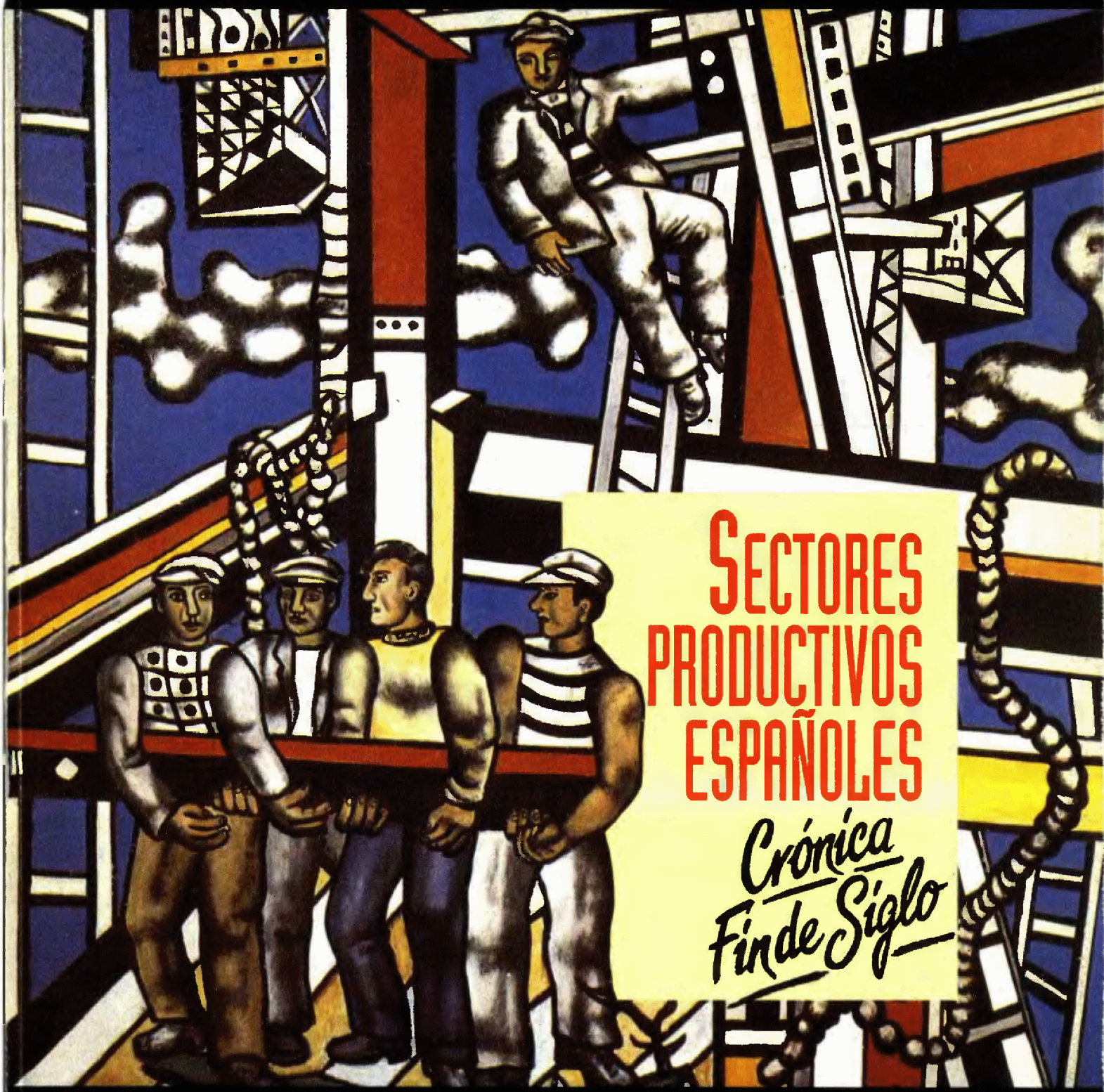
PAPELES
DE ECONOMIA ESPAÑOLA
FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL



SECTORES PRODUCTIVOS ESPAÑOLES

Crónica Fin de Siglo

OBRA SOCIAL DE LA CONFEDERACION ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS

PAPELES
DE ECONOMIA ESPAÑOLA

50

1992

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL

PATRONATO

Braulio Medel Cámara *(Presidente)*
José Joaquín Sancho Dronda *(Presidente de Honor de la CECA)*
Mariano Navarro Rubio *(Presidente de Honor de la Fundación FIES)*
Miguel Castillejo Gorraiz
Luis Coronel de Palma
Francisco Fernández Jardón
Diego Fuentes Talavera
Juan Carlos Loidi Arregui
José Luis Méndez López
Fernando Modrego Vitoria
Juan Antonio Nuevo Sánchez
Martín Oller Soler
Germán Pérez Ollauri
Carlos Sistiaga Coarasa
Avelino Vila Otero

CONSEJO DE REDACCION

Enrique Fuentes Quintana *(director)*
Julio Alcaide Inchausti
José Antonio Antón Pérez
Francisco Castellano Real
Juan Ramón Cuadrado Roura
José Luis de Echarri Gonzalo
José García López
Fernando González Olivares *(redactor-jefe)*
José Manuel González-Páramo
Manuel Lagares Calvo
Jorge Pereira Rodríguez
Víctor Pérez Díaz
José Luis Raymond Bara
Victorio Valle Sánchez

Coordinación gráfica

Maria Elena Leguina Vicéns

Realización gráfica

Nicolás Ortega

Portada

Bravo-Lofish
Ilustración: Fernand Léger, «Los constructores»

Edita

Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social
Obra Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros
Padre Damián, 48. 28036 Madrid

Imprime

RAYCAR, S. A. Impresores
Matilde Hernández, 27. 28019 Madrid

Depósito legal: M. 402 - 1980
ISSN: 0210-9107

SUMARIO

INTRODUCCION EDITORIAL
Crónica fin de siglo de los sectores productivos españoles V

PRIMERA PARTE:
ESTRUCTURA PRODUCTIVA ESPAÑOLA. ANALISIS GENERAL

La estructura productiva de la economía española y su evolución: 2 *José Luis Raymond Bara*
Evolución de los sectores industrial y de servicios entre 1970 y 1990. Análisis por ramas de producción: 21 *Julio Alcaide Inchausti*

SEGUNDA PARTE:
ANALISIS DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

1. Análisis sectorial

Los sectores productivos españoles ante el reto comunitario de los años noventa: 58 *Juan Velarde Fuertes*

2. El sector agrario

La agricultura y la alimentación: 80 *Jaime Lamo de Espinosa, José M.ª Sumpsi Viñas y Carlos Tió Saralegui*
El sector forestal: 123 *José M.ª Sumpsi*
La política pesquera en la CE y en España: 128 *Jaime Lamo de Espinosa, José M.ª Sumpsi Viñas y Carlos Tió Saralegui*
Estado de los debates sobre la reforma de la PAC: 131 *Jorge Sevilla Segura*
La Ronda Uruguay y la PAC: 134 *Miguel Angel Díaz Mier*

Recuadros

La nueva PAC: [99]
Nuevos alimentos: [118]

3. El sector industrial

La industria española: evolución y perspectivas: 140 *Julio Segura y Arturo González Romero*
El sector energético español: 173 *Juan E. Iranzo*
El carbón en Asturias: 181 *Juan A. Vázquez y Santiago R. Martínez*
Segunda reconversión y política industrial: 186 *Rafael Myro Sánchez*
Bienes de equipo: la necesidad de amplios mercados: 192 *Mariano Casado González*
El INI en la industria española: 197 *Javier Salas*
Consideraciones sobre la industria española: 199 *Raúl Herranz de Miguel*
Sectores de futuro: 201 *Arturo González Romero y José Méndez Alvarez*
La industria y el medio ambiente: 204 *Carmen de Andrés Conde y Fernando Panizo Arcos*

4. El sector de la construcción

Perspectivas de la construcción en la década de los noventa: 210 *José Luis Carreras Yáñez*
El sector de la construcción en Europa: 238 *Teresa Abellán Marichalar*
La formación profesional en la construcción: 241 *Mario Latorre Badia*
Bases para una política de viviendas en el horizonte del año 2000: 243 *Joan Rafols Esteve*
Algunos comentarios en torno al «Informe sobre la vivienda»: 246 *Miguel Angel López García*
Una nueva política de vivienda: 254 *Carmen Trilla Bellart*

Recuadro

Los llamados «nuevos productos» de construcción: [232]

5. El sector servicios

El sector servicios: 258 *Juan R. Cuadrado Roura*
El empleo en los servicios: tendencias y perspectivas: 295 *Miguel González Moreno*
Relaciones industria-servicios: el caso español: 300 *Clemente del Río*
La demanda de servicios a empresas según tamaño, actividad y localización: 307 *Elena Mañas Alcón*
Servicios a empresas: la situación de España en la CE: 312 *Luis Rubalcaba Bermejo*
Elementos de una política global de transporte: 318 *Ginés de Rus*
Revolución emergente en la distribución comercial: 322 *Javier Casares Ripol*
El sector turístico. Consideraciones sobre el ciclo y la tendencia: 329 *Eugeni Aguiló*

Recuadro

Una competencia y unos servicios públicos insuficientes: [278]

Introducción Editorial

CRONICA FIN DE SIGLO DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS ESPAÑOLES

LA IMPORTANCIA DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS FRENTE A LA COMPETENCIA COMUNITARIA

La vida económica española, en estos años iniciales de la década fin de siglo, está dominada por una preocupación generalizada y compartida sobre el presente y el futuro de la producción española. Preocupación arraigada en quienes gestionan y dirigen la actividad productiva empresarial, en quienes trabajan y ganan sus rentas e ingresos en las empresas y sectores productivos del país y en quienes se hallan comprometidos en la financiación de sus procesos de transformación.

Esa preocupación intensa por el futuro de la producción española no se encierra en la vida privada de las empresas. Ha saltado y ganado la calle con manifestaciones airadas que han tratado de atraer la atención pública hacia los problemas de los sectores productivos, planteados por la competencia europea, que comprometen su futuro y arriesgan su supervivencia.

Es esta difícil circunstancia de la actividad productiva, que hoy afecta a numerosas empresas españolas, la que concede una importancia difícil de exagerar a la definición de sus principales problemas, a su diagnóstico correcto y al hallazgo de aquellas soluciones con las que ir más allá de la inquietud pesimista y de la pasión que acompañan al planteamiento público de la situación comprometida de los distintos sectores de nuestra producción.

A este propósito de lograr un mejor conocimiento de la situación de los sectores productivos responde el contenido de este número 50 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Bajo el título *Sectores productivos españoles. Crónica fin de siglo,* las colaboraciones que este número contiene pretenden ofrecer respuestas a la inquietud generalizada que la competencia comunitaria ha despertado en la realidad empresarial que informa la vida y los acontecimientos diarios de la sociedad española.

LOS CONDICIONANTES DE UNA RESPUESTA

¿Cómo intenta abordar este número de PAPELES ese problema importante de la situación actual de nuestros sectores productivos? Una respuesta a esta pregunta fundamental debe cumplir con tres condiciones iniciales:

- En primer lugar, partiendo de las cifras de la producción total, tal y

como éstas han llegado a los años noventa, y dividiendo ese agregado en distintos sectores productivos con sentido económico. Elegir una clasificación de las actividades productivas de un país que tenga significado económico constituye una preocupación que está presente en la Ciencia Económica desde sus orígenes. La diferenciación productiva que ha ganado más presencia y utilización entre los economistas es la que, afirmando la unidad sustancial de la producción total —definida por la red de sus interdependencias—, divide a ésta en cuatro grandes sectores, con papeles y funciones cambiantes a lo largo del desarrollo de una economía nacional: 1.°) *Sector primario* (agricultura, ganadería, explotaciones forestales y pesca). 2.°) *Sector secundario o industrial* (energía, minería e industria). 3.° *Construcción* (edificación residencial —vivienda— y no residencial; obras civiles, esto es, construcción de infraestructuras de transporte, urbanización y obras hidráulicas). 4.°) *Sector terciario o servicios,* que agrupa un colectivo heterogéneo de actividades (servicios públicos; instituciones de crédito y seguro; transportes y comunicaciones; comercio; recuperación y reparaciones; hostelería, restaurantes y cafés; investigación; sanidad y otros servicios).

Esa clasificación tiene su origen en las obras pioneras de tres economistas: Allan G. B. Fisher (1935), Colin Clark (1957) y Jean Fourastié (1949), con un propósito común: contrastar el papel económico cambiante de los distintos sectores en el proceso de desarrollo del PIB de cada economía nacional. Las aportaciones posteriores han profundizado en los rasgos que caracterizan al comportamiento de estos cuatro sectores productivos a lo largo del proceso de desarrollo, lo que ha acentuado la importancia de sus interdependencias y relaciones (en especial, entre la agricultura y el desarrollo de los restantes sectores, y entre la industria y los servicios) y la heterogeneidad de los componentes de cada sector productivo con comportamientos bien diferenciados (en especial, en el sector servicios). Sin embargo, ese criterio de clasificación de los sectores productivos sigue siendo de utilización indispensable para apreciar la situación de la economía de un país, y es el que se encuentra en el fondo de la «Clasificación Nacional de Actividades Económicas» que, con gran sentido de anticipación, introdujo en España, en 1975, el Instituto Nacional de Estadística para permitir su adaptación a la clasificación utilizada por los principales países europeos y propugnada por EUROSTAT. En definitiva, preguntarse por la situación de la producción española equivale a responder a las circunstancias que caracterizan y a los problemas de que participan los cuatro grandes sectores en que se agrupa la actividad económica nacional.

1. La *producción primaria,* integrada por agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, que forman la división 0 de la «Clasificación Nacional de Actividades Económicas».

2. La *producción secundaria o industrial,* en la que se integran los componentes de las divisiones 1, 2, 3 y 4 de la «Clasificación Nacional de Actividades Económicas»: energía y agua; minería no energética, productos derivados e industria química; industrias transformadoras de los metales y mecánica de precisión; otras industrias manufactureras.

3. La *construcción,* que constituye la división 5 de la «Clasificación Nacional de Actividades Económicas».

4. Las *producciones diversas del sector terciario o de servicios* que comprenden las divisiones 6, 7, 8 y 9 de la «Clasificación Nacional de Actividades Económicas»; esto es, los servicios del comercio, restaurantes y hostelería; las reparaciones; los transportes y comunicaciones; las actividades de instituciones financieras y de seguros, los servicios prestados a las empresas, y los alquileres y otros servicios (integrados fundamentalmente por los servicios de las administraciones públicas).

• Frente a esos cuatro sectores productivos, así delimitados, cabe formularse tres preguntas fundamentales, cuyas respuestas deberían integrar esa crónica que da contenido a este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA:

Primera: ¿Cómo llegan los cuatro sectores productivos españoles a comienzos de los años noventa?

Segunda: ¿Qué problemas *básicos* afectan a los sectores productivos españoles de cara a la competencia comunitaria?

Tercera: ¿Qué políticas *fundamentales* reclama el tratamiento de esos problemas básicos?

Dicho en otros términos, la exposición sobre los sectores productivos debería comprender tres partes diferentes: la *descripción* de sus principales características definitorias; el *análisis económico* de sus problemas, y las *políticas disponibles* para afrontar y resolver —si es posible— los problemas planteados por el análisis.

• Una crónica fiel de la situación actual de la producción española exige contar con cronistas competentes, conocedores de la realidad productiva de los distintos sectores y capaces, además, de responder, con la cortesía de la claridad de sus opiniones, a las comprometidas preguntas sobre la situación, los problemas y las posibles soluciones de los sectores productivos, tal y como éstos se plantean en los años noventa. Quienes editamos PAPELES hemos puesto el máximo empeño en acertar en la elección de los colaboradores que deberían asumir la realización de ese trabajo. Cuatro son los trabajos que dan su contenido fundamental a este número de PAPELES, exponiendo la situación de los sectores productivos españoles en este fin de siglo. Esas cuatro colaboraciones se refieren a los cuatro sectores productivos en que se ha dividido la actividad económica española: «La agricultura y la alimentación», artículo del que son autores **Jaime Lamo de Espinosa, José María Sumpsi** y **Carlos Tió**; **Julio Segura** y **Arturo González Romero** presentan su valoración de «La industria española: evolución y perspectivas»; las «Perspectivas de la construcción en la década de los 90» se ofrecen y valoran en la colaboración de **José Luis Carreras**, y «El sector servicios» se analiza en el trabajo de **Juan Ramón Cuadrado**. Creemos que esas cuatro colaboraciones permiten ofrecer a nuestros lectores una información indispensable para formar una opinión responsable y fundada sobre unos problemas que tanto importan al presente y al futuro del país, y en cuya solución tanto nos jugamos los españoles. Esas cuatro extensas colaboraciones se acompañan de numerosas notas complementarias, re-

dactadas por distintos autores y demandadas con un doble propósito. En primer lugar, tratar con mayor amplitud algunos puntos de interés que el texto general del sector productivo correspondiente no podía abordar, dada su atención obligada a los problemas *básicos* que conducen el hilo de su argumentación. En segundo lugar, estas notas aclaratorias sobre la situación de los sectores productivos nos han permitido contar —como comprobará el lector— con opiniones competentes que han sumado un importante valor añadido a este número 50 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Las cuatro crónicas sobre la situación de los sectores productivos en este fin de siglo, y las notas complementarias que las acompañan, van precedidas por tres colaboraciones. La primera de ellas —de la que es autor **Julio Alcaide**— trata de integrar la información estadística disponible sobre los sectores productivos españoles para ofrecer una presentación general de la evolución del producto, estructura productiva, precios, empleo y productividad en la etapa 1970-1990, y profundizar después en el análisis y contenido de la información estadística disponible sobre los sectores industriales y de servicios, valorando tanto su situación actual como sus principales limitaciones, y concluyendo con un valioso *anexo estadístico* sobre la evolución y estructura de los sectores productivos en el período 1970-90. La segunda de esas colaboraciones iniciales —debida a **José Luis Raymond**— pretende aportar una visión preliminar del nivel y desarrollo de los sectores productivos españoles en el período 1970-90, destacando sus principales características y comportamientos. Finalmente, la tercera de las colaboraciones iniciales —realizada por **Juan Velarde**— presenta un inventario de los principales puntos críticos de la producción española frente al reto comunitario de los años noventa que no sólo precede, sino que también encuadra, a los análisis particularizados de los cuatro grandes sectores productivos contenidos en las restantes colaboraciones del presente número de PAPELES.

