidad de producto. En otros casos, se establece el valor de los tributos no a partir de las emisiones observadas, sino del tipo de actividad o de su localización, consiguiendo con ello que la contribución ambiental se convierta en un componente del coste fijo y eliminando de nuevo los posibles incentivos para reducir las emisiones por unidad de producción. Desafortunadamente, aún se dispone de pocos trabajos que evalúen el funcionamiento de los incentivos económicos como instrumentos de la política ambiental en España (véase, por ejemplo, Aguilar *et al.*, 1999).

Un segundo campo del que se ha beneficiado la investigación sobre política ambiental es el de los avances experimentados por la *economía pública*, y en particular por la teoría de la fiscalidad y los modelos aplicados de equilibrio general, que permiten analizar la interacción de la política ambiental con las demás distorsiones existentes en la economía. El análisis anterior suponía que las distorsiones ambientales eran las únicas; de ese modo, se garantizaba que las prescripciones que se ob-

tenían en un contexto de equilibrio parcial servían para mejorar el bienestar de la economía en su conjunto. Sin embargo, cuando se considera la existencia de otras distorsiones en los precios relativos, se plantea la necesidad de ajustar las recomendaciones sobre políticas óptimas para tener en cuenta la interacción de los distintos mercados. Así, por ejemplo, los impuestos sobre la contaminación están asociados a tres efectos diferentes sobre el bienestar.

En primer lugar, a diferencia de otros gravámenes sobre el capital, el trabajo o los flujos comerciales, los impuestos ambientales mejoran la eficiencia económica reduciendo las externalidades y permitiendo una mejora en la asignación de recursos.

En segundo lugar, al igual que el resto de los impuestos, y a través de su impacto sobre los demás mercados de la economía, el impuesto ambiental también produce distorsiones en los precios relativos. Esto quiere decir que una parte de los beneficios ambientales está compensada por el coste de oportunidad asociado a la recaudación de ingresos públicos, por lo que el nivel óptimo de los impuestos ambientales, en presencia de estas distorsiones adicionales, debería ser inferior al obtenido en un contexto de equilibrio parcial. El reconocimiento de la interacción entre distintas distorsiones en la economía abre la puerta a múltiples efectos de signo contrario que impiden extraer conclusiones generales sobre el impacto de los tributos ambientales: así, por ejemplo, si la calidad ambiental y el ocio son bienes sustitutivos, la mejora en la calidad ambiental reducirá la demanda de ocio y, en consecuencia, el impuesto ambiental que permita conseguir dicha mejora resultará menos distorsionador que

cuando el ocio y la calidad ambiental sean complementarios; en el primer caso, el impuesto ambiental *de segundo óptimo* sería superior a la solución de Pigou, y en el segundo, inferior. La ambigüedad de estos efectos, y su dependencia de los supuestos sobre las preferencias y la tecnología en los distintos mercados, explican la proliferación de modelos teóricos y el desarrollo de modelos aplicados de equilibrio general, como los que relacionan la economía del turismo con variables ambientales (Lozano *et al.* 2004), y la interacción entre la política ambiental y las barreras comerciales.

En tercer lugar, además de generar directamente una mayor eficiencia, e indirectamente unos efectos (positivos o negativos) resultantes de la interacción de la política ambiental con otras distorsiones de la economía, los impuestos ambientales, a diferencia de otros instrumentos de política ambiental, aumentan el ingreso en manos del gobierno, dando la posibilidad de utilizar tales recursos adicionales para reducir otros impuestos distorsionadores, y por lo tanto permiten aumentar la eficiencia mediante el denominado *reciclado de ingresos*. En este caso, el efecto sobre el bienestar es claramente positivo, aunque su magnitud dependerá del modo en que se utilicen tales ingresos para reducir otras distorsiones en la economía. Resulta evidente que, en ese sentido, los impuestos ambientales son superiores a los estándares o los mercados de derechos de emisión que contribuyen a la creación de rentas y que son capturadas por las propias empresas, salvo que la autoridad ambiental *subastara* los derechos de emisión, opción muy poco utilizada en la práctica, a pesar de ser la más eficiente desde el punto de vista del análisis económico. Esta ventaja, conocida en la literatura

como el *doble dividendo* de los impuestos ambientales es la base de las propuestas sobre la reforma fiscal verde (4).

La concurrencia de efectos diversos y de signo contrario supone un importante desafío para la investigación económica y, ante la ausencia de un modelo teórico que permita extraer conclusiones sólidas, la evaluación de las mejoras en el bienestar se traslada, al menos momentáneamente, al análisis empírico. Una revisión de los más de 100 estudios realizados a escala mundial sobre el impacto de la reforma fiscal verde se encuentra en Gago *et al.* (2001 y 2004). En nuestro país, el trabajo más destacado es el de Labandeira y Labeaga (1999), que estudia los efectos sobre el bienestar y la distribución de la renta de un impuesto de emisiones, suponiendo que los ingresos adicionales se reciclan mediante transferencias a tanto alzado.

La práctica totalidad de los estudios aplicados sobre la reforma fiscal verde parten de una visión optimista de los beneficios del reciclado de impuestos. Este optimismo se concreta en la denominada *hipótesis fuerte* del segundo dividendo, según la cual los beneficios esperados del reciclado de impuestos son suficientemente altos como para compensar el exceso de gravamen (o el efecto distorsionador del impuesto ambiental). Si esto fuera así, no sería necesario evaluar las mejoras en la calidad ambiental para demostrar que los impuestos ambientales conducen a una mejora en el bienestar. No obstante, los estudios empíricos no permiten aceptar sin lugar a dudas esta hipótesis, y reflejan, por tanto, una gran ambigüedad con respecto a los impactos sobre el bienestar de la reforma fiscal verde. Así, en cerca de la mitad de los casos analizados

en Gago *et al.* (2001), los efectos sobre el crecimiento económico son negativos. Por este motivo, el centro de atención se ha trasladado a la búsqueda de conclusiones más débiles, y en particular a mostrar la importancia del método elegido para reciclar impuestos en la consecución de otros objetivos intermedios, como el aumento del empleo o la neutralización de la regresividad de algunas figuras ambientales. Por ejemplo, como demuestran las aplicaciones de Labandeira y Labeaga. (1999), el aumento del empleo será mayor si los nuevos ingresos se utilizan para reducir las cotizaciones sociales en lugar de disminuir los tipos marginales de tributación sobre la renta. También la elección del método de reciclado de impuestos puede jugar un papel importante en la atenuación de efectos regresivos, particularmente importantes cuando la tributación ambiental afecta a bienes de consumo básico como el transporte, el agua o la energía.

En un nivel más general, los estudios empíricos siguen siendo altamente dependientes de la estructura de los modelos teóricos en los que se basan, y la ausencia de una evaluación de los beneficios asociados a la disminución de las externalidades impide llegar al menos a la conclusión de que la mejora en el bienestar es el más plausible de los escenarios. Sin embargo, éste es un campo fértil de investigación. Se hace necesario, en cualquier caso, un esfuerzo conjunto y coordinado que analice profundamente los principales impactos macroeconómicos de las distintas medidas de política ambiental: sobre la competitividad de la economía, la estructura de precios relativos, la localización industrial, el empleo, la inflación, la balanza de pagos, etcétera.

VI. ¿QUÉ HACER CON LOS RECURSOS COMUNES?

Muchos recursos como el agua, los bancos de pesca o las especies de caza pueden englobarse dentro de la categoría de recursos comunes, y pueden ser, por tanto, objeto de sobrexplotación. Como bien sabemos, la explotación excesiva de los recursos de propiedad común, que incluyen aquellos de libre acceso, así como muchos de propiedad colectiva sobre los que no hay una definición clara con respecto a las reglas de acceso, tiene su origen en la no internalización de los costes externos. La regulación colectiva del acceso, mediante reglas y condiciones para cada persona, sería relativamente simple, además de eficiente. No obstante, la presencia de costes de negociación, de inspección y vigilancia, así como la dificultad de establecer un sistema eficaz de sanciones y de prever todo tipo de contingencias que puedan surgir, pudieran llevar a la conclusión de que la mejor solución es la *privatización* de tales recursos, ya que de ese modo desaparecería el problema de los efectos externos y se eliminarían todos los costes de transacción. Sin embargo, este balance a favor de la propiedad privada es engañoso porque, además de dar por supuestos unos costes de transacción nulos y la inexistencia de externalidades positivas que el propietario no puede capitalizar, desconoce las ventajas potenciales de una gestión colectiva del recurso. Estas ventajas son de muchos tipos y pueden venir derivadas, por ejemplo, del aprovechamiento de economías de escala (particularmente relevantes en el caso de la gestión de los recursos hídricos), o de la necesidad de una gestión integral que garantice la reproducción del recurso (con respecto, por ejemplo, a las fuentes de agua o los ecosistemas marinos), o del hecho de que tales recursos también

son el origen de algunos bienes públicos cuya provisión no debería depender exclusivamente de decisiones privadas, como la garantía de abastecimiento, la cobertura de necesidades mínimas o la protección frente a riadas e inundaciones. A todo ello se añade que la protección de los derechos privados también exige un esfuerzo por parte del Estado.

La investigación en economía ambiental en España, aunque sin abordar expresamente la importancia de los costes de transacción, ha prestado especial atención a las consecuencias de uno u otro régimen de propiedad sobre dos recursos esenciales para la economía del país: el agua y los recursos pesqueros. Con respecto al primero, por ejemplo, el trabajo de Duarte y Sanchez-Choliz (1999) presenta un análisis empírico para la cuenca del Ebro en el que la contaminación de las aguas se explica por las presiones conjuntas de la agricultura, la ganadería, la industria y el abastecimiento urbano. Por su parte, Rubio y Casino (2001 y 2003), demuestran que, bajo ciertas condiciones y arreglos institucionales, es posible hacer coincidir la solución óptima social con el óptimo privado en la extracción de agua subterránea. En el caso de los recursos pesqueros, por ejemplo, Escapa y Prellezo (2003) demuestran, en el contexto de una pesquería de propiedad conjunta, que el tamaño óptimo del *stock* no es independiente de la distribución de los derechos de captura.

VII. COOPERACIÓN AMBIENTAL Y COMERCIO INTERNACIONAL: VENTAJAS DE LA COORDINACIÓN

La interacción entre el medio ambiente y el comercio internacional, por un lado, y la creciente

necesidad de coordinar las actuaciones de los gobiernos nacionales para hacer frente a los problemas ambientales globales, por otro, explican la preocupación por el estudio de las dimensiones internacionales de la política ambiental. Siguiendo la pauta tradicional del análisis económico, la literatura puede organizarse en dos líneas de investigación diferentes, aunque estrechamente relacionadas. Por una parte, se puede identificar un conjunto amplio de trabajos orientados a la búsqueda de un conjunto de precios óptimos, o de niveles eficientes, bien sea con respecto a los flujos de contaminación o a las externalidades acumulables (como las que generan el efecto invernadero). Por otra parte, en una dimensión menos normativa, otro campo de la literatura se preocupa por entender el marco institucional en el que podría conseguirse una asignación óptima de recursos, atendiendo en particular a las estructuras de incentivos (que pueden explicar la disposición de los países a suscribir acuerdos internacionales); a las razones que pueden conducir a un comportamiento estratégico por parte de los distintos países, y, al igual que en los apartados anteriores, al impacto de tales acuerdos sobre distintos aspectos del sistema económico, como los flujos del comercio internacional y la competitividad de los diferentes países. Cualquier discusión sobre esta materia debe partir, en todo caso, de la constatación de que la política ambiental ofrece a los gobiernos un medio para influir sobre la competitividad de la economía. Cualquiera que sea el instrumento elegido por la política ambiental, afectará a los flujos internacionales de algunos factores de producción y, en el interior de la economía, conducirá a una reasignación de recursos en contra de los sectores más intensivos en contaminación, disminuyendo, por

tanto, sus posibles ventajas comparativas. Desafortunadamente, y como consecuencia de lo anterior, la política ambiental puede utilizarse para obtener objetivos que, por la prohibición expresa y creciente de utilizar las tarifas y las cuotas, ya no pueden obtenerse a través de la política comercial.

En ese contexto, el decisor político podría optar por utilizar los instrumentos de la política ambiental con el fin de obtener objetivos diferentes de la internalización del coste social de la contaminación, como, por ejemplo, una mejora de los términos de intercambio, la protección de distintos sectores productivos (con cierta capacidad de influir en las decisiones gubernamentales), etc. De esta línea de razonamiento surge el temor de que, en ausencia de acuerdos internacionales que permitan implementar una solución cooperativa a los problemas ambientales globales, la consecuencia lógica de una mayor integración comercial podría resultar en una reducción de los estándares de calidad ambiental en los distintos países, con el fin de crear subsidios implícitos a la producción destinada a la exportación. Esta línea de razonamiento contrasta, sin embargo, con la escasa evidencia empírica que demuestre que la puesta en práctica de legislaciones ambientales más exigentes conduce a una pérdida de competitividad de las empresas afectadas, como se pone de manifiesto para el caso español, por ejemplo, en el trabajo de Garcés y Galve (2001), en el que se analiza el efecto del programa PITMA sobre la productividad de las grandes empresas.

Las posibles ganancias asociadas a la política ambiental, en un contexto de eliminación creciente de barreras comerciales, depen-

den en gran medida de los efectos sobre el medio ambiente de la liberalización comercial y de la integración. La calidad ambiental, en este escenario, se verá modificada tanto por la expansión económica inducida por el comercio como por el modo en que el comercio y la integración modifiquen la estructura de la economía (dependiendo de las ventajas comparativas). De la misma manera, la mayor integración puede conducir a efectos ambientales positivos a través de mejoras institucionales y de mejoras tecnológicas asociadas al nuevo escenario. Podría concluirse, por tanto, que si el impacto ambiental del comercio y la integración fuera negativo, o si se crearan incentivos para una política ambiental menos exigente, estos efectos podrían, al menos en teoría, compensar las mejoras en el bienestar asociadas a las ganancias del comercio.

En el sentido mencionado apunta, por ejemplo, el trabajo de Bourguet y Sempere (2003). Utilizando un modelo de países simétricos, los autores demuestran que la mayor integración y la eliminación de barreras comerciales no sólo no conducen a nuevas distorsiones en la política ambiental, sino que contribuyen, en contra del razonamiento expuesto, a crear incentivos para aproximarse a políticas de primer óptimo. Estrechamente relacionada con lo anterior se encuentra la incidencia de un probable impuesto sobre las emisiones de CO₂ sobre los precios de los recursos energéticos, y el impacto que ello pudiera tener sobre la distribución de las rentas de escasez de los combustibles fósiles. En efecto, un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono podría permitir la captura, por parte de los países importadores, de parte de las rentas de escasez de los exportadores de petróleo. En ese sentido, el trabajo de Rubio y Escriche

(2001), al contrario de otros modelos disponibles en la literatura, demuestra que los países productores y consumidores podrían llegar a un acuerdo mutuamente beneficioso mediante la negociación, y que el impuesto ambiental resultante, que se obtiene mediante un equilibrio de Nash, puede servir, en primer lugar, para corregir la ineficiencia ocasionada por la acumulación de gases de efecto invernadero y, en segundo, tendrá efectos neutrales sobre el poder de mercado de los propietarios del recurso, eliminando otros beneficios que de ese modo pudieran obtener los países importadores.

No puede perderse de vista, asimismo, la necesidad de estudiar los arreglos institucionales que pudieran conducir al cumplimiento de acuerdos internacionales en materia medioambiental. La puesta en práctica de este tipo de acuerdos exige que los beneficios del acuerdo se distribuyan de un modo tal que los países tengan incentivos para suscribirlo y para cumplir con sus compromisos una vez firmado. Sin embargo, estos beneficios, como muestran, por ejemplo, Escapa y Gutiérrez (1997), dependen del modo en que se organice la negociación entre las partes para asignar la responsabilidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En dicho trabajo se prueba, en el contexto de un modelo reducido, que la negociación que desemboca en un equilibrio de Nash conduce a una distribución de los beneficios sustancialmente distinta de aquella que resultaría de una asignación de primer óptimo de la reducción óptima de emisiones.

En un ámbito más reducido, las soluciones cooperativas también pueden contrastarse con la posibilidad de conseguir asignaciones eficientes mediante el intercambio

de derechos de emisión entre países, o mediante el uso de recursos comunes compartidos, como se comprueba en Méndez y Tréllez (2000) y en Garza-Gil (1998) para el intercambio de derechos de captura (en pesquerías multiflota) con una aplicación empírica para la merluza iberoatlántica.

La relación entre el crecimiento económico y la calidad ambiental, por último, también ha sido objeto de atención. En particular, alrededor de la hipótesis que afirma que la mayor expansión de la producción, en lugar de conducir a una mayor degradación ambiental, puede crear las condiciones que hagan compatibles el crecimiento económico y una mejora en los estándares de calidad del medio ambiente, tanto en lo referente a su fundamentación teórica como a la empírica al respecto. Así, por ejemplo, Ansoategui y Perrings (2000) presentan un modelo teórico que fundamenta las posibilidades de este tipo de transición ambiental aplicado a la contaminación transfronteriza, y Ansoategui (2003) realiza un ejercicio de contrastación empírica de la existencia de dicha relación positiva entre el crecimiento y la calidad ambiental para el caso de la contaminación transfronteriza de CO₂ en Europa. Roca y Alcántara (2001) presentan un estudio aplicado al caso español en el que se relaciona la intensidad energética y la relación entre las emisiones de dióxido de carbono y el consumo de energía primaria para el período 1972-1997, sin encontrar evidencia en favor de ninguna de las opciones consideradas de la U ambiental de Kuznets en España.

VIII. A MODO DE RESUMEN

A lo largo de estos últimos veinticinco años, la economía ambiental en España ha conocido un

proceso de consolidación que, de alguna forma, ha sido paralelo al experimentado en nuestro entorno, con las habituales excepciones de aquellos países en los que, por diversos motivos, la variable ambiental ha tenido una mayor presencia social. A lo largo de estos cinco lustros, hemos asistido a una creciente demanda social al respecto, con su correspondiente traducción a distintos niveles, desde la creación del Ministerio del Medio Ambiente estatal y las distintas consejerías y direcciones generales en casi todas las Comunidades Autónomas, a la aparición de la propia licenciatura en Ciencias Ambientales, hoy ofrecida por numerosas universidades españolas, por mencionar sólo dos ejemplos ilustrativos. El análisis económico no podía quedar al margen de este desarrollo, dada la importancia de su contribución a una mejor comprensión y gestión de los problemas ambientales. Cuando todavía estamos estrenando prácticamente el siglo XXI, la economía ambiental es en España una disciplina plenamente consolidada, con multitud de equipos de trabajo e investigación repartidos por todo su territorio, y con una presencia en las principales publicaciones internacionales que acredita, como se ha visto en estas líneas, un nivel de calidad muy digno. La demanda social con respecto al tratamiento de las variables ambientales y la propia realidad nacional e internacional en que se inscribe, con una complejidad creciente, obligan, sin embargo, a dar un salto cualitativo. El avance de la economía ambiental ya no puede seguir siendo el resultado del esfuerzo voluntarista e individual de una serie de personas y equipos interesados que, desde distintas instituciones académicas y profesionales, desarrollen una fructífera labor investigadora. La complejidad y la importancia de la tarea que hay que

abordar para comprender de forma satisfactoria el encaje de las variables ambientales en el tejido de la economía obliga a un decidido liderazgo por parte del sector público, coordinando y financiando los esfuerzos necesarios.

NOTAS

(1) Hasta el punto de que ya existen organizaciones especializadas en vender información sobre ejercicios de valoración de todo tipo de activos, con diversidad de métodos y en distintos contextos geográficos (véase, por ejemplo, el *Environmental Valuation Reference Inventory*, EVRI, en www.evri.ca), y que tanto la *transferencia de valores* como el *meta-análisis* hayan proliferado espectacularmente.

(2) El lector interesado en consultar los progresos de la contabilidad ambiental, tanto a escala internacional como de España, encontrará de utilidad el trabajo de AZQUETA *et al.* (2004).

(3) Estos datos se pueden consultar a través de la página web del Banco Mundial.

(4) Un trabajo muy interesante y comprensivo sobre los impuestos ambientales en España es el de BUÑUEL (2004).

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, S.; FONT, N., y SUBIRATS, J. (eds.) (1999), *Política ambiental en España. Subsidiaridad y desarrollo sostenible*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- ANSOATEGUI, A. (2003), «Economic growth and transboundary pollution in Europe: An empirical analysis», *Environmental and Resource Economics*, 26: 305-328.
- ANSOATEGUI, A., y PERRINGS, C. (2000), «Transboundary externalities in the environmental transition hypothesis», *Environmental and Resource Economics*, 17: 353-373.
- AZQUETA, D. (2002), *Introducción a la economía ambiental*, Madrid, Mc Graw-Hill.
- AZQUETA, D.; DELACÁMARA, G.; SANTAMARÍA, M., y TIRADO, S. (2004), *Medio ambiente y contabilidad nacional*, Madrid, FUNCAS.
- BALIGA, S., y MASKIN, E. (2003), «Mechanism design for the environment. Levine's bibliography», UCLA Department of Economics.
- BOURGUET, R., y SEMPERE, J. (2003), «Trade liberalization, environmental policy and welfare», *Journal of Environmental Economics and Management*, 46: 25-37.
- BUÑUEL, M. (dir.) (2004), *Tributación medioambiental: teoría, práctica y propuestas*, Madrid, Civitas.

CABEZA GUTÉS, M. (1996), «The concept of weak sustainability», *Ecological Economics*, 17 (3): 147-156.

CAMACHO, E. *et al.* (2003), «An experimental test of response consistency in contingent valuation», *Ecological Economics*, 47 (2): 167-182.

CAPARRÓS A.; CAMPOS, P., y MONTERO, G. (2003), «An operative framework for total hickian income measurement: Application to a multiple-use Forest», *Environmental and Resource Economics*, 26 (2): 173-198.

DEL SAZ-SALAZAR, S., y GARCÍA-MENÉNDEZ, L. (2003), «The none market benefits of redeveloping dockland areas for recreational purposes: the case of Castellón, Spain», *Environment and Planning A*, 35 (12): 2115-2129.