LA LLEGADA A LOS AÑOS NOVENTA DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS ESPAÑOLES: LOS MOTIVOS DE UNA PREOCUPACION FUNDADA

¿Cómo han llegado a los años noventa los sectores productivos españoles? Si la respuesta ha de darse partiendo de la experiencia del pasado, cabe poca duda de que su crecimiento sería la nota dominante. La producción total de 1990 multiplica por 1,9 la registrada en 1970, lo que situaba el PIB por habitante de 1990 en España en 1.178.800 pesetas, cuando en 1970 no pasaba de las 728.000 (pesetas constantes de 1990). Esa multiplicación, con la que el proceso productivo de España llega a la década que vivimos, ha afectado a todos los sectores productivos: la producción primaria ha crecido entre 1970 y 1990 a un ritmo del 2 por 100 acumulativo anual, multiplicando sus resultados de 1970 por 1,5; el sector industrial se ha desarrollado a una tasa anual del 3,3 por 100 desde comienzos de los años setenta, lo que le ha permitido llegar a 1990 con una producción que multiplicaba por 1,9 sus valores de 1970; el sector de la construcción ha crecido, desde 1970, a un ritmo anual del 2,3 por 100, multiplicando por 1,6 sus cifras de producción de veinte años atrás. Finalmente, el sector servicios ha liderado la expansión productiva, con tasas de crecimiento anuales del 3,6 por 100, lo que ha llevado sus niveles de producción en 1990 a valores que multiplicaban por 2 los alcanzados en 1970.

Ese desarrollo importante de la producción española a lo largo de los últimos veinte años no ha sido regular. Ha venido marcado por tres etapas distintas, y bien conocidas, que define con toda claridad el análisis temporal de las series estadísticas disponibles:

• La *fase de expansión,* que domina en los años 1970-75, y en la que el PIB creció a una tasa anual del 5,4 por 100; la inversión aumentó su participación en el PIB en casi 6 puntos porcentuales, situándose en torno al 30 por 100 del mismo; el empleo sostuvo sus cifras en valores elevados, aunque sin aumentos importantes, mientras la tasa de paro se mantuvo en el 4 por 100 de la población activa.

• La *década crítica,* que va de 1975 a 1985, y en la que la producción por habitante desciende hasta el nivel alcanzado en 1968, registrando así un retroceso de diecisiete años económicos en solo diez años cronológicos, la inversión cae hasta situarse en el 20 por 100 del PIB y el desempleo se eleva hasta el 21,5 por 100 de la población activa. Signos externos todos ellos de la dureza con que la crisis económica general de los setenta se vivió en España.

• El *proceso de recuperación,* que, iniciado a finales de 1985, concluye a finales de 1990; años en los cuales España ha vivido la integración en la Comunidad Europea y en los que ha logrado una tasa de desarrollo del PIB de un 4,3 por 100 anual. Las inversiones han registrado un aumento espectacular, elevando su nivel en 1990 en un 74 por 100 respecto del alcanzado en 1985, y llevando su participación en el PIB más allá de un 25 por 100, desde el 20 por 100 de que se partía en 1985, creándose en esta etapa 1.709.000 empleos.

Esos resultados productivos conseguidos en los últimos veinte años y, muy especialmente, los logrados en la fase de recuperación —bajo la vigencia del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea— despertaron un fundado optimismo sobre el futuro de la economía española, que conseguía, en la etapa que va de 1985 a 1990, una convergencia real del 6,2 por 100 del PIB por habitante respecto del PIB por habitante comunitario, lo que situaba nuestros niveles de producción en un 79 por 100 de la media de los países de la Comunidad Europea.

Sin embargo, el comportamiento de nuestros sectores productivos y el de la propia economía española comenzarían a ofrecer claros signos externos de un cambio de coyuntura a finales de 1990. La tasa de desarrollo del PIB caería en 1991 hasta el 2,4 por 100, la más baja desde 1985; la inversión se desplomaba desde el 12 por 100 de su valor medio en el proceso de recuperación de 1985 a 1990 hasta el 1,6 por 100, y los distintos sectores productivos acusaban una clara pérdida de vitalidad en sus tasas de desarrollo: la producción primaria —a consecuencia, sobre todo, de un mal año agrícola— registraba un crecimiento negativo (—2,3 por 100), la industria reducía su vitalidad productiva hasta tasas del 0,8 por 100; sólo la construcción y los servicios presentaban resultados favorables del 3,7 por 100 y del 3,4 por 100, respectivamente, que no lograban alterar la generalizada calificación negativa del ejercicio económico de 1991. Un ejercicio con configuración negativa aún más acusada para los países industriales

de la CE y de la OCDE, lo que ha situado a todas las economías en una coyuntura diferente en los años noventa, de mayor debilidad productiva, y en un horizonte más comprometido para su desarrollo. Situación interna e internacional de la que parte la preocupación fundada sobre el futuro productivo de la economía española.

Esa debilidad del desarrollo económico en 1991 no sólo ha traído dudas sobre la continuidad de la convergencia real con la Comunidad Europea en los años que vienen —siguiendo así la marcha brillante que dominó la etapa de recuperación—, sino que ha empujado también a la escena económica española tanto a los nuevos problemas de pérdida de competitividad de nuestras producciones como a los viejos problemas de las crisis productivas y de las reconversiones sectoriales, que tanto amargaron nuestra vida económica y social en los años de la década crítica (1975-85). Esos problemas pendientes de reconversión productiva, y la protesta social que ha acompañado a su reaparición, constituyen quizás el hecho más revelador y preocupante de la situación que define el momento actual de la producción española frente a la competencia comunitaria. Y ello por dos motivos. El primero es el de la propia presencia de los problemas de reconversión productiva en cuanto la marea del creciente desarrollo de los años 1985-1990 ha comenzado a bajar. Un síntoma claro de que los procesos de reconversión productiva del pasado —que fueron tan costosos— no resultaron eficientes; en todo caso, su presencia actual revela que se han dejado ir los años de intenso crecimiento de la segunda mitad de los ochenta sin aprovecharlos perseverantemente en el trabajo duro de la reforma productiva sectorial. Pero, en segundo lugar, estos problemas críticos de los sectores productivos se han manifestado en la calle, con una dialéctica de hechos consumados que atentaban contra la paz civil y la disciplina industrial, y que revelaban una oposición airada a la política económica aplicada a los distintos sectores productivos. Esto no ha sido lo peor. Lo peor ha sido que esos problemas de los sectores productivos que motivaban las manifestaciones callejeras han abierto un proceso de negociación ulterior con las autoridades y, más tarde, una concesión de ayudas por las autoridades políticas estatales o de las comunidades autónomas. De esta forma, parece haberse definido un modelo de política para el tratamiento de los problemas de los sectores productivos españoles (manifestación→negociación→concesiones) que corre el peligro de extenderse con carácter general. Esa política de los sectores productivos, condicionada por la protesta social, transmite la idea de que la política económica ha ignorado sus problemas, no ha anticipado las soluciones a los mismos y sólo los ha atendido a golpes de protesta social.

Esos dos hechos que hoy afectan a la situación de los sectores productivos españoles —la debilidad de su crecimiento en los años noventa, y su posposición u olvido por la política económica hasta que sus problemas se plantean por el descontento y la agitación sociales— constituyen el fundamento firme de una consecuencia: el deterioro del clima económico que manifiestan las opiniones sobre el futuro de la economía española. La extensión del pesimismo en la valoración del futuro productivo del país no constituye una opinión inventada carente de fundamento. El índice

del sentimiento del consumidor que la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, viene elaborando desde hace quince años revela, en la encuesta de febrero de 1992, una caída vertical en la valoración del futuro de la economía española. En efecto, la caída del índice del sentimiento del consumidor en 15 puntos desde la encuesta de diciembre de 1991 ha hecho perder en los últimos cinco meses la ganancia lograda desde 1986. La percepción de cómo ha funcionado la economía española y las expectativas sobre ella para los próximos meses son particularmente malas. Ese mapa psicológico de las actitudes de los españoles tiene una importancia y una significación difíciles de exagerar —dada la reconocida influencia de los factores psicológicos sobre las expectativas de los agentes económicos y el carácter predictivo que ese indicador ha probado en el pasado— como factor condicionante de la vida económica española. Si atendemos a ese dato, no va a resultar fácil mejorar los resultados productivos en 1992 respecto de los logrados en 1991, y esa previsible debilidad productiva del ejercicio actual cerrará el círculo vicioso de menor desarrollo→agudización de problemas de los sectores productivos y dificultades de su reconversión→empeoramiento del clima económico→debilidad productiva→y, de nuevo, menor desarrollo económico.

Es esta situación la que concede importancia decisiva a un conocimiento de los problemas de los sectores productivos españoles que fundamente una política económica eficiente —previsora y no pasiva— en su tratamiento. Una política económica que no abandone los problemas de los sectores productivos en manos de la pasividad, a la que seguirá la protesta social, sino que anticipe, previsoramente, un diagnóstico responsable de esos problemas, inspirador de una estrategia frente a ellos fundada en los hechos y en nuestros deberes comunitarios.

Es a ese análisis responsable de los problemas de los sectores productivos españoles al que se orientan todas las colaboraciones de este número de PAPELES, hacia cuyas conclusiones más destacadas desearíamos llamar la atención de nuestros lectores en esta introducción editorial.

LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION: ENTRE LA CRISIS DE UN VIEJO ORDEN Y LA CONFUSION DEL ORDEN NUEVO

Las tres preocupaciones de los años noventa

Una atenta lectura del trabajo que presentan en este número de PAPELES **Jaime Lamo de Espinosa**, **José María Sumpsi** y **Carlos Tió**, y de las notas complementarias que le acompañan, atrae la atención hacia tres preocupaciones que centran los problemas en que se debate el sector en los años noventa. Estas tres preocupaciones son: el *cambio fundamental del marco de referencia* en que se han movido la agricultura y la alimentación en el pasado; la *nueva Política Agraria Común (PAC),* empujada por la herencia de las conocidas disfuncionalidades de la vieja PAC comunitaria y por las necesidades de la VIII Ronda del GATT (Ronda Uruguay), que ha convertido la solución del contencioso agrario en la clave para llegar a otros acuerdos sobre la liberalización del comercio de textiles, servicios y propiedad intelectual, y finalmente, los *problemas y dificultades que afectan a la producción española para adaptarse a esa nueva situación,* la cual configura el marco de referencia de la agricultura en los noventa y la nueva PAC.

Para entender el contenido de esas tres preocupaciones del sector de la agricultura y alimentación en los años noventa, es preciso referir los pro-

blemas en que se fundamentan, y que explican los motivos que están hoy detrás de las inquietudes, de la desmoralización y del descontento de nuestros agricultores.

El cambio del marco de referencia de la agricultura y la alimentación: la llegada de la competencia. Sus dos orígenes

La enumeración de esos problemas de la producción de la agricultura y la alimentación debe iniciarse por el *cambio del marco de referencia estable* del pasado. Un cambio que se manifiesta a través de la llegada de una competencia que aspira a dominar los mercados de productos agrarios, y que presiona a la agricultura española desde dos frentes distintos:

- Dentro del propio mercado comunitario, algunos de nuestros productos no encuentran la protección que creían ganada cuando se firmó el Tratado de Adhesión, mientras que otros (frutas y hortalizas) tienen que esperar la segunda fase para que hagan su aparición los mecanismos protectores, mientras sufren —entre tanto— la competencia de productos procedentes de terceros países, lo que no ha favorecido la creencia de nuestros agricultores en un mercado único en el que competir con igualdad para ganar posiciones.

- La competencia procede también de países extracomunitarios. La presión del GATT por la apertura del comercio con Europa, la llegada a los mercados europeos de los competitivos productos del Este, las preferencias concedidas por la CE a los productos de los países al Sur de Europa, y la ayuda a determinados cultivos en países subdesarrollados como componente de la política frente a la droga, constituyen realidades perceptibles que apuntan a un mundo de producciones agrarias con más presiones competitivas que las que hoy existen.

La generalización de los excedentes de producción

La llegada de esa mayor —y, en algunos casos, más desigual— competencia la recibe una agricultura dominada por la peor de sus preocupaciones: la que siembra la *generalización de los excedentes* productivos creados, inevitablemente, por el progreso y la innovación tecnológica, de una parte, y por la Ley de Engel, por otra, que limita el porcentaje de renta disponible dedicado al consumo tanto de alimentos frescos como de productos alimenticios elaborados cuando crece el nivel de producción y de renta nacionales. Esas dos fuerzas van a seguir configurando el comportamiento de la oferta y la demanda de productos agrícolas, y van a actuar con intensidad descontada en los próximos años. Por una parte, la aplicación de la biotecnología al sector de la ganadería se convertirá en un factor importante de crecimiento de la oferta en el futuro, mientras que, por otra, el crecimiento de la producción y de la renta garantizan —por la Ley de Engel— la pérdida de la importancia de la demanda relativa de productos agrarios en los consumos finales. La generalización de *excedentes agrarios* tiene, así, un porvenir asegurado, lo que acentúa la importancia de organizarse para sobrevivir a la dura competencia que esos excedentes productivos generan inevitablemente.

El dominio actual del mercado sobre la intervención del pasado

En esa misma dirección obliga a marchar la tendencia a que *el mercado domine sobre la intervención* para ordenar los intercambios de la agricultura. Frente a la presencia dominante en el pasado de los organismos de intervención con precios de garantía y compras públicas en caso de exce-

dentes de producción, la tendencia del futuro apunta a un dominio del mercado sobre la intervención, haciendo que lo difícil no sea producir, sino encontrar posiciones en el circuito comercial adecuado para llegar al consumidor. Una tendencia que va a obligar a la agricultura a ocuparse, cada vez con más intensidad, de los problemas de la demanda y la comercialización de sus producciones, problemas que siempre ha resuelto mal el mundo agrario y en los que les resulta especialmente difícil moverse con habilidad a los agricultores y cooperar con fortuna para resolver sus problemas.

Los componentes de la vieja PAC comunitaria de Stressa

A ese nuevo marco de las tareas de la producción primaria, que las aproxima a la demanda y a la competencia como principios de organización de sus actividades, se han añadido los cambios programados en la vieja PAC comunitaria, que constituyen —como ha afirmado el ministro español de Agricultura, Pedro Solbes— «la mayor modificación jamás intentada en la PAC en sus más de 30 años de existencia». Ese cambio, tanteado durante bastantes años atrás, e iniciado en el seno de la CE cuando España acababa de ingresar en la Comunidad Europea, suponía, en efecto, una modificación radical del mercado común de los productos de la agricultura y la alimentación que había ordenado la producción agraria comunitaria. La vieja PAC, derivada del Tratado fundacional del Mercado Común, se había diseñado en la Conferencia de Stressa (Italia), en 1958, con un objetivo fundamental: afrontar y superar una situación de penuria alimenticia, entonces dominante en Europa, definiendo una política comunitaria que asumiera ese objetivo y sustituyese a las variadas —y, a veces, contradictorias— políticas intervencionistas de los países que constituyeron el Mercado Común. Ese objetivo de la *política de alimentos* se trataba de alcanzar mediante la fijación de unos precios agrícolas razonables, capaces de garantizar unas rentas agrarias que permitieran lograr un nivel de vida equitativo al mundo rural y, al mismo tiempo, conseguir aumentos de la productividad agraria en el empleo de sus recursos. De esta forma, la PAC tuvo, desde sus inicios, dos niveles de actuación diferentes: de una parte, la fijación de los precios agrarios con la organización común de los mercados, y de otra, una política de estructuras que favoreciera el desarrollo de la productividad. Dos niveles a los que el desarrollo de la PAC prestaría una atención muy desigual.

Sin duda, el santo y seña de la vieja PAC lo constituiría la organización común del mercado agrícola europeo bajo la aceptación e implantación de sus bien conocidos tres principios:

- *Unidad de mercado,* que pretendía lograr la existencia de un precio único para las diversas producciones europeas, lo que reclamaba la competencia intracomunitaria, con la ausencia de barreras en los intercambios; la supresión de las ayudas nacionales, con normas comunes para la tramitación administrativa de exportaciones e importaciones, y una coordinación y armonización de las medidas sanitarias y fitosanitarias para impedir que éstas se convirtieran en un sustitutivo de la protección comercial que desaparecía.
- *Preferencia comunitaria* en el consumo de los productos agrarios, lo

que suponía atraer el consumo de la Europa integrada a esos productos de su agricultura, reservándoles su potente mercado interno. Esta preferencia comunitaria originó todo el complejo mundo institucional tendente a hacerla efectiva: exacciones reguladoras, ayuda a los productores y restituciones a la exportación.

- *Solidaridad financiera,* en virtud de la cual la Comunidad y su presupuesto serían los responsables, en última instancia, del sostenimiento del sistema de protección, con el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) como institución reguladora.

Esta política, compleja pero eficiente, del mercado agrícola común, necesitaba —como se había afirmado desde la propia Conferencia de Stressa— de otra complementaria que actuase sobre la productividad y la eficiencia de la actividad agraria mediante una *política de estructuras* que contribuyera a lograr una mejor organización empresarial con la que modernizar la agricultura europea. Sobre la importancia de esas actuaciones de la política agraria insistiría, con singular acierto, el Informe Mansholt (1977), sin que sus alabadas conclusiones informaran, en la práctica, la actuación de todas y cada una de las distintas políticas agrarias de los estados miembros de la CE.

La crisis de la vieja PAC: del «problema de los alimentos» al «problema agrario»

El paso de los años fue mostrando el éxito de la *política de alimentos* de Stressa que informó el contenido de la PAC, y también sus importantes disfuncionalidades, inventariadas por el documento llamado «de reflexión», de 31 de enero de 1991, de la Comisión Europea, base de los criterios a los que pretende ajustarse la nueva PAC comunitaria. Cualquier reflexión sobre la PAC tiene que partir del reconocimiento de la eficiencia del sistema de precios para resolver el *problema de los alimentos* de un país. Pero el propio éxito de esos precios de garantía origina, por el funcionamiento del proceso productivo y las leyes que lo rigen, el que se ha denominado *problema agrario.* La garantía del precio ha ocasionado, en los distintos países que la han aplicado, aumentos rápidos de la oferta de los alimentos escasos gracias a la incorporación del progreso técnico a la producción agraria. Una incorporación tanto más rápida si ésta puede contar con una difusión de esas nuevas tecnologías en el mundo rural, gracias a la presencia activa de los servicios de extensión agraria, que demuestre a los agricultores la validez práctica y la utilidad de las nuevas tecnologías. Con esta ayuda se contaría en España. La labor de los servicios de extensión agraria no ha recibido el reconocimiento público y general que merece por su extraordinario trabajo. Quien conozca mínimamente lo que ese trabajo supuso en el pasado en nuestro país, debe rendir tributo de admiración y elogio a la presencia y sentido del deber de los agentes de extensión agraria en nuestra vida rural.

Ese conocimiento de las nuevas tecnologías por el mundo rural permitió un aumento considerable de la producción, la cual se vio también facilitada por la adquisición de esos nuevos medios técnicos gracias a la llegada del crédito a la agricultura, que facilitó así la adquisición de las nuevas tecnologías que incorporaban las innovaciones de las que dependía el aumento de la productividad. Esa oferta del crédito necesario para la modernización

de la agricultura se vio muy favorecida en España por la existencia de diversas instituciones y mecanismos que propiciaban su utilización. Quizás aquí se pecó más bien por exceso que por defecto, dadas las condiciones extraordinariamente favorables en que el crédito fue ofrecido al campo español. Con ese doble apoyo de la extensión rural y la financiación agraria, la capitalización del campo español ha sido —en la etapa 1970-1990— tan importante como rápida. La sustitución de la tracción animal por la mecánica y la revolución química —con el uso masivo de semillas selectas y bien tratadas, de fertilizantes y tratamientos fitosanitarios— constituirían capítulos decisivos en la mejora de las producciones que España viviría con algún retraso respecto de las registradas en Europa, pero con la misma consecuencia: el aumento de la oferta agraria. Si del lado de la oferta se reducía el *problema de los alimentos,* del lado de la demanda la conocida Ley de Engel actuaría inexorablemente, al disminuir el porcentaje que los alimentos frescos y los productos alimenticios elaborados significaban en el consumo total, pues éste disminuiría en la medida en que aumentaba el del PIB por habitante y, con él, el desarrollo de la sociedad. De nuevo, aquí España no sería diferente. Los datos disponibles, que este número de PAPELES ofrece, permiten comprobar la validez de esta relación económica, que corrobora para España la reducida elasticidad-renta de los productos alimenticios.

La confluencia de ese doble comportamiento de la oferta y la demanda de productos alimenticios con la garantía incorporada en el sostenimiento de los precios agrarios produciría su consecuencia inevitable: la tendencia a la acumulación de excedentes que no encontraban salida en los mercados porque las fuerzas de la oferta, dinamizadas por el progreso técnico, han puesto en los mercados más cantidad de algunos productos de la que la demanda estaba dispuesta a consumir. La gravitación de estos excedentes dificulta el sostenimiento de los precios agrarios y convierte en explosiva cualquier decisión que no sea la de aceptar su ajuste a unas condiciones de mayor oferta y menor demanda relativas.

Las cinco disfuncionalidades de la vieja PAC

Esta es la primera y principal de las disfuncionalidades de la vieja PAC de Stressa: la creación del *problema agrario,* planteado, paradójicamente, por la solución del previo *problema de alimentos.* Los números que expresan ese problema nos los ofrece el documento comunitario de reflexión sobre la PAC: entre 1973 y 1988, la producción agraria europea aumentaba el 2 por 100 anual acumulativo, mientras el consumo crecía el 0,5 por 100 anual acumulativo. La consecuencia de esta disparidad han sido los excedentes acumulados: los lagos de leche y vino y las montañas de mantequilla que constituyen —como ha afirmado Jobs Conrad— el signo externo de la disfuncionalidad de la PAC, la cual ha tenido que buscar las soluciones a la incompatibilidad de precios y producciones con la ayuda del presupuesto comunitario, que filtraba esos excedentes, con pérdida, en el mercado internacional, originando tensiones entre la CE y sus socios comerciales, tensiones de las que ha sido censor y altavoz privilegiado la Ronda Uruguay del GATT, con la voz crítica e implacable de Estados Unidos y el grupo CAIRNS personalizada en el director general del GATT, Arthur Dunkel.

La segunda disfuncionalidad de la vieja PAC se refiere al medio ambiente (una crítica que revela la preocupación por un objetivo que va a convertir en prioritario la definición de la nueva PAC). La intensificación de los cultivos ha conducido a una explotación abusiva de la naturaleza, a una contaminación excesiva del agua y a una degradación de la tierra. Y, paradójicamente, también a un abandono contraproducente de la tierra, a su despoblamiento y desertización, sin que esa pérdida del espacio se considerase como problema por no ajustarse a la explotación lucrativa del suelo, la única protegida por la política de precios de la vieja PAC.

La tercera disfuncionalidad denunciada de la vieja PAC de Stressa es la injusticia de sus resultados. Porque una cosa es proteger a la agricultura para sostener un nivel digno de rentas y otra proteger, *de facto,* a un grupo minoritario de agricultores que se benefician de las ayudas del órgano de intervención de precios (FEOGA). La aplicación de una política de precios igual para todos beneficiará más, ciertamente, a las mayores explotaciones, bien equipadas y muy competitivas, y no a las pequeñas explotaciones. El hecho revelador, ofrecido por el documento de reflexión, de que el 80 por 100 de las ayudas se haya dirigido al 20 por 100 de las explotaciones demuestra lo lejos de la equidad que está la protección encauzada por una política de precios. Mientras esto sucedía, el poder adquisitivo de los agricultores apenas ha mejorado en el período 1975-89, a pesar de que la población agrarias se ha reducido en un 35 por 100.

La alta carga presupuestaria de la vieja PAC constituye la cuarta de sus disfuncionalidades, en opinión del documento de reflexión, opinión reiterada en múltiples manifestaciones críticas anteriores. El hecho de que, entre 1975 y 1990, el presupuesto del FEOGA-Garantía se haya multiplicado por 2,7, en términos reales, expresa una dinámica extraordinaria del gasto, tanto más importante si se considera que la población activa y la renta agrarias se han reducido entre esos años.

Los preocupantes datos socio-estructurales del sector agrario fundamentan la quinta disfuncionalidad de la PAC, según el documento de reflexión comunitario. Son hoy agudas las diferencias de renta *per capita* entre regiones (de 1 a 3). Subsisten las diferencias en las dimensiones medias de las explotaciones (de 4 a 65 hectáreas), una parte apreciable de la población que permanece en las faenas rurales lo hace a tiempo parcial (1 de cada 3 agricultores), y el envejecimiento de la población agraria es preocupante (más de la mitad de los agricultores tienen una edad superior a los 55 años).

La llegada de las primeras medidas correctoras de la vieja PAC...

Esas disfuncionalidades de la vieja PAC no constituyen un hecho sorprendente descubierto a comienzos de 1991 por la perspicacia de la Comisión y la agudeza de Ray Mac Sharry, Comisario de Agricultura europeo. Recogen opiniones críticas antiguas que ya habían inspirado decisiones comunitarias: el *Libro Verde* de 1985 y las medidas correctoras de 1988. Estas últimas incorporaban —como tratamiento a los problemas creados por el ajuste agrario de la PAC— dos decisiones: las medidas de los estabilizadores y las denominadas medidas conexas. Los estabilizadores agro-presupuestarios pretendían lograr tres objetivos: bajar los precios cuando las pro-

ducciones superasen determinados niveles, aumentar la participación de los productores para la financiación de los gastos, y reducir las garantías ofrecidas por la intervención. Las llamadas medidas conexas trataban de actuar en distintos frentes: reduciendo la producción, favoreciendo la extensificación de los cultivos, propiciando la jubilación anticipada de los agricultores y ajustando, en fin, los precios de tal manera que pudiesen modularse para que favoreciesen a los pequeños agricultores.

...y su insuficiencia

Esa experiencia reformadora se juzga críticamente por el documento de reflexión sobre la PAC, sentando tres conclusiones: los estabilizadores no han reformado la PAC como se precisaba; la política de precios y la ayuda del FEOGA, al relacionarse con el volumen de producción agraria, han favorecido su crecimiento; y la extensificación del cultivo y las llamadas medidas conexas han recibido una atención marginal, por lo que no han actuado de forma completa y eficiente.

Los nueve objetivos de la nueva PAC

Este preludio crítico del documento de reflexión de la vieja PAC concluye en una afirmación condenatoria: los mercados agrícolas están desequilibrados, su futuro no puede garantizarse y los problemas del ajuste agrario no se han resuelto. Es necesaria una revisión profunda de la vieja PAC, porque ésta no se adapta a la situación de la agricultura en los años noventa. De ese principio general arranca la definición de lo que el documento de reflexión denomina *los objetivos de la nueva PAC*. Son los nueve siguientes:

1) Afirmación del cuádruple papel de la agricultura en la Europa actual: mejorar la competitividad de sus producciones; frenar la salida de los agricultores, dada la limitada capacidad de absorción de los restantes sectores productivos en la actual situación; afirmar los valores del mundo agrario, favoreciendo su conservación, y destacar la función de la agricultura en favor del medio ambiente. Estas tres últimas funciones son las que se definen en el párrafo más citado del documento de reflexión que expresa los objetivos de la nueva PAC: «Es necesario mantener un número suficiente de agricultores en la tierra. Esta es la única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de agricultura familiar que es expresión de un modelo de sociedad. Para ello, es necesaria una política activa de desarrollo rural, y esta política no podrá realizarse sin agricultores».

2) A partir de ese criterio, la política agraria debe reconocer y favorecer el desempeño de una doble función en la agricultura: la agricultura competitiva con finalidad productiva (tradicional) y la agricultura medioambiental, subvencionada parcialmente y no competitiva.

3) El desarrollo rural no debe depender sólo de la política agraria. Debe ser asistido por la política económica para mantener la población rural y la economía de las regiones rurales. La utilización de los fondos estructurales debe desempeñar un papel destacado con este propósito.

4) El equilibrio de los mercados, evitando los excedentes, debe constituir un objetivo básico de la nueva PAC.

5) Defensa de la *extensificación* de los cultivos como remedio de los excedentes, defensa del medio ambiente y oportunidad de ofrecer productos alimenticios de calidad.

6) La *competitividad* de los productos agrarios debe ser un objetivo irrenunciable de la nueva PAC.

7) Los principios de organización de la producción comunitaria de la vieja PAC continuarán vigentes: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

8) La solidaridad financiera debe reformar el criterio de protección del precio y conseguir una *modulación* de los precios en favor de las pequeñas explotaciones, así como la *práctica de ayudas directas* en razón de la superficie o el número de cabezas de ganado.

9) Deben utilizarse ayudas en caso de la imposición de cuotas a la producción o de retirada de tierras en cultivo.

El documento de reflexión concluye insistiendo en la competitividad como criterio informador de la PAC y expresando las orientaciones productivas para los distintos sectores.

Las incertidumbres del cambio de la vieja PAC: Su crisis...

La publicación del documento de reflexión ha abierto una etapa peculiar de la PAC, caracterizada por una preocupante incertidumbre, derivada de la crisis de organización del mercado de la vieja PAC, y de la falta de aceptación y plena aplicación de los criterios de la nueva PAC. El mundo agrario vive hoy con una conciencia compartida la crisis de la vieja PAC, por una parte, y la confusión y el temor creados por el cambio de criterios que apunta hacia una nueva PAC, por otra.

...y las negociaciones de la VIII Ronda del GATT

Este temor de la reforma de la PAC parte, sobre todo, del carácter radical de los cambios que puede sufrir su contenido, así como de la rapidez de éstos, derivados de la Ronda Uruguay del GATT. Esos dos hechos están tan relacionados que resulta imposible separar el momento que vive la reforma de la PAC de los resultados de la VIII Ronda del GATT. Las cuatro áreas en que se ha dividido el contencioso agrario planteado por la VIII Ronda del GATT afectan totalmente al contenido de la PAC. En efecto, la configuración de los mercados agrarios debería obedecer —según la Ronda del GATT— al cumplimiento de cuatro exigencias: 1.ª) Arancelización del comercio, en cuya virtud el acceso a los mercados debería lograrse con el pago de los derechos arancelarios en que deberían convertirse *todas* las limitaciones existentes a la importación. La reducción de los niveles de protección arancelaria debería seguir a la arancelización de las condiciones de comercio. 2.ª) Supresión de las subvenciones a la exportación, iniciándola con una reducción del 20 por 100 para 1999. 3.ª) Revisión de las ayudas nacionales a la producción agraria, que se dividirán en tres grupos: «verde» (las autorizadas), «ámbar» (las revisables) y «rojas» (las prohibidas). 4.ª) La reforma de las disposiciones sanitarias y fitosanitarias del comercio de productos agrarios. Esas cuatro exigencias del GATT, para definir un nuevo marco del mercado agrícola mundial, afectan de lleno a la vieja PAC y

reclaman su reforma. Las preguntas de cómo y hasta cuándo —es decir, el contenido y el tiempo de adaptación de la PAC— resultan decisivas, y hasta hoy (mediados de abril de 1992) no se ha llegado a un acuerdo, lo que no significa que, bajo presión política al máximo nivel, no se logre en fechas próximas.

Entretanto, la reforma de la PAC ha continuado su curso y ya se han incorporado algunos cambios a lo largo de las líneas básicas anunciadas en el documento de reflexión. Esta situación ha abierto una crítica tanto a los principios a los que responde la nueva PAC como a su concreción en los sectores productivos que, por ahora, se han visto afectados.

Las críticas a los principios de la nueva PAC

La primera de esas orientaciones críticas —la referida a los principios de organización de la nueva PAC— ha utilizado diversos argumentos estimables: 1.°) La contradicción de los objetivos de la nueva PAC. Tres son los objetivos contenidos en el documento de reflexión que parecen contradictorios: *competitividad, extensificación de los cultivos y mantenimiento de un número elevado de agricultores.* Una agricultura competitiva reclama la disminución de la población rural. La extensificación de los cultivos sólo puede lograrse, en una agricultura competitiva, aumentando la dimensión de las explotaciones, lo que no permite el mantenimiento de la población rural. Ese mantenimiento quedaría, así, confiado a la agricultura medioambiental, a la que no podría pedírsele competitividad. Sus menores ingresos reclamarían la práctica de las correspondientes subvenciones, que deberían ser importantes para posibilitar su subsistencia. 2.°) El apoyo presupuestario de la nueva PAC sería, así, decisivo para posibilitar la fijación de la población rural y su coste, que, según las estimaciones realizadas, sería superior al coste actual de la vieja PAC (en torno a más del doble). Esa subsidiación presupuestaria debería contar con garantías temporales. No se puede decidir una dependencia del presupuesto dejando a quienes perciben las subvenciones sometidos a los riesgos e incertidumbres que acompañan a la discusión anual presupuestaria. 3.°) La complejidad burocrática del sistema de ayudas precisa un listado de todos los agricultores comunitarios, con detalle de su producción vendible, superficie cultivada y animales en producción, para atribuir las ayudas directas por el nuevo sistema de la PAC. Evitar los fraudes que abren estas actuaciones reclama un intervencionismo burocrático que difícilmente puede resultar eficiente. 4.°) Los efectos de la nueva PAC sobre las explotaciones agrarias pueden ser paradójicos e importantes: las explotaciones pequeñas perderán las garantías de precio de sus producciones, que serán compensadas por ayudas directas; las grandes explotaciones deberán competir a precios internacionales, lo que no podrán hacer si no cuentan con tecnificación y recursos suficientes; las explotaciones de tamaño y eficacia medios se verán, así, en peor situación y serán condenadas, probablemente, al abandono. La nueva PAC decretaría, de esta manera, la supervivencia de las pequeñas explotaciones, por ayuda directa, y de las mayores, por su mayor productividad. 5.°) El documento de reflexión afirma que se mantendrán los principios básicos de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. ¿Cómo mantener la preferencia comunitaria sin el apoyo del precio umbral y los *prelévements* (exacciones variables)?

Las críticas a las decisiones concretas de la nueva PAC

A esas críticas generales se han añadido las dirigidas a las concreciones que, por ahora, ha recibido la nueva PAC. Estas críticas concretas se manifiestan en varios extremos importantes: 1.°) Se trata de una *reforma parcial,* que realiza una discriminación entre las distintas producciones agrarias. En efecto, la reforma se centra en los subsectores de cereales, semillas oleaginosas y proteaginosas, leche, y carnes de vacuno y ovino. Se excluyen importantes subsectores de la agricultura mediterránea (vino, aceite de oliva, frutas, hortalizas y algodón). 2.°) La reforma es, además, *asimétrica,* porque contiene dos modelos diferentes: el de los subsectores sometidos a la competencia de precios internacionales (se reduce para ellos la protección en frontera), con compensación ulterior de subvenciones directas, y el de los subsectores que continuarán contando con las cuotas de producción que aseguran la restricción cuantitativa para preservar un espacio europeo de precios elevados frente al exterior. La coexistencia de esas dos organizaciones de mercado origina evidentes agravios comparativos en las distintas agriculturas regionales. 3.°) Los criterios para la concesión de las ayudas directas tratarán de compensar con la subvención anual (sea a la hectárea o a la cabeza de ganado) la pérdida de ingresos por los menores precios, o las disminuciones de cuotas en cereales y semillas oleaginosas. El cálculo de las primas se efectuará a escala regional, y será proporcional a los rendimientos de cada zona «homogénea» con base en los datos promedios de rendimiento, lo que perjudicará a los mejores agricultores de cada región en el caso de los cereales. Las ayudas directas e iguales para todas las semillas oleaginosas beneficiarán a la colza (por sus menores precios en el mercado mundial), perjudicando a los cultivos de girasol (de menores rendimientos y mayores precios). En los casos de la leche de vaca y de la carne de vacuno, se favorecen las explotaciones dependientes de la tierra, excluyendo las explotaciones y cebaderos intensivos, en los que la economía agraria española ha realizado esfuerzos importantes de capitalización. El criterio para el cálculo de las primas al ganado ovino y la limitación excesiva del número de ovejas por explotación con derecho a la percepción de las subvenciones vuelven a perjudicar a la ganadería española.