DUARTE, R., y SÁNCHEZ-CHOLIZ (1999), «Regional productive structure and water pollution in the Ebro Valley (Spain)», *Environmental Management and Health*, 10 (3): 143-154.

ESCAPA, M., y GUTIÉRREZ, M. J. (1997), «Distribution of potential gains from international environmental agreements: The case of greenhouse effect», *Journal of Environmental Economics and Management*, 33: 1-16.

ESCAPA, M., y PRELLEZO, R. (2003), «Fishing technology and optimal distribution of harvest rates», *Environmental and Resource Economics*, 25 (3): 377-394.

EUROSTAT (2002a), *Water accounts. Results of pilot studies*, detailed tables.

— (2002b), *NAMEA 2000 for air emissions, Manual*.

GAGO, A.; LABANDEIRA, X., y RODRÍGUEZ, M. (2001), «Experiencias, efectos y pautas de diseño de reformas fiscales verdes: una puesta al día», *Hacienda Pública Española*, monográfico: 323-342.

— (2004), «Evidencia empírica internacional sobre los dividendos de la imposición ambiental», en M. BUÑUEL (dir.) (2004).

GARCÉS AYERBE, C., y GALVE GORRIZ, C. (2001), «The effects of environmental regulations on the productivity of large companies: An empirical analysis of the Spanish case», *Journal of Management & Governance*, 51 (2): 129-152.

GARZA-GIL, D. (1998), «ITQ systems in multi-fleet fisheries: An application to Iberian Atlantic hake», *Environmental and Resource Economics*, 11: 79-92.

GÓMEZ, C. (2001), «On optimal environmental taxation and enforcement: Information, monitoring and efficiency», *Natural Resource Modeling*, 14 (1): 5-30.

GONZÁLEZ M., y LEÓN, C. J. (2003), «Consumption process and multiple valuation of landscape attributes», *Ecological Economics*, 45 (2): 159-169.

<p>INE (Instituto Nacional de Estadística) (2002), <i>Estadísticas de medio ambiente, Cuentas medioambientales</i>.</p> <p>— (2003), <i>Estadísticas del Agua</i>.</p> <p>— (2004), <i>Cuentas de flujos de materiales, Serie 1996-2000</i>.</p> <p>JÚDEZ, L.; DE ANDRÉS, R.; PÉREZ HUGALDE, C.; URZAINQUI, E., e IBAÑEZ, M. (2000), «Influence of bid and subsample vectors on the welfare measure estimate in dichotomous choice contingent valuation: Evidence from a case-study», <i>Journal Environmental Management</i>, 60 (3): 253-265.</p> <p>KRISTÓM B., y RIERA, P. (1996), «Is the income elasticity of environmental improvements less than one?», <i>Environment Resource Economics</i>, 7 (1): 45-55.</p> <p>LABANDEIRA, X., y LABEAGA, J. M. (1999), «Combining input-output and microsimulation to assess the effects of carbon taxation on Spanish households», <i>Fiscal Studies</i>, 20 (3): 303-318.</p> <p>LEÓN, C. J. (1996), «Double bounded survival values for preserving the landscape of natural parks», <i>Journal Environmental Management</i>, 46 (2): 103-118.</p> <p>LEÓN C. J., y VÁZQUEZ POLO, F. J. (1998), «A bayesian approach to double bounded contingent valuation», <i>Environmental and Resource Economics</i>, 11 (2): 197-215.</p> <p>LEÓN, C. J.; VÁZQUEZ-POLO, F. J., y GONZÁLEZ, R. L. (2003), «Elicitation of expert opinion in</p>	<p>benefit transfer of environmental goods», <i>Environmental and Resource Economics</i>, 26 (2): 199-210.</p> <p>LOZANO, J., REY, J., y GÓMEZ, C. (2004), «Land, environmental externalities and tourism development», <i>FEEM Nota di Lavoro. Natural Resource Management</i>, 22.</p> <p>MÉNDEZ, L., y TRÉLLEZ, R. (2000), «The abatement market: A proposal for environmental co-operation between asymmetric countries», <i>Environmental and Resource Economics</i>, 16: 15-30.</p> <p>MMA (Ministerio de Medio Ambiente) (1996), <i>Sistema español de indicadores ambientales: subáreas de biodiversidad y bosque</i>, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.</p> <p>— (1998), <i>Sistema español de indicadores ambientales: subáreas de agua y suelo</i>, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.</p> <p>— (1999), <i>Sistema español de indicadores ambientales: subáreas de atmósfera y residuos</i>, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.</p> <p>— (2000), <i>Sistema español de indicadores ambientales: área de medio urbano</i>, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.</p> <p>— (2001), <i>Sistema español de indicadores ambientales: subárea de costas y medio marino</i>, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.</p> <p>— (2003), <i>Sistema español de indicadores ambientales de turismo</i>, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.</p>	<p>OECD (1999), <i>Environmental Taxes in OECD Countries</i>, Paris.</p> <p>PADILLA, E. (2002), «Intergenerational equity and sustainability», <i>Ecological Economics</i>, 41 (1): 69-83.</p> <p>RIERA FONT, A. (2000), «Mass tourism and the demand for protected natural areas: A travel cost approach», <i>Journal Environment Economics and Management</i>, 39 (1): 97-116.</p> <p>ROCA, J., y ALCÁNTARA, V. (2001), «Energy intensity, CO₂ emissions and the environmental Kuznets curve. The Spanish case», <i>Energy Policy</i>, 29 (7): 553-556.</p> <p>RUBIO, S., y CASINO, B. (2001), «Competitive versus efficient extraction of a common property resource: The groundwater case», <i>Journal of Economic Dynamics & Control</i>, 25 (8): 1117-1137.</p> <p>— (2003), «Strategic behavior and efficiency in the common property extraction of groundwater», <i>Environmental and Resource Economics</i>, 26 (1): 73-87.</p> <p>RUBIO, S., y ESCRICHE, L. (2001), «Strategic pigouvian taxation, stock externalities and polluting non-renewable resources», <i>Journal of Public Economics</i>, 79 (2): 297-313.</p> <p>UN (United Nations) (2000), <i>Integrated Environmental and Economic Accounting: An Operational Manual</i>, Nueva York, Naciones Unidas.</p>
--	---	--

COLABORACIONES

IV.
CALIDAD Y DIFUSIÓN
DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS

Resumen

En este artículo se pretende analizar la calidad científica de las revistas españolas de economía y empresa, y en especial las publicadas por FUNCAS. Para ello, se repasan los procedimientos para establecer indicadores de calidad y difusión de las publicaciones, poniendo énfasis en la metodología de elaboración de los índices de impacto, en la línea del Social Science Citation Index (SSCI). Además, a partir de la base de datos EBREE de referencias bibliográficas, se analizan algunas características de las publicaciones españolas. A continuación, se elaboran índices de impacto a partir de la metodología estándar mejorada. Finalmente, se presentan los índices de impacto, comprobando que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA está en una de las primeras posiciones en los rankings de impacto, y las otras dos publicaciones de FUNCAS —*Perspectivas del Sistema Financiero* y *Cuadernos de Información Económica*— se sitúan en el primer cuartil de la distribución de los rankings de calidad de las publicaciones españolas.

Palabras clave: revistas españolas de economía, índices de impacto, bibliometría, investigación en economía.

Abstract

In this article we set out to examine the scientific quality of Spanish economics and business journals, and especially those published by FUNCAS. For this purpose, we review the procedures for establishing publication quality and distribution indicators, laying emphasis on the methodology of preparation of impact indices, on the lines of the Social Science Citation Index (SSCI). In addition, on the basis of the EBREE bibliographic reference database, we analyse some features of the Spanish publications. We then go on to compile impact indices from the enhanced standard methodology. Finally, we present the impact indices, confirming that PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA is in one of the leading positions in the impact rankings, and the other two FUNCAS publications —*Perspectivas del Sistema Financiero* and *Cuadernos de Información Económica*— are in the first quartile of distribution in the Spanish publication quality rankings.

Key words: Spanish economics journals, impact indices, bibliometrics, economics research.

JEL classification: A11, A13.

CALIDAD Y DIFUSIÓN DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE ECONOMÍA Y EMPRESA

EL CASO DE LAS REVISTAS DE FUNCAS

Francisco J. VELÁZQUEZ

Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

EN los últimos años, ha surgido un gran interés en el campo de la economía y la empresa por establecer criterios para evaluar la calidad científica de las distintas publicaciones, de las instituciones científicas y de los propios investigadores. Este hecho es nuevo en el caso de nuestro país; sin embargo, es habitual, sobre todo, aunque no exclusivamente, en el mundo anglosajón, donde desde hace tiempo se vienen realizando rankings de instituciones, publicaciones e investigadores (1).

En este sentido, conviene advertir algunas diferencias que se producen entre el mundo anglosajón y el resto de países, y que se ha puesto de manifiesto en exhaustivos estudios sobre el tema (2). La primera hace referencia al idioma. La lengua de trabajo internacional en este campo del saber es el inglés. Ello supone que para estos países el idioma de la comunidad mundial y el nacional coinciden, y ésta puede ser una, quizá no la única ni la más importante, de las razones por las que en estos países se ha desarrollado más rápidamente este tipo de clasificaciones. La otra característica tiene que ver con el tamaño de algunos países, como es el caso de España, que permite el desarrollo de un conjunto amplio de publicaciones en el idioma local. De hecho, algunos países pequeños (los nórdicos, por ejem-

plo) utilizan como lengua de trabajo en economía el inglés.

Muchas de estas características las comparte nuestro país con otros europeos como Francia, Italia o Alemania y, de hecho, en algunos de ellos existen problemáticas parecidas que han desembocado en la elaboración de rankings paralelos de publicaciones nacionales e internacionales (3).

Así, el establecimiento de una equivalencia razonable entre las publicaciones nacionales e internacionales es una asignatura pendiente no exenta de problemas (4). Para el caso concreto de España, en el campo de la economía y la empresa, tan sólo algunos trabajos se han preocupado de la elaboración de rankings de revistas nacionales, y en tan sólo uno se ha tratado de confeccionar un ranking común entre éstas y las revistas internacionales (5). Sin embargo, y a pesar de la existencia de estos estudios, los que posteriormente elaboran rankings de instituciones o investigadores no los utilizan, adoptando valoraciones de las publicaciones que van desde sólo considerar la producción en revistas internacionales, hasta tener en cuenta sólo las nacionales sujetas a evaluación explícita. Evidentemente, aunque pueden existir argumentos para tomar estas decisiones, no parece razonable considerar que los que publican en revistas nacionales o en aquellas publicaciones no su-

jetas a procesos de evaluación explícitos no contribuyen al avance científico y equipararlos con aquellos que no producen.

En consecuencia, parece que queda un amplio camino por recorrer para conseguir que se establezcan criterios objetivos y aceptados por la comunidad científica del área de la economía para la evaluación de la actividad investigadora y del más importante de sus instrumentos de difusión como son las revistas científicas. En este sentido, en el presente artículo se pretende reflexionar, aunque sea brevemente, sobre la evaluación de las revistas científicas, y en especial de las que publica la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS) —PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, *Perspectivas del Sistema Financiero* y *Cuadernos de Información Económica*—, que es la institución que me ha encargado esta tarea, tratando de contextualizar sus publicaciones en el conjunto de la literatura económica española. Con este propósito, en el siguiente apartado se repasarán, aunque muy brevemente, los principales mecanismos de evaluación de la calidad y difusión de las revistas científicas, haciendo alguna mención específica a resultados obtenidos previamente para las publicaciones españolas y, en especial, para las revistas de FUNCAS. Una vez considerados los beneficios e inconvenientes de estos procedimientos, se pasará al análisis de la base de datos del Estudio Bibliométrico de las Revistas Españolas de Economía (EBREE), de referencias bibliográficas en el área de la economía y la empresa, de la que pueden obtenerse características relevantes de las distintas publicaciones. A continuación, se ofrecen los resultados obtenidos de aplicar la metodología mejorada de los índices de impacto —y, en concreto, del Social Science Cita-

tion Index (SSCI)— a esta base de datos. Se finaliza con el habitual apartado de conclusiones.

II. MEDIDAS DE DIFUSIÓN Y CALIDAD DE LAS REVISTAS CIENTÍFICAS. APLICACIONES A LAS REVISTAS ESPAÑOLAS Y A LAS PUBLICADAS POR FUNCAS

Cuantificar la calidad de la investigación es un tema complejo y en el que intervienen distintos elementos en los que no todos los agentes implicados tienen por qué estar de acuerdo. Básicamente, se han señalado dos vías de medición de la calidad de la producción científica: en función de criterios objetivos, medibles a priori, y según criterios subjetivos basados en la aceptación o reputación alcanzados, fundamentalmente, por los medios de difusión de la investigación (publicaciones), aunque también por las instituciones generadoras de la misma (universidades y centros de investigación) o de los propios investigadores.

Entre los primeros se encuentran los que hacen referencia a la medición de la calidad bibliotecónica, es decir, al cumplimiento de las normas editoriales nacionales e internacionales que homogeneizan su contenido y presentación (6).

Otros elementos de calidad formal, como señalan Román y Giménez (2000), se refieren al cumplimiento estricto de la periodicidad, en el sentido de que se publiquen todos sus números y que se haga con regularidad, sin números dobles, extraordinarios, etc. Otro criterio, a caballo entre la calidad formal y la aceptación, se refiere a la edad de las revistas. En principio, parece razonable suponer que, al igual que para las empresas, la an-

tigüedad de la revista, en un contexto de mercado competitivo entre ellas, puede resultar un indicador relevante de su calidad. Ahora bien, conviene advertir que muchas revistas de economía son publicadas por organismos públicos con el objeto de fomentar la publicación en temas sectoriales específicos —industria, comercio, agricultura, etc.— o son editadas por fundaciones, asociaciones profesionales de diverso carácter, incluso con suscripción obligatoria. En consecuencia, parece que la pervivencia de las revistas puede depender más de las líneas de política económica de las administraciones públicas, o de la habilidad de sus gestores para encontrar recursos que financien su publicación, que de la calidad de sus contribuciones.

Como puede deducirse, y a pesar de la importancia que están adquiriendo algunos de estos elementos formales en la evaluación de las publicaciones, no se puede decir que estén directamente relacionados con la calidad de las contribuciones. De hecho, los trabajos que los utilizan, lo hacen de manera complementaria a otros indicadores de los que a continuación se mencionan. En el trabajo de Román y Giménez (2000) se analizan muchos de estos aspectos. En los cuadros n.º 1 y 2 se resumen los mismos. Además, en el cuadro n.º 3 se presenta el análisis de edades de las publicaciones seriadas incluidas en el Directorio de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades, en el apartado de Economía, del Centro de Información y Documentación Científica del CSIC (CINDOC), actualizado y corregido para este artículo. Pues bien, del análisis de estos indicadores se deduce que las publicaciones de FUNCAS, en especial PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, cumplen en un porcentaje superior a la media los criterios bi-

CUADRO N.º 1

**CUMPLIMIENTO DE ALGUNOS ELEMENTOS DE CALIDAD «BIBLIOMÉTRICOS»
POR LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE ECONOMÍA Y EMPRESA
(En porcentaje)**

CRITERIO	CUMPLEN	INCUMPLEN	PARCIAL
Resumen en inglés	50,0	41,7	8,3
Papeles de Economía Española	X		
Perspectivas del Sistema Financiero		X	
Cuadernos de Información Económica (1).....		X	
Resumen en castellano	52,1	35,4	12,5
Papeles de Economía Española	X		
Perspectivas del Sistema Financiero	X		
Cuadernos de Información Económica (1).....		X	
Palabras clave en inglés	31,3	62,5	6,2
Papeles de Economía Española	X		
Perspectivas del Sistema Financiero		X	
Cuadernos de Información Económica (1).....		X	
Palabras clave en español	31,3	60,4	8,3
Papeles de Economía Española	X		
Perspectivas del Sistema Financiero		X	
Cuadernos de Información Económica (1).....		X	
Filiación institucional	85,4	2,1	12,5
Papeles de Economía Española	X		
Perspectivas del Sistema Financiero	X		
Cuadernos de Información Económica (1).....	X		
Normas para los autores	60,4	37,5	2,1
Papeles de Economía Española	X		
Perspectivas del Sistema Financiero	X		
Cuadernos de Información Económica (1).....		X	
Título uniforme	93,8	6,2	—
Papeles de Economía Española	X		
Perspectivas del Sistema Financiero	X		
Cuadernos de Información Económica (1).....			X
Elementos de identificación bibliográfica	10,4	54,2	35,4
Papeles de Economía Española	X		
Perspectivas del Sistema Financiero		X	
Cuadernos de Información Económica (2).....		X	

(1) Los datos para *Cuadernos de Información Económica* se han obtenido directamente de los ejemplares de los años 2000-2003.

(2) *Cuadernos de Información Económica* no se incluyó en el estudio de Román y Giménez (2000).
Fuente: Román y Giménez (2000), y elaboración propia.

lección de los artículos que se publican, la composición del Consejo de Redacción y los niveles de endogamia. Así, parece que cuanto más estricto sea este proceso de selección, mayor será la calidad de los artículos finalmente publicados y, en consecuencia, de la revista. Ahora bien, la evidencia pone de manifiesto que los procesos de evaluación no son tan transparentes como cabría esperar, y a ello hay que añadir que la orientación temática de las revistas hace a veces «incomparable» la calidad relativa de las contribuciones.

En efecto, conviene señalar que, a pesar de la correlación entre procesos de selección o evaluación de originales y calidad de la publicación, no todos son totalmente estrictos y transparentes al faltar, fallar o no cumplir total o parcialmente los siguientes elementos: *a)* El proceso tiene que ser explícito, público, completo y totalmente anónimo; *b)* la preselección de originales —o *screening*— realizado por la dirección o el consejo de redacción debe limitarse a dirimir si los artículos se pueden incluir en el área temática de la revista, o a eliminar del proceso de evaluación aquellas contribuciones que no tienen una finalización aceptable como artículo; *c)* la selección de evaluadores tiene que ser aleatoria; *d)* debe haber, al menos, dos evaluadores externos; *e)* los evaluadores deben responder con claridad a la pregunta de si el artículo es o no publicable, y en el primero de los casos, si en la versión enviada o con modificaciones; *f)* un artículo no debe ser publicado hasta que los evaluadores hayan dado su visto bueno definitivo y sin excepciones; *g)* debe existir un criterio claro de aceptación de originales en función de las evaluaciones recibidas; *h)* debe existir un criterio de arbitraje claro y explícito para discernir en aquellos casos en que evaluador/es y autor no se

blioteconómicos, y eso que el análisis realizado es previo al cambio de formato sufrido por PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA a comienzos de la actual década, que ha adoptado algunos de los criterios de normalización que no cumplía. En relación con la edad, se observa como PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha superado la edad media y mediana de las revistas «vivas» que se

publicaban en abril de 2004. *Perspectivas del Sistema Financiero* se encuentra en los valores medios, mientras que *Cuadernos de Información Económica* está cuatro años por debajo, aunque con una edad superior a la media de las revistas «muertas».

Otro tipo de criterio a priori está relacionado con el proceso de se-

ponen de acuerdo sobre un tema, acudiendo a un tercer evaluador.

No obstante, como se pone de manifiesto en Román y Giménez (2000), y se resumen en el cuadro número 4, la información sobre los procesos de evaluación no es fácil de obtener, dado que de la que se ofrece a los autores no se deducen las características concretas del proceso, y si se pregunta a la dirección de la revista, existen incentivos a alterar la realidad.

Por otra parte, en relación con la composición de los consejos de redacción se analiza el nivel de endogamia en el mismo, es decir, el porcentaje de miembros que pertenecen a la institución editora. También pueden establecerse indicadores de endogamia relacionados con los autores de los artículos publicados. Además, se han considerado distintos indicadores de apertura de los autores en función de las instituciones diferentes a las que pertenezcan. Pues bien, en relación con la endogamia (cuadro n.º 5), se observa que, en general, todas las revistas españolas tienen un alto nivel. En el caso de las revistas de FUNCAS es mayor en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA* que en *Perspectivas del Sistema Financiero*, aunque luego sorprende el bajo nivel de endogamia en los autores de los artículos. Esta situación muestra inequívocamente el papel de estas publicaciones en la difusión de las investigaciones sobre la economía española, independientemente de la institución generadora de los resultados. De hecho, los índices de apertura exterior (cuadro n.º 6) corroboran esta afirmación, ya que se encuentran, sobre todo el referido a las instituciones nacionales, muy por encima de la media, y en este indicador sobresale positivamente la situación relativa de *Perspectivas del Sistema Financiero*.

CUADRO N.º 2

CUMPLIMIENTO DE LA PERIODICIDAD ANUNCIADA POR LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE ECONOMÍA Y EMPRESA
(En porcentaje)

PERIODICIDAD	NÚMERO	CUMPLEN	INCUMPLEN
Semanal.....	1	0,0	100,0
Mensual.....	2	50,0	50,0
Bimestral.....	3	33,3	66,7
Trimestral.....	14	28,6	71,4
Cuatrimestral.....	14	64,3	35,7
Semestral.....	11	54,5	45,4
Anual.....	3	0,0	100,0
Total.....	48	43,8	56,2
Revistas de FUNCAS:			
Papeles de Economía Española (a) (trimestral) ...		X	
Perspectivas del Sistema Financiero (trimestral)..		X	
Cuadernos de Información Económica (b) (mensual-bimestral).....		X	

(a) En Román y Giménez (2000) aparece incumpliendo la periodicidad, al considerarla, erróneamente, una revista mensual.

(b) Los datos para *Cuadernos de Información Económica* se han obtenido directamente de los ejemplares de los años 2000-2003.

Fuente: Román y Giménez (2000), y elaboración propia.

CUADRO N.º 3

AÑO DE COMIENZO DE PUBLICACIÓN Y ANTIGÜEDAD DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE ECONOMÍA Y EMPRESA-DIRECTORIO CORREGIDO DEL CINDOC

Total revistas analizadas	178 publicaciones
Revistas en la categoría de Economía (CINDOC)	174 publicaciones
Revistas incorporadas	4 publicaciones
Revistas diferentes.....	137 publicaciones
Revistas con diferentes nombres/épocas	21 publicaciones
Revistas eliminadas por no encontrarse evidencia	20 publicaciones
De la revistas diferentes:	
Revistas vivas en abril 2004	96 publicaciones
Edad mediana de las revistas vivas	21 años
Edad media de las revistas vivas	22,8 años
Revistas de FUNCAS:	
Papeles de Economía Española (comienza en 1979)	24 años
Perspectivas del Sistema Financiero (comienza en 1983 con el título Papeles de Economía Española. Suplementos sobre el Sistema Financiero. En 1993 adopta el nombre actual).....	21 años
Cuadernos de Información Económica (comienza en 1987 con el título Papeles de Economía Española. Cuadernos de Información Económica. En 1993 adopta el nombre actual).....	17 años
Revistas muertas en abril 2004	41 publicaciones
Vida mediana de las revistas muertas	14 años
Vida media de las revistas muertas.....	16,9 años

Fuente: Elaboración propia a partir de CINDOC.

CUADRO N.º 4

SISTEMA DE SELECCIÓN DE ORIGINALES DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE ECONOMÍA Y EMPRESA
(En porcentaje)

SISTEMA DE EVALUACIÓN	CUMPLEN	INCUMPLEN
Según los datos que figuran en las normas a los autores:		
Evaluadores externos.....	41,9	58,1
Método ciego.....	30,2	69,8
Consejo de Redacción.....	100,0	
Según los datos aportados por los editores en 1999:		
Evaluadores externos.....	51,2	48,8
Evaluadores internos.....	25,6	74,4
Evaluadores internos o externos.....	39,5	—
Evaluadores internos y externos.....	9,3	90,7
Método ciego/doble ciego.....	76,7	23,3
Número mínimo de evaluadores:		
Un evaluador.....	25,6	
Dos evaluadores.....	65,1	
Tres evaluadores.....	9,3	

Fuente: Román y Giménez (2000), y elaboración propia.

Entre los procedimientos a posteriori se encuentra el denominado «evaluación de los pares» o de las personas que utilizan y leen las revistas, es decir, los miembros de la comunidad científica a los que se dirijan. Esta metodología fue inicialmente propuesta por Glenn (1971) para el análisis del área de

Sociología en Estados Unidos, y ha sido seguida por un número escaso de trabajos por su elevado coste (7). Este tipo de trabajos sirven para medir, como señalan Román y Giménez (1999), dos dimensiones en la reputación de la revista: la intensidad y la extensión del prestigio. El primero se identi-

ficaría con la valoración media otorgada por los pares que emiten juicio sobre cada publicación, y el segundo con el porcentaje de la muestra que valora la revista por conocerla. El producto de ambos indicadores sería una medida del prestigio total en el área de las revistas consideradas.

En el cuadro n.º 7 se presentan las 25 primeras revistas, de un total de 48, según el *ranking* elaborado por las autoras anteriormente citadas. Como se comprueba, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es la revista con mayor prestigio total, debido, sobre todo, a su carácter extensivo. De hecho, en este mismo trabajo se muestra que es la revista en que más profesores e investigadores han publicado (casi el 15 por 100). Además, se encuentra muy por encima de la media en todos los tipos de prestigio. *Perspectivas del Sistema Financiero*, por su parte, se sitúa en la mitad de la tabla, con prestigio en torno a la media.

Sin embargo, dentro de estos procedimientos que valoran el prestigio o difusión de las publi-

CUADRO N.º 5

NIVEL DE ENDOGAMIA DE LAS PUBLICACIONES ESPAÑOLAS DE ECONOMÍA Y EMPRESA

Nivel de endogamia	Porcentaje de publicaciones
En el Consejo de Redacción (porcentaje de miembros que pertenecen a la entidad editora):	
Exogámicos (0 por 100 de miembros).....	22,7
Endogamia moderada (menor del 50 por 100 de los miembros).....	38,6
Endogamia elevada (mayor del 50 por 100 de los miembros).....	22,7
Endogámicos (100 por 100 de miembros).....	15,9
Papeles de Economía Española.....	84,6
Perspectivas del Sistema Financiero.....	40,0
En los artículos publicados (porcentaje de artículos de autores de la institución):	
Exogámicos (0 por 100 de los artículos).....	38,3
Endogamia moderada (menor del 25 por 100 de los artículos).....	51,1
Endogamia elevada (entre el 25 y el 50 por 100).....	8,5
Endogámicos (más del 50 por 100).....	2,1
Papeles de Economía Española.....	14,0
Perspectivas del Sistema Financiero.....	2,0

Fuente: Román y Giménez (2000).

CUADRO N.º 6

ÍNDICE DE APERTURA EXTERIOR DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE ECONOMÍA Y EMPRESA

<i>Nivel de apertura exterior</i>	<i>Porcentaje de publicaciones</i>
De instituciones nacionales (número de instituciones nacionales diferentes sobre el número total de artículos):	
Mayor a 0,75	4,30
Entre 0,50 y 0,75	31,90
Entre 0,25 y 0,50	48,90
Menor de 0,25	14,90
Papeles de Economía Española	0,40
Perspectivas del Sistema Financiero	0,69
De instituciones extranjeras (número de instituciones extranjeras diferentes sobre el número total de artículos):	
Mayor de 0,75	0,00
Entre 0,50 y 0,75	4,30
Entre 0,25 y 0,50	2,10
Menor de 0,25	93,60
Papeles de Economía Española	0,08
Perspectivas del Sistema Financiero	0,13

Fuente: Román y Giménez (2000).

caciones, el que tiene mayor reputación es el que mide el impacto. En concreto, pueden distinguirse dos grandes tipos de criterios dentro de este grupo: los que hacen referencia a la difusión de la revista y los que se relacionan directamente con su impacto en la producción del conocimiento científico posterior.

Los criterios de difusión se centran en el análisis de la presencia de la revista en las grandes bases de datos internacionales, en los directorios electrónicos de revistas, en Internet o bien a partir del número de suscriptores o de fotocopias que se solicitan en las bibliotecas, etcétera.

Ahora bien, los factores de impacto que se centran en medir la intensidad con que los artículos contenidos en una revista contribuyen a la generación del conocimiento posterior son aceptados, en especial en el mundo anglosajón, como la mejor vía de medición de este concepto de calidad. El índice más famoso, aunque no

el único, es el factor de impacto que elabora el Institute for Scientific Information (ISI). Este tipo de índices mide el número medio de veces que, en un año concreto, se citan los artículos contenidos en las revistas de n años antes, siendo habitual utilizar $n = 2$. Junto con este indicador, suele calcularse la vida media de los artículos, obtenida como la antigüedad media de las citas recibidas por los artículos de una revista en un año concreto.

Por tanto, la metodología para la elaboración de índices de impacto requiere: a) una muestra de revistas de las que se va a obtener las citas; b) definir el período p necesario, o número mínimo de citas, que deben contabilizarse para que los índices de impacto sean representativos, y c) definir el desfase n con el que se considera recogido el impacto de las publicaciones.

Algunos autores, a partir de estos índices o de las bases de datos sobre citas del ISI, han selec-

cionado lo que ellos consideran revistas de «muy alta calidad» reduciendo substancialmente el listado de publicaciones y construyendo lo que en la literatura se conoce como *Core Journals* o *Blue Ribbon Journals* (8).

Son numerosas las críticas recibidas a la metodología del SSCI, algunas de ellas han servido para corregir los indicadores que se ofrecían y otras simplemente se han señalado, pero resulta muy costoso tratar de solventarlas. Las objeciones pueden clasificarse en dos tipos: las que hacen referencia al *procedimiento de cálculo* de los índices de impacto y las que se refieren al concepto teórico del *impacto como indicador de calidad*.

Las críticas al procedimiento de cálculo se han centrado en todos y cada uno de los elementos necesarios para la elaboración de los índices. Así, en relación con la *muestra* se han señalado los problemas de representatividad de las revistas seleccionadas, el sesgo

CUADRO N.º 7

EVALUACIÓN DE LOS «PARES» DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE ECONOMÍA Y EMPRESA
(Veinticinco primeras revistas de un ranking de 48 publicaciones)

	IMPACTO INTENSIVO		IMPACTO EXTENSIVO		IMPACTO TOTAL	
	Puntuación (1)	Ranking	Puntuación (2)	Ranking	Puntuación (3)=(1)x(2)/100	Ranking
Papeles de Economía Española	7,23	13	70,25	1	5,08	1
Información Comercial Española. Revista de Economía.....	7,25	12	63,88	2	4,63	2
Investigaciones Económicas	8,17	1	53,50	3	4,37	3
Moneda y Crédito	7,89	6	48,00	5	3,79	4
Revista Española de Economía	8,06	5	42,50	9	3,43	5
Hacienda Pública Española.....	7,32	10	46,00	8	3,37	6
Revista de Economía Aplicada.....	7,29	11	46,13	7	3,36	7
Boletín Económico del Banco de España	7,05	18	46,63	6	3,29	8
Cuadernos Económicos de ICE	6,08	36	52,13	4	3,17	9
Boletín Económico de ICE.....	6,49	30	42,50	10	2,76	10
Economistas	5,94	41	42,25	11	2,51	11
Economía Industrial	6,92	21	35,38	12	2,45	12
Boletín de Estudios Económicos.....	6,50	29	26,88	13	1,75	13
Ekonomiaz. Revista de Economía Vasca	6,38	31	26,88	14	1,71	14
Revista Española de Financiación y Contabilidad	7,74	7	21,88	16	1,69	15
Estadística Española.....	7,37	8	20,63	18	1,52	16
Harvard-Deusto Business Review.....	6,93	20	21,38	17	1,48	17
Cuadernos de Economía.....	6,28	33	23,38	15	1,47	18
Agricultura y Sociedad	7,14	15	19,88	20	1,42	19
Revista de Estudios Regionales.....	6,73	25	18,13	21	1,22	20
Revista del Instituto de Estudios Económicos.....	6,91	22	17,63	22	1,22	21
Cuadernos Aragoneses de Economía.....	5,70	45	20,63	19	1,18	22
Perspectivas del Sistema Financiero.....	6,80	24	16,75	24	1,14	23
Estudios de Economía Aplicada.....	7,09	16	14,63	29	1,04	24
ESIC-Market	5,95	40	17,00	23	1,01	25
Media (mediana).....	6,73 (6,77)		22,00 (16,79)		1,53 (1,02)	

(1) Puntuación media otorgada por los «pares» que han valorado la publicación.

(2) Porcentaje de la muestra que emite evaluación de la revista.

Fuente: Román y Giménez (1999), y elaboración propia.

que se produce hacia las revistas anglosajonas o que publican artículos únicamente en inglés (Otsu, 1983; Kobayashi, 1987), como es el caso de algunas publicaciones nórdicas o de países europeos que han ido modificando su idioma de publicación (Sivertsen, 1991).

Respecto del *período para el cual se vacían las citas*, en el SSCI se utiliza tan sólo las pertenecientes a un año, pero obtenidas de 269 revistas de economía y empresa (9), lo que supone que los índices de impacto para esta área se calculen anualmente con más de 200.000 citas. Esta amplia mues-

tra produce una notable estabilidad temporal en los índices de impacto. Ahora bien, en los estudios previos realizados para España (Velázquez, 2000; Pons y Tirado, 2001), que utilizan las citas de diez revistas para el año 1998, se reconoce la limitación en el número de citas.

Respecto del *número de años en que se supone que se materializa el impacto*, el SSCI utiliza cero, en el mismo año, para el índice de impacto instantáneo y los dos anteriores para el cálculo del factor de impacto, siendo éste el indicador utilizado habitualmente como

mejor medida del prestigio de las publicaciones. Pues bien, resulta cuanto menos curioso que se utilice este desfase de solo dos años cuando de la vida media de las citas se obtiene que, en el caso de la economía, ésta es de casi ocho años. De hecho, en Velázquez (2002) se comprueba que, para España, la mediana también se sitúa para la mayoría de las publicaciones en los ocho años. Por tanto, tener en cuenta tan sólo los dos primeros años, sin esperar a que se haya llegado a la mediana de su vida útil supone considerar tan sólo el 15 por 100 de las citas recibidas por una revista.

Ahora bien, al acortar el período de impacto se está valorando el carácter puntero de la investigación incorporada (Velázquez, 2003). No obstante, esta decisión es especialmente gravosa para los artículos que se publican en revistas que se someten a evaluación, puesto que este proceso suele durar entre uno y dos años, lo que quiere decir que la diferencia entre el año de la cita y de la publicación, en este tipo de revistas y áreas, se incrementa en ese período y, por tanto, una parte importante del impacto no se contabiliza.

Por otro lado, algunos trabajos han evaluado en qué sentido el mayor número de citas recibido por un artículo no es sinónimo de una mayor calidad. Entre las críticas más importantes se destaca: a) el sesgo del idioma hacia el inglés (Garfield, 1988; Okubo, 1997); b) los artículos seminales que resultan sobrecitados; c) la existencia de *surveys* que introducen referencias bibliográficas independientemente de su calidad; d) las citas negativas o críticas a trabajos previos que terminan contabilizándose como de elevada calidad; e) la autocita; f) la probabilidad de ser citado, que apenas supera el 50 por 100 (Pendlebury,

1991); g) la distinta propensión a citar entre los autores, revistas y áreas del saber, y h) la distinta importancia de las citas en función del autor o revista citante.

En el cuadro n.º 8 se presentan los índices de impacto calculados por Pons y Tirado (2001) y Velázquez (2000) para el año 1998 y diez publicaciones de economía española. Aunque el colectivo de revistas utilizado es diferente, al igual que algunos aspectos metodológicos, ambos coinciden en las primeras posiciones, asignando un cuarto puesto a PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Ambos trabajos concluyen proponiendo la elaboración de una base de datos de referencias bibliográficas más amplia para poder hacer representativos los índices.

III. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE ECONOMÍA Y EMPRESA A PARTIR DE LA BASE DE DATOS EBREE

Una vez se ha realizado un repaso a los distintos métodos propuestos para la evaluación de la calidad científica de las publicaciones, y visto que el cálculo de los

índices de impacto, aun con sus críticas, parece el procedimiento más conveniente, se va a comentar el proceso de construcción de la base de datos EBREE y de las características de las revistas que se deducen de su análisis (10).

En principio, una cuestión que parece importante para la construcción de bases de datos de referencias bibliográficas es la selección de la muestra de revistas de las que se van a obtener las referencias bibliográficas (revistas citantes). Así, parece que no todas las revistas distribuyen de forma aleatoria las citas entre las restantes, sino que existe cierta especialización hacia: revistas de un área concreta, revistas teóricas o aplicadas, hacia ciertos tipos de citas, etc. Con el objeto de evitar en lo posible estos factores, en la construcción de EBREE se opta por un procedimiento de selección prefijado y automático que no introduce estos sesgos a priori.

En relación con el procedimiento concreto de elección de las publicaciones a vaciar, éste consistirá en seleccionar la revista que resulte más citada de entre las publicaciones vaciadas con anterioridad. Es decir, se partirá del vaciado de una revista, elegida

CUADRO N.º 8

ÍNDICES DE IMPACTO PARA LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE ECONOMÍA, PREVIOS A EBREE

PONS Y TIRADO (2001)			VELÁZQUEZ (2000)		
Ranking	Publicación	Índice de impacto 1998	Ranking	Publicación	Índice de impacto 1998
1	Moneda y Crédito	100,0	1	Moneda y Crédito	100,0
2	Investigaciones Económicas	72,7	2	Revista de Economía Aplicada	80,5
3	Revista de Economía Aplicada	41,1	3	Investigaciones Económicas	64,2
4	Papeles de Economía Española	30,9	4	Papeles de Economía Española	46,8
5	Hacienda Pública Española	21,9	5	Información Comercial Española	22,1
6	Revista Asturiana de Economía	20,8	6	Hacienda Pública Española	22,0
7	Información Comercial Española	20,3	7	Economistas	14,9
8	Revista Española de Economía	15,6	8	Ekonomiaz	11,1
9	Economía Industrial	5,5	9	Economía Industrial	10,6
10	Cuadernos Aragoneses de Economía	4,7	10	Boletín de Estudios Económicos	2,4

previamente, y, a partir de sus citas, se tomará como segunda a la que contabilice el mayor número de referencias recibidas, sin considerar la ya vaciada. La tercera publicación se seleccionará a partir de la contabilización de las citas de las dos anteriores, y así sucesivamente hasta alcanzar un conjunto de 25 revistas que, según la ley de Bradford —de selección del *core journals*— es más que suficiente para obtener una representatividad alta para el caso de España. Este método requiere la elección de una primera revista a vaciar. Ahora bien, como se comprueba en Velázquez (2002), éste es un elemento secundario, ya que, siempre y cuando el número de publicaciones elegido sea lo suficientemente amplio, el procedimiento garantiza la selección de la misma muestra de revistas (11).

El resultado del vaciado de todas las revistas es una base de datos que contiene 71.537 citas (12) pertenecientes a 2.826 artículos que tenían alguna referencia bibliográfica (además se encontraron 1.011 artículos sin ninguna cita) publicados en 27 revistas españolas de economía y empresa para el período 1999-2001 (13). La amplitud de esta base de datos justifica la validez de los resultados obtenidos sobre el impacto de las revistas.

Un aspecto que resulta de gran interés es el de obtener la importancia relativa de los distintos tipos de citas. Así, como se puede comprobar en el cuadro n.º 9, del conjunto de citas los artículos suponen en torno a la mitad (49,9 por 100). Ello indica que posiblemente limitar la evaluación de la producción científica al análisis de los artículos publicados en revistas resulta claramente reduccionista y, posiblemente, está injustificado. No obstante, esta misma cifra pone de manifiesto que este

tipo de cita es la vía fundamental de difusión del conocimiento científico. En segundo lugar se encuentran los libros (libros y capítulos de libros) que acumulan un 28,5 por 100, la siguiente forma, según los resultados obtenidos, son los informes y los documentos de trabajo (5,8 y 7,8 por 100, respectivamente). La literatura gris (publicaciones informales) alcanza el 13,9 por 100 de presencia.

En relación con las revistas de FUNCAS, se comprueba la semejanza de la estructura de las citas de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA a la media, y el mayor recurso a informes, documentos y al conjunto de literatura gris de *Perspectivas del Sistema Financiero* y *Cuadernos de Información Económica*, fruto de su carácter más coyuntural.

Otro aspecto relevante es la nacionalidad de las citas. El estudio de este tema se ha restringido a

los artículos, dada la complejidad de análisis del resto de fuentes bibliográficas. Para ello se ha tenido que averiguar la nacionalidad de hasta casi 3.000 revistas o publicaciones periódicas seriadas. Pues bien, como puede comprobarse en el cuadro n.º 10, de las citas recogidas en nuestro país se obtiene una preeminencia de las de origen internacional (73,7 por 100). Esta característica se reproduce en casi todas las revistas citantes, lo que indica la importancia y conexión de nuestra producción científica con la internacional y evidencia la existencia de *spillovers* de conocimiento desde el exterior. Sin embargo, en *Cuadernos de Información Económica* dominan las referencias nacionales, posiblemente como consecuencia de que los temas que trata se centran, sobre todo, en el análisis de la economía española.

Como se ha señalado con anterioridad, el SSCI supone que dos

CUADRO N.º 9

TIPO DE CITAS POR REVISTA CITANTE (EN PORCENTAJE) DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE ECONOMÍA INCLUIDAS EN EBREE (1999-2001)

	<i>Papeles de Economía Española</i>	<i>Perspectivas del Sistema Financiero</i>	<i>Cuadernos de Información Económica</i>	Total Revistas
Artículos	50,1	35,9	39,8	49,9
Libros y capítulos.....	27,6	27,3	20,7	28,5
Libros	19,7	18,3	14,3	21,2
Capítulos.....	7,9	9,0	6,4	7,3
Informes y documentos.....	15,5	25,4	30,1	13,5
Informes	8,4	11,7	23,4	5,8
Documentos.....	7,1	13,7	6,7	7,7
Otros.....	6,8	11,4	9,4	8,1
Estadísticas	1,6	1,0	1,6	1,3
Periódicos	0,1	2,6	1,1	0,6
Ponencias	2,4	3,1	1,8	3,3
Páginas web	0,3	0,0	2,1	0,5
Mimeos	2,5	4,7	2,6	2,4
Literatura gris (*).....	12,3	21,5	13,2	13,9
Total.....	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Documentos, ponencias, páginas web y mimeos.

Fuente: Elaboración propia a partir de EBREE y Velázquez (2003).

años es un tiempo suficiente para captar el impacto. La base de datos EBREE permite obtener la distribución de la edad de las citas de la muestra (gráfico 1). Ésta se ha definido como la diferencia entre el año en que se ha publicado el artículo citante (es decir 1999, 2000 ó 2001) y el de la cita, siendo esta diferencia siempre positiva o cero. Lo primero que se observa es que el primer y segundo años de vida de las citas acumulan tan sólo el 17,8 por 100 del conjunto de veces que se cita cualquier tipo de referencia, y esta cifra se reduce al 13,1 por 100 en el caso de los artículos. Es decir, utilizar únicamente estos dos primeros años (14) supone despreciar una parte importante de la vida de la producción científica y sólo considerar una mínima parte de las citas. Es más, en el caso de los artículos, el máximo número de referencias (la moda) se consigue en el tercer año de edad, con

CUADRO N.º 10

**NACIONALIDAD DE LAS CITAS REALIZADAS A OTRAS REVISTAS POR REVISTA CITANTE
(EN PORCENTAJE) DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE ECONOMÍA INCLUIDAS EN EBREE (1999-2001)**

	Papeles de Economía Española	Perspectivas del Sistema Financiero	Cuadernos de Información Económica	Total Revistas
Citas a revistas españolas	23,67	24,76	57,83	26,33
Citas a revistas internacionales .	76,33	75,24	42,17	73,67

Fuente: Velázquez (2003).