¿Qué hacer frente a la nueva PAC?

Las tendencias que hoy apuntan en el cambio del marco de referencia en que han venido operando en el pasado la agricultura y la alimentación europeas, así como la aparición de la nueva PAC, plantean al sector español un conjunto de problemas complejos, reclamando la definición de una estrategia para la política agraria española de la que depende dramáticamente su futuro. Bajo los expresivos epígrafes «El mundo rural en peligro» y «La situación y perspectivas de la producción rural», el trabajo de **Jaime Lamo de Espinosa**, **José María Sumpsi** y **Carlos Tió** trata de llamar la atención de los lectores de este número de PAPELES hacia esas cuestiones decisivas de la adaptación y modernización del sector agrario en España, que hacen necesario ese mundo de mayor competencia a que nos va a llevar —nos está llevando ya— la marcha de la historia.

La falta de información y el descontento de un mundo agrario endeudado y con baja renta

Hay que afirmar —como revelan con claridad el ambiente que hoy se vive en el mundo rural y sus recientes manifestaciones de desmoralización y airado descontento— que, frente a esas tendencias de cambio que proclaman todos los datos disponibles, y que manifiesta la propia —aunque vacilante— evolución de la PAC, la política agraria del país no ha ofrecido un *documento de reflexión propio* que manifieste a qué criterios debería responder una estrategia nacional que orientase, de la mejor manera, nuestras producciones, y transmitiese al mundo de la agricultura y la alimentación una información a la que atenerse para evitar su actual desconcierto y desmoralización. Nunca —afirman, con razón, en su trabajo **Jaime Lamo de Espinosa**, **José María Sumpsi** y **Carlos Tió**— nuestros agricultores habían vivido una etapa semejante de desconcierto. Después de haber acometido importantes inversiones para modernizar y aumentar la productividad de sus explotaciones —que han endeudado al campo español hasta el 86 por 100 del valor añadido bruto de la producción agraria—, con incitación y ayudas de la propia Administración pública, resulta que lo que producen carece de mercado, que se les dice que tienen que producir menos y que deben extensificar sus cultivos, que se les subvenciona por permanecer en un mundo rural empobrecido en el que deben continuar presentes para conservar la naturaleza y preservar una civilización milenaria. Ellos perciben que esos mensajes, contradictorios con el ejercicio de su profesión, en la que habían creído para cumplir su función de producir más, carecen de sentido. Los agricultores viven esa crisis de su papel tradicional con una renta que no alcanza —por el juego de los precios relativos de la industria, la construcción y los servicios— más del 40 por 100 de la que se disfruta en los demás sectores. No puede extrañar que en estas condiciones, el desconcierto y el desánimo hayan ganado al campo español.

La urgente necesidad de un informe oficial del MAPA sobre el presente y el futuro de la agricultura

Es el reconocimiento de esta realidad el que reclama su superación, que tiene que venir de la toma de conciencia expresa de esos problemas de nuestra agricultura por la Administración pública. *¿No existe la posibilidad de disponer de un documento oficial que transmita la información que, angustiosamente, reclama el campo español sobre las líneas a las que la política agraria va a ajustar su comportamiento en el futuro?* La reconocida competencia técnica del equipo directivo del MAPA y la existencia en el país de competentes economistas y técnicos en agricultura —como nunca había habido en el pasado— son las que permiten la realización de ese informe de situación y avalan su posible calidad, un informe que los agricultores y la economía del país necesitan de forma apremiante. No puede dejarse al campo español en la desinformación que hoy padece, que no producirá otra consecuencia que la extensión del pesimismo estéril, la manifestación y la protesta con las que, ciertamente, no se ganará el mejor futuro para la comprometida situación presente de los agricultores.

Los elementos de una estrategia agraria frente al futuro

En tanto ese documento informativo oficial llega, se debe afirmar que los trabajos de investigación de nuestros economistas agrarios han ofrecido ideas valiosas para inspirar la estrategia de la política agraria que España necesita. Refiramos algunas de las que traen a nuestra atención las colabo-

raciones de este número de PAPELES. Presentaremos al juicio de los lectores las cinco consideraciones siguientes:

Atender a las dos agriculturas: competitiva y medioambiental

• Cualquier intento de definir una política agraria en España en el momento actual tiene que admitir una división entre la *agricultura competitiva,* que debe interpretar un agricultor eficiente, con plena dedicación y con el objetivo de alcanzar costes y precios competitivos en el contexto de la liberalización comunitaria, y la *agricultura medioambiental,* con propósitos diferentes: mantenimiento de la población agraria para ocupar el espacio y conservar el medio ambiente, evitando la despoblación y la desertización; una agricultura que no va a poder vivir de los ingresos del cultivo de la tierra, que deberá obtener ingresos complementarios de la prestación de servicios (agroturismo, turismo rural y otras actividades) y que tendrá que ser subvencionada para el desempeño de esas funciones en las que deberá obtener —además— el apoyo de una política de desarrollo rural bien programada.

Esa diferenciación de las dos agriculturas —competitiva y medioambiental— debe informar el contenido de la política agraria. No basta sólo con diferenciar esas dos agriculturas. Es preciso arbitrar las medidas operativas que permitan a los agricultores que las atienden lograr sus distintas finalidades.

Los objetivos de la agricultura competitiva...

• La adaptación de la agricultura competitiva a las tendencias liberalizadoras intra y extracomunitarias reclama la práctica de una *política de ajuste* con la que lograr su modernización y la ganancia relativa de su presencia en el mercado comunitario. La agricultura española ha realizado, en la etapa 1959-1990, un ajuste importante y clásico de su actividad. La población activa agraria se ha reducido en tres millones de efectivos, situándose, al final de esa etapa, en un 11 por 100 de la población activa total. Esa menor población activa agraria ha aumentado espectacularmente su productividad: el producto agrario se ha multiplicado por 1,5 de 1970 a 1990 y la tasa de crecimiento anual de la productividad en esa etapa ha sido del 6,5 por 100 anual acumulativo. Las causas de ese aumento de producción y productividad se encuentran en el éxodo rural y en una mayor capitalización pública y privada, así como en una tecnificación de los cultivos con utilización masiva de nuevas semillas, de fertilizantes y pesticidas que han elevado las compras del sector agrario fuera del mismo desde el 30 por 100 hasta el 45 por 100 de la producción final agraria. También ha colaborado en ese ajuste de la producción agraria la reducción del número de explotaciones agrarias, que ha permitido ampliar la superficie agraria útil (SAU).

...completar el ajuste agrario...

El ajuste de la agricultura española, sin embargo, *no ha sido completo.* Nuestra población agraria es aún la mayor de Europa —con excepción de Grecia, Portugal e Irlanda—, y el ajuste productivo realizado presenta defectos importantes, denunciados por nuestros economistas agrarios, sobre los que deberían fijar su atención las medidas de la política agraria española: dimensión reducida de las explotaciones, falta de agricultores profesionales con plena dedicación, frente a la proliferación de la agricultura a tiempo parcial, y defectos en el asociacionismo agrario. La información disponible permite comprobar que los dos componentes del ajuste agrícola clásico —el éxodo rural y el abandono y concentración de explo-

...y realizar la necesaria política de reestructuración de las explotaciones

taciones— no han discurrido al mismo ritmo en España. La dimensión alcanzada por las explotaciones es muy reducida en nuestro país: 16 hectáreas de SAU, una cifra alejada del tamaño medio en los países centrales de la CE. La importancia de esa reducida dimensión de las explotaciones obliga a conceder una atención prioritaria a la *política de su reestructuración*. En efecto, sin una reestructuración suficiente y rápida, seguirán registrándose las negativas consecuencias de la dimensión reducida de las explotaciones para el crecimiento de la productividad. Porque es la escasa dimensión de las explotaciones la que impide hoy la aplicación de la mejora de la innovación tecnológica y la capitalización de la agricultura competitiva, y es, también, esa dimensión reducida la que ha provocado una intensificación en la utilización de los restantes factores (agua, abonos, insecticidas, plaguicidas), con daño para el mejor aprovechamiento de nuestros acuíferos y la conservación del medio ambiente. También es esa dimensión reducida la que origina un desequilibrio en la utilización del trabajo en aquellas regiones en que es mayor el número de explotaciones sobrantes en relación con el trabajo sobrante.

Las medidas integrantes de la política de reestructuración

La *política de reestructuración* constituye —por todo ello— la premisa principal que condiciona el futuro de la agricultura competitiva en España. Definir los elementos integrantes de esta política de reestructuración debería constituir un objetivo fundamental de la política agraria española. Pronunciarse sobre los elementos constitutivos de esta política resulta fundamental para definir y clarificar el futuro de la agricultura competitiva. El transcurso pasivo del tiempo no va a resolver los problemas. De ahí la necesidad de actuar con energía a la que invitan a la política agraria bastantes de nuestros economistas y técnicos; en particular, actuando sobre el mercado de la tierra, cuyos precios obstaculizan, si es que no impiden, el aumento de la dimensión de las explotaciones al detraer la oferta de la tierra de sus usos productivos. Esa actuación clave de la política agraria sobre la dimensión de las explotaciones debería completarse con la aplicación de aquellas medidas que favorezcan la presencia de jóvenes agricultores con plena dedicación, y de aquellas otras que contribuyan a la mejora de las cooperativas y el asociacionismo agrario. Sobre todos estos aspectos de la agricultura competitiva, el lector encontrará propuestas y observaciones más detalladas y concretas en el trabajo de **Jaime Lamo de Espinosa**, **José María Sumpsi** y **Carlos Tió**, a las que les remitimos; pero lo que, desgraciadamente, no encontrará es un pronunciamiento y un compromiso de nuestras autoridades, porque la política agraria, ante esos graves problemas de los noventa —ajuste agrario, reestructuración productiva, decisiones frente al precio de la tierra, fortalecimiento del agricultor profesional, potenciación del movimiento cooperativo y asociacionismo agrario— no se ha manifestado con la decisión y claridad que el campo español reclama.

La agricultura medioambiental: su indispensable programación

• Si se necesita una política agraria comprometida y reductora de incertidumbres para ganar el futuro de la agricultura competitiva, la llamada *agricultura medioambiental* necesita —aún en mayor medida si cabe— esa programación que ayude a construir su futuro. Se trata de una agricultura cuya finalidad y organización hay que explicar al agricultor, que no la

puede recibir bien, y menos con mensajes distantes desde la lejanía de Bruselas o de Madrid. Este tipo de agricultura no se puede organizar con la clase de subvenciones propuestas por la PAC, que crean en el agricultor que las disfruta una mentalidad de subsidiado o de «caza-recompensas», bien opuesta a la necesaria para favorecer la organización de esa agricultura conservadora del espacio y del medio ambiente y oferente de nuevos servicios. Puede asegurarse que sin una programación cuidadosa del desarrollo regional, y sin la asistencia técnica y económica de las autoridades responsables de la política agraria, esa agricultura medioambiental no será otra cosa que un motivo de protesta y amargura para el agricultor, o una oportunidad de percibir subvenciones sin sentido. ¿No cabría comprometer aquí esas actuaciones favorecedoras del desarrollo forestal que sugieren nuestros técnicos, las dirigidas al fomento de las actividades terciarias y economía del ocio, y las que propicien una mejora en el medio ambiente? Es imposible que esta agricultura nueva nazca y se asiente en el país sin una interpretación activa de la política agraria nacional y comunitaria.

La financiación agraria: la evaluación y programación de sus recursos

• Punto destacado de las dos agriculturas —la competitiva y la medioambiental— es el de su *financiación*. Sobre este punto convendría disponer, al menos, de unas proyecciones financieras que sondeasen los valores posibles de las atenciones a los distintos programas y los dieran un orden de prioridad, porque resultará imposible lograr algo en las dos agriculturas sin optar por determinadas actuaciones para conseguir una eficiencia en la utilización de los limitados fondos disponibles.

La información sobre la PAC y el GATT a los agricultores

• Los acontecimientos decisivos que se avecinan para la agricultura española se producirán en dos campos: las negociaciones del GATT, condicionantes del curso y ritmo de la PAC, y la propia PAC, con su doble contenido de variar el sistema y modo de protección de la agricultura, y definir una estrategia favorecedora de una agricultura que haga posible usos de la tierra distintos de los destinados a la producción agraria. La importancia para la agricultura española de lo que suceda en estos dos campos es tal que aquélla tiene derecho a conocer la postura de la política agraria, y a recibir una información precisa y puntual sobre su evolución. Dos condiciones que hoy no se cumplen; falta ese conocimiento del compromiso del gobierno frente a las negociaciones del GATT, no se cuenta con una apreciación crítica realizada por el gobierno de la PAC, y la política de información es manifiestamente mejorable.

La urgente necesidad de una política agraria

Cualquier análisis de los problemas del sector productivo agrario español deja en quien lo realiza el sabor amargo de la preocupación por un futuro para el que existen numerosos problemas condicionantes y al que no se facilitan las posibilidades para ser construido con fortuna. El mundo agrario da ocupación en España a más de un millón de personas (el 11 por 100 de nuestra población activa); la extensión de su territorio, que duplica esa media de la población activa agraria, es nada menos que el 64 por 100 de la España peninsular. Quiere ello decir que la dimensión humana y espacial del problema agrario le concede una importancia que obliga a la definición de esa política agraria con la que defender su suerte. El propio desarrollo

económico del país necesita la definición y el compromiso de una política agraria que aproveche, con diligencia, el tiempo disponible para tratar de no perder —y, en lo posible, mejorar— las posibilidades productivas del sector agrario español en el contexto de la liberalización intracomunitaria que nos aguarda, y de la extracomunitaria que tememos.

LA COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA COMO CONDICIONANTE DE SU FUTURO

La situación del sector industrial: elementos para una preocupación sobre su futuro

La industria española vive hoy bajo los efectos contradictorios de una brillante recuperación, interpretada de 1985 a 1990, y los cortos resultados de 1991, que han señalado el fin de un ciclo expansivo y el comienzo de una nueva etapa. La caída en el ritmo de desarrollo de la producción industrial, la práctica paralización de las inversiones en la industria, la odiosa reaparición de las reconversiones industriales, de la que ofrece un claro testimonio el conjunto de acontecimientos del año 1991, no constituyen, ciertamente, las mejores noticias para una industria que, como la española, tiene que afrontar la competencia que se deriva del mercado interior europeo, situado en el horizonte visible y comprometido de diciembre de 1992.

De cara a esa competencia comunitaria, dos datos más perfilan la delicada posición del sector industrial. El primero de ellos es el deterioro de los beneficios empresariales en los ejercicios de 1990 y 1991 y, consecuentemente, la detención del saneamiento financiero y la autofinanciación de las empresas que se había registrado en la fase de recuperación de la economía española (1985-1990), un deterioro derivado del aumento de los costes laborales unitarios y de los costes financieros que no han podido trasladarse en precios mayores, por el carácter comercializable de sus producciones que establece la competencia europea. El segundo dato es el que suministra el aumento observado de la penetración de las importaciones de productos industriales, que facilita la pérdida de la competitividad acumulada de los bienes nacionales frente a los importados y que daña la capacidad productiva de la industria. Es evidente que el desarrollo simultáneo de las exportaciones industriales en 1991 constituye un dato favorable en este panorama, pero no lo es menos que no resulta plenamente tranquilizador para avalar un afianzamiento firme de la producción española en el exterior, dadas las causas coyunturales en que se ha apoyado (reunificación alemana, debilidad del mercado interno). Frenada la capitalización de las empresas industriales y afirmada la pérdida de competitividad de sus producciones, el futuro de la producción industrial se halla gravemente comprometido.

El diagnóstico de los problemas industriales: los motivos de la elección de su ponente

¿Dónde residen las causas de estos indicadores de debilidad de nuestra producción industrial y cuáles son sus problemas básicos en los años noventa? Contestar a esta pregunta ha sido el propósito de la invitación que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA realizó al profesor **Julio Segura**, una elección avalada por la larga dedicación y conocimiento con el que contaba de nuestro sector industrial, atestiguados por su dilatada trayectoria profesional, vinculada en gran parte a sus trabajos en la Fundación Empresa Pública, en la que ha contado con colaboradores y discípulos muy valiosos

en cuya compañía ha investigado aspectos fundamentales de nuestra producción industrial: los rasgos de la estructura inter-industrial española y el cambio técnico, la evolución de los sectores productivos de la industria en las etapas claves del desarrollo de los años sesenta y la crisis de los setenta, y las consecuencias y efectos de la crisis energética. Todas esas investigaciones, que cubren un programa ambicioso de trabajo, se han difundido a través de distintas publicaciones que han constituido, para los economistas y la propia política económica del país, términos de referencia obligados de lectura. Esa trayectoria profesional la culminaría el profesor Segura con su reciente discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, dedicado al tema de «La industria española y la competitividad». No puede extrañar, por tanto, que PAPELES eligiera como cronista de los problemas de la industria española en el fin de siglo a **Julio Segura**, que aceptó nuestra propuesta, invitando a acompañarle como colaborador a **Arturo González Romero**. Como en el tratamiento de los otros sectores productivos, el análisis de los problemas de la producción industrial se acompaña, además, en este número de PAPELES, de un conjunto de notas de gran interés sobre las cuales intentaremos apoyar algunas observaciones en esta introducción editorial para reclamar la atención de nuestros lectores.