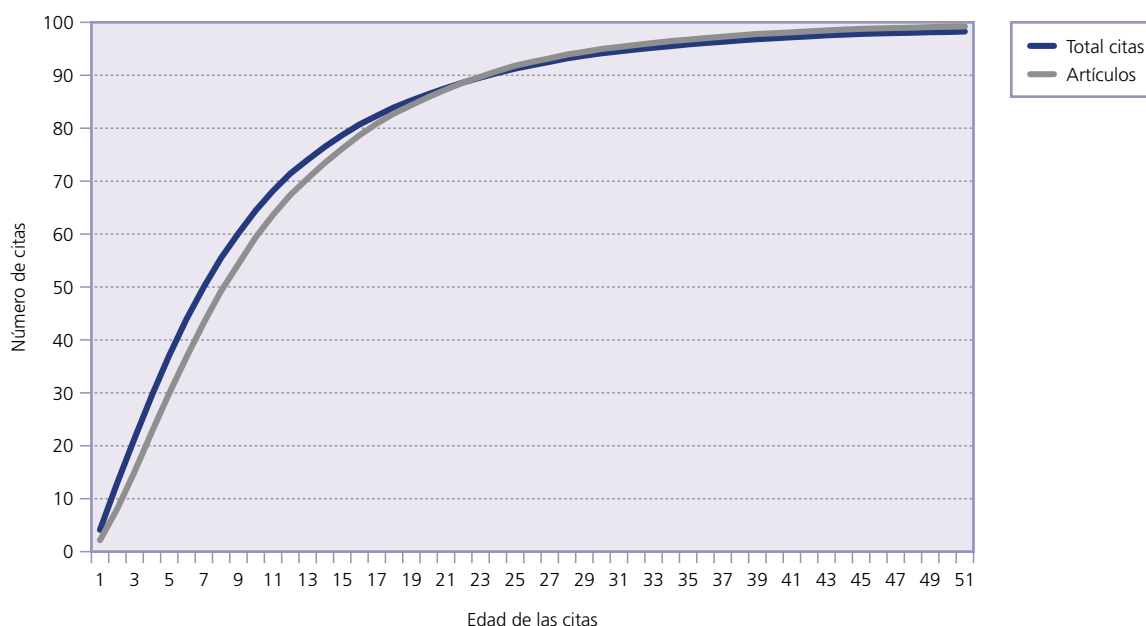
el 7,5 por 100 de las referencias, que claramente queda fuera del impacto que recoge el ssci. No es éste el caso para el conjunto de citas, cuya moda se da en el primer año de vida.

A continuación convendría, ya que los datos lo permiten, realizar un análisis respecto de las edades de las citas obtenidas de las revistas citantes, las que se han vaciado. Los resultados de este cálculo se presentan en el cuadro n.º 11.

Pues bien, resulta interesante comprobar cómo existen notables diferencias entre la edad de las citas de las distintas publicaciones.

En principio, cabe interpretar estas diferencias en las edades de las citas por distintos motivos. Así, uno de ellos puede estar relacionado con el tema o la orientación que tenga la publicación; por ejemplo, las investigaciones de historia, más teóricas, o con planteamientos más formales, utiliza-

GRÁFICO 1
DISTRIBUCIÓN DE LAS CITAS DE EBREE SEGÚN SU EDAD. FUNCIÓN DE DISTRIBUCIÓN (1999-2001)



Fuente: Velázquez (2003).

CUADRO N.º 11

EDAD MEDIA Y MEDIANA DE LAS CITAS INCLUIDAS EN EBREE (1999-2001)

Revista	Media	Mediana
Del total de citas incluidas en cada revista citante:		
Papeles de Economía Española	10,22	6
Perspectivas del Sistema Financiero.....	5,40	3
Cuadernos de Información Económica	5,74	2
Total revistas citantes.....	10,57	6
De los artículos	10,58	8
De las citas recibidas por cada revista citada:		
Papeles de Economía Española	5,87	5
Perspectivas del Sistema Financiero.....	4,80	5
Cuadernos de Información Económica	2,05	2
Total de revistas citadas	10,58	8
Citas recibidas por revistas españolas	5,78	4
Citas recibidas por revistas internacionales.....	13,18	11

Fuente: Velázquez (2003), y elaboración propia a partir de EBREE.

rán referencias más antiguas. Por el contrario, las revistas que se centran en temas de mayor actualidad o coyunturales posiblemente utilizan referencias más cercanas. En este sentido, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es la que presenta una mayor semejanza con la media entre las revistas de FUNCAS. Por su parte, *Perspectivas del Sistema Financiero* y *Cuadernos* muestran edades de las citas inferiores.

En el mismo cuadro se muestran las edades de las citas recibidas, tanto por las revistas españolas como por las internacionales, en las publicaciones seleccionadas para este trabajo (15). Éste es el mismo indicador que se presenta conjuntamente con el índice de impacto en los informes del ISI. Su interpretación es que una mayor vida de los artículos supone aportaciones más duraderas, relevantes y, en definitiva, de mayor calidad.

Pues bien, como también cabía esperar, dada la diferente naturaleza de las revistas, las diferencias son importantes. Para el caso de las revistas españolas, el

rango de variación de la edad oscila entre dos y nueve años, lo que de nuevo se relaciona con los contenidos que incorporan las distintas revistas. Si se comparan los datos presentados para las revistas nacionales y las internacionales se observan importantes diferencias que conviene señalar. En primer lugar, la dispersión en la edad de las citas es mayor en las segundas: desde los 4 a los 21 años. En segundo lugar, la edad de las citas realizadas de publicaciones internacionales es sustancialmente mayor que la de las españolas. La segunda de las diferencias posiblemente haga referencia a que los contenidos formales de las revistas extranjeras citadas en España suelen ser superiores a los de las publicaciones nacionales, y a que en ellas se ha plasmado la evolución del conocimiento científico en economía en los últimos años.

Así, como hemos comentado con anterioridad, posiblemente existe un sesgo, creciente en el tiempo, a desplazar la mejor producción científica hacia las revistas extranjeras, dada la mayor valo-

ración que reciben, de forma que se convierte en un círculo impareable que mejora las revistas internacionales, preferentemente anglosajonas, y empeora las nacionales no publicadas en inglés. También es previsible que las revistas internacionales que traten temas más coyunturales, o más específicos de los países, no tengan la misma difusión internacional que las grandes revistas científicas, y que, dada la especificidad de los temas, no resulten citadas en las revistas españolas.

En este aspecto, de nuevo PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA obtiene un indicador en la media o ligeramente superior, atendiendo a la mediana, al igual que *Perspectivas del Sistema Financiero*. Sin embargo, el carácter más coyuntural de los temas tratados por *Cuadernos de Información Económica*, se vuelve a reflejar en la menor vida media de las citas recibidas.

Un segundo aspecto de interés que permite explotar la base EBREE es el análisis del distinto número de citas incluidas en cada artículo. Aquí denominaremos a este indicador propensión a citar (16). Como se comprueba en el cuadro número 12, este indicador oscila notablemente entre revistas, desde 7 a más de 40. La mediana, para el conjunto de la muestra, está en torno a las 19 citas. Es más, otro dato interesante es que un 26,3 por 100 de artículos no incluyen citas (17). Además, esta característica oscila notablemente entre revistas, desde aquellas en que la totalidad de los artículos incluyen citas, hasta algunas en que menos del 50 por 100 lo hacen.

En general, estas diferencias entre revistas en este indicador están asociadas tanto a la práctica y características de las propias publicaciones —extensión de las contribuciones, tipo de análisis—,

como a las diferencias entre las distintas áreas de conocimiento dentro de la economía. De hecho, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA tiene un número de referencias por artículo algo mayor que la media, mientras que *Perspectivas del Sistema Financiero* y *Cuadernos de Información Económica* presentan un resultado inferior, en especial esta última.

IV. ÍNDICES DE IMPACTO PARA LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE ECONOMÍA Y EMPRESA

Los índices o factores de impacto se calculan como la ratio entre las citas recibidas en un año concreto por los artículos publicados en las revistas de n años antes, y el número de artículos que contenían las citadas revistas (producción científica). Por tanto, para este cálculo se requiere conocer tanto la distribución temporal de las citas recibidas por las distintas revistas para cada uno de los años a los que pertenecen las revistas citantes como la distribución de la producción científica.

Respecto de las revistas que se van a considerar para calcular sus índices de impacto, parece razonable hacerlo sobre el número máximo de las que se pueda. Nótese que esta elección no necesariamente está ligada a la muestra de revistas seleccionadas para vaciar sus citas, ya que éstas pueden citar a otras revistas. En principio, se va a optar por incluir a todas las revistas científicas o profesionales españolas de economía y empresa que reciban al menos diez citas. En total se han detectado un total de 72 que cumplen con este requisito y que tienen producción científica reconocible en este período (18). En lo posible, se ha tratado de homogeneizar el nombre de las revistas cuando son suce-

CUADRO N.º 12

PROPENSIÓN A CITAR DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE ECONOMÍA (1999-2001)

	<i>Papeles de Economía Española</i>	<i>Perspectivas del Sistema Financiero</i>	<i>Cuadernos de Información Económica</i>	Total Revistas
Total artículos	197	67	270	3.837
Artículos con citas	186	29	154	2.826
Porcentaje de artículos con citas.	94,4	43,3	57,0	73,7
Número de citas	5.865	578	1.461	71.537
Citas por artículo (*):				
Media	31,5	19,9	9,5	25,3
Mediana	23,5	14,0	7,0	19,0

(*) Artículos con citas.
Fuente: Elaboración propia a partir de EBREE.

soras o resultan de la fusión o absorción entre revistas.

Respecto de la longitud del período en el cual se considera plasmado el impacto, ya se ha comentado que parece excesivamente restrictivo reducirlo a tan sólo dos años; es decir, considerar la citas de uno y dos años de edad; por ello, aquí se va a optar por un criterio más amplio y que incluya el anterior, con el objeto de que los resultados sean asimilables a otros índices, y en especial al SSCI. Pues bien, aquí se optará por calcular todos los posibles índices de impacto hasta con un desfase de ocho años —la mediana de la antigüedad de las citas a artículos—, y se sintetizará en uno mediante una media aritmética ponderada en que las citas recibidas por todos los artículos según su antigüedad servirá para construir la ponderación. Aunque también se ofrecerá el que tiene un desfase de sólo dos años y sigue la metodología, sin correcciones, del Social Science Citation Index.

Además, considerando que calcular los índices de impacto para un solo año, en el caso de las revistas españolas, puede introducir ciertos sesgos indeseados, dada la importancia de los números monográficos entre ellas, ha parecido

conveniente que, con el objeto de ofrecer índices más robustos, se realice la media aritmética entre los índices de impacto anuales calculados para cada uno de los tres años considerados en la muestra: 1999, 2000 y 2001, de forma que las oscilaciones debidas al tratamiento de cuestiones coyunturales quede, en la medida de lo posible, corregida.

En relación con las correcciones sobre la distribución de las citas, se van a realizar dos. La primera consistirá en eliminar la autocita de revista. Por tanto, los índices de impacto resultantes permiten la comparación, sin ningún tipo de problema, de las distintas revistas, independientemente que se hayan o no vaciado.

La segunda corrección supone controlar por la propensión a citar, de forma que aquellos artículos que sobrepasen la mediana de citas, situada en 19, alterarán el valor de contabilización de cada cita. En efecto, en el caso señalado, cada una de las citas que contenga el artículo, en vez de contabilizarse como uno, lo hará como la ratio entre 19 y el número de referencias, de forma que, como máximo, la suma del valor asignado a todas las citas de un artículo no supere 19. En caso de

que el artículo no supere este número, no se procede a ningún tipo de corrección.

Con el objeto de analizar el impacto sobre la muestra de citas recibidas por cada publicación de cada una de las anteriores decisiones, se ha construido el cuadro número 13. Como puede comprobarse, el elemento que restringe en mayor medida el número de citas utilizado es acortar el período de materialización del impacto a tan sólo los dos primeros años. En concreto, para el conjunto de revistas supone una disminución del 87,1 por 100 en el número de referencias bibliográficas utilizadas, aunque para las españolas, dada su menor edad, esta caída se queda en el 76 por 100. De las dos correcciones realizadas, la que más afecta es la de la propensión a citar. Así, para el conjunto de revistas supone una merma el 45,8 por 100 en el número de citas. La autocita tan sólo alcanza el 4,8 por 100 de las citas. En el caso específico de las revistas de FUNCAS, básicamente las correcciones afectan de forma semejante a la media de las revistas españolas, salvo para el caso de *Cuadernos de Información Económica*, que se ve afectado, en general, en menor medida.

En el cuadro n.º 14 se ofrecen los dos índices señalados: el que sigue la metodología del SSCI y la propuesta por el Estudio Bibliométrico de las Revistas Españolas de Economía.

Un análisis de estos datos indica, en primer lugar, que la metodología del SSCI y la aquí propuesta no ofrecen una ordenación de las revistas excesivamente distinta. Ello no indica que no se obtengan algunas diferencias significativas para algunas publicaciones concretas entre los dos índices. En este sentido, el coeficiente de correlación entre los índices (columnas 1 y 3) es de 0,92, y el de correlación de rangos de Spearman alcanza 0,95. Así, de seguirse la metodología del SSCI la revista de mayor impacto sería PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, seguida por *Investigaciones Económicas*, *Spanish Economic Review*, *Revista de Economía Aplicada*, *Moneda y Crédito* y *Revista Española de Financiación y Contabilidad*. *Cuadernos de Información Económica* se situaría en el noveno puesto, y *Perspectivas del Sistema Financiero* en el decimoquinto. Utilizando la metodología propuesta en EBREE, los primeros puestos estarían ocupados por *Moneda y Crédito*, *Investigaciones Económicas*, PAPELES DE

ECONOMÍA ESPAÑOLA, bajando dos posiciones, *Revista de Economía Aplicada*, *Spanish Economic Review* y *Revista de Contabilidad*. *Perspectivas del Sistema Financiero* ocuparía el décimo puesto, subiendo cinco puestos, y *Cuadernos de Información Económica* caería siete posiciones hasta situarse en el decimosexto puesto.

Estos resultados evidencian la necesidad de dedicar un esfuerzo notable a discutir y aclarar metodologías que ayuden a establecer criterios, lo más objetivos posibles, para determinar el nivel científico de las distintas publicaciones. Igualmente, indican que el conjunto de publicaciones de FUNCAS ostentan posiciones relevantes entre las publicaciones científicas de economía y empresa, independientemente de los criterios que se utilicen para su clasificación.

V. CONCLUSIONES

El presente artículo ha tratado de evaluar la calidad científica de las revistas españolas de economía y empresa, poniendo una atención especial en las revistas publicadas por FUNCAS. Para ello, se hace un breve repaso por los procedimientos utilizados con este

CUADRO N.º 13

NÚMERO DE CITAS RECIBIDAS POR CADA REVISTA CITADA SEGÚN LOS CRITERIOS DE DEPURACIÓN (1999-2001)

REVISTA	TOTAL CITAS RECIBIDAS			DESCONTANDO LA AUTOCITA DE REVISTA			CORRIGIENDO LA PROPENSIÓN A CITAR			DESCONTANDO LA AUTOCITA DE REVISTA Y CORRIGIENDO LA PROPENSIÓN A CITAR		
	Total	< 9 años	1 y 2 años	Total	< 9 años	1 y 2 años	Total	< 9 años	1 y 2 años	Total	< 9 años	1 y 2 años
	Papeles de Economía Española	100,0	75,8	20,9	85,5	64,1	18,1	66,2	52,1	16,4	58,0	45,1
Perspectivas del Sistema Financiero.....	100,0	91,0	26,1	94,8	86,6	22,4	74,9	68,4	21,4	70,1	64,3	18,0
Cuadernos de Información Económica....	100,0	98,2	63,7	68,1	66,4	41,2	82,2	81,3	55,5	52,7	51,8	34,7
Total revistas españolas.....	100,0	78,9	24,0	81,9	64,2	19,3	64,6	53,1	17,8	53,0	43,2	14,2
Total revistas internacionales.....	100,0	45,4	8,9	100,0	45,4	8,9	50,4	23,7	5,1	50,4	23,7	5,1
Total revistas.....	100,0	54,2	12,9	95,2	50,3	11,7	54,2	31,4	8,5	51,1	28,8	7,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Velázquez (2003) y EBREE.

CUADRO N.º 14

ÍNDICES DE IMPACTO SSCI Y EBREE PARA LAS REVISTAS CITADAS (1999-2001)
(Revistas españolas con más de diez citas)

REVISTA	ÍNDICE DE IMPACTO METODOLOGÍA SSCI		ÍNDICE DE IMPACTO METODOLOGÍA EBREE	
	Valor normalizado	Ranking	Valor normalizado	Ranking
Actualidad Financiera.....	61,75	13	21,16	22
Alta Dirección	7,44	52	5,65	54
Anales de Estudios Económicos y Empresariales	2,08	61	1,76	66
Análisis Financiero	68,87	10	42,26	8
Auditoría Pública	20,08	35	17,68	25
Boletín AECA.....	27,57	28	17,14	27
Boletín Económico del Banco de España	62,55	12	38,01	11
Boletín Económico del ICE.....	25,84	30	8,81	44
Boletín de Estudios Económicos	39,86	21	22,68	20
Bolsa de Madrid	12,42	43	9,89	42
CIRIEC. Revista de Debate sobre Economía Pública, Social y Cooperativa	30,84	25	28,06	15
Capital Humano	0,33	64	0,89	71
Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales	1,36	63	1,72	67
Crónica Tributaria	13,27	42	7,49	46
Cuadernos Aragoneses de Economía	10,52	47	9,51	43
Cuadernos Económicos de ICE	63,20	11	40,93	9
Cuadernos de Actualidad	0,00	65	1,77	65
Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa	47,57	17	25,47	17
Cuadernos de Economía.....	nd		5,60	55
Cuadernos de Información Económica	69,22	9	26,24	16
Dirección y Organización	11,89	45	7,92	45
Dirección y Progreso	11,06	46	7,01	49
Distribución y Consumo.....	12,21	44	11,46	36
Documentación Social	0,00	65	0,84	72
Economistas	33,02	24	15,45	30
Economía Industrial	33,68	23	17,48	26
Ekonomiaz.....	40,52	20	18,94	23
ESIC Market.....	23,08	31	10,50	40
Estadística Española	6,15	54	5,70	53
Estrategia Financiera	2,98	57	3,25	61
Estudios Empresariales	2,34	60	2,12	63
Estudios Financieros. Revista de Contabilidad y Tributación	15,62	40	11,56	35
Estudios de Economía Aplicada.....	20,46	33	13,37	32
Hacienda Pública Española.....	84,01	7	29,05	14
Harvard-Deusto Business Review.....	21,47	32	16,60	28
Harvard-Deusto Finanzas & Contabilidad	6,68	53	4,08	59
Harvard-Deusto Marketing & Ventas	9,93	48	4,45	58
Información Comercial Española	60,26	14	32,97	13
Investigaciones Económicas	128,47	2	88,97	2
Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa.....	26,84	29	12,02	34
Investigación y Marketing	1,76	62	3,31	60
MK. Marketing y Ventas	0,00	65	0,94	70
Moneda y Crédito.....	100,00	5	100,00	1
Historia Agraria.....	18,72	36	7,24	47
Papeles de Economía Española.....	129,90	1	78,54	3
Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.....	14,91	41	10,80	38
Partida Doble.....	47,09	19	23,38	18
Perspectivas del Sistema Financiero	58,81	15	38,57	10
Presupuesto y Gasto Público	3,69	56	5,44	56
Revista Asturiana de Economía	20,39	34	15,80	29
Revista Econòmica de Catalunya	9,02	49	4,93	57
Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros.....	7,57	51	6,23	50

CUADRO N.º 14 (continuación)

ÍNDICES DE IMPACTO SSCI Y EBREE PARA LAS REVISTAS CITADAS (1999-2001)
(Revistas españolas con más de diez citas)

REVISTA	ÍNDICE DE IMPACTO METODOLOGÍA SSCI		ÍNDICE DE IMPACTO METODOLOGÍA EBREE	
	Valor normalizado	Ranking	Valor normalizado	Ranking
Revista Española de Financiación a la Vivienda	nd		1,50	69
Revista Española de Financiación y Contabilidad	98,75	6	48,36	7
Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa	49,78	16	18,07	24
Revista Técnica del ICAJE	29,98	26	21,17	21
Revista Valenciana d'Estudis Autònomicos	8,11	50	5,77	52
Revista de Contabilidad	47,44	18	52,97	6
Revista de Derecho Bancario y Bursátil	2,44	59	1,53	68
Revista de Economía	nd		12,11	33
Revista de Economía Aplicada	126,31	4	73,72	4
Revista de Economía Pública	nd		10,17	41
Revista de Economía y Empresa	2,50	58	1,98	64
Revista de Economía y Sociología del Trabajo	nd		11,23	37
Revista de Estudios Regionales	17,22	38	7,08	48
Revista de Historia Económica	29,91	27	5,97	51
Revista de Historia Industrial	15,99	39	14,73	31
Revista del Instituto de Estudios Económicos	17,82	37	10,73	39
Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	3,99	55	2,42	62
Situación	35,05	22	22,69	19
Spanish Economic Review	127,40	3	62,86	5
Técnica Contable	74,33	8	33,06	12

Fuente: Velázquez (2003).

propósito en la literatura económica. De su revisión se obtiene como conclusión que son los índices de impacto los que gozan de una mayor aceptación entre la comunidad científica, debido, sobre todo, a su mayor objetividad. Pues bien, una vez que se repasan algunas de las críticas vertidas sobre la metodología de los índices de impacto —y, en concreto, sobre la más conocida que es la empleada en la construcción del SSCI—, se proponen algunas modificaciones que resultan relativamente sencillas de instrumentar.

A continuación, se ha comentado el proceso de construcción de la base de datos de referencias bibliográficas EBREE, utilizada tanto para obtener algunas características de las publicaciones como para la construcción de los índices de impacto. Finalmente, se

presentan los índices de impacto calculados para 72 revistas españolas de economía y empresa para el período 1999-2001, en dos versiones: la primera utiliza la metodología del SSCI, y en la segunda se introducen las modificaciones señaladas.

Pues bien, de los resultados se obtienen algunas conclusiones importantes. En primer lugar, que los distintos procedimientos producen variaciones puntuales de *ranking* en algunas revistas concretas. En segundo lugar, que, a pesar de estas pequeñas variaciones, es posible que una publicación altere sustancialmente su posición e impacto debido a la utilización de diferentes metodologías, con lo que conviene abrir una discusión sobre las mejores metodologías para establecer la calidad de las publicaciones o introducir criterios

amplios. En tercer lugar, y atendiendo a las revistas publicadas por FUNCAS, los resultados indican que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una de las revistas mejor posicionadas, y que este puesto no se altera sustancialmente con el cambio de procedimiento. En relación con *Perspectivas del Sistema Financiero y Cuadernos de Información Económica*, se obtienen puestos en el primer cuartil de la distribución, lo que indica que mantienen unos estándares de calidad y difusión muy elevados.

NOTAS

(1) Una relación no exhaustiva de estos trabajos incluiría los de YOTOPOULOS (1961), SIEGFRIED (1972), GARFIELD (1972, 1990), NIEMI (1975), MOORE (1973), MILLER y TOLLISON (1975), HOUSE y YEAGER (1978), GRAVES, MARCHAND y THOMPSON (1982), LIEBOWITZ y PALMER (1984), DAVIS y PAPENEK (1984), DIAMOND (1989), LABAND y PIETTE (1994), BAIRAN (1994), BURTON y PHIMISTER (1995), CONROY y otros

<p>(1995), SCOTT y MITIAS (1996), y DUSANSKY y VERNON (1998).</p> <p>(2) Un excelente resumen sobre estas cuestiones puede encontrarse en OKUBO (1997).</p> <p>(3) Por ejemplo, véase los trabajos de COMBES y LINNEMER (2001 y 2002) para el caso de Francia.</p> <p>(4) Véase, a este respecto, el trabajo de VELÁZQUEZ (2003), en el que se trata de establecer esta equivalencia para España y los problemas que se encuentra al hacerlo.</p> <p>(5) Se trata de los trabajos de PONS y TIRADO (2001), ROMÁN y GIMÉNEZ (1999 y 2000), y VELÁZQUEZ (2000, 2002 y 2003). Hay algunos otros trabajos que se centran en áreas más específicas dentro de la economía.</p> <p>(6) Para el caso de España, AENOR ha elaborado o transpuesto algunas normas ISO; se trata de las normas UNE 50017-1989, 50110-1990, 50101-1990, 50112-1992, 50120-1992, 50127-1994, 50133-1994, 50107-1995, EN-ISO 9707-1996 y 54111-2001.</p> <p>(7) Entre los trabajos que utilizan esta metodología cabe citar a GILES y WRIGHT (1975), ROBINSON (1991) y ROMÁN y GIMÉNEZ (1999 y 2000); estos últimos para España en el área de la economía.</p> <p>(8) Sería difícil situar el comienzo de esta práctica en el tiempo; sin embargo, el trabajo de LIEBOWITZ y PALMER (1984) supone un cambio significativo por la utilización de esquemas de ponderación de las citas. Con posterioridad, los trabajos de DIAMOND (1989), STIGLER, FRIEDLAND y STIGLER (1992), PENCANEL (1992), LABAND y PIETTE (1994), BAIRAM (1994) y BURTON y PHIMISTER (1995) utilizan, directa o indirectamente, esta metodología. Recientemente, CONROY y otros (1995) y DUSANSKY y VERNON (1998), tras un análisis en esta línea, han institucionalizado una lista de revistas de alta calidad que ellos denominan el <i>Blue Ribbon Journals</i>.</p> <p>(9) En concreto, éste es el resultado de sumar el número de publicaciones incorporadas en las categorías de Economía, Empresa y Finanzas, eliminando los duplicados.</p> <p>(10) En VELÁZQUEZ (2002 y 2003) se detalla el proceso de construcción de la base de datos EBREE.</p> <p>(11) En concreto, se consideraron sólo las publicaciones en que escriben preferentemente profesores universitarios o investigadores de centros públicos o privados de investigación, y en las que exista cierta heterogeneidad en las instituciones de procedencia. Igualmente, se requiere que la revista tenga un nivel mínimo académico —es decir, que siga las directrices básicas en la presentación de los artículos académicos—, para lo cual se procedió a un examen de tres números de aquellas en las que existía una duda razonable sobre su carácter científico. Es evidente que en este proceso se han podido cometer algunos errores de selección, dada la subjetividad de ésta, pero pro-</p>	<p>blemente su repercusión en los resultados sea baja. Tampoco se han vaciado, como es evidente, las revistas que ya no se publican, a pesar de que todavía obtengan un número importante de citas. Igualmente, se ha decidido no seleccionar a las revistas en que preferentemente se incluyen artículos traducidos, publicados con anterioridad en otras revistas internacionales. Además, no se han incluido las que básicamente recopilan datos, legislación o noticias. En relación con los artículos de aquellas revistas que sí se ha decidido incluir, sólo se han considerado los que suponen algún tipo de trabajo científico y, por tanto, no se han considerado, en la medida de lo posible: las opiniones, las secciones estadísticas, los artículos informativos realizados por la empresa editora, las secciones fijas informativas, resúmenes de prensa, recensiones, comentarios sobre leyes, y publicaciones sobre informes de organismos nacionales e internacionales.</p> <p>(12) Las referencias bibliográficas se han clasificado en diez categorías diferenciadas: a) artículos, b) libros, c) capítulos de libro, d) informes, e) documentos de trabajo, f) artículos de periódicos, g) estadísticas, h) ponencias, i) páginas web, y j) mimeos. En ocasiones, la clasificación de las citas en las categorías anteriores ha resultado problemática, dado que la calidad e información en ellas suministrada varía notablemente entre revistas y, sobre todo, entre autores, de forma que a veces resulta compleja la diferenciación.</p> <p>(13) En VELÁZQUEZ (2002 y 2003) puede encontrarse la relación de revistas vaciadas.</p> <p>(14) Tampoco se utiliza, en el cálculo del SSCI, la cita instantánea, es decir, la que se produce en el mismo año de publicación.</p> <p>(15) Por tanto, ahora se refiere a citas recibidas por alguno de los artículos incluidos en las revistas. Es decir, el análisis se ha reducido a un tipo específico de cita: los artículos.</p> <p>(16) El indicador de citas por artículo se ha calculado para el subconjunto de artículos con citas.</p> <p>(17) Conviene señalar que en la columna del total de artículos con cita se ha incluido el número de los que se han vaciado. En consecuencia, la diferencia entre esta columna y la de total de artículos se debe sobre todo a la existencia de artículos sin citas, pero también a artículos que no se han considerado, por ser opiniones, comentarios sobre informes, recopilaciones legislativas, etc.; a la existencia de algún tipo de problema técnico para su incorporación a la base de datos —páginas defectuosas que no permiten su lectura, no disponibilidad en las bibliotecas a las que se ha tenido acceso, etc.—, o a que su publicación o llegada a las bibliotecas ha sido posterior al cierre de la base.</p> <p>(18) La producción científica, valorada en función del número de artículos, utilizada en el denominador del índice de impacto, se ha calculado a partir de la información obtenida</p>	<p>de la consulta física de los fondos bibliográficos de las universidades Complutense, Autónoma y Carlos III de Madrid, Zaragoza y Sevilla. Además, se ha consultado las bases de datos electrónicos Compludoc de la Universidad Complutense de Madrid, del Consorci de Biblioteques Universitàries de Catalunya, Sumarev de la Universidad de Sevilla, del consorcio Madroño y los catálogos automatizados de otras diez universidades públicas, así como las páginas web de las distintas publicaciones. Hay que señalar que, a pesar de contar con estos medios, ha resultado bastante difícil completar la producción científica en dos casos: antes de 1994 y cuando una revista deja de publicarse temporal o definitivamente, ya que esta circunstancia no queda registrada en ninguna parte y, por tanto, su ausencia puede ser debida tanto a que la biblioteca no cuenta con ese ejemplar como a que efectivamente se ha dejado de publicar. En los casos en que se tiene constancia de la existencia de un número, pero que no ha sido posible encontrarlo, se ha tenido que extrapolar la producción de los números inmediatamente anteriores y posteriores. En el caso de <i>Noticias</i> de la UE, de la <i>Revista de Contabilidad y Tributación</i>, <i>Banca y Finanzas</i>, <i>Boletín Oficial del ICAC</i>, <i>Boletín de la Asociación de Demografía Histórica</i>, <i>Claves de Razón Práctica</i>, <i>Economía Aragonesa</i>, <i>Finanzas y Contabilidad</i>, <i>Impuestos</i>, <i>Política Exterior</i>, <i>Revista Española de Defensa</i>, <i>Revista Española de Investigación de Marketing</i> y <i>Revista de Occidente</i>, se comprobó que bien no tienen producción científica propia, bien se trata de revistas que se circunscriben a otros campos de conocimiento, o fue totalmente imposible encontrar su producción para el período requerido 1991-2001. Por estos motivos, se han suprimido del análisis, reduciendo el número de revistas para las cuales se calculan los índices de impacto.</p> <p>BIBLIOGRAFÍA</p> <p>BAIRAM, E. I. (1994), «Institutional affiliation of contributors to top economic journals, 1985-1990», <i>Journal of Economic Literature</i>, vol. 32, junio: 674-679.</p> <p>BURTON, M. P., y PHIMISTER, E. (1995), «Core journals: A reappraisal of the Diamond list», <i>Economic Journal</i>, vol. 105, marzo: 361-373.</p> <p>COMBES, P. P., y LINNEMER, L. (2001), «The publication of research papers in economics in France», <i>Annales d'Économie et de Statistique</i>, vol. 62: 5-50.</p> <p>— (2002), «The international impact of the French research articles in economics», <i>Revue Economique</i>, vol. 54: 181-217.</p> <p>CONROY, M. E., y otros (1995), «The productivity of economics departments in the U.S.: publications in the core journals», <i>Journal of Economic Literature</i>, vol. 33, diciembre: 1966-1971.</p>
--	--	---

<p>DAVIS, P., y PAPANEK, G. F. (1984), «Faculty ratings of major economics departments by citations», <i>American Economic Review</i>, volumen 74, n.º 1: 225-230.</p> <p>DIAMOND, A. M. (1989), «The core journals of economics», <i>Current Contents</i>, vol. 21, número 1: 2-15.</p> <p>DUSANSKY, R., y VERNON, C. J. (1998), «Rankings of U.S. economics departments», <i>Journal of Economic Perspectives</i>, vol. 12, n.º 1: 157-170.</p> <p>GARFIELD, E. (1972), «The design and production of a citation index», en VV.AA., <i>Citation indexing-its theory and application in science, technology and humanities</i>, John Wiley&Sons, Nueva York.</p> <p>— (1988), «French research: Citation analysis indicates trends are more than just a slip of the tongue», <i>Current Contents</i>, volumen 23: 9.</p> <p>— (1990), «How ISI selects journals for coverage: Quantitative and qualitative considerations», <i>Current Contents</i>, 28 de mayo.</p> <p>GILES, M. W., y WRIGHT, G. C. (1975), «Political scientists evaluations of sixty-three journals», <i>Political Scientists</i>, vol. 8, verano: 254-257.</p> <p>GLENN, N. D. (1971), «American sociologists' evaluations of sixty-three journals», <i>American Sociologist</i>, vol. 6: 283-303.</p> <p>GRAVES, P. E.; MARCHAND, J. R., y THOMPSON, R. (1982), «Economics departmental rankings: research incentives, constrains and efficiency», <i>American Economic Review</i>, volumen 72, n.º 5: 1131-1141.</p> <p>HOUSE, D. R., y YEAGER, J. H. (1978), «The distribution of publication success within and among top economics departments: A disaggregative view of recent evidence», <i>Economic Inquiry</i>, vol. 16, octubre: 593-598.</p> <p>KOBAYASHI, S. (1987), «Internationalisation of Japanese journals and their contribution to basic science», <i>Daigaku Kenkyu</i>, vol. 1: 57-76.</p>	<p>LABAND, D. N., y PIETTE, M. J. (1994), «The relative impacts of economics journals: 1970-1990», <i>Journal of Economic Literature</i>, volumen 32, n.º 2: 640-666.</p> <p>LIEBOWITZ, S. J., y PALMER, J. C. (1984), «Assessing the relative impacts of economics journals», <i>Journal of Economic Literature</i>, volumen 22, n.º 1: 77-88.</p> <p>MILLER, J. C., y TOLLISON, R. C. (1975), «Rates of publications per faculty member in forty-five "rated" economics departments», <i>Economic Inquiry</i>, vol. 13, marzo: 122-123.</p> <p>MOORE, W. J. (1973), «The relative quality of graduate programs in economics, 1958-1973: who published and who persisted», <i>Western Economic Journal</i>, vol. 11, marzo: 1-23.</p> <p>NIEMI, A. W. (1975), «Journal publication performance during 1970-74: The relative output of southern economics departments», <i>Southern Economic Journal</i>, volumen 42, julio: 97-106.</p> <p>OKUBO, Y. (1997), «Bibliometric indicators and analysis of research systems: methods and examples», <i>STI working papers 1997/1</i>, OCDE, Paris</p> <p>OTSU, K. (1983), «A bibliometric study of Japanese science and social science publications», <i>Library and Information Science</i>, volumen 21: 19-27.</p> <p>PENCANEL, J. (1992), «Comments on "The journals of economics"», ponencia presentada en <i>The role of journals in scholarly communications. A Centennial Conference in Memory of George J. Stigler</i>, abril.</p> <p>PENDLEBURY, D. (1991), «Research papers: who's uncited now?», <i>Science</i>, vol. 251:25.</p> <p>PONS, J., y TIRADO, D. A. (2001), «El impacto de las revistas españolas de economía. Un estudio referido a 1998», <i>Información Comercial Española</i>, núm. 795: 179-188.</p> <p>ROBINSON, M. D. (1991), «Applied bibliometrics: Using citation analysis in the journal submission process», <i>Journal of the American Society for Information Science</i>, vol. 42, número 4: 308-310.</p>	<p>ROMÁN, A., y GIMÉNEZ, E. (1999), «Prestigio de las revistas españolas de economía. Hábitos de trabajo de los profesores de los departamentos de economía de las universidades públicas españolas», CINDOC, mimeo.</p> <p>— (2000), «Las revistas españolas de economía: Una propuesta de evaluación científica», <i>Información Comercial Española</i>, número 783: 133-162.</p> <p>SCOTT, L. C., y MITIAS, P. M. (1996), «Trends in rankings of economics departments in the U.S.: an update», <i>Economic Inquiry</i>, número 34: 378-400.</p> <p>SIEGFRIED, J. J. (1972), «The publishing of economic paper and its impact on graduate faculty ratings, 1960-69», <i>Journal of Economic Literature</i>, vol. 10, marzo: 31-49.</p> <p>SIVERTSEN, G. (1991), «Should a new database for international comparisons be more restricted in journal coverage?», en <i>Science and technology in a policy context</i>, DSWO Press, Leiden.</p> <p>STIGLER, G. J.; FRIEDLAND, C., y STIGLER, S. M. (1992), «The journals of economics», ponencia presentada a <i>The role of journals in scholarly communications: A Centennial Conference in Memory of Gerge J. Stigler</i>, abril.</p> <p>VELÁZQUEZ, F. J. (2000), «La investigación en Economía en España en 1998: Impacto de las revistas y producción científica de las universidades y centros de investigación», Universidad Complutense de Madrid, mimeo.</p> <p>— (2002), «El impacto de las revistas científicas y otros medios de difusión de la investigación en Economía en España», Universidad Complutense de Madrid, mimeo.</p> <p>— (2003), «Medición del impacto de las revistas científicas españolas e internacionales de economía en España», Universidad Complutense de Madrid, mimeo.</p> <p>YOTOPOULOS, P. A. (1961), «Institutional affiliation of the contributors to three professional journals», <i>American Economic Review</i>, vol. 51, septiembre: 665-670.</p>
---	--	--

OPINIONES

OPINIONES

INTRODUCCIÓN

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA tiene el firme propósito de su continuidad más allá del número 100 que el lector tiene en sus manos. Parecía por ello de interés, para orientar el camino del futuro y corregir los errores y deficiencias del pasado, consultar a un seleccionado grupo de personas su opinión sobre la Revista, y sobre cómo ha ejercido su función de contribuir a formar una opinión sobre los temas de actualidad en cada momento de forma asequible en su expresión y rigurosa en su fundamentación.

Así se ha hecho, separando en cuatro estratos diferentes a las personas consultadas y sometiendo a los componentes de cada uno de ellos un cuestionario distinto. Estas son las agrupaciones:

- I. Representantes políticos y de la alta Administración.
- II. Personalidades del mundo académico y universitario.
- III. Empresarios, gestores y profesionales económicos y financieros.
- IV. Profesionales de los medios de comunicación.

Muchas de las personalidades a quienes se ha dirigido esta breve encuesta aparecerían por derecho propio en varios de estos estratos, pero se ha limitado la consulta a la faceta que convencionalmente ha parecido más característica de su quehacer.

PAPELES agradece las respuestas recibidas y se congratula del tono en general laudatorio de las contestaciones, lo que anima a la continuidad de una línea de trabajo que ya ha perdurado un cuarto de siglo.

Delante de las respuestas de cada grupo consultado aparecen las preguntas que se le hicieron.

I. REPRESENTANTES POLÍTICOS Y DE LA ALTA ADMINISTRACIÓN

1. Algunos estudiosos de nuestra historia reciente creen que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha tenido influencia en la reflexión y el debate inherentes a la política económica española, especialmente, en la etapa de la transición. ¿Qué opina sobre esto?

2. ¿Hay algunos números de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA que Vd. considera especialmente influyentes en la opinión pública o que han tenido una mayor utilidad para su uso personal?

3. ¿Cree Vd. que una revista con el perfil de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA sigue siendo útil para nutrir el debate económico y social en España?

Vicente Álvarez Areces

Presidente del Gobierno del Principado de Asturias

1. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una publicación que combina el rigor científico y la divulgación de ideas y conocimientos; dos aspectos que ayudan no sólo a la reflexión económica, sino también a la puesta en marcha de otras políticas coherentes con la realidad económica. Es un hecho que la literatura científica, tanto la económica como la de cualquier otra rama de conocimiento, tiene su principal acogida en el ámbito académico. Además, dicha literatura se mueve en un terreno más bien teórico, donde la ligazón con la realidad se presume compleja y difícil.

Por otro lado, las publicaciones centradas eminentemente en la divulgación de conocimientos

suelen eludir cuestiones de fondo que afectan de manera sustancial a la sociedad. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha sabido lograr el justo equilibrio entre todos estos extremos. La combinación, por tanto, de divulgación y rigor científico que la referida publicación viene demostrando a lo largo de su extensa trayectoria permite considerarla como elemento de referencia para el debate sobre todos aquellos asuntos que definen el estado de salud de una economía.

2. Han sido muchos los números de PAPELES que por su interés han suscitado provechosos debates y han arrojado luz sobre cuestiones controvertidas. Muchos números han resultado de interés tanto por el momento de su publicación como por los temas tratados. Como ejemplo destacable cabe citar el número dedicado a la crisis económica mundial en 1979. También han sido muy interesantes los análisis sobre las crisis industriales —un número publicado en 1980—, y sobre los ajustes de la economía española para la integración en la entonces denominada Comunidad Económica Europea. También han sido de interés los análisis recientes realizados sobre el mercado de trabajo, el capital humano, las reformas de la PAC y los desafíos del sector agrario español, la inmigración, el crecimiento regional, el sector público y sus retos.

Sin embargo, entre todos los números debo destacar el monográfico sobre la economía asturiana que se ha publicado recientemente. Es un número fundamental porque aborda el análisis de la economía asturiana de tal manera que se explican las claves de la reciente historia económica, se especifica cuál es la situación actual y se plantean los retos de futuro. Es un número que, con los habituales ingredientes de rigor y objetividad de todos los números de PAPELES, demuestra cómo Asturias, tras superar su profunda etapa de reconversión, presenta una realidad de cambio y un futuro esperanzador.

3. Creo sinceramente que PAPELES es de una gran utilidad por todas las razones que he expuesto anteriormente: rigor, divulgación, los temas que trata son de absoluta relevancia para el momento, aporta ideas a los debates, reflexiones sosegadas y objetivas. Creo, por tanto, que es una publicación necesaria, e invito a seguir en la misma línea de trabajo a la Fundación de las Cajas de Ahorros.

Rafael Arias Salgado
Ex-ministro. Presidente de Carrefour

1. Estoy de acuerdo. La Revista ha influido, y mucho, en nuestro debate económico dándole rigor.

Personalmente me ha sido muy útil desde hace muchos años, tanto para preparar oposiciones como a lo largo de mi vida política.

2. De memoria, recuerdo los números monográficos sobre el proceso de integración de España en la entonces Comunidad Económica Europea, los dedicados al estudio de la políticas de gasto público, al sistema fiscal y al desarrollo regional. En estos momentos acudo con frecuencia al reciente número sobre el sector agroalimentario.

3. Sin duda, aunque convendría mejorar su distribución y anunciar algo más la salida de cada número.

Manuel Chaves
Presidente de la Junta de Andalucía

1. En primer lugar, quiero felicitar a la Fundación de las Cajas de Ahorros, por la magnífica labor realizada durante estos 100 números de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ha convertido en una referencia ineludible entre los analistas y estudiosos de la economía en nuestro país por la calidad de su estudios, por su utilidad y por su continuidad desde hace 25 años.

Sin duda, los análisis y colaboraciones que recoge la revista constituyen una magnífica guía para conocer la evolución social y económica de nuestro país, así como los temas de máxima actualidad política y económica.

2. Desde la aparición de los primeros números de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA hasta el último editado, esta publicación ha sido capaz de aunar un estricto sentido de la actualidad y envergadura en los temas tratados con el rigor y la profundidad que de una revista de carácter científico y académico era de esperar.

Todas las cuestiones centrales de la economía española han sido atendidas por la Revista a lo largo de este tiempo. En este sentido, hay que destacar los números relativos a las economías regionales y su proceso de convergencia, cuyo estudio detallado ha merecido algunos de los más interesantes volúmenes de esta publicación desde el inicio de su andadura. (Entre éstos debemos resaltar por su especial trascendencia y utilidad *Economía regional: hechos y tendencias*, *La España desigual de*

las autonomías, Objetivo convergencia, Disparidades económicas regionales, Regiones y ciudades: convergencia en clave europea y Convergencia regional: España y Europa.