Las seis características acumuladas por el sector industrial a través de sus cinco etapas históricas

Un diagnóstico de la situación actual de la industria española tiene que basarse en las características acumuladas a lo largo de las cinco etapas históricas que pueden diferenciarse en su recorrido: la de la industrialización autárquica y el crecimiento protegido al margen de la competencia internacional (1941-1959); la de su tímida y parcial apertura al exterior (1959-1975); la década crítica y la tardía aplicación del proceso de su reconversión (1975-1985); la fase de recuperación de la economía española y de la producción industrial (1985-1990), y el final de ese ciclo expansivo anunciado en 1990 y afincado con la atonía de la demanda en 1991. El repaso de las características de esas cinco etapas de la industria española ocupa la parte central de la crónica de **Julio Segura** y **Arturo González Romero** que publica este número de PAPELES, y que permite inventariar el conjunto de problemas de carácter estructural de la baja competitividad relativa —la gran debilidad de la industria española— que se resumen en los seis puntos siguientes:

1. La herencia del pasado se manifiesta, en primer término, en la escasa dimensión de la empresa española, atestiguada por el hecho bien conocido —y cuya importancia acentúa, también, la interesante nota del profesor **Myro** incluida en este número de PAPELES— de que las empresas de 1 a 9 empleados ofrecen ocupación en nuestro país al 24,5 por 100 de la población (frente a un 11,1 por 100 en la CE), mientras que las de menos de 500 empleados suponen el 89,3 por 100 de la ocupación industrial en España, frente al 57,1 por 100 en el conjunto de la CE. Esta característica constituye un pasivo importante de la industria española, que dificulta la realización de las economías de escala, de alcance y de experiencia exigidas por las nuevas tecnologías y por la mundialización de los mercados que impera en la moderna competencia industrial.

2. La carencia de empresas internacionales, que impide penetrar en de-

terminados mercados y traduce sus consecuencias en la débil posición negociadora de nuestras empresas en los mercados exteriores.

3. El nivel tecnológico deficiente, que acusan tanto los gastos reducidos en I + D como la deficitaria balanza tecnológica, lo que dificulta la presencia de nuestra industria en actividades estratégicas y señala una carencia que constituye la fuente más importante para reducir los costes productivos.

4. La reducida autofinanciación de las empresas industriales y los plazos inadecuados de su deuda (con financiaciones frecuentes del inmovilizado mediante la renovación de créditos bancarios a corto plazo), causas ambas de un elevado coste financiero unitario y de una acusada dependencia de la industria respecto de la banca, que ha pasado facturas elevadas a las empresas industriales, las cuales han terminado, en muchas ocasiones, en graves crisis productivas.

5. La escasa formación de la mano de obra y la falta de sistemas de formación interna, lo que, unido a un sistema educativo poco flexible, ha dificultado —cuando no impedido— la adecuación de la oferta y la demanda de conocimientos profesionales, afectando al coste y a la oferta de los distintos sectores industriales.

6. La deficiente infraestructura con la que el sector de la construcción en obra civil ha pasado sus costes a la industria, afectando a la localización industrial y a la oferta de productos industriales, dadas las deficiencias decisivas de transportes y comunicaciones.

La competitividad de la industria española y los elementos de una nueva política industrial...

Esos seis problemas no constituyen deficiencias aisladas, sino interrelacionadas entre sí y que ahogan la competitividad de la industria española, cuya solución debe atraer la atención de los agentes económicos y de la política económica del país. Por este motivo, la crónica de **Julio Segura** y **Arturo González Romero** trata de llevar la atención del lector hacia los elementos integrantes de una *política industrial* con la que mejorar esa reducida competitividad de nuestras producciones. Esa política industrial, orientada por el objetivo de una mayor competitividad, parte de un principio, exige el cumplimiento de unas condiciones y se manifiesta en tres campos diferentes.

...su principio...

El principio es la disconformidad con la actual política industrial española. Es evidente que, al pedir una política industrial, y dado que todo gobierno desarrolla activa o pasivamente una, si se solicita una *nueva política industrial* se está manifestando una disconformidad con la que, de hecho, hoy se practica.

...y sus dos condiciones

Esa *nueva política industrial* que favorezca la competitividad ha de cumplir, en segundo lugar, con unas condiciones, y éstas son, fundamentalmente, dos. La primera consiste en atribuir la responsabilidad última de la competitividad a las empresas, y no a las instituciones públicas ni al gobierno. Como destaca, con razón, el trabajo de **Julio Segura** y **Arturo González Romero**, «a las autoridades económicas se les puede exigir que las condiciones generales en las que se desarrolla la actividad económica sean

adecuadas, que el diseño de las instituciones sea el mejor posible, que la estructura de incentivos de los agentes sea compatible con la mejora de la competitividad. Incluso, se les puede pedir que, en condiciones determinadas y de modo temporal, apoyen actividades específicas con recursos públicos. Pero no se les puede exigir que logren que las empresas tomen las decisiones que conducen a mejorar la competitividad y, menos aún, que suplanten a las mismas como agentes económicos. Por agentes económicos hay que entender aquí a los empresarios, ciertamente, pero también a los trabajadores y a los sindicatos en que se encuadran y que les representan». La segunda condición es la exigida por la competencia comunitaria, que elimina de las medidas de política industrial las tendentes a reforzar el proteccionismo comercial o el acceso a recursos públicos para sostener a empresas ineficientes y mantener empleos sin futuro. Esas políticas protectoras no pueden ni deben ser aceptadas, aunque puedan solicitarlas los agentes económicos —empresarios, sindicatos—, porque se trata de decisiones que no sólo conculcarían nuestros deberes comunitarios, sino (lo que es aún peor) alimentarían una política industrial ineficaz e injusta, con efectos negativos para el desarrollo del país que sólo agravarían los problemas que pretenden resolver. Como ha afirmado el profesor Segura, «no puede mantenerse la tradición, con amplio eco en nuestra historia industrial, en virtud de la cual los empresarios soliciten políticas industriales entendidas como ayudas indefinidas a su sector a cambio de nada y los trabajadores pidan que se mantengan abiertas las empresas a cualquier coste o que el sector público se haga cargo de empresas inviables».

Los tres campos de actuación de la nueva política industrial

Esa *nueva política industrial* que demanda el trabajo de **Julio Segura** y **Arturo González Romero** debe manifestarse en tres campos diferentes: en un conjunto de medidas macroeconómicas distintas de las hoy aplicadas; en políticas microeconómicas que, o no se han aplicado en absoluto en España o se ha hecho de forma parcial, pasiva o asistemática, y en una reforma del sector público industrial orientado por la competitividad.

Los componentes macroeconómicos de una nueva política industrial

Cuatro son los componentes de la *política macroeconómica* cuya utilización en España valora la colaboración a la que nos estamos refiriendo: la política cambiaria, la fiscal, la monetaria y la de rentas. La objeción que a la combinación de esas políticas se realiza parte de una crítica frontal a la combinación elegida o, de hecho, practicada de las políticas presupuestaria y monetaria, una combinación que han condenado todos los análisis efectuados por la economía española en los últimos años y que se ha expuesto con reiteración en las páginas de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Se trata del desequilibrio peculiar de nuestras políticas de estabilidad macroeconómica, caracterizadas por un predominio, no deseado ni buscado, de la política monetaria, que es consecuencia de la deserción de la política presupuestaria de sus deberes para mantener los equilibrios de la economía. El crecimiento del gasto público no se ha controlado por el Presupuesto, y en las contadas ocasiones en que se ha intentado frenar el ritmo del gasto, el ajuste ha afectado al componente de las inversiones públicas, demasiado limitado para lograr economías apreciables y el más costoso en

términos competitivos por las renuncias que su recorte supone para la construcción de infraestructuras, de las que precisa el desarrollo de la inversión privada en nuestra economía. Por otra parte, el intenso aumento de la presión fiscal no ha podido atender al crecimiento del gasto público, originándose así un déficit público continuado.

Una situación que ha obligado a que la política de estabilización se compusiera de una política monetaria estricta y de una política presupuestaria laxa, que no ha sido satisfactoriamente eficiente y que ha resultado económicamente costosa.

El indicador más expresivo de esa peculiar mezcla de nuestra política de estabilización lo constituyen nuestros elevados tipos de interés, que han producido una cascada de efectos negativos: han sofocado —y sofocan hoy—, con los crecidos costes financieros que ocasionan, a las inversiones privadas; atraen capital extranjero, con la presión subsiguiente sobre el tipo de cambio de la peseta, que se acusa en la competitividad de algunas exportaciones, y en especial en las de servicios (turismo); encarecen, en fin, la inversión pública en infraestructuras, dificultando la competitividad de nuestras empresas.

Una mejor combinación, pues, de política monetaria y fiscal sería la primera reforma de la política general de demanda para favorecer, mediante unos menores tipos de interés y un tipo de cambio de la peseta con menor apreciación, a la producción industrial.

¿Se debe ir más allá en la política de tipo de cambio para favorecer la competitividad de nuestra producción industrial? La respuesta que **Julio Segura** y **Arturo González Romero** ofrecen en este número de PAPELES es afirmativa, porque «existen razones reales para suponer que la peseta está sobrevalorada, lo que implica una carga adicional sobre la competitividad de la industria española». Una afirmación polémica que presupone que una devaluación de la peseta tendría efectos *duraderos* sobre la exportación, hipótesis que niega la experiencia española disponible, dada la indiciación de costes y rentas que padece nuestra vida económica, que exige la aplicación rigurosa de una política estricta de demanda para conseguir los efectos positivos que se pretenden con una devaluación sobre las exportaciones.

Finalmente, resulta claro que la aplicación de una política de rentas mejoraría la política macroeconómica actualmente aplicada, pero el pacto en el que se debe fundar —como convienen todos los análisis realizados sobre nuestra economía— está lejos de las posibilidades sociales y políticas actuales.

La necesidad de una política microeconómica

La primera línea de esa *nueva política industrial,* consistente en reformar la política macroeconómica, constituye una condición necesaria para favorecer la competitividad industrial, pero en manera alguna es suficiente. La política microeconómica de competitividad constituye una adición fundamental y urgente. A esa política microeconómica se ha referido con reiteración el profesor **Segura** en distintas publicaciones, y sobre su importancia insiste en su presente artículo con **Arturo González Romero**.

El esquema conceptual de la política microeconómica. Sus tres objetivos

Quizá la aportación más interesante de este trabajo para exponer los variados elementos que integran esa política industrial microeconómica sea el *esquema conceptual* al que debe ajustarse su contenido, y que permite ofrecer una visión integrada de la suma de heterogéneas medidas que componen dicha política. Este esquema conceptual parte de diferenciar los tres objetivos a los que tal política microeconómica trata de servir:

La reducción de costes y sus escenarios...

1.°) Reducción de costes, política en la que destaca, a su vez, la importancia de tres actuaciones:

...la innovación tecnológica y su difusión...

A) Fomentar la innovación tecnológica y su difusión en el tejido productivo industrial. El defecto de la política industrial aplicada ha sido aquí el que el esfuerzo realizado por la Administración pública para aumentar los gastos de I + D ha sido importante, pero los efectos de arrastre de ese mayor gasto público sobre el privado han sido reducidos. Los motivos de esa situación, quizá se encuentren en no considerar intérpretes de los gastos de I + D a las empresas privadas, permitiéndoles fomentar contratos con los centros públicos de investigación y favorecer —como propone el trabajo de **Rafael Myro**— la *cooperación entre empresas* con apoyo de la Administración pública. Los análisis realizados sobre los acuerdos de cooperación empresarial muestran que las empresas participantes aumentan, gracias a ellos, su capacidad de innovación y financiación, el acceso a nuevas tecnologías y mercados, favoreciendo la flexibilidad de su producción, su especialización y penetración en mercados exteriores. En esa misma línea de ganar eficacia a los gastos de I + D, el trabajo que publicamos apunta la posibilidad de lograr resultados mejores eligiendo los sectores estratégicos y no difuminando las ayudas en todos los sectores industriales.

...el logro de economías de escala y alcance...

B) Segunda y fundamental condición para reducir los costes empresariales es la de favorecer la consecución de economías de escala y alcance, lo que exige de la política industrial facilitar la concentración de capitales en la industria, conceder un trato fiscal favorable a las fusiones empresariales y propiciar la participación de empresas españolas en empresas que sean líderes mundiales en el sector productivo en el que operan.

...las reformas en el mercado de trabajo...

C) Un mejor funcionamiento de los mercados de factores productivos constituye una condición de decisiva importancia para facilitar la reducción de costes. Ese mejor funcionamiento debería afectar a los dos mercados fundamentales que es preciso reformar: *a)* El *mercado de trabajo,* que presenta cuatro deficiencias básicas en España: su segmentación según que la contratación de los trabajadores sea indefinida o temporal, segmentación que, unida al carácter corporativo de los sindicatos, lleva a concretar las peticiones dominantes en negociación colectiva en exigencias de mayores salarios, con perjuicio para el empleo, que recae sobre los trabajadores con contratos temporales; la centralización excesiva de las negociaciones salariales en condiciones demasiado exigentes para sectores y empresas en situación muy diversa; es también necesario mejorar el funcionamiento defectuoso del subsidio de desempleo y reformar el sistema de formación profesional. *b)* El *mercado de capitales* debería centrar su reforma en reducir el coste no competitivo de la financiación de las empresas, por los elevados tipos de interés que se derivan no sólo del déficit

...y la reforma del mercado de capitales

público, sino también del coste elevado de la intermediación financiera y la limitada competencia de las instituciones de crédito.

La mejora de transmisión de costes a precios:

2.°) La mejora de la transmisión de costes a precios, para que las reducciones logradas en los primeros se transmitan a los segundos. Tres actuaciones deberían integrar, a este respecto, los objetivos de la *nueva política industrial: a)* Llevar a cabo las reformas que liberalicen e introduzcan una competencia creciente en el sector de servicios. El encarecimiento continuo de los servicios externos contratados por las empresas industriales, y el efecto negativo para la producción industrial de los servicios de consumo sobre los salarios que pagan las empresas industriales, está imponiendo un coste prohibitivo al sector industrial, cuyos precios aumentan a unas tasas incluso inferiores a las de los países centrales de Europa (entre un 1 y un 2 por 100), mientras los precios de los servicios crecen a tasas de dos dígitos (13 por 100). *b)* En segundo lugar, es preciso evitar comportamientos estratégicos de las empresas que preserven sus precios de la competencia. La Ley de la Concurrencia de 1989 y la nueva configuración del Tribunal de la Competencia deberían ampliar y mejorar la disciplina de los distintos mercados. *c)* Es también posible y conveniente mejorar los criterios por los que se rigen los precios administrados y la tarificación de servicios públicos.

...por la liberalización y competencia en el sector servicios...

...por la práctica de una política generalizada de concurrencia y competencia...

...por criterios mejores en precios administrados

Los factores de competitividad distintos a precios y costes: su importancia

3.°) Políticas que influyen en otros factores distintos de la competitividad de la industria en precios y costes. Estas políticas deben operar sobre el contenido y difusión de la tecnología, las políticas de calidad, los servicios post-venta, el diseño a grandes clientes y la comercialización de los productos. Sobre la importancia de estos factores ha insistido especialmente —y con razón— el profesor **Segura** en distintos trabajos, además del que publicamos en este número, pero su perseverancia, en cuya motivación le asiste una opinión compartida por muchos análisis de nuestra economía, no ha sido hasta ahora capaz de informar totalmente a las decisiones de nuestra política industrial.

La actuación sobre la empresa pública: su doble campo

A esos tres objetivos de la nueva política microeconómica industrial debe añadirse el componente de la actuación sobre la empresa pública industrial. Esa actuación debería estar dominada por la eficacia en la asignación de sus recursos, sometiendo a las empresas públicas a una disciplina financiera semejante a la de las empresas privadas, permitiéndolas quebrar cuando su administración y resultados lo justifiquen; en aquellos casos en que las pérdidas se consideren inevitables por razones políticas o sociales, debe someterse a estas empresas a contratos-programa subvencionados por el Estado en cuantía previamente definida, y encargados en su administración a una agencia responsable de la aplicación de los términos acordados. Bajo esos principios, se disciplinaría a los gestores de las empresas públicas, a los sindicatos y al gobierno, y se permitiría sanear el sector público industrial manteniendo en manos públicas las empresas con beneficios, haciendo desaparecer las empresas sin futuro y poniendo límites al apoyo financiero que se preste a las empresas que arrojen pérdidas justificables por razones políticas o sociales estimadas en los contratos-programa que las disciplinen. Una propuesta difícil de aceptar, y más difícil aún de aplicar, en España si se atiende a la experiencia disponible.

La nueva política industrial: asignatura pendiente de la Administración española

Ese amplio esquema de la *nueva política industrial* merecería una concreción y desarrollo por parte de nuestra Administración pública en todos sus términos. Pero de nuevo nos encontramos aquí sin una respuesta oficial que transmita esa política industrial activa que el país necesita. Se ha prometido con reiteración un *Libro Blanco* sobre la industria española que no ha llegado aún a publicarse. Se han realizado declaraciones oficiales sobre medidas necesarias de esa nueva política industrial, pero carecemos hoy de una respuesta activa, fundada y técnicamente creíble de los elementos articulados que deberían formar parte de su contenido.

Dos manifestaciones preocupantes de la política industrial existente

Frente a esa carencia fudamental, nos encontramos con dos manifestaciones importantes de la política industrial sobre las que muestran sus preocupaciones algunas de las colaboraciones de este número de PAPELES. Nos referimos a la renacida política de reconversión industrial y al Plan Energético Nacional (PEN).

Los defectos de la política de reconversión industrial

A los defectos de la política de reconversión se refiere la extensa nota elaborada por **Rafael Myro**, que destaca su protagonismo como elemento integrante de la política industrial y respuesta a la crisis industrial española. Una respuesta tardía, de carácter claramente defensivo e insuficiente, como prueba su reaparición en 1991 para sus tres sectores productivos fundamentales: minería del carbón, siderurgia y construcción naval; sectores que han reclamado una dedicación de fondos públicos elevada, superior a la utilizada en otros países de la CE, y en marcado desequilibrio con la dirigida al desarrollo tecnológico y regional. Como afirma **Rafael Myro**, lo más llamativo de esa política de reconversión es que no ha sido eficaz, como prueban los datos del sector más subsidiado por la reconversión (la siderurgia). Todo parece indicar que los cuantiosos recursos destinados a la reconversión y a las empresas públicas, y su elevado coste-oportunidad, en términos de una política industrial alternativa de desarrollo tecnológico y de fomento de las pequeñas y medianas empresas, no han sido adecuadamente aprovechados: la segunda reconversión es la expresión de este hecho. Es de esperar —aun cuando, de atender a la experiencia pasada, sería cuestión también de temer— que las restricciones impuestas por la CE a la prolongación de las ayudas y la intervención de nuevos intérpretes consigan que estos esfuerzos de reconversión pendiente logren mejores resultados que los alcanzados en el pasado.