Asimismo, especialmente influyentes han sido los especiales dedicados a la financiación de las comunidades autónomas, como *Economía y Hacienda de las comunidades autónomas* y *Corresponsabilidad fiscal*.

3. Sin duda. En un contexto como el actual, caracterizado por una realidad socioeconómica muy dinámica, es necesario promover el debate público de la inquietudes y problemáticas de más actualidad.

En este sentido, PAPELES contribuye a dar calidad y profundidad al debate con la aportación de artículos sociales y económicos desde un punto de vista científico que se convierten en un instrumento imprescindible para la toma de decisiones de quienes ejercen labores de responsabilidad política.

Manuel Fraga Iribarne

Presidente de la Xunta de Galicia

1. Sí, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha tenido bastante influencia en la reflexión, el debate y el estudio de la política económica española, no sólo en la transición, sino incluso con posterioridad.

2. Sí, hay algunos números que han tenido mucha influencia, como los monográficos sectoriales y los referidos a economía regional. En concreto, ha sido muy consultado el monográfico sobre *Galicia* de la serie de *Economía de las comunidades autónomas* y todos los relacionados con la convergencia de las regiones europeas.

Suelen ser números que tratan temas de actualidad en el momento en que salen a la luz, con lo cual suscitan bastante debate y suelen ser referenciados abundantemente en la literatura especializada española

3. Sí, una revista como PAPELES sigue siendo útil, quizás se debería profundizar más en cuestiones de economía regional de las comunidades autónomas, en el sector exterior —sobre todo en cuestiones de comercio intracomunitario y de movilidad de factores dentro de la UE—, en las relaciones económicas y sociales con Iberoamérica y, por último, en las relaciones transfronterizas con los países limítrofes, lo cual potenciaría su dimensión internacional y crearía un mayor interés en las comunidades autónomas sin

salirse de la línea editorial ni de lo que supone el propio título de la revista.

José Luis Leal

Presidente de la AEB

1. Es indudable, desde mi punta de vista, que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha ejercido una influencia notable en el debate sobre las cuestiones económicas y sociales en España, y que esta influencia ha sido muy positiva. Sería de desear que existieran otros foros de nivel comparable. Al fin y al cabo, lo que hace la riqueza de un país es la preparación de sus habitantes y la calidad y profundidad de sus debates en un marco de libertad científica y cultural.

2. Es difícil elegir entre la numerosa y variada producción de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Por mi parte, siempre leo con atención e interés los suplementos o números especiales sobre el sistema financiero.

3. Desde luego. Espero que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA siga publicándose y mantenga el elevado nivel intelectual que ha conseguido a lo largo de estos años.

Pasqual Maragall

Presidente de la Generalitat de Cataluña

1. Creo que el reconocimiento de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA como elemento clave en el debate económico y social en nuestro país está fuera de toda duda. Es obligado personalizar este reconocimiento en el profesor Enrique Fuentes Quintana y enmarcarlo en la tarea cívica desempeñada por las cajas de ahorros.

2. Sinceramente, creo que es muy difícil singularizar entre los números publicados y que el valor de la colección radica justamente en eso, en el conjunto. Sin embargo, sí me gustaría destacar la importancia de los varios números dedicados a la economía regional, que han sido claves para entender la diversidad de la España plural, o algunos números monográficos sobre el análisis de problemas sociales de actualidad, como el dedicado a la inmigración aparecido recientemente. Recuerdo también que me causó un impacto especial el número 17, dedicado al pensamiento de Marx, Schumpeter y Keynes.

3. Me atrevería a afirmar que la continuación de PAPELES no sólo es útil para nutrir el debate economi-

ca y social, sino que es fundamental. La madurez democrática de una sociedad se mide, entre otras cosas, por la calidad de su debate público. PAPELES contribuye a este debate de una forma destacada, aportando rigor y excelencia. Además juega otro papel esencial como altavoz de lo mejor que se está produciendo en la vida académica española. Necesitamos instrumentos canalizadores, que «vuelquen» el pensamiento que se está produciendo en los centros más avanzados de conocimiento al conjunto de la sociedad. Es la mejor manera de crear la masa crítica intelectual que necesita nuestra sociedad para adaptarse a los nuevos retos que se le plantean o se le puedan plantear.

Jordi Pujol

Ex-Presidente de la Generalitat de Cataluña

1. Celebro y me felicito de que la revista PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA haya llegado al número 100. Es un hito que marca una mayoría de edad para una excelente revista, fundada por el Dr. Fuentes Quintana, y cuya influencia sobre el debate en torno a la economía en general, y a la española en particular, ha sido notable. En cierta manera, ha sido la revista económica de la transición y como tal ha ido poniendo el acento sobre los nuevos retos a los que tenía que ir haciendo frente la sociedad española. Pero, al mismo tiempo, ha tenido el acierto de combinar este enfoque con una total apertura a ideas y problemas internacionales.

2. Creo que ha sido un acierto que la Revista haya orientado sus números a base de temas monográficos. Recuerdo en estos momentos algunos números muy interesantes dedicados a las relaciones de España con la CEE y la UE, a la economía del sector público y al tema siempre apasionante de las disparidades regionales.

3. Sin duda lo es. Espero que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA pueda seguir siendo un punto de referencia no sólo para los técnicos, sino también para los políticos y para todos aquellos que necesitamos saber y entender cuáles son los problemas y aspiraciones de nuestras sociedades.

Juan Carlos Rodríguez Ibarra

Presidente de la Junta de Extremadura

1. En aquellos tiempos en que las ganas de cambiar España de muchos de nosotros se veían frenadas por la falta de ideas claras sobre cuál era el mejor camino para llegar a donde queríamos, las aportaciones

de los colaboradores de esta publicación ayudaron a lograr ese imprescindible acuerdo entre lo que el deseo pretende y la realidad permite.

2. Quizá por deformación profesional, no puedo dejar de referirme al excelente análisis que de nuestra economía realizó el monográfico de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA allá por 1994, con el título de *Extremadura: una economía en proceso de convergencia*. En pocos lugares he podido encontrar una visión más completa de los principales rasgos de la realidad económica regional y un examen más certero de sus fortalezas y debilidades. Sería injusto por mi parte no reconocer la influencia de este estudio en el diseño de algunas de las medidas económicas adoptadas por la Junta de Extremadura.

3. Publicaciones como ésta, sin otra pasión que la objetividad ni más servidumbre que la de la verdad, no son sólo útiles, son imprescindibles para fundar las decisiones políticas en materia económica sobre bases firmes y para formarse un juicio cabal de sus consecuencias. En la medida en que esto último se echa de menos, es de lamentar que los estudios y opiniones vertidos en PAPELES no tengan más difusión.

Alberto Ruiz Gallardón

Alcade de Madrid

1. En mi opinión, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA no sólo ha tenido influencia en la reflexión y el debate económico de este país, sino que además ha sido una de las publicaciones pioneras en desempeñar este papel. Hace 25 años, desafortunadamente, España no contaba, ni en cantidad ni en calidad, con los estudios y análisis económicos de los que hoy disponemos. Por tanto, debemos felicitarnos, aunque no conformarnos, por el conocimiento que hemos adquirido de la realidad de la economía española. En todo este proceso, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA suma, a su condición de abrir camino en este ámbito, el de autoexigirse siempre un alto nivel de excelencia en sus contenidos.

2. Son numerosos los temas que, por necesidad profesional o por inquietud personal, me han interesado, como aquellos relacionados con la Hacienda pública. Las reflexiones y valoraciones que he leído a lo largo de estos años en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA sobre el endeudamiento del sector público o los sistemas de financiación autonómica, sobre todo los números publicados en 1996 y 2000, han resultado de gran utilidad para abordar aspectos relacionados con las responsabilidades que ejerzo.

3. Por supuesto, sin duda alguna revistas como PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA siguen siendo útiles y necesarias. La utilidad de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA esta avalada por la propia comunidad universitaria, que utiliza la revista como fuente de actualización y medio de difusión de ideas, reflexiones y debates. Cuestiones, retos o soluciones planteados en sus páginas después se han trasladado a la realidad. Así PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, al poner en contacto el mundo académico con el resto de la sociedad, se convierte en una fuente de conocimientos imprescindible para diferentes sectores, incluida la propia Administración local.

Carlos Solchaga

Ex-ministro de Economía y Hacienda

1. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha sido una publicación muy influyente desde su inicio. El equipo profesional detrás de la misma y el alto nivel de sus colaboradores le han asegurado una presencia importante, y con frecuencia sumamente influyente, en el debate de política económica no sólo en medios académicos o próximos a la vida política del país, sino también en los medios de comunicación, contribuyendo de este modo a configurar estados de opinión general.

Junto a eso, es de justicia destacar su papel pedagógico, que ha contribuido sin duda a elevar el nivel del debate económico e institucional en España.

2. Muchos de ellos.

3. Definitivamente sí.

II. PERSONALIDADES DEL MUNDO ACADÉMICO Y UNIVERSITARIO

1. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una de las revistas más leídas en los medios universitarios y académicos en España. ¿Cree Vd. que los profesores y alumnos de Ciencias Económicas y Sociales la utilizan habitualmente?

2. Desde su nacimiento, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha adoptado una estructura monográfica en el tratamiento de los temas de cada número. ¿Le parece útil este enfoque? ¿Debería cambiar hacia un contenido variado? ¿Cómo valora usted PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA desde una perspectiva académica?

José Ramón Álvarez Rendueles

Catedrático de Hacienda Pública

Universidad Complutense de Madrid

1. Desde su nacimiento, he venido recomendando la lectura de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA a mis alumnos, especialmente a los que siguen mis clases de Doctorado, en la Universidad Autónoma de Madrid. Creo que ha sido una revista extremadamente útil para los estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración de Empresas en nuestro país.

A los 25 años de su nacimiento, deseo felicitar muy especialmente a su fundador, el profesor Fuentes Quintana, quien ha dirigido la publicación durante una buena parte de este cuarto de siglo de vida. Creo que la Fundación de las Cajas de Ahorros, al acoger la iniciativa del profesor Fuentes, ha contribuido de manera importante a la investigación y a la difusión de la economía en España, y espero que siga haciéndolo durante muchos años más.

2. Me parece acertado el planteamiento monográfico de los números de la revista y creo que no debe cambiarse este enfoque.

Pienso que, desde una perspectiva académica, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una buena herramienta para los alumnos en sus actividades formativas y una tribuna magnífica para los profesores e investigadores para exponer sus ideas y el resultado de sus trabajos. Y quiero aprovechar este aniversario para agradecer las varias ocasiones, desde el primer número, en las que he sido llamado para escribir en las páginas de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Así como también agradezco el que el actual director de la publicación, el profesor Valle, haya demandado mi contribución en esta encuesta de las bodas de plata de la Revista.

Luis Caramés Viéitez

Catedrático de Hacienda Pública y Sistemas Fiscales

Universidad de Santiago de Compostela

Lo creo porque la práctica diaria así me lo confirma, al igual que la opinión de muchos colegas respecto a sus propios métodos didácticos. Tanto desde el punto de vista de la investigación, como del desarrollo y actualización del proceso de enseñanza-aprendizaje, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ha convertido en un clásico en nuestras facultades de Economía. El largo camino que la revista ha recorrido tras su fundación por el profesor Fuentes Quintana pone de manifiesto su sintonía con los

problemas económicos del país, tratados siempre con rigor y realismo. A ello contribuye también el tratamiento monográfico de los temas, que facilita la profundidad en el análisis y una perspectiva científica plural. Habría que añadir, además, que en los últimos tiempos se ha incorporado un sistema de evaluación externo y se ha incluido la revista en la base de datos EconLit.

Antoni Castells

*Catedrático de Hacienda Pública
Universidad de Barcelona*

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA constituye un excelente instrumento para el ejercicio de la actividad universitaria. De manera especial, el carácter semi-monográfico de sus números, así como el elevado nivel de sus contenidos, permite utilizarlos a menudo como textos de referencia para temas concretos del programa docente, y como un material de apoyo de indudable valor para llevar a cabo estudios y trabajos.

José Luis García Delgado

*Rector de la Universidad Internacional
Menéndez Pelayo*

1. Entre profesores, la respuesta no puede ser sino afirmativa, rotundamente afirmativa, sin que sea atrevido añadir que es la revista más utilizada para muchas labores docentes. Me consta que son muchos los profesores que se apoyan en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA para completar sus guiones de las explicaciones de clase y para facilitar a sus alumnos material de estudio sobre unos u otros temas de los respectivos programas. Entre profesores —insisto, y me refiero a profesores de diversas áreas de conocimiento en el ámbito de economía general y de economía de empresa— es, sin duda alguna, un instrumento cotidiano de trabajo, que se utiliza y se recomienda.

Cuestión distinta son los alumnos. Los mejores sí la utilizan en las bibliotecas de Facultad, pero un gran número de cada promoción sólo accede a ella a través de las «lecturas recomendadas» que se entregan a través de un medio u otro. Y no creo que falte labor de promoción por parte de la Revista; en mi Facultad de la Complutense se repiten actos de exposición y difusión, con no poca audiencia en ocasiones. Es, más bien, un problema —el de la escasa lectura y consulta de la Revista por parte de los alumnos— que tiene que ver con los planes de estudio vigentes y con la «cultura» de preparación de las distintas asignaturas hoy prevaleciente.

2. El enfoque monográfico me parece absolutamente acertado: potencia la utilidad de cada entrega de la Revista y le proporciona perdurabilidad. Es un acierto pleno, y en mi opinión no debería ensayarse otra fórmula, dados los excelentes resultados obtenidos por ésta, la del enfoque monográfico. Desde luego, todo lo que sea sustituirla por misceláneas irá en detrimento de la altísima consideración que tiene hoy la Revista entre muchos estudiosos españoles de economía. Y añadir eventualmente artículos de contenido variado al núcleo central de colaboraciones de contenido monográfico es condenar a aquéllos a ser tenidos como material de segunda categoría con toda probabilidad (no hay más que mirar al espejo de algunas veteranas revistas en nuestro campo para convencerse de ello).

Desde una perspectiva académica, a mí me parece que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA tiene un alto predicamento entre los investigadores y docentes más sensatos y, a la vez, exigentes, habiendo conseguido un lugar de privilegio entre las mejores revistas de economía editadas en España en cualquier época. Su creación fue una feliz iniciativa y en su ya largo recorrido ha demostrado consistencia y fondo; hagamos todo lo posible por mantenerla.

Pablo Martín Aceña

*Catedrático de Historia Económica
Universidad de Alcalá*

1. Estoy convencido de que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una de las revistas de mayor difusión en el mundo académico. De hecho, se encuentra prácticamente en todas las bibliotecas universitarias y centros de investigación. Los profesores de las facultades de Ciencias Económicas y Empresariales la utilizan con asiduidad, si bien emplean aquellos números afines a sus temas de estudio. En cuanto a los estudiantes, la utilización estimo que es menor, y sólo leen los artículos incluidos en las bibliografías de los cursos o cuando deben preparar un trabajo.

2. La estructura monográfica me parece correcta para una revista de la naturaleza de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, que combina la investigación con la difusión de alto nivel. Diferencia a la Revista de otras publicaciones y ya ha creado una especie de marca que, en mi opinión, no debe abandonar. Es una señal de identidad.

A mi modo de ver, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ocupa un lugar intermedio entre las revistas de investigación en sentido estricto (que no solicitan

artículos, con evaluación anónima externa y cuyo contenido consiste en una aportación nueva a su área de conocimiento) y las revistas de carácter general o de mera divulgación. El valor de cada uno de sus números estriba en que logra casi agotar el tema que aborda al incluir tanto ensayos de síntesis interpretativa como trabajos empíricos de alto contenido teórico y artículos más generales o de revisión bibliográfica. En este sentido, no creo que deba proponerse competir con revistas científicas *stricto sensu*, sino mantener su lugar como publicación académica de calidad. No todas las revistas en el mundo deben ser como el *Journal of Political Economy*.

Andreu Mas-Colell

*Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico
Universidad Complutense de Madrid*

1. Profesores: sí.

Alumnos de últimos cursos y doctorado: sí.

2. No. Es un poco como la seña de identidad de la revista.

La valoro bien. Sin cambiar su naturaleza, quizás actualizaría un poco el nivel de exigencia académica —con moderación— de la Revista.

Miguel Sebastian

*Profesor titular de Fundamentos
del Análisis Económico
Universidad Complutense de Madrid*

1. La revista PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es, al llegar al centenar de ediciones publicadas, una referencia más que consolidada en nuestra profesión, tanto a nivel académico como profesional. Su público objetivo es amplio, si bien es cierto que el segmento de alumnos de Ciencias Económicas y Sociales no aprovecha todavía todo su enorme potencial.

2. El enfoque monográfico es un acierto de la Revista. Facilita al lector la localización de trabajos que, desde distintas ópticas, versan sobre un mismo tema.

A nivel académico, el rigor de los trabajos publicados en PAPELES queda demostrado por la acertada selección de los autores, los estrictos filtros de evaluación a que se someten los estudios y la creciente repercusión conseguida en los debates de política económica.

Manuel Varela Parache

*Catedrático Emérito de Economía
Universidad Complutense de Madrid y
Universidad San Pablo CEU*

1. La contestación, hasta donde yo conozco, es sí. En las facultades de Económicas, sobre todo en departamentos de Hacienda y Economía Aplicada, en general, es una de las revistas de su tipo más utilizadas.

2. La contestación, en este segundo caso, sería más matizada. Las ventajas de la estructura monográfica me parecen conocidas y no hay que insistir. Sin embargo, y sin hacer un cambio drástico, que yo no aconsejaría, me parece que puede tener cierto interés pensar en que *una parte de cada número*, sobre cuya extensión no me atrevo a pronunciarme, recogiera temas varios, por razones de novedad u oportunidad, u otras. Los colaboradores, incluso «potenciales», lo sabrían y enviarían el resultado de sus trabajos en curso, o que fueran terminando.

La valoración académica es excelente, a mi juicio, aunque me temo que los «evaluadores» de sexenios, etc., no estarán de acuerdo al 100 por 100, conmigo. Peor para ellos.

III. EMPRESARIOS, GESTORES Y PROFESIONALES ECONÓMICOS Y FINANCIEROS

1. ¿Cree que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ha acercado a lo largo de su cien primeros números a los problemas que definen su quehacer?

2. ¿Le ha aportado información sobre temas y áreas generales que no cultiva directamente en su actividad habitual?

3. ¿Qué temas le gustaría ver tratados en el futuro desde las páginas de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA?

Jaime Caruana

Gobernador del Banco de España

1. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha supuesto un instrumento notable para la divulgación de materias relacionadas con el devenir del sistema financiero en general y de las cajas de ahorros en particular, y con los retos derivados de la integración europea que el sector ha debido afrontar en los últimos años. Además, la Revista ha abordado cues-

tiones fundamentales relacionadas con la política monetaria, la regulación y la supervisión bancaria y la evolución del papel desempeñado por el propio Banco de España desde su creación. Desde el Banco de España hemos tenido numerosas oportunidades de contribuir a la difusión de estas cuestiones desde las páginas de PAPELES.

2. A lo largo de estos años, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha sido un foro de debate en el que han tenido cabida diferentes interpretaciones de materias como la convergencia europea, el impacto de las nuevas tecnologías, la competitividad de la economía española, las reformas fiscales y laborales, la economía de las familias o la contabilidad nacional, por citar solo algunos asuntos tratados. Creo que es reseñable contar con un vehículo de análisis como éste, en el que se tratan, desde diversas perspectivas, cuestiones fundamentales para todos los que estamos interesados en la evolución de la economía española.

3. Estoy convencido de que no faltarán temas de interés que analizar en próximos números de PAPELES. Pero sí me gustaría hacer especial hincapié en aquellos aspectos relacionados con la estabilidad y solvencia de las entidades y, sobre todo, en los desafíos que supondrán para el sector las novedades normativas y contables, consecuencia de la aplicación del Acuerdo de Basilea II y de las Normas Contables Internacionales. También considero un tema de especial relevancia la creciente internacionalización de la economía española y de nuestro sistema financiero.

José María Cuevas
Presidente de la CEOE

1. La relevancia que ha adquirido PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA dentro del actual contexto económico y social estaba latente desde su primera aparición a finales de 1979. Los criterios editoriales con los que se publicó aquel primer número se han mantenido a lo largo de este cuarto de siglo con plena vigencia. Virtudes tales como el compromiso de los autores con las opiniones vertidas o la búsqueda y defensa de los intereses generales en los problemas planteados se conjugan con la aplicación de aquellos métodos de investigación que minimizan el grado de arbitrariedad sobre las opiniones vertidas en los artículos de PAPELES, criterios que se hacen imprescindibles a la hora de abordar la explicación de la realidad económica. De esta forma, con cada número se abre el diálogo y la crítica sobre cualquiera de los te-

mas publicados, adquiriendo éstos una gran difusión entre los agentes sociales.

2. El análisis de las cuestiones económicas más relevantes durante los últimos veinticinco años, atendiendo a la actualidad vigente en cada momento, junto a la periodicidad trimestral de la publicación, han conferido a PAPELES la capacidad para aportar información sobre multitud de temas que abarcan un amplio espectro de la realidad económica española. La implicación y el desarrollo de sectores relevantes en una economía de mercado, como son el sector público y el sector financiero, han merecido la atención de PAPELES en numerosos monográficos que marcan una continua evolución de estos sectores conforme se configuran como sectores relevantes dentro de nuestra historia económica reciente. A su vez, las consecuencias económicas de la adhesión de España a las instituciones comunitarias y su proyección en el exterior han generado números de extraordinario valor añadido que alientan el discurso dentro del panorama de la política económica.

3. A pesar del talante generoso con el que se ha analizado la actualidad empresarial en la serie de PAPELES, así como la realidad del mercado de trabajo, ambos temas merecen ser analizados adicionalmente bajo la dinámica actual de la sociedad española. Igualmente, la educación, los avances tecnológicos, la competitividad y la sociedad de la información, entre otros, merecen un mayor énfasis por parte de las investigaciones a publicar, pues éstos forman parte de un conjunto de factores que inciden sobre el potencial de crecimiento y desarrollo de nuestra economía. Sin duda que la capacidad de aprehender la realidad económica, así como la experiencia adquirida y el rigor científico mostrado en estos cien primeros números de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, son razones necesarias y suficientes para esperar la mejor de las respuestas ante éstas y otras múltiples cuestiones. Asimismo, desde nuestra organización felicitamos a PAPELES por el interés y la admiración que suscita entre un amplio colectivo de lectores, convirtiéndose en una referencia explícita de apertura del diálogo y la crítica en planteamientos a veces tan controvertidos como son los que afectan al ámbito de lo económico.