La política energética y su importancia

La energía sigue representando uno de los principales problemas estructurales que padece la economía española. A pesar de la planificación energética que se ha llevado a cabo en nuestro país desde 1979, este sector sigue padeciendo importantes debilidades que **Juan E. Iranzo**, en su trabajo «El sector energético español», sintetiza en cuatro rasgos fundamentales.

1. La *alta intensidad energética de la economía española,* superior en un 9 por 100 a la media comunitaria, debido al retraso en la aplicación política de precios reales de la energía.

2. La *presencia del petróleo en el abastecimiento energético nacional,*

representando más del 53 por 100 del balance energético, frente al 45 por 100 que aporta al Comunitario.

3. El *alto grado de dependencia externa,* puesto que el nivel de autoabastecimiento en España es tan sólo del 35 por 100, lo que contrasta con el 52 por 100 que alcanza en la media de los países comunitarios.

4. Los *altos costes de la energía,* que, en el caso de la electricidad, son superiores en más de un 60 por 100 a los de la generada en Francia.

En definitiva, nuestra estructura productiva necesita más consumo de energía por unidad de producto que las de la mayoría de los países de nuestro entorno, y éste nos cuesta mucho más caro que a nuestros principales competidores, lo que afecta muy negativamente a la competitividad de la producción nacional. Los empresarios españoles consideran fundamental la reducción de los costes energéticos con el fin de poder practicar una política de oferta más eficaz.

Los defectos del PEN

Sin embargo, el PEN 91, recientemente aprobado, que marcará el rumbo del sector energético español hasta el año 2000, no contribuirá a lograr este objetivo prioritario para nuestra economía. Al desestimar la incorporación de nuevas centrales nucleares al parque eléctrico antes de fin de siglo, y prever que la cobertura de una parte significativa de la demanda eléctrica nacional se realice con energía generada por gas natural, se producirá el incremento de los costes medios de generación de energía eléctrica en un 10 por 100. Asimismo, se mantendrá un recargo en las tarifas para financiar el parón nuclear, o incluso comenzar la amortización de las centrales nucleares desestimadas. En el caso de Valdecaballeros I, central en muy avanzado estado de construcción, la cifra se aproximará a los 300.000 millones de pesetas.

El PEN 91 no permitirá mejorar significativamente las debilidades estructurales del sector energético. Se trata de un plan energético ambiguo que, según expone el profesor **Juan Velarde**, en su trabajo «Los sectores productivos españoles ante el reto comunitario de los años noventa», presenta grandes deficiencia técnicas en su elaboración, puesto que confunde las funciones de oferta y demanda energética, lo que evidencia un gran desprecio por el análisis del comportamiento de los precios y sus consecuencias, ratificando el abandono implícito de una política de abaratamiento de los costes energéticos; asimismo, resulta difícil contrastar la demanda objetivo prevista para el año 2000.

Dada la enorme importancia que posee la energía en la economía española, las debilidades estructurales del sector y las deficiencias del PEN 91, resulta sorprendente el escaso debate que ha suscitado el nuevo plan, tanto en su discusión parlamentaria como en su crítica técnica y pública.

Una parte importante de nuestra competitividad dentro del mercado único depende del ajuste del sector energético, por lo que resulta fundamental para la estructura productiva española reducir sustancialmente las deficiencias actuales del sector, con el fin de no depender tanto de las fluctuaciones de los mercados internacionales de materias primas energéticas

y poder lograr un abastecimiento lo más barato posible, para lo que resulta necesario revisar el PEN 91 aprovechando su ambigüedad y flexibilidad.

La política industrial entre sus silencios y sus limitaciones

Los graves problemas que aquejan a la competitividad de nuestra industria en esta década fin de siglo, los silencios y limitaciones ante ellos de la política industrial, y sus manifestaciones y decisiones en los campos de la reconversión y de la programación energética, no constituyen, ciertamente, avales solventes para confiar en un mejor futuro.

EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA: EL NECESARIO Y COMPLICADO REMEDIO DE SU ARRITMIA

Analizar los problemas fundamentales y el comportamiento del sector de la construcción requiere entrar, con cierto detalle, en el estudio de los dos grandes subsectores que acotan su contenido: la *edificación* (fundamentalmente de viviendas) y las llamadas obras públicas, cuya denominación más precisa sería la de *obra civil* (con protagonismo claro de las obras públicas creadoras de infraestructuras).

Los tres rasgos básicos del sector de la construcción

Como afirma **José Luis Carreras** en su aportación a este número de PAPELES, tres rasgos básicos se aprecian en el comportamiento reciente de este sector productivo.

1. Su reafirmada *importancia cuantitativa,* ganada en la recuperación española (1985-1990), cuya dinámica ha liderado la de los restantes sectores productivos definiendo la marcha de la coyuntura. La actividad del sector se ha situado en un 66 por 100 de la formación bruta de capital fijo de la economía española y en un 9 por 100 del PIB, absorbiendo al 10 por 100 de la población ocupada.

2. Esa *expansión acelerada* en el período de la recuperación económica 1985-1990 ha sido tanto más significativa cuanto que el sector registró en la fase crítica (1975-1985) una caída en las magnitudes de su valor añadido bruto —no simple desaceleración, sino evolución negativa— cifrada en un —2,4 por 100. El crecimiento del sector de la construcción, situado en valores de dos dígitos (10-13 por 100) de forma continuada en los años centrales de la expansión económica (1987-1990), perdería fuerza en 1991 (3,7 por 100, frente al crecimiento del 10,3 por 100 en 1990). Esa situación ha afectado, particularmente, al subsector vivienda, cuya cifra de iniciaciones disminuiría en 15,9 por 100 en vivienda libre, con un comportamiento más entonado en vivienda de protección oficial y rehabilitación de viviendas, compensando, en parte, la caída de la vivienda libre. Las obras civiles se mantuvieron en un valor elevado, pero su licitación se desaceleró en el 28 por 100, a consecuencia del recorte presupuestario en la segunda parte del año. De esta forma, el sector de la construcción afronta 1992 con un futuro problemático.

3. Tal vez la nota más característica y dominante de su evolución temporal sea la *arritmia* con que ésta se produce. Es decir, la fuerte divergencia entre las tasas de evolución del valor añadido bruto del sector frente a las del PIB español que acentúa, con notable intensidad, su trayectoria. Una *arritmia* que tiene su manifestación y origen en el comportamiento de los dos mencionados subsectores que integran la actividad constructora.

La arritmia del sector de la construcción: sus causas

Esa *arritmia* del sector se fundamenta, en efecto, en la hipersensibilidad que afecta a la demanda de su primer componente —la vivienda—, condicionado por múltiples factores: la situación de estabilidad en el empleo, la mayor o menor seguridad de las rentas familiares, los costes de financiación asociados a los tipos de interés (y, por tanto, tributarios, en buena medida, de las actuaciones anti-inflacionistas de la política monetaria); factores todos ellos que repercuten de forma acentuada sobre la demanda de viviendas, provocando así la exageración de su comportamiento cíclico. Por otra parte, la ausencia de una política adecuada de control del gasto corriente y el crecimiento de las prestaciones sociales han originado en España el bien conocido hecho de que la moderación del déficit público se haya intentado siempre mediante el ajuste de las inversiones públicas con un componente importante de obra civil. De esta manera, el sector ha sufrido el efecto de los programas voluntaristas de recorte del gasto público sin abordar los problemas de fondo de la actividad presupuestaria. La *arritmia* del sector de la construcción ha sido, así, su consecuencia.

Las costosas consecuencias de la arritmia del sector de la construcción y la necesidad de superarla

La experiencia de esa *arritmia* del sector ha sido muy negativa no sólo para sus niveles de actividad, sino para posibilitar que las empresas se organizaran y pudieran ofertar costes y precios menores. Vencer esta inercia que la construcción muestra hacia su costosa e ineficiente *arritmia* debería constituir un objetivo básico para el sector, porque es su principal problema. Concretar las necesarias actuaciones futuras que proporcionen a las empresas constructoras un marco de actuación más estable, con una coyuntura más adecuada, de forma que puedan programar su actuación sobre bases sólidas, debería ser la respuesta a los principales problemas del sector de la construcción. Vigorizar la demanda en el sector de la construcción constituye, además, una decisión que tiene en el año actual, y en el futuro inmediato, el fundamento de su acusada debilitación en 1991. Esas actuaciones de la política de la construcción para alcanzar sus principales objetivos —sostener el crecimiento de la producción y corregir su *arritmia*— parecen informar la política económica recientemente programada en nuestro país.

Hacia una política de vivienda; sus elementos integrantes...

Así, en el terreno de la vivienda, el «Informe para una nueva política de vivienda» que acaba de hacer público el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y que recoge la posición de 22 expertos, define un conjunto de actuaciones necesarias para sentar las bases de la política social pretendida por el gobierno para dar acceso a la vivienda a 400.000 familias entre 1991 y 1995. Un objetivo ambicioso cuyos problemas se sitúan en tres flancos distintos:

...una política de suelo urbano...

- La necesidad de definir una *política del suelo* urbano; y, más exactamente, impulsar su ejecución al amparo de la Ley 8/1990, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo. Una actuación que llama a contribuir a los distintos niveles de administraciones públicas —comunidades autónomas y ayuntamientos— y que reclama la necesidad de adecuar las infraestructuras locales como un requisito previo a la urbanización del suelo.

...la mejora en los mecanismos de financiación...

• La mejora en los mecanismos de *financiación* de la vivienda con la colaboración de todas las instituciones del tejido financiero (no sólo las cajas de ahorros y la banca pública), sin caer en el viejo error de creer que la raíz de la coyuntura baja en la demanda de viviendas es financiera —con olvido de su auténtica naturaleza *real*— y evitando así llevar las actuaciones financieras, por la vía de la intervención administrativa, al límite de la ineficiencia distorsionante de la competencia.

Pese al papel limitado que desempeñan las medidas financieras, es evidente que existen en este terreno actuaciones que podrían colaborar positivamente a la reducción de los costes financieros que obstaculizan el acceso a la vivienda. Lograr una mayor transparencia en el mercado hipotecario, ampliar la profundidad de éste mediante un avance en su titulización y agilizar los procesos de ejecución de los créditos hipotecarios son medidas que contribuirían a reducir los costes financieros de la vivienda. Sin embargo, cabe poca duda de que, en este terreno, la variable básica está asociada a la posibilidad de reducir los tipos de interés como fruto de una política macroecómica estabilizadora más equilibrada que la actualmente aplicada, y que comparta el peso de la acción anti-inflacionista con la política monetaria, la presupuestaria y la de rentas.

Un tema más debatible es el de avanzar en el perfeccionamiento de cuentas de ahorro-vivienda que permitan superar los decepcionantes resultados logrados hasta ahora. Una mejora que debe discurrir por el perfeccionamiento de su diseño como producto financiero y de los mecanismos de vinculación entre su perspectiva pasiva (en tanto que recurso ajeno de las instituciones bancarias) y activa (es decir, las características del crédito que los usuarios tienen derecho a solicitar).

...la revisión del tratamiento fiscal...

• La necesaria revisión del *tratamiento fiscal de la vivienda.* Está clara la conveniencia de eliminar la imposición indirecta para agilizar las transmisiones de propiedad. Sin embargo, la tradicional política seguida por el IRPF, que prima la propiedad de vivienda frente a la alternativa del arrendamiento, ha conducido, junto con la práctica de limitación de alquileres, a ineficacias evidentes que es preciso eliminar.

...la obligada coordinación de las administraciones públicas y la atención a la formación profesional

Esa suma de actuaciones debe ser complementada con otras dos importantes: la necesaria coordinación de la actuación administrativa en los diferentes niveles y la prioritaria atención que es preciso prestar a la formación profesional necesaria para las diversas tareas que integran la actividad constructora, que se ha manifestado como un auténtico cuello de botella para el avance del sector de la construcción. Es preciso insistir sobre este punto, porque hacia él reclaman la atención los juicios y observaciones de los trabajos que publica este número de PAPELES. Es radicalmente falso que el sector de la construcción cuente con «un ejército de reserva de trabajadores» en situación de desempleo. El mal endémico de la construcción ha sido el déficit de mano de obra, la falta de formación profesional y la ausencia de especialistas en los trabajos del sector. Un problema al que debe concederse una absoluta prioridad si se aspira a sostener la marcha de la actividad productiva del sector y remediar su *arritmia.*

Las preocupantes presencias y las ausencias de la programación de la política de vivienda

Las ideas difundidas por el «Informe del Comité de Expertos sobre vivienda» han tenido la virtud de plantear la necesidad de una reflexión colectiva sobre la política de vivienda que sería muy conveniente en nuestro país, ya que esa política ha sido agitada por ideas con frecuencia contradictorias y discontinuas. Respondiendo a ese propósito de nutrir una reflexión crítica con la que lograr un mejor planteamiento de la política española de vivienda, el lector de este número de PAPELES encontrará una valoración del «Informe del Comité de Expertos sobre la vivienda» realizada por **Miguel Angel López García**. Nada como remitir a su lectura para apreciar la existencia de propuestas en el Informe que deberían merecer su atención y discusión crítica antes de aceptarlas, y de ausencias que deberían remediarse. Las propuestas más discutibles se refieren a la vivienda de promoción pública, y la revisión de los alquileres y su control. La ausencia más significativa es la posibilidad de establecer un programa de subsidios a la vivienda orientado a la demanda para las familias de renta baja.

La decidida posición del Informe favorable a la promoción pública de construcción de viviendas de renta baja, gestionadas posteriormente por autoridades locales, constituye una medida que ha suscitado una crítica general en muchos países, en base a tres argumentos plausibles: la vivienda pública se produce ineficientemente; constituye un método ineficiente para redistribuir la renta, y tiene implicaciones distributivas caprichosas y anómalas. Tres argumentos a partir de los cuales convendría considerar la política recomendada para probar que no dañará en España a esa medida de promoción pública que se aconseja. Los efectos del control de alquileres de viviendas que se propugna en el Informe cuentan con una amplia literatura, y con una experiencia no menos amplia, que denuncian sus efectos negativos sobre el mercado de viviendas, que merecerían una reflexión más precisa y menos beligerante que la contenida en el Informe. Por otra parte, la ausencia de las subvenciones a la vivienda, orientadas a la demanda *(housing allowances)* merecería una justificación, y la amplia literatura y experiencia de esta medida una discusión sobre su posible utilización por nuestra política de vivienda.

Esta y otras medidas, contenidas en el Informe del Comité de Expertos, hacen que este documento deba valorarse como en lo que realidad es: un examen y unas propuestas para iniciar una amplia discusión pública con la que alcanzar los criterios necesarios para una política de vivienda adaptada a las necesidades y conocimientos de los años noventa. Una política de vivienda que incorpore a nuestras reflexiones y decisiones ideas y experiencias fructíferas por su fundamento analítico y por su desarrollo en otros países. Una experiencia ajena en política de vivienda que deberíamos convertir en activo propio.

Las obras civiles: la conciencia del problema de su arritmia y sus posibles soluciones aún no disponibles

Del lado de las obras civiles creadoras de infraestructuras, que han sido tradicionalmente víctimas de la compresión del gasto público, el reciente Programa de Convergencia ha establecido una estabilización de su peso —en lo que a inversiones públicas se refiere— en un 5 por 100 anual del PIB. Una decisión acertada si se atiende a la experiencia negativa del pasado y a su coste. Pero una decisión insuficiente, porque no basta,

obviamente, con cifrar el volumen de inversión total y sostener su nivel. Es preciso, al menos, atender otras tres exigencias:

- Programar adecuadamente, a plazo medio, el comportamiento de los grandes inversores públicos, como elemento reductor de incertidumbres para el sector.
- Utilizar las técnicas del análisis coste-beneficio en los diferentes proyectos que se programan, para evitar despilfarros de recursos y asegurar la eficacia de la actuación pública.
- Diseñar la forma en que la iniciativa privada puede colaborar con la actuación pública en la creación de infraestructuras de las que pueden derivarse beneficios directos.

El futuro esperanzador del sector de la construcción y la necesidad de ganarlo con una cooperación entre los sectores público y privado

La lectura de los análisis contenidos en este número de PAPELES sobre el sector de la construcción transmite un mensaje de fundada esperanza en su futuro siempre que la gestión pública, que tanto lo condiciona, tenga la sensibilidad suficiente para no ahogarlo a golpes de intervención y la paciencia, perseverancia y diligencia indispensables para conseguir la colaboración de instituciones públicas de todo orden y de empresarios de toda condición en la realización de los programas del sector, tanto en vivienda como en obra civil. Sería una gran oportunidad perdida que ese futuro prometedor del sector no se convirtiera en realidad, porque el desarrollo económico del país y su bienestar se hallan muy condicionados por el sector de la construcción. Las empresas constructoras han logrado organizarse con eficacia gracias a la demanda del sector en los últimos años, y la Administración pública y los agentes económicos parecen haber asimilado que remediar el mal de la *arritmia* del sector obliga a un tratamiento cuidadoso y continuado. Esas condiciones necesarias para la mejora y desarrollo del sector de la construcción no son, sin embargo, condiciones suficientes. Es precisa una política de la construcción que interprete los difíciles papeles a que nos hemos referido, y que posea el talante negociador y de entendimiento entre sector público y sector privado que tanto condiciona la eficacia y productividad del sector de la construcción.

EL SECTOR SERVICIOS: EL ABANDONO DE LA PROTECCION Y LA REGULACION, Y LA INSTAURACION DE LA LIBERTAD Y LA COMPETENCIA COMO FUNDAMENTOS DE UN CAMBIO NECESARIO

Comprender la situación productiva del sector servicios en una economía nacional exige iniciar ese conocimiento proclamando la paradoja que la domina. Esta paradoja es la que manifiesta la contradicción entre la importancia incomparable de los servicios y la limitada atención que ha merecido el estudio y conocimiento de sus problemas. Asomarse a la realidad productiva y ocupacional española del sector servicios equivale a reconocer su importancia: el sector significa el 61,8 por 100 del PIB en pesetas corrientes y ocupa al 56,6 por 100 de la población activa. Unas cifras que, además, no prometen en ninguna de las estimaciones de futuro realizadas, una disminución posible, sino un crecimiento seguro. Esa importancia del sector productivo de los servicios, basada en hechos y cifras elementales de validez indiscutible, no se compadece, paradójicamente, con tres realidades: la atención limitada concedida por el análisis económico

La paradoja del sector servicios

al estudio de su comportamiento y sus problemas, el papel secundario atribuido por la *política económica al sector servicios,* frente a la importancia reconocida de la política agraria o industrial, y la poca atención —por decir lo menos— otorgada a su observación estadística detallada.

El necesario y mejor conocimiento del sector servicios

Romper esa situación paradójica es una condición necesaria para evaluar y apreciar el papel decisivo que desempeña en nuestra sociedad el sector servicios. Y esa ruptura tiene que iniciarse forzando el análisis de sus características al límite que permiten los datos disponibles, logrando así un conocimiento indispensable del sector para definir una política frente a sus problemas.

Un balance del sector servicios basado en las investigaciones de la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros

Ese propósito de conocer mejor las características y problemas del sector servicios español, tal y como éste llega a la década del fin de siglo, constituye el propósito de la última parte de los trabajos que publica este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Esos trabajos se han articulado en torno a una crónica del sector servicios que se contiene en el artículo de **Juan Ramón Cuadrado**. Los motivos de esta elección se encuentran en el hecho de que el profesor **Cuadrado** ha dirigido, a lo largo de los últimos años, un conjunto amplio de investigaciones sobre el sector servicios en la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, que él ha difundido, amplia y reiteradamente, en diversos artículos y publicaciones. Algunas de esas investigaciones dieron su contenido al número 42 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, bajo el título de *España: una economía de servicios,* en el que se contienen nuevas aproximaciones para el conocimiento de este sector productivo. Esa tradición investigadora —apoyada por nuestra Fundación— justifica su elección para que ofreciera un balance actualizado de los servicios en esta década trascendente de los años noventa. La argumentación de ese trabajo se ha enriquecido con las notas que le acompañan.

Los cuatro problemas del sector servicios: la *terciarización* de la producción española, su reducida productividad, el futuro del sector y la política de servicios

Cuatro son los temas hacia los que reclama la atención de los lectores el dominio y crecimiento en nuestra sociedad del sector servicios: en primer lugar, aclarar el significado preciso de la que se ha denominado *terciarización* de la economía española; en segundo lugar, explorar las razones del hecho dominante en su producción: su baja productividad, que tanta trascendencia tiene no sólo para el sector, sino para el propio crecimiento de la economía española; mirar hacia adelante y preguntarse por las consecuencias que, para el sector servicios, tiene el entorno más internacionalizado en el que desempeña —y desempeñará— sus actividades, y el cambio que supone la competencia comunitaria, es la tercera de las cuestiones analizadas, para abordar, finalmente, la última: hacia qué líneas de política económica apunta el plano en el que hoy se sitúa el sector servicios, acotado, de una parte, por la abolición de la protección y la reglamentación características del pasado y, de otra, por la liberalización y la competencia hacia las que nos lleva la marcha imparable de la historia.

El contenido del tópico de la *terciarización* visto desde la perspectiva del empleo: su heterogeneidad

Todo análisis del sector servicios se enfrenta con el tópico de la *terciarización* de la economía española. *Terciarización* indiscutible —como lo es siempre un tópico— que se manifiesta, ante todo, en el avance de sus cifras de empleo. Ahora bien, quedarse en la constatación de esa *terciarización* equivale a convertirla en un tópico estéril. Por este motivo, resulta indispensable contestar a tres preguntas con sentido económico: ¿qué factores explican ese aumento del empleo en el sector servicios?, ¿qué motivos fundamentan la estabilidad que el empleo manifiesta en el sector?, ¿qué rasgos caracterizan el aumento en el empleo del sector servicios? Las respuestas a estas tres preguntas fundamentadas se desarrollan en la parte III del trabajo que ofrecemos a nuestros lectores, y hacia ellas remitimos sus reflexiones, no sin destacar un hecho importante: la *heterogeneidad* del sector servicios como demandante de empleo en la economía española. El protagonismo del sector público es, a este respecto, tan claro como preocupante: 600.000 nuevos empleos en la etapa 1970-1990 —esto es, un 32 por 100 de la ocupación creada por el sector servicios— han dependido de la demanda pública, un hecho que obliga a preguntarse por la productividad de esa ocupación y sus consecuencias para la economía. Una dinámica importante manifiestan, también, los servicios prestados a las empresas, que han supuesto 232.000 nuevos empleos, tras de los cuales se encuentra la relación vital del sector servicios con la industria, que tanta trascendencia tiene por motivos productivos y por las relaciones e interdependencias de precios que supone. Sigue a este componente ocupacional del sector servicios el conjunto de las actividades del comercio al por menor, detrás del que se hallan importantes cambios organizativos. Frente a la dinámica ocupacional de estos tres subsectores, se aprecia la existencia de otros que manifiestan una estabilización en el empleo —instituciones financieras, seguros, servicios personales, hostelería, intermediarios del comercio—, mientras que se acusa un retroceso en algunas ramas del transporte.

Ese mayor y *heterogéneo* empleo del sector servicios ha respondido a otras cuatro características: la disminución de la proporción de los no asalariados, la mayor feminización, el empleo a tiempo parcial y el dualismo de la ocupación, con demandas de personal muy cualificado y, en oposición, con demandas también de mano de obra de baja o nula cualificación.

Proclamar la *heterogeneidad* del sector servicios que revelan esas cifras de su empleo constituye el reconocimiento de una característica que no puede olvidarse al juzgar y al tratar de solucionar sus problemas.

La *terciarización* vista desde la perspectiva de la producción: la importancia de los precios relativos

Esa *terciarización* de la economía española que manifiestan las cifras de empleo también se registra cuando se analizan los valores de su producción. Sin embargo, el estudio de esos valores permite apreciar la presencia de un hecho de importancia decisiva: la diferencia entre los valores de la producción del sector servicios *a precios corrientes* y *a precios constantes.* A *precios corrientes de mercado,* el sector servicios ha ganado, en los veinte años que van de 1970 a 1990, nada menos que 14,5 puntos porcentuales de participación en el PIB. Sin embargo, cuando esos valores se deflactan, nos encontramos con que esa ganancia se limita a 3,36 puntos porcentuales. Esa relación manifiesta la dinámica extraordinaria de los precios del sector servicios. Existe una cadena de precios de los sectores

productivos en cuya virtud los precios del sector servicios y los precios de la construcción crecen más que los del sector industrial, y los precios de la industria más que los del sector agrario. Esa cadena de relaciones manifiesta la servidumbre que el sector servicios establece para los restantes sectores productivos, encareciendo sus adquisiciones a otros sectores de actividad y dificultando, así, el desarrollo de una economía nacional. Un hecho que ha dominado las relaciones en España de la industria y los servicios y que está creando problemas gravísimos para la competitividad y el desarrollo de nuestra producción industrial.

La reducida productividad del sector servicios, una cuestión con tres respuestas:...

La pregunta, por tanto, acerca de los motivos de esa cadena de causación de precios desiguales, que lidera el sector servicios, es una pregunta de respuesta obligada para valorar el papel de los servicios en el desarrollo económico español. Una respuesta que lleva, de forma inevitable, hacia la reducida productividad del sector y las dificultades opuestas a su crecimiento. Una respuesta convencional que debe desentrañarse para averiguar su sentido. Justamente es esta pregunta clave la que atrae la atención del artículo de **Juan Ramón Cuadrado** en la parte central de su trabajo.

...la difícil sustitución de trabajo por capital...

¿Por qué esa baja productividad del sector servicios? Es una pregunta a la que se ofrecen tres respuestas posibles de muy distinta significación. La primera puede anticiparse fácilmente: el aumento del producto del sector servicios está unido al aumento del trabajo en muchas de sus actividades, que no puede sustituirse fácilmente con capital (por ejemplo, en los servicios ofrecidos por profesionales, servicios personales, restauración y bares, sanidad, educación). Una segunda respuesta se halla en la dificultad de incorporar el cambio técnico a la producción de los servicios. Es difícil, en efecto, separar trabajo y técnica productiva en la prestación de los servicios. El trabajo se convierte en factor fundamental en muchas actividades, y la localización y simultaneidad en la demanda y oferta de servicios dificulta la ampliación de la escala productiva para incorporar capital y tecnología. Con todo, esas dos respuestas no pueden olvidar la importancia de una tercera: el sector servicios está cerrado a la competencia por reglamentaciones que le protegen y abrigan de los vientos de la concurrencia. La importancia de esta última respuesta es difícil de exagerar, porque abre un planteamiento de los problemas del sector servicios hacia la reducción de la intervención, de la reglamentación y del control públicos en el que han discurrido la mayoría de las propuestas recientes. Esa falta de competencia en las prestaciones del sector servicios informa, también, la segmentación de los mercados internacionales, dadas las barreras opuestas al comercio y al intercambio inspirados por el criterio de la libertad.

...la dificultad de incorporar el cambio tecnológico y aumentar la escala productiva...

...la intervención pública y las limitaciones de la competencia

Los costes de la intervención pública en el sector servicios

En la crítica del intervencionismo gubernamental en el sector servicios y sus distintos fundamentos han coincidido numerosos análisis de los economistas durante las últimas décadas, que han situado la aproximación a sus problemas en un campo distinto y la valoración de su comportamiento en posiciones opuestas a las del pasado, destacando sus crecidos costes (en los que se incurre a causa de los fallos de la intervención pública, de

la generalización de ineficiencias, de los costes directos de la propia organización pública montada por la intervención, de la acumulación de regulaciones por la simple inercia de las ya existentes) y denunciando la legitimación de los beneficiarios de la intervención, porque las regulaciones tienden a favorecer a, y ser explotadas por, grupos de interés organizados, mientras que la limitación de la competencia llevará a una pérdida de la calidad en los servicios y a una desatención a los intereses de sus usuarios. Estas críticas han alimentado dos grandes y distintos movimientos contemporáneos: la desregulación y la privatización, que han informado la política económica de muchos países con el propósito de conseguir un sector servicios más competitivo en el que apoyar la mayor eficiencia global del sistema productivo.

El futuro del sector servicios y los tres motores de su cambio:...

¿Bajo qué características se desenvolverá el sector servicios en el futuro? ¿Ofrece el mundo al que vamos oportunidades de cambios en este sector que permitan ganar esa eficiencia que tanto condiciona el desarrollo económico? Las respuestas a esas importantes preguntas remiten al reconocimiento de la existencia de tres motores fundamentales al cambio del sector servicios en el futuro inmediato: el que va a derivarse de las fuerzas que animan su creciente demanda, las alteraciones que va a imponer un entorno más internacionalizado y competitivo, y las modificaciones que van a alentar las medidas comunitarias creadoras del mercado único, favorables a la competencia y a la desregulación.

...el crecimiento de la demanda y sus causas heterogéneas...

Cualquier análisis que pretenda identificar las fuerzas de la demanda de servicios obliga, de nuevo, a reconocer la *heterogeneidad* —en este caso, productiva— del sector. Una *heterogeneidad* que manifiesta su obligada división entre los *servicios no comercializables* y los *comercializables.*

En el primer bloque, los protagonistas de la demanda son las administraciones públicas, en cuanto suministradoras directas de los servicios públicos tradicionales y de la sanidad, la educación y otros servicios colectivos que se prestan en condiciones de *no mercado;* es decir, en los que el precio pagado por el usuario-consumidor no guarda relación directa con los costes de producción o las relaciones de oferta y demanda del mercado. El crecimiento de estas actividades públicas guarda algún tipo de relación con el nivel de desarrollo alcanzado por cada país, nivel de producción condicionante, a su vez, de los recursos que pueden obtenerse por los impuestos, dada la estructura tributaria disponible. Sin embargo, la producción de esos servicios depende, además y principalmente, de motivaciones políticas difícilmente previsibles. Esa demanda pública de servicios ha registrado en España, en el pasado, un aumento extraordinario, que viene atestiguado por el creciente empleo público al que ya nos hemos referido. Es difícil que esa demanda crezca en el inmediato futuro al ritmo que registró en el pasado, dada la importancia creciente de la restricción presupuestaria intertemporal y las tasas de desarrollo del PIB, más modestas en los años noventa que las que se registraron en la etapa de recuperación (1985-1990).

Los servicios *comercializables,* producidos en condiciones de mercado —segundo y fundamental componente del sector servicios—, cuentan con tres rúbricas de vigor considerable: el consumo de las familias, la demanda de servicios prestados a las empresas y la exportación de servicios al resto del mundo.

La *demanda de servicios por las familias* viene impulsada por los efectos de la Ley de Engel, según la cual el consumo de servicios tenderá a aumentar en función del crecimiento de la renta disponible. No es esa la única variable que condiciona el consumo familiar del sector servicios. Otros dos factores son: las características de la población y los precios. Los precios crecientes de los servicios han provocado dos comportamientos en su consumo: la sustitución de servicios por bienes y la autoprestación de servicios en el seno de la economía familiar. A partir de esas variables condicionantes del consumo familiar, y atendiendo a nuestras encuestas de presupuestos familiares, las partidas que atraen y atraerán mayor consumo son: restauración y cafés, servicios y reparaciones de las viviendas, transporte, suministro de agua y energía, esparcimiento, y espectáculos. Estas rúbricas cuentan con posibilidades de seguir interpretando una mayor demanda. Otras demandas con niveles más bajos de consumo actual verán acrecidas sus oportunidades de expansión: hoteles y viajes, enseñanza superior, enseñanza no reglada, servicios para el cuidado personal, comunicaciones, servicios médicos y sanitarios privados, transporte privado. Para otros servicios, actuará la ley de su precio creciente, que disminuirá su tasa de crecimiento (servicio doméstico, reparaciones y otros servicios para el hogar). En conjunto, esa *demanda de consumo por las familias* tiene el porvenir de su crecimiento asegurado, dependiendo sus variaciones positivas del desarrollo de la renta, variaciones sujetas siempre a las limitaciones del aumento de los precios, y a su sustitución por bienes y por la autoprestación.

El segundo componente de la demanda es el de los *servicios prestados a las empresas* integrados en la producción industrial, que han experimentado un crecimiento importante en los años de la recuperación económica española, aunque esa demanda esté aún situada a un nivel relativamente bajo en España en relación con los países de la Comunidad Europea. Múltiples motivos —que van desde la complejidad jurídico-legal de las sociedades modernas hasta la internacionalización de los servicios y las exigencias directas de los usuarios en términos de diseño de los productos— aseguran una demanda intensa y creciente en este grupo de servicios.

La *demanda exterior de servicios* ha operado como un factor clave en el desarrollo del sector en España (con el liderazgo indiscutible del turismo), y seguirá operando en el futuro, aunque la demanda propia y los pagos por servicios —turísticos y otros— reducirán los saldos positivos de algunos renglones de la balanza de este sector productivo.

El horizonte que, razonablemente, puede contemplarse asegura, por lo tanto, un *crecimiento de la demanda del sector servicios* por el triple componente que se ha analizado. Es, por lo tanto, de importancia decisiva conocer si las circunstancias que van a condicionar la producción permitirán la atención u oferta a esta demanda en mejores condiciones de costes y

...la demanda creciente del sector, la internacionalización de su oferta y la introducción de nuevas tecnologías

precios que en el pasado. Pues bien, la marcha previsible de los acontecimientos permite augurar la aparición de tres hechos que van a variar las condiciones en que ha discurrido la oferta de servicios y la marcha de sus costes en las pasadas décadas: *a)* la internacionalización creciente del mercado de servicios, que exigirá *b)* su mayor liberalización, liberalización en la que se profundizará más aún en la CE, y *c)* la introducción de nuevas tecnologías, que aseguran la aplicación de innovaciones que favorecerán la productividad y contendrán el alza de precios (tecnologías de la información y comunicación, nuevas formas de organización).

Un cambio importante en las condiciones en las que operará el sector servicios en el futuro tendrá como origen la creación del mercado interior europeo, que va a afectar —está afectando ya— a la liberalización del comercio intracomunitario por dos vías: rompiendo las barreras de acceso a los sectores reglamentados (transportes, telecomunicaciones, servicios financieros y profesiones liberales) y facilitando el desarrollo de redes de producción y venta de servicios dentro de la CE. La instauración del *principio de reconocimiento mutuo* puede impulsar un cambio decisivo en la completitividad del sector servicios, variando radicalmente la segmentación e intervención de mercados y precios existentes hasta el momento.

Las oportunidades de una nueva política del sector servicios ofrecidas por el mercado único europeo

La importancia de la demanda creciente del sector servicios en los años que vienen, la internacionalización de sus mercados y la creación del mercado interior definen, conjuntamente, una *circunstancia nueva* en este sector productivo, ofreciendo una oportunidad singular para su dinamización y modernización que debe ser aprovechada por la política económica española. En especial, la creación del mercado único europeo puede permitir, mediante las oportunas directivas comunitarias, la adopción de un conjunto de desregulaciones que España hubiera tardado mucho tiempo en incorporar sin esa presión exterior comunitaria. En el marco de este escenario europeo, deben tener cabida una serie de actuaciones propias de la *política de servicios* en tres frentes:

Los tres frentes de una nueva política del sector servicios

- En los servicios ofrecidos por el sector privado, la política económica española tiene un amplio margen para eliminar, antes incluso de que lo acuerde la CE, algunas regulaciones vigentes en el caso de los transportes interiores (por carretera y aéreo interior), en la exigencia del título para el ejercicio de determinadas profesiones y en los campos de la sanidad y la educación.

- En los servicios ofrecidos por el sector público, la privatización de determinados servicios y empresas públicas podría abrir paso a una gestión más eficiente, mientras que la fórmula de provisión pública (presupuestaria) y producción privada garantizaría una reducción importante en los costes de muchos servicios públicos.

- En un proceso de avance hacia un sector de servicios más tecnificado, la política de formación profesional debe constituir, asimismo, un elemento clave.

La importancia de la política del sector servicios para la economía española

La experiencia de la economía española en los últimos veinte años ha venido mostrando un comportamiento del sector servicios que ha entrado en conflicto con objetivos vitales para mejorar el comportamiento de su proceso económico. De una parte, los servicios han interferido la realización de la política anti-inflacionista impulsando al alza los precios, al sostener la inflación subyacente por la falta de competencia de los mercados. Sobre este componente de la inflación, derivado de los servicios, no puede actuar con eficacia la política de demanda con la que el país ha contado. La marcha de los precios de los servicios no se ha alineado con la de los precios de los bienes —en especial, de los productos industriales— ni tampoco con la evolución de los precios del sector servicios de los países de la CE. A este respecto, destacan los incrementos correspondientes en reparaciones, servicios médicos y sanitarios (muy acusadamente, los seguros de enfermedad y accidentes), enseñanza, servicios personales y hoteles. No habrá posibilidad de converger con la inflación europea si la política económica no mejora su desequilibrada política de demanda (con una utilización más rigurosa de la política presupuestaria), y si no suma una política de reformas estructurales que liberalicen los mercados de servicios y fomenten en ellos una competencia más activa. En este punto, son coincidentes todas las apreciaciones de los análisis de la economía española, y sobre esa necesidad apremiante de la *política de servicios* han insistido recientemente —con razón sobrada y pruebas elocuentes de su importancia— tanto la OCDE como el Banco de España.

Por otra parte, la falta de una política eficiente del sector servicios se acusa —como se ha reiterado a lo largo de esta introducción editorial— en la competitividad de la industria, a la que la inflación diferencial de los servicios le está costando la pérdida de importantes oportunidades productivas.

Las limitaciones del Programa de Convergencia en la política de servicios

La grave propensión española a la inflación diferencial y, con ella, a la pérdida de la competitividad es tal que su remedio se ha convertido en una de las prioridades básicas de la política económica española. Y ese remedio apunta a la cura de los males que padece el sector servicios de nuestro país. La necesidad imperativa de ese tratamiento se ha reconocido por el Programa de Convergencia, que promete —una vez más— actuaciones decididas en la desregulación, liberalización y activación de la competencia en los mercados de servicios. Pero las actuaciones prometidas para definir una política de servicios en el Programa de Convergencia, siendo necesarias, no pueden considerarse suficientes. Se han quedado en el tintero del olvido muchas decisiones indispensables: todas las referentes al sector público (privatización de servicios y empresas públicas, utilización posible de la provisión pública con producción privada) y gran parte de las que deberían afectar a los bienes comercializables ofrecidos por el sector privado (actuaciones en el sector de transportes, mayor liberalización en los ámbitos de la sanidad y la educación). Con estas limitaciones, el sector servicios sigue sin ganar los márgenes de libertad y competencia que reclama su reforma en los años noventa, y que seguirán pasando su costosa factura a las oportunidades de desarrollo económico de España.

LA NECESIDAD DE MEJORAR LA POLITICA MACRO-ECONOMICA DE AJUSTE Y LA ATENCION OBLIGADA A LOS PROBLEMAS DE NUESTROS SECTORES PRODUCTIVOS

Cualquier reflexión sobre la situación actual de la economía española y sus posibilidades futuras debe partir del reconocimiento de dos ámbitos de problemas conceptualmente distintos, aunque fuertemente interrelacionados a un nivel profundo: *en primer lugar,* la existencia de desequilibrios macroeconómicos globales, que arrojan sombras importantes sobre las posibilidades, en el plazo breve de que disponemos, para lograr la convergencia económica española hacia las normas y criterios de comportamiento de los países de la Comunidad Europea definidos en Maastricht; *en segundo lugar,* la pérdida de dinamismo y la ausencia de criterios orientadores en la actividad de los diferentes sectores productivos.

En la década de los años sesenta, caracterizada por el desarrollo intenso de la economía española, la política económica prestó una atención casi exclusiva —en el ámbito de una planificación económica de baja calidad técnica— a los problemas sectoriales. El voluntarismo de los planificadores, las graves deficiencias en el tratamiento de los sectores productivos y la desigual atención prestada a los temas del ajuste global de la economía condujeron a una situación caracterizada por desequilibrios indeseables en la inflación y en el sector exterior que causaron, de rechazo, un desprestigio de los análisis y de la política sectorial de la economía.

La etapa de crisis prolongada de la economía española que va desde 1975 a 1985 y la actual de reajuste han puesto, por el contrario, un énfasis casi exclusivo en el objetivo de alcanzar un ajuste y saneamiento global de la situación económica sobre la base de políticas macroeconómicas, con especial acento —desequilibrado— en la utilización de la política monetaria.

De acuerdo con las recomendaciones de la OCDE y de otros organismos internacionales, la línea fundamental de la actual política económica, al menos en su intencionalidad, ha sido seguir una política de demanda que permitiera lograr una reducción de las tensiones inflacionistas. Una política que ha venido aspirando —aunque nunca lo ha conseguido— a un equilibrio más adecuado del *mix* de políticas de control de la demanda, en el que la política presupuestaria y la de moderación salarial y de otras rentas vinieran a compartir con la política monetaria las exigencias de la estabilidad económica. Una línea indispensable, hoy más que nunca, para asegurar la convergencia de España hacia los países centrales de la Comunidad Europea, y que ha de ser complementada con otras medidas encaminadas a la reforma de estructuras necesaria para introducir las dosis precisas de liberalización y competencia en el comportamiento de los mercados tanto de factores productivos como de bienes y servicios.

La necesidad de esta línea de ajuste global de la economía, en respuesta a la preocupación por hacer efectiva la integración en Europa, ha llevado, sin embargo, al extremo de abandonar la política económica sectorial.

Entre uno y otro extremo existe, indudablemente, un punto medio más conveniente. Y hoy parece claro que la sociedad demanda una política sectorial, sin los arbitrismos del pasado y enmarcada en los necesarios ajustes macroeconómicos.

Ello reclama, ante todo, el conocimiento de los problemas sectoriales partiendo de la información real de sus datos básicos. Decir esto implica

una exigencia inicial de avanzar en la información estadística, imperfecta y fragmentaria, de la actividad de los sectores productivos, de su anatomía básica y de los rasgos de su interdependencia.

Si algo está claro en los momentos actuales de la economía española, es que la política sectorial exige reflexión y programación. El tema es, en sí, objetivamente importante, y su evolución no puede quedar, como viene siendo la norma habitual, al arbitrio del proceso que se inicia con la protesta violenta de las personas afectadas, a la que sigue una negociación forzada para desembocar en la concesión de unas ayudas públicas que responden más a la necesidad de pacificar la alterada convivencia social que a criterios programados de racionalidad económica.

Introducción Editorial

CRONICA FIN DE SIGLO DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS ESPAÑOLES

LA IMPORTANCIA DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS FRENTE A LA COMPETENCIA COMUNITARIA

La vida económica española, en estos años iniciales de la década fin de siglo, está dominada por una preocupación generalizada y compartida sobre el presente y el futuro de la producción española. Preocupación arraigada en quienes gestionan y dirigen la actividad productiva empresarial, en quienes trabajan y ganan sus rentas e ingresos en las empresas y sectores productivos del país y en quienes se hallan comprometidos en la financiación de sus procesos de transformación.

Esa preocupación intensa por el futuro de la producción española no se encierra en la vida privada de las empresas. Ha saltado y ganado la calle con manifestaciones airadas que han tratado de atraer la atención pública hacia los problemas de los sectores productivos, planteados por la competencia europea, que comprometen su futuro y arriesgan su supervivencia.

Es esta difícil circunstancia de la actividad productiva, que hoy afecta a numerosas empresas españolas, la que concede una importancia difícil de exagerar a la definición de sus principales problemas, a su diagnóstico correcto y al hallazgo de aquellas soluciones con las que ir más allá de la inquietud pesimista y de la pasión que acompañan al planteamiento público de la situación comprometida de los distintos sectores de nuestra producción.

A este propósito de lograr un mejor conocimiento de la situación de los sectores productivos responde el contenido de este número 50 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Bajo el título *Sectores productivos españoles. Crónica fin de siglo,* las colaboraciones que este número contiene pretenden ofrecer respuestas a la inquietud generalizada que la competencia comunitaria ha despertado en la realidad empresarial que informa la vida y los acontecimientos diarios de la sociedad española.

LOS CONDICIONANTES DE UNA RESPUESTA

¿Cómo intenta abordar este número de PAPELES ese problema importante de la situación actual de nuestros sectores productivos? Una respuesta a esta pregunta fundamental debe cumplir con tres condiciones iniciales:

- En primer lugar, partiendo de las cifras de la producción total, tal y

como éstas han llegado a los años noventa, y dividiendo ese agregado en distintos sectores productivos con sentido económico. Elegir una clasificación de las actividades productivas de un país que tenga significado económico constituye una preocupación que está presente en la Ciencia Económica desde sus orígenes. La diferenciación productiva que ha ganado más presencia y utilización entre los economistas es la que, afirmando la unidad sustancial de la producción total —definida por la red de sus interdependencias—, divide a ésta en cuatro grandes sectores, con papeles y funciones cambiantes a lo largo del desarrollo de una economía nacional: 1.°) *Sector primario* (agricultura, ganadería, explotaciones forestales y pesca). 2.°) *Sector secundario o industrial* (energía, minería e industria). 3.° *Construcción* (edificación residencial —vivienda— y no residencial; obras civiles, esto es, construcción de infraestructuras de transporte, urbanización y obras hidráulicas). 4.°) *Sector terciario o servicios,* que agrupa un colectivo heterogéneo de actividades (servicios públicos; instituciones de crédito y seguro; transportes y comunicaciones; comercio; recuperación y reparaciones; hostelería, restaurantes y cafés; investigación; sanidad y otros servicios).

Esa clasificación tiene su origen en las obras pioneras de tres economistas: Allan G. B. Fisher (1935), Colin Clark (1957) y Jean Fourastié (1949), con un propósito común: contrastar el papel económico cambiante de los distintos sectores en el proceso de desarrollo del PIB de cada economía nacional. Las aportaciones posteriores han profundizado en los rasgos que caracterizan al comportamiento de estos cuatro sectores productivos a lo largo del proceso de desarrollo, lo que ha acentuado la importancia de sus interdependencias y relaciones (en especial, entre la agricultura y el desarrollo de los restantes sectores, y entre la industria y los servicios) y la heterogeneidad de los componentes de cada sector productivo con comportamientos bien diferenciados (en especial, en el sector servicios). Sin embargo, ese criterio de clasificación de los sectores productivos sigue siendo de utilización indispensable para apreciar la situación de la economía de un país, y es el que se encuentra en el fondo de la «Clasificación Nacional de Actividades Económicas» que, con gran sentido de anticipación, introdujo en España, en 1975, el Instituto Nacional de Estadística para permitir su adaptación a la clasificación utilizada por los principales países europeos y propugnada por EUROSTAT. En definitiva, preguntarse por la situación de la producción española equivale a responder a las circunstancias que caracterizan y a los problemas de que participan los cuatro grandes sectores en que se agrupa la actividad económica nacional.

1. La *producción primaria,* integrada por agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, que forman la división 0 de la «Clasificación Nacional de Actividades Económicas».

2. La *producción secundaria o industrial,* en la que se integran los componentes de las divisiones 1, 2, 3 y 4 de la «Clasificación Nacional de Actividades Económicas»: energía y agua; minería no energética, productos derivados e industria química; industrias transformadoras de los metales y mecánica de precisión; otras industrias manufactureras.

3. La *construcción,* que constituye la división 5 de la «Clasificación Nacional de Actividades Económicas».

4. Las *producciones diversas del sector terciario o de servicios* que comprenden las divisiones 6, 7, 8 y 9 de la «Clasificación Nacional de Actividades Económicas»; esto es, los servicios del comercio, restaurantes y hostelería; las reparaciones; los transportes y comunicaciones; las actividades de instituciones financieras y de seguros, los servicios prestados a las empresas, y los alquileres y otros servicios (integrados fundamentalmente por los servicios de las administraciones públicas).

• Frente a esos cuatro sectores productivos, así delimitados, cabe formularse tres preguntas fundamentales, cuyas respuestas deberían integrar esa crónica que da contenido a este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA:

Primera: ¿Cómo llegan los cuatro sectores productivos españoles a comienzos de los años noventa?

Segunda: ¿Qué problemas *básicos* afectan a los sectores productivos españoles de cara a la competencia comunitaria?

Tercera: ¿Qué políticas *fundamentales* reclama el tratamiento de esos problemas básicos?

Dicho en otros términos, la exposición sobre los sectores productivos debería comprender tres partes diferentes: la *descripción* de sus principales características definitorias; el *análisis económico* de sus problemas, y las *políticas disponibles* para afrontar y resolver —si es posible— los problemas planteados por el análisis.

• Una crónica fiel de la situación actual de la producción española exige contar con cronistas competentes, conocedores de la realidad productiva de los distintos sectores y capaces, además, de responder, con la cortesía de la claridad de sus opiniones, a las comprometidas preguntas sobre la situación, los problemas y las posibles soluciones de los sectores productivos, tal y como éstos se plantean en los años noventa. Quienes editamos PAPELES hemos puesto el máximo empeño en acertar en la elección de los colaboradores que deberían asumir la realización de ese trabajo. Cuatro son los trabajos que dan su contenido fundamental a este número de PAPELES, exponiendo la situación de los sectores productivos españoles en este fin de siglo. Esas cuatro colaboraciones se refieren a los cuatro sectores productivos en que se ha dividido la actividad económica española: «La agricultura y la alimentación», artículo del que son autores **Jaime Lamo de Espinosa, José María Sumpsi** y **Carlos Tió**; **Julio Segura** y **Arturo González Romero** presentan su valoración de «La industria española: evolución y perspectivas»; las «Perspectivas de la construcción en la década de los 90» se ofrecen y valoran en la colaboración de **José Luis Carreras**, y «El sector servicios» se analiza en el trabajo de **Juan Ramón Cuadrado**. Creemos que esas cuatro colaboraciones permiten ofrecer a nuestros lectores una información indispensable para formar una opinión responsable y fundada sobre unos problemas que tanto importan al presente y al futuro del país, y en cuya solución tanto nos jugamos los españoles. Esas cuatro extensas colaboraciones se acompañan de numerosas notas complementarias, re-

dactadas por distintos autores y demandadas con un doble propósito. En primer lugar, tratar con mayor amplitud algunos puntos de interés que el texto general del sector productivo correspondiente no podía abordar, dada su atención obligada a los problemas *básicos* que conducen el hilo de su argumentación. En segundo lugar, estas notas aclaratorias sobre la situación de los sectores productivos nos han permitido contar —como comprobará el lector— con opiniones competentes que han sumado un importante valor añadido a este número 50 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Las cuatro crónicas sobre la situación de los sectores productivos en este fin de siglo, y las notas complementarias que las acompañan, van precedidas por tres colaboraciones. La primera de ellas —de la que es autor **Julio Alcaide**— trata de integrar la información estadística disponible sobre los sectores productivos españoles para ofrecer una presentación general de la evolución del producto, estructura productiva, precios, empleo y productividad en la etapa 1970-1990, y profundizar después en el análisis y contenido de la información estadística disponible sobre los sectores industriales y de servicios, valorando tanto su situación actual como sus principales limitaciones, y concluyendo con un valioso *anexo estadístico* sobre la evolución y estructura de los sectores productivos en el período 1970-90. La segunda de esas colaboraciones iniciales —debida a **José Luis Raymond**— pretende aportar una visión preliminar del nivel y desarrollo de los sectores productivos españoles en el período 1970-90, destacando sus principales características y comportamientos. Finalmente, la tercera de las colaboraciones iniciales —realizada por **Juan Velarde**— presenta un inventario de los principales puntos críticos de la producción española frente al reto comunitario de los años noventa que no sólo precede, sino que también encuadra, a los análisis particularizados de los cuatro grandes sectores productivos contenidos en las restantes colaboraciones del presente número de PAPELES.

LA LLEGADA A LOS AÑOS NOVENTA DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS ESPAÑOLES: LOS MOTIVOS DE UNA PREOCUPACION FUNDADA

¿Cómo han llegado a los años noventa los sectores productivos españoles? Si la respuesta ha de darse partiendo de la experiencia del pasado, cabe poca duda de que su crecimiento sería la nota dominante. La producción total de 1990 multiplica por 1,9 la registrada en 1970, lo que situaba el PIB por habitante de 1990 en España en 1.178.800 pesetas, cuando en 1970 no pasaba de las 728.000 (pesetas constantes de 1990). Esa multiplicación, con la que el proceso productivo de España llega a la década que vivimos, ha afectado a todos los sectores productivos: la producción primaria ha crecido entre 1970 y 1990 a un ritmo del 2 por 100 acumulativo anual, multiplicando sus resultados de 1970 por 1,5; el sector industrial se ha desarrollado a una tasa anual del 3,3 por 100 desde comienzos de los años setenta, lo que le ha permitido llegar a 1990 con una producción que multiplicaba por 1,9 sus valores de 1970; el sector de la construcción ha crecido, desde 1970, a un ritmo anual del 2,3 por 100, multiplicando por 1,6 sus cifras de producción de veinte años atrás. Finalmente, el sector servicios ha liderado la expansión productiva, con tasas de crecimiento anuales del 3,6 por 100, lo que ha llevado sus niveles de producción en 1990 a valores que multiplicaban por 2 los alcanzados en 1970.

Ese desarrollo importante de la producción española a lo largo de los últimos veinte años no ha sido