Arturo Gil Pérez-Andújar
Presidente del Instituto de Estudios Económicos

1. En primer lugar, quisiera felicitar a FUNCAS por alcanzar el número 100 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, una de las más prestigiosas publicaciones económicas de este país, que, a lo largo de sus

25 años de existencia, ha contribuido a analizar y divulgar los principales problemas de la sociedad española, una tarea con la que estoy familiarizado, desde mi doble perspectiva de empresario y presidente del Instituto de Estudios Económicos. En este sentido, publicaciones como PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA han ayudado a la comprensión de asuntos de la máxima actualidad, como el papel y la eficiencia del sector público, la globalización de los mercados financieros, la convergencia regional, la construcción europea o la inmigración.

2. Por supuesto. Como ya he dicho, los temas tratados por PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA todos estos años han sido siempre de la máxima relevancia y actualidad. Yo, personalmente, destacaría, entre los más recientes, el sector agrario en España y el impacto de la PAC, la reforma de las haciendas locales, la inversión en capital humano o la corresponsabilidad fiscal.

3. Creo que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA debería continuar la línea que ha seguido hasta el momento, que es sinónimo de éxito seguro. En mi opinión, la fiscalidad, la seguridad social y la viabilidad del sistema público de pensiones o el sistema financiero son algunos de los temas que, desde el rigor que le caracteriza y al que nos tiene acostumbrados, se deberían analizar, próximamente, en las páginas de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, al igual que tenemos previsto hacer en nuestra *Revista del Instituto de Estudios Económicos*.

Manuel Pizarro Moreno *Presidente de ENDESA*

1. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha sabido seleccionar con inteligencia los temas que han tenido mayor relevancia para el desarrollo de la economía española a lo largo de los últimos veinticinco años y los ha abordado con rigor, consiguiendo equilibrar los criterios propios del análisis académico con las urgencias que imponen las necesidades de la visión empresarial, y dando siempre cabida a todos los puntos de vista. Por ello, se ha convertido en un referente indispensable de la reflexión económica en nuestro país.

2. Sin duda. Y ésta es probablemente una de las aportaciones de mayor interés que la revista está haciendo a quienes, como yo, desarrollamos nuestra actividad en el mundo de la empresa. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA propone reflexiones pausadas y minuciosas sobre temas que, en ocasiones, no guar-

dan una estrecha relación con la labor diaria de muchos de sus lectores. Sin embargo, consigue desarrollar un análisis global de cada uno de ellos, contextualizándolo e integrándolo en una aproximación macroeconómica, lo que es de gran utilidad no sólo para los estudiosos, sino para quienes han de adoptar decisiones de gestión.

3. Creo que el tipo de reflexión que la Revista logra desarrollar sería de gran utilidad para clarificar algunas temas de gran calado para el mundo empresarial español y que, por razones de urgencia, suelen estar sometidos a debates apresurados o incompletos. Me refiero, por ejemplo, a las consecuencias de los compromisos de Kioto sobre las economías europea y española, la correcta articulación de la Responsabilidad Social Corporativa en la gestión empresarial o la nueva inserción de la economía y la empresa españolas en el contexto internacional de globalización.

Matías Rodríguez Inciarte *Vicepresidente del Grupo Santander*

1. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una excelente publicación. Continúa en la larga tradición del profesor Fuentes Quintana de promover publicaciones especializadas que han sabido siempre aunar la actualidad y el rigor académico.

Dadas mis funciones en una entidad de crédito, el contenido de PAPELES está muy próximo a lo que son preocupaciones y problemas que afectan al sector financiero y, por lo tanto, a mi quehacer diario.

2. Como economista, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA me permite seguir cuestiones económicas de indudable interés general pero, además, PAPELES trata con frecuencia asuntos relacionados con la actividad financiera que, por razones obvias, me llaman especialmente la atención. En todo caso, el enfoque y el desarrollo de los asuntos de que trata ofrece un ángulo o una visión distintos del enfoque con que habitualmente nos enfrentamos a estas cuestiones, por lo que aporta valor y aumenta su interés.

3. Al margen de los temas de carácter económico general, que son siempre seleccionados con acierto y desarrollados con rigor, me gustaría que se dedicara una especial atención al ámbito financiero.

Estamos asistiendo a una fuerte transformación de la estructura del sector financiero, tanto en España como internacionalmente.

Esta evolucionando, también de forma muy rápida, el tipo de productos que se ofrecen a los clientes y la cobertura de los riesgos de diverso tipo en los que incurren tanto particulares, como empresas y entidades financieras.

Por estas razones, sería, a mi juicio, muy interesante que PAPELES se mantuviera atenta y pusiera el foco en esta evolución tratando sobre estas cuestiones.

El seguimiento de Basilea II y los cambios en las normas contables me parecen también cuestiones de las que debería hacerse un seguimiento casi permanente.

José Ángel Sánchez Asiain
Presidente de la Fundación COTEC

1. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha sido un auténtico hilo de Ariadna que permite seguir todos los vericuetos del laberinto de la economía española en su impresionante evolución a lo largo de estos últimos veinticinco años, un período apasionante que cubre la revista inspirada y fundada por Enrique Fuentes Quintana. Los analistas y estudiosos, y cualquier profesional que haya sentido curiosidad o interés por ese apasionante período de transición, no sólo económica sino política y social, tenemos contraída en ese sentido una deuda difícil de pagar con el profesor Fuentes y con todo el equipo de la Fundación de las Cajas de Ahorros, que han hecho posible una publicación cuya calidad y rigor se sitúan en el nivel de las mejores que existen en los diferentes países occidentales.

2. PAPELES ha sido para mí un punto de referencia fija en mi trayectoria profesional, que se ha desarrollado tanto en el ámbito de la gestión como en el académico, y en la de inicio de mi trayectoria en el sector bancario. Y puedo asegurar que esos poco más de dos metros de estantería que ocupa la colección hasta ahora me han acompañado siempre, los he utilizado yo y he recomendado a muchos colaboradores y expertos su lectura como fuente de consulta. Pocas publicaciones permiten, en efecto, condensar en un espacio tan relativamente escaso análisis horizontales, macro-económicos, con estudios verticales, más sectoriales o micro-económicos, en los que prácticamente se han abordado todas las actividades productivas y de servicios de nuestro país, combinando la información estadística con las descripciones teóricas del análisis económico, y ofreciendo una rica y útil interrelación de doctrina y nuevos enfoques de análisis con datos fiables y contrastados.

3. Suele decirse que la mejor —o quizá la única forma— de prever el futuro es anticiparlo. Y PAPELES lo ha hecho en campos muy relevantes, como el futuro de la Hacienda pública, los nuevos criterios de contabilidad o las necesidades para una evolución más eficiente en materias como la productividad o el buen funcionamiento del mercado de trabajo. Por tanto, estoy convencido —y ya lo he podido comprobar en números recientes, y no tan recientes, que resultaron pioneros— que la publicación debería dedicar su potente enfoque a uno de los desafíos más primordiales en estos momentos en nuestro país. Me refiero a la urgencia de potenciar nuestro todavía débil sistema nacional de innovación, a la necesaria reducción del déficit tecnológico comparativamente grave que padece nuestra economía y, en definitiva, a las vías para agilizar la capacidad de transformar nuestra capacidad científica y tecnológica en productos y servicios. El gran reto de la economía española en este nuevo cuarto de siglo que inaugura el número 100 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA va a radicar sin duda —y la revista lo supo anticipar— en esa capacidad de transformar conocimiento en creación de riqueza.

Rafael Termes Carreró
Profesor del IESE y Académico de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

1. Sí.

2. Sí.

3. Reformas estructurales de la economía española —mercado laboral, suelo, sanidad, educación— desde un enfoque liberal.

Antonio J. Zoido
Presidente de la Bolsa de Madrid

1. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, desde su nacimiento, ha sido sin duda EL instrumento de referencia de los profesionales del sector financiero para navegar en un entorno de continuo y vertiginoso cambio. Desde una perspectiva rigurosa, sin caer en el academicismo, ha sido compañero insustituible a la hora de diseñar estrategias y anticipar tendencias de futuro en la industria financiera.

La Bolsa, como instrumento básico dentro del sistema financiero, ha tenido siempre un protagonismo especial en PAPELES y refleja en gran medida lo que es la publicación: desde aquel número de 1981 (*Sistema financiero español: Presente y futu-*

ro) donde se anticipaba una necesaria reforma, pasando por el número de 1986, ya un clásico, sobre *La Moderna Bolsa de Valores*, hasta el número de 1991 sobre *La nueva Bolsa* vista bajo una perspectiva cada vez más internacional, queda reflejada a la perfección la historia de un cambio permanente, de retos planteados que se fueron cumpliendo y han convertido al mercado bursátil español en un referente a escala internacional.

2. Más allá de los temas con un componente específicamente financiero, la extraordinariamente densa historia de la economía española desde los primeros pasos de la democracia ha quedado reflejada en toda su magnitud dentro de estos primeros cien números, y *PAPELES* ha sido el compañero de viaje ideal para interpretar tanto el proceso de rápida liberalización de la economía española en los años ochenta como los desafíos del contexto europeo en el que España se ha integrado con éxito.

Los grandes temas de debate de estos años: la configuración del Estado de las autonomías, el papel del sector público, la inmigración, el sistema de pensiones, la internacionalización de las empresas españolas, la problemática de las PYME, la competitividad de nuestra economía y un largo etcétera, no pueden entenderse sin la aportación de filosofía, cifras y propuestas realizada desde las páginas de *PAPELES*, que ha ido conformando nuestro bagaje intelectual.

3. La filosofía que define a *PAPELES* desde sus inicios garantiza su éxito futuro y su permanente posicionamiento en primera línea del debate. Probablemente no descubro nada si animo a sus responsables a continuar con las periódicas actualizaciones de temas tratados con anterioridad: permiten revisar aportaciones anteriores y analizar la profundidad los cambios, los aciertos y, quizá más importante, los errores. La colección de números sobre el sistema financiero español es buen ejemplo de esto.

IV. PROFESIONALES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1. *¿Les ha resultado de utilidad *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA* en su tarea informativa?*

2. *Cuando este número 100 de *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA* aparezca, la Fundación de las Cajas de Ahorros va a poner en la Red el texto íntegro de los cien primeros números de *PAPELES*. ¿Cree que esta*

iniciativa permitirá un uso más fluido de la revista por parte de los medios?

3. **PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA* es una revista con vocación de informar a amplios colectivos, sin renunciar a unos mínimos de rigor académico. ¿Cree que podría reforzarse más esa doble misión? ¿CÓMO?*

Salvador Martín Arancibia
Director de Expansión TV

1. La aparición de *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA* hace ya mucho tiempo vino a suponer una pieza fundamental para el trabajo de los periodistas de información económica. En ella publicaban trabajos y estudios los principales economistas y pensadores españoles. Las páginas de *PAPELES* no sólo han servido para proporcionar noticias y titulares importantes —basta recordar la constante y multitudinaria asistencia a las presentaciones públicas de cada número que solía hacer Enrique Fuentes Quintana—, sino que, además, fueron utilizadas en numerosas ocasiones como base de informaciones posteriores, generadoras de ideas y base documental sobre la que asentar muchos artículos publicados.

2. Sin duda. Por motivos de espacio, estoy convencido de que pocos profesionales del periodismo mantienen en su biblioteca la colección completa de *PAPELES*, lo que impide su consulta en momentos en que puede ser necesario. La colocación de la colección completa en la Red supondrá que no sólo la puedan consultar aquellos que han tenido en sus manos los ejemplares desde el principio, sino también quienes se han incorporado posteriormente a la profesión periodística.

3. *PAPELES* debe mantener sus puntos fuertes, que se concentran esencialmente en la solidez de sus trabajos. Solidez académica y científica. Pero eso no quiere decir que el lenguaje utilizado en sus textos no sea accesible a otros colectivos no vinculados directamente con la vida académica o científica. Cualquier acercamiento del lenguaje a un público más global sería bien recibido para ayudar a la divulgación de los artículos. Junto a ello podría convenir dar algo más de peso a la segunda parte de los *PAPELES*. Las reseñas bibliográficas, los resúmenes de noticias, las entrevistas a personas relevantes de la vida económica podrían tener una mayor relevancia. Por último, podría valer la pena estudiar la posibilidad de desarrollar algunos debates concretos sobre los temas de actualidad que trate cada *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*.

Amancio Fernández Rodríguez

Redactor Jefe de ABC

1. Ha sido uno de los mejores apoyos con que he contado a lo largo de mi trabajo profesional. Tanto por la profundidad y el rigor con el que se han tratado todos los temas como por la oportunidad al plantearlos. En algunos de ellos colaboré hace tiempo y conocí la profesionalidad con la que se elaboran. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha llegado a ser un referente en el mundo periodístico.

2. Todo lo que contribuya a facilitar el acceso a los contenidos y a los distintos números de PAPELES me parece un acierto.

3. El rigor no está reñido con el hacer cada tema accesible y entendible por amplios grupos. El rigor es irrenunciable, porque es la base de la credibilidad. Por mis muchos años de experiencia en el mundo de la comunicación y en la prensa económica, la aceptación por amplios colectivos viene avalada y precedida por el rigor y la profesionalidad a la hora de tratar cada tema. Sí es necesario un esfuerzo por hacer comprensible cada asunto, y de la habilidad de quien escribe depende que se haga entender sin perder por ello ni un ápice de rigor.

Juan Antonio Franco Oliván

Periodista económico

Analista financiero

1. Para mi ha constituido el faro que ilumina desde la salida del puerto el camino seguro hacia el muelle de desembarque. Conocíamos la calidad extraordinaria del farero, un hombre curtido por las olas y el viento. Sabíamos que sus indicaciones estaban dictadas por la *sabiduría académica*, la *honestidad intelectual* y el *empuje de quien se ha pasado la vida entera en los faros más importantes de la economía española*, iluminando el camino de oleadas de economistas a la búsqueda de la última referencia. En el viaje número 100 que estamos celebrando, la travesía, una vez más, ha contado con el auxilio de su personalidad, y nuestra tarea informativa se ha enriquecido con el fruto de su PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

2. La iniciativa de poner a disposición de los navegantes el texto íntegro de los 100 *cuadernos de bitácora de la economía española* será muy bien recibida, especialmente por aquellos que se incorporaron tarde a su lectura y encuentran dificultades para disponer de todos los números.

3. No hay una doble misión informativa, el rigor académico debe estar presente siempre. El faro no tiene informaciones de segunda categoría por numeroso que sea el colectivo de usuarios. Otra cosa es que se utilicen con mayor frecuencia los *Cuadernos de Información Económica* para los temas y asuntos más pegados a la actualidad, pero sin merma del rigor académico.

Fernando González Urbaneja

Vicepresidente de GBA Información Económica y Financiera, S.A.

1. Sin duda alguna; la aportación de datos y argumentos, de referencias y criterio que han supuesto tanto esta publicación como los trabajos de la Fundación durante las últimas décadas es muy relevante. La prehistoria de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA fue decisiva para los Pactos de la Moncloa y para introducir en España una cultura económica bien fundada. Aquel surco se ha ensanchado y enriquecido.

2. Supongo que sí. Los periodistas han asimilado las herramientas de la Red desde primera hora. ¿Cómo hemos podido trabajar sin ellas? Ahora, disponer del archivo de PAPELES a través de Internet hará más fácil el trabajo, permitirá documentar y contrastar. Estoy seguro de que los índices temáticos serán eficaces y de que la navegación por esos archivos será sencilla y eficaz.

3. Ya es suficientemente útil, pero puestos a pedir...pidamos. En estos momentos, los periodistas necesitamos análisis inmediato de los datos económicos y de las corrientes y tendencias. En este sentido, PAPELES podría ensayar la elaboración de informes al día (a la hora) sobre los datos previsibles. Por ejemplo unas comentarios al poco de conocer datos preceptivos como IPC, EPA, Contabilidad Nacional. Disponer de esos comentarios adicionales a los oficiales enriquecería el debate y contribuiría a análisis más rigurosos.

Juan Hernández Puértolas

Redactor Jefe de Opinión de La Vanguardia

1. Efectivamente, me ha resultado de mucha utilidad. Aunque el lenguaje y la profundidad con que PAPELES trata las cuestiones económicas son muy distintos de los utilizados por los medios de comunicación de información general, para el informador, y ya no digamos para el editorialista, como es mi caso, los análisis de la publicación representan una herramienta insustituible para el conocimiento y comprensión de las grandes cuestiones económicas.

2. Por supuesto. En este sentido, desgraciadamente, el saber sí ocupa lugar, sobre todo en las cada vez más funcionales redacciones de los periódicos de hoy, por lo que la presencia de PAPELES en la Red permitirá una utilización más fácil y frecuente de sus contenidos.

3. Se trata de una opinión estrictamente personal, pero pienso que podrían diferenciarse más, incluso editorialmente, los contenidos de interés más académico y propios de una publicación técnica, universitaria o de servicio de estudios, de los contenidos de interés más general, micro y macroeconómicos, que entran más en el debate político, objeto de cercano seguimiento por parte de los medios de comunicación.

Francisco Mora del Río
Consultor de Comunicación

1. Cuando en 1979 empezó a publicarse PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA hacía poco más de dos años que *Cinco Días* había salido a la calle, y yo estaba al frente de una redacción donde pocas personas superaban los treinta años. Éramos un periódico recién nacido, con muchos periodistas que daban sus primeros pasos en el mundo de la información económica y estaban ansiosos por mejorar su formación y por acceder a fuentes que abordasen con profundidad y solvencia los grandes temas del debate económico. Eso es lo que fundamentalmente nos aportó PAPELES. Recuerdo, entre otros, números monográficos sobre la crisis económica, el paro o la emigración que circularon por la redacción como fuente de conocimiento, e incluso de información, gracias a las encuestas de opinión sobre temas de actualidad.

2. Llevar a la Red la colección de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una idea excelente, y el mejor modo de seguir aprovechando el enorme caudal documental que contiene, haciéndolo así accesible para todos, periodistas incluidos. Espero que el esfuerzo de abrir ese nuevo apartado en la web de FUNCAS no se quede en sólo los cien primeros números, sino que se incorporen rápidamente los contenidos del 101, el 102 ... y de todos los que se vayan publicando.

3. Lo que siempre me ha gustado de PAPELES es su capacidad para abordar temas muy actuales y populares. En este aspecto PAPELES fue, por su rigor académico, un heredero dignísimo de la mejor época del mensual de *Información Comercial Española*, al que superó claramente por su capacidad para ampliar el espectro de temas abordados en sus páginas. Gran parte del éxito de ese enfoque es, sin duda, de su Consejo

de Redacción, por lo que todo lo que se haga por potenciarlo y rejuvenecerlo seguro que será un éxito.

Si se me permite un consejo, yo diría que en nuestra sociedad de la información, tan interconectada y globalizada, es muy relevante saber cómo se abordan en otros países los grandes problemas sociales que lindan con los temas económicos más clásicos; me refiero a qué sucede con la sanidad, la educación, las nuevas tecnologías, el agua, etcétera. Abordar estos temas con esa perspectiva creo que tendría un gran interés para ese colectivo amplio de lectores a los que lógicamente aspira a llegar PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Jesús Rivasés
Director de Tiempo

1. Sí, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha resultado útil para mí en mis diferentes tareas informativas. Más aún, diría que muy útil. Como fuente de información rigurosa y contrastada, como vehículo de transmisión de corrientes de pensamiento económico y como instrumento formativo sobre temas económicos de actualidad.

2. Creo que la aparición en la Red del contenido íntegro de los 100 primeros números de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, y supongo que a partir de ahora los números siguientes, es todo un hito, que debe ser saludado con alborozo. Es evidente que permitirá una consulta mucho más fluida por parte de los medios de la colección completa de PAPELES, a la que ahora no siempre es sencillo acceder de forma rápida y operativa, en «tiempo real», que es lo que en muchas ocasiones necesitan los medios de comunicación. Me parece, por lo tanto, una gran noticia y creo que sería magnífico que no fuera necesario esperar todavía unos meses para consultar en la Red PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

3. Creo que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA cumple con su vocación y lo hace bien.

Carmen Tomás
Informativos TVE

1. Sí, sin ninguna duda. Desde hace ya casi 25 años me dedico al periodismo económico y, además de haber colaborado en alguna ocasión en su magnífica publicación, me sería imposible recordar todas y cada una de las ocasiones en que he recurrido a ella para datos, opiniones, etcétera.

2. Era algo que sinceramente echaba de menos ya hace unos años. La rapidez, la posibilidad de consultar PAPELES allá donde uno esté es impagable. Tengan en cuenta que ya desde hace años en los medios de comunicación nadie tiene mesa, ni armarios propios. PAPELES está en casa, lo cual limita mucho su uso profesional.

3. Entiendo que no debe ser fácil querer llegar a amplios colectivos y a la vez mantener el rigor académico. Es una quimera difícil. Creo que no debe perder rigor, es lo que desde siempre hace de PAPELES la revista de consulta más indiscutible y veraz. Lo que sale en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA va a misa.

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

AZQUETA OYARZUN, Diego. Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Alcalá. Premio Nacional de Economía y Medio Ambiente (2001) y Premio de la Fundación 3M a la Innovación en el campo del Medio Ambiente (2003). Es director del Grupo de Economía Ambiental de la Universidad de Alcalá.

CABRILLO, Francisco. (1950) Es catedrático en la Universidad Complutense y director del Departamento de Economía Aplicada IV de esta Universidad. Su principal campo de especialización es el análisis económico del derecho y las instituciones, dentro del cual ha prestado especial atención al análisis económico de litigación y resolución judicial de conflictos, y a la economía de la familia y la política familiar, tema sobre el que ha escrito un libro y numerosos artículos.

CANALS MARGALEF, Jordi. Director general y profesor ordinario de Economía y Dirección General del IESE (Universidad de Navarra). Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de Barcelona). Premio extraordinario de Licenciatura y Doctorado. Ha sido *post-doctoral fellow* en la Harvard Business School, profesor visitante en Harvard University, *visiting scholar* en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y *guest scholar* en The Brookings Institution (Washington, DC). Becario de la Fundación Fulbright. Autor de diversos artículos y libros sobre economía y dirección de empresas.

CASTELLANO REAL, Francisco. Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Inspector de Hacienda del Estado (excedente). Ha realizado numerosos trabajos sobre fiscalidad en España, formó parte del equipo de investigación que analizó el fraude del IRPF en España, dirigió un grupo de trabajo que estudió los efectos económicos de la implantación del IVA en España, participó en la elaboración de un informe dirigido por el profesor Fuentes Quintana sobre la reforma del Impuesto sobre Sociedades y ha sido miembro tanto de la primera como de la segunda Comisión para la Reforma del IRPF. Es jefe de la Asesoría Fiscal de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

CUADRADO ROURA, Juan R. Catedrático de Política Económica de la Universidad de Alcalá y director del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social «Servilab». Es también titular de una cátedra «Jean Monnet» de la Unión Europea. Entre 1995-2001 fue presidente de la European Regional Science Association, que integra a más de 5.000 investigadores y profesionales europeos. Actuó y actúa con frecuencia como experto y consultor de diversos organismos internacionales, como la Comisión Europea, la OCDE, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y DATAR. Ha dirigido cursos y seminarios en un amplio número de universidades nacionales y extranjeras, entre ellas en la Universidad de California en Berkeley donde ha sido

profesor visitante. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre economía española, políticas económicas comparadas, economía y política del sector servicios y economía regional.

CUERVO GARCÍA, Álvaro. Nació en Carreño (Asturias) en 1942. Catedrático de Economía de la Empresa. Premio de Economía Rey Jaime I (1992) y Premio de Economía de Castilla y León «Infanta Cristina» (1999). Doctor *honoris causa* por la Universidad de Oviedo (1994) y León (2002). Ha sido catedrático en las universidades de Valladolid, Oviedo y CIDE (México), vicedecano de las facultades de Ciencias Económicas y Empresariales de las universidades Complutense de Madrid y Oviedo, y decano de esta última. Sus líneas de investigación se centran en tres áreas: economía y dirección de la empresa, finanzas y sistema financiero, y privatización y empresa pública. Sobre estos temas ha publicado varios libros. Asimismo, ha publicado un gran número de artículos en revistas nacionales y extranjeras.

FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Miguel Á. Licenciado en Derecho y en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. En esta Universidad fue profesor de Política Económica. Pertenece al Cuerpo de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado. Desde abril de 2004 es Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos en el Ministerio de Economía y Hacienda. De 1982 a 1986 fue Secretario de Estado de Economía. En 1987 fue designado Secretario de Estado de Comercio, cargo que ocupó hasta 1988. Entre 1988 y 1990 fue director ejecutivo en el Fondo Monetario Internacional. Entre 1992 y 1995 fue presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia. Entre 1995 y 1999 fue presidente de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico. Entre 1999 y abril de 2004 fue miembro del Consejo Editorial del diario económico *Cinco Días*, y dirigió el programa «Hora 25 de los negocios», en la cadena Ser.

FERNÁNDEZ VIDAURRETA, Cristina. Nació en Santander en 1974. Doctora en Economía por la Universitat Pompeu Fabra (2004). Especialista en economía del trabajo. Actualmente es becaria de investigación (FPI) en la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

GÓMEZ GÓMEZ, Carlos M. Profesor titular de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad de Alcalá. Ha desarrollado una intensa actividad docente e investigadora en el campo de la economía ambiental y la gestión de los recursos naturales, fruto de la cual son distintas publicaciones en revistas nacionales e internacionales. Vocal de la Asociación hispano-portuguesa de Economía de los Recursos Naturales y Ambientales (AERNA).

GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel. Doctor en Economía por las universidades de Columbia (Nueva York) y Complutense (premio extraordinario). Ha trabajado como consultor para el Banco Mundial, la Comisión de la Unión Europea, y el Observatoire de l'Épargne Européenne, así como para otros organismos nacionales y extranjeros. Desde 1988 es catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense. Ha sido consejero ejecutivo del Banco de España, y desde 1994 miembro de su Consejo de Gobierno. Desde junio de 2004 es consejero ejecutivo y miembro del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo. Ha dirigido proyectos de investigación en la Secretaría de Estado de Hacienda, el Instituto de Estudios Fiscales, el Servicio de Estudios del Banco de España, la Fundación FUNCAS y diferentes centros privados de investigación económica. Especialista en fis-

calidad, gasto público, presupuesto y gestión pública, ha publicado sus trabajos en 50 libros y más de dos centenares de artículos y monografías científicas. Es o ha sido miembro de los consejos de redacción de *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, *Investigaciones Económicas*, *Economistas* y *Spanish Economic Review*, entre otras publicaciones. Entre 2001 y 2004 ha sido editor ejecutivo de *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*. Ha sido profesor del CEMFI (Banco de España) y del Máster de Hacienda Pública (Instituto de Estudios Fiscales), del que fue director. Académico de la European Academy of Arts and Sciences. Miembro del International Institute of Public Finance y la European Economic Association. Premio a la Personalidad Económica 2001 (Premios al Fomento de la Cultura Económica y Financiera). Premio del Círculo de Empresarios 2002.

HERCE SAN MIGUEL, José A. Licenciado y doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid y Master of Arts en Economía por la Universidad de Essex (Reino Unido). En la actualidad, es director ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) y profesor titular de Economía en la Universidad Complutense de Madrid. También colabora como profesor asociado en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Entre 1994 y 1996 impartió clases en el Colegio de Méjico. Entre 1987 y 1991 perteneció al Cuerpo de Administradores de la Comisión de la UE, desempeñando sus tareas en la Dirección General de Empleo y en la Cellule de Prospective del Presidente Delors. Su trabajo de investigación se ha dirigido hacia la evaluación de los efectos económicos de las ayudas estructurales comunitarias, la modelización macroeconómica de la economía española, la geografía económica y la reforma del sistema español de pensiones públicas. Ha realizado diversas publicaciones y conferencias sobre las anteriores materias.

IRANZO MARTÍN, Juan E. Nació en Madrid en el año 1956. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Es director general del Instituto de Estudios Económicos; director del Máster en Finanzas del CUNEF; profesor del CUNEF; vicedecano del Colegio de Economistas de Madrid; vocal de la Comisión Permanente del Consejo General de Colegios de Economistas de España; vicepresidente de la Corporación Noroeste (Grupo CIMPOR); vocal del Foro del Agua; vocal del Foro de las Infraestructuras; vocal de la Comisión Especial para el Fomento y la Seguridad en los Mercados Financieros y las Sociedades Cotizadas, y académico de número de la Real Academia de Doctores.

JIMENO SERRANO, Juan Francisco. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Alcalá de Henares y doctor (Ph.D.) en Economía por el Massachusetts Institute of Technology. En la actualidad es profesor titular de Análisis Económico en la Universidad de Alcalá de Henares, investigador en la Fundación de Estudios de Economía Aplicada e investigador asociado (*research fellow*) del Centre for Economic Policy Research (CEPR) y del Institute for the Study of Labor (IZA). Ha publicado numerosos artículos en revistas académicas especializadas y libros sobre temas de macroeconomía y economía laboral. Ha sido miembro del Consejo Asesor de *Investigaciones Económicas* y director adjunto de *Moneda y Crédito*. En la actualidad es miembro del Consejo Asesor de la *Spanish Economic Review*, de la Junta Directiva de la Asociación Española de Economía y del Comité Ejecutivo de la European Association of Labour Economics (EALE).

LAGARES CALVO, Manuel J. Nació en La Palma del Condado (Huelva) 1941. Es doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense y catedrático de Hacienda Pública en la Universidad de Alcalá (Madrid). Es también inspector de Hacienda del Estado, en excedencia. Ha sido subsecretario de Economía, consejero para Asuntos Económicos del Presidente del Gobierno y presidente de las comisiones de reforma del IRPF nombradas en 1997 y en 2002. Actualmente es decano-presidente del Colegio de Economistas de Madrid. Desde 1976 forma parte del equipo directivo de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), donde actualmente es director general adjunto y director del Área Asociativa. Ha ostentado también los cargos de presidente del National Association Committee y del Managing Director's Committee en el World Savings Banks Institute de Bruselas, y ha publicado diversos libros y numerosos artículos sobre temas económicos y financieros.

LÓPEZ-CASASNOVAS, Guillem. Licenciado en Ciencias Económicas (premio extraordinario, 1978) y Licenciado en Derecho (1979) obtiene su doctorado en Economía Pública por la Universidad de York (1984). Ha sido profesor de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona, *visiting scholar* en el Institute of Social and Economic Research (Reino Unido), Universidad de Sussex y en la Graduate School of Business en la Universidad de Stanford (EE.UU.). Desde junio de 1992 es catedrático de Economía en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, de la que ha sido vicerrector y decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Desde 1996 dirige el Centre Especial de Recerca en Economia i Salut (CRES-UPF). Es codirector del Máster de Gestión Pública (UPF-UAB-ESADE), académico numerario de la Real Academia de Medicina de Cataluña y miembro del Consejo de Directores de la International Health Economics Association (EE.UU.).

MAROTO ACÍN, Juan Antonio. Nacido en Madrid, en 1949, cursa sus estudios universitarios en la Universidad Complutense, por la que obtiene los títulos de Diplomado (con Premio Nacional Fin de Carrera), licenciado y doctor (ambos con premio extraordinario) en Ciencias Económicas y Empresariales. Dedicado prioritariamente a la docencia e investigación universitarias, ha sido catedrático de Economía Financiera de la Universidad de Valladolid y, desde 1989, lo es de la Universidad Complutense de Madrid, de cuyo Departamento de Economía y Administración Financiera de la Empresa es actualmente director. Ha sido asimismo profesor en centros como la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), el Colegio Universitario de Estudios Financieros (CUNEF) y el Centro de Estudios Monetarios y Financieros del Banco de España (CEMFI). Como gestor de actividades de estudio e investigación, ha sido director de investigaciones de Economía Financiera y de Empresa en la Fundación de las Cajas de Ahorros (antes FIES de la CECA), y como consultor ha trabajado para Naciones Unidas (PNUD/DTCD). Entre sus temas de trabajo como investigador destacan las teorías de las decisiones financieras, el análisis financiero de empresas y sectores, las relaciones banca-industria, las PYME y el gobierno de las empresas. En todos esos ámbitos cuenta con numerosas publicaciones.

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos. Nació en Oviedo en 1955. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco y doctor por la Universidad de Oviedo. Colaborador del Instituto de Estudios Fiscales y del Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, así como de las fundaciones FUNCAS y BBV. Ha sido presidente de la Comisión de Control de la Caja de

Ahorros de Asturias entre 1986 y 1989. Director del Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo, 1990-1994. Editor asociado de la revista *Hacienda Pública Española*. Miembro de la comisión de expertos designados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para elaborar un libro blanco sobre la reforma de la financiación autonómica. Autor de diversos trabajos sobre federalismo fiscal y economía de los sistemas de pensiones. Catedrático de Hacienda Pública en el Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo.

PEDRAJA CHAPARRO, Francisco. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid y doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en la Universidad de Extremadura, ha sido director del Departamento de Economía Aplicada y Organización de Empresas en esa misma Universidad. Ha realizado trabajos de investigación e informes para diversas instituciones (Instituto de Estudios Fiscales, FUNCAS, Fundación BBV, etcétera) y administraciones públicas (especialmente del ámbito autonómico y local). Autor de numerosas publicaciones en diversos campos de la economía pública, especialmente en financiación autonómica y local y eficiencia del gasto público, aparecidas en revistas especializadas tanto extranjeras (*Journal of Productivity Analysis, Applied Economics, Journal of the Operational Research Society, Local Government Studies...*), como españolas (*Investigaciones Económicas, Revista de Economía Aplicada, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, Hacienda Pública Española...*).

QUIRÓS ROMERO, Cipriano. Nació en Úbeda (Jaén) en 1966. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia. En 2002 obtuvo el grado de doctor en Ciencias Económicas (premio extraordinario de Tesis Doctoral) por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es profesor titular en el Departamento de Economía Aplicada II en la Escuela de Estadística de la citada Universidad.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Diego. Profesor titular en el Departamento de Economía Aplicada II de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid, donde obtuvo el grado de doctor en Ciencias Económicas en 1998. Miembro del Grupo de Economía Europea, en la Universidad Complutense de Madrid, desde 2001. Colabora, desde 1990, en el Programa de Investigaciones Económicas de la Fundación Empresa Pública como investigador. Ha realizado estancias de investigación en el Departamento de Economía de la Universidad de Warwick (Reino Unido). Ha elaborado informes de asesoramiento para diversas instituciones, entre las que se encuentran el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Fomento y la Comunidad de Madrid.

SALAS FUMÁS, Vicente. Nació en Albelda (Huesca) en 1951. Doctor en Economía por la Universidad de Purdue (Indiana). Actualmente es catedrático de Organización de Empresas en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Zaragoza. Premio Rey Jaime I de Economía, 1992.

SEGURA, Julio. Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad Complutense de Madrid, consejero ejecutivo del Banco de España y académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier. Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo, en la que ha desempeñado los cargos de subdirector del Departamento de Economía y vicedecano de las facultades de Derecho y Ciencias Económicas. Ha realizado trabajos para el Instituto de Estudios Fiscales, el Instituto de Economía Pública de la Universidad del País Vasco, el Istituto di Ricerche in Economia Regionale (IRER) della Università Cattolica di Milano, FUNCAS, la Fundación BBV, la Fundación Caixagalicia y la Comisión Europea. Igualmente, ha asesorado a diversos gobiernos regionales y locales en materia de financiación. Es autor de numerosas publicaciones en varios campos de la economía del sector público, como la financiación autonómica y local, la imposición sobre la renta, la seguridad social, la medida de la eficiencia en el sector público y la teoría de la elección pública, en revistas especializadas nacionales y extranjeras. Fue miembro de la Comisión Nacional para el Estudio de la Reforma de la Hacienda Local y ponente de la Subcomisión para la Reforma de la PIE (participación municipal en los ingresos del Estado) y de la Comisión de Expertos en Hacienda Local de la FEMP. En la actualidad es *national correspondant* para España de la Association of Local Public Economics (ALPES).

SUMPSI, José María. Catedrático del Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias de la Universidad Politécnica de Madrid. Ha sido presidente del Instituto Andaluz de Reforma Agraria (1983-86), director de la *Revista Española de Economía Agraria* (1994-1998) y presidente de la Asociación Española de Economía Agraria (1999-2001). Dentro del campo de la economía agraria, ha trabajado y publicado en temas de reforma de las estructuras agrarias y mercado de la tierra, política agraria, política de desarrollo rural y economía y gestión del agua en el regadío. Ha participado en diversos foros y grupos de expertos nacionales e internacionales sobre la reforma de la política agrícola común (PAC). Coordinador del capítulo de estructuras agrarias del *Libro Blanco sobre la Agricultura y el Desarrollo Rural del MAPA*. Actualmente trabaja como experto principal en Desarrollo Rural en el BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

VELÁZQUEZ ANGONA, Francisco J. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense (premio extraordinario de tesis doctoral, curso 1996-1997). Es profesor titular del Departamento de Economía Aplicada II de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense. Ha sido ayudante de investigación en el Programa de Investigaciones Económicas de la Fundación Empresa Pública. Ha publicado diversos artículos en revistas como *Investigaciones Económicas, European Economy, Public Choice, The world Economy, Economic Systems Research y Review of International Economics*. Ha participado en numerosos trabajos de investigación financiados por la CICYT, MINER, Comisión Europea y Banco Mundial, entre otros.

CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

CAJA DE AHORROS DEL MEDITERRÁNEO. Alicante.
CAJA DE AHORROS DE ÁVILA. Ávila.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA GENERAL DE AHORROS DE BADAJOZ. Badajoz.
CAIXA D'ESTALVIS DE CATALUNYA. Barcelona.
CAIXA D'ESTALVIS I PENSIONS DE BARCELONA (LA CAIXA). Barcelona.
BILBAO BIZKAIA KUTXA. Bilbao.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DEL CÍRCULO CATÓLICO DE OBREROS DE BURGOS. Burgos.
CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BURGOS. Burgos.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE EXTREMADURA. Cáceres.
CAJA DE AHORROS DE VALENCIA, CASTELLÓN Y ALICANTE (BANCAJA). Castellón.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE CÓRDOBA (CAJASUR). Córdoba.
CAJA DE AHORROS DE CASTILLA-LA MANCHA. Cuenca.
CAIXA D'ESTALVIS DE GIRONA. Girona.
CAJA GENERAL DE AHORROS DE GRANADA. Granada.
CAJA DE AHORRO PROVINCIAL DE GUADALAJARA. Guadalajara.
CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE JAÉN. Jaén.
CAJA DE AHORROS DE GALICIA. La Coruña.
CAJA INSULAR DE AHORROS DE CANARIAS. Las Palmas de Gran Canaria.
CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES. CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD. León.
CAJA DE AHORROS DE LA RIOJA. Logroño.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID. Madrid.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE RONDA, CÁDIZ, ALMERÍA, MÁLAGA Y ANTEQUERA (UNICAJA). Málaga.
CAIXA D'ESTALVIS COMARCAL DE MANLLEU. Manlleu (Barcelona).
CAIXA D'ESTALVIS DE MANRESA. Manresa (Barcelona).
CAIXA D'ESTALVIS LAYETANA. Mataró (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE MURCIA. Murcia.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ONTINYENT. Ontinyent (Valencia).
CAJA DE AHORROS DE ASTURIAS (CAJASTUR). Oviedo.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE LAS BALEARES (SA NOSTRA). Palma de Mallorca.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE NAVARRA. Pamplona.
CAJA DE AHORROS DE POLLENSA. Pollensa (Baleares).
CAIXA D'ESTALVIS DE SABADELL. Sabadell (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE SALAMANCA Y SORIA (CAJA DUERO). Salamanca.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE GIPÚZKOA Y SAN SEBASTIÁN. San Sebastián.
CAJA GENERAL DE AHORROS DE CANARIAS. Santa Cruz de Tenerife.
CAJA DE AHORROS DE SANTANDER Y CANTABRIA. Santander.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE SEGOVIA. Segovia.
CAJA DE AHORROS DE SAN FERNANDO DE SEVILLA Y JEREZ. Sevilla.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE HUELVA Y SEVILLA. Sevilla.
CAIXA D'ESTALVIS DE TARRAGONA. Tarragona.
CAIXA D'ESTALVIS DE TERRASSA. Terrassa (Barcelona).
CAIXA DE AFORROS DE VIGO, OURENSE E PONTEVEDRA (CAIXANOVA). Vigo (Pontevedra).
CAIXA D'ESTALVIS DEL PENEDÈS. Vilafranca del Penedès (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE VITORIA Y ÁLAVA. Vitoria.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ZARAGOZA, ARAGÓN Y LA RIOJA (IBERCAJA). Zaragoza.
CAJA DE AHORROS DE LA INMACULADA DE ARAGÓN. Zaragoza.

PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

- N.º 98. Inmigración en España
N.º 99. Las balanzas fiscales en España

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

- N.º 79. IBEX 35
N.º 80. Nuevas estrategias bancarias

ECONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- N.º 20. Principado de Asturias

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

- N.º 180. Dos temas para debate: Fiscalidad española y ampliación europea
N.º 181. Coyuntura de verano y cambios estructurales... para el invierno

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

- *El balance nacional de la economía española. 1984-2000*, de José Manuel Naredo y Óscar Carpintero
— *La convergencia real de España en el seno de la Unión Europea ampliada*, de Carmela Martín y Francisco J. Velázquez
— *La fiscalidad efectiva de los productos de ahorro en Europa y EE.UU. y el principio de neutralidad: Análisis comparado y evaluación de la reforma del IRPF de 2003*, de José Manuel González-Páramo y Nuria Badenes Plá
— *Evaluación de la eficiencia del sector público: Vías de aproximación*, de Nuria Rueda López (coord.) y otros
— *Salud y estilos de vida en España*, de Colectivo IOÉ

EN INTERNET: <http://www.funcas.ceca.es/>

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Juan Hurtado de Mendoza, 19. 28036 Madrid. Teléf. 91 350 44 00
suscrip@funcas.ceca.es

AÑO 2004

Deseo suscribirme a:

	Euros
<input type="checkbox"/> <i>Papeles de Economía Española</i>	53,00
Números sueltos	17,00
<input type="checkbox"/> <i>Perspectivas del Sistema Financiero</i>	46,00
Números sueltos	17,00
<input type="checkbox"/> <i>Cuadernos de Información Económica</i>	64,00
Números sueltos	13,00
<input type="checkbox"/> <i>Los impuestos y las decisiones de ahorro e inversión de las familias</i> (un ejemplar)	10,22
<input type="checkbox"/> <i>Series de indicadores de convergencia real para España, el resto de países de la UE y EE.UU.</i> (un ejemplar)	10,22
<input type="checkbox"/> <i>Tres análisis sobre Cajas de Ahorro y sistema financiero</i> (un ejemplar)	12,62
<input type="checkbox"/> <i>El balance nacional de la economía española</i> (un ejemplar)	13,00
<i>Economía y Economistas Españoles</i> <input type="checkbox"/> 8 tomos	198,57

(más gastos de envío)

El pago lo efectuaré:

- Contra reembolso del primer envío Giro postal Núm. Cheque bancario

Nombre o razón social

Profesión, Actividad o Departamento


Domicilio Teléfono

Ciudad C.P. Provincia o país

Fecha

- Domiciliación bancaria

Muy Sres. míos: Ruego carguen hasta nuevo aviso los recibos que les presentará LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS a mi nombre en la siguiente Cuenta Corriente o Libreta de ahorros:

Firma o sello. 

Entidad	Oficina	DC	Núm. de Cuenta
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Para mayor rapidez envíe su pedido por FAX: 91 350 80 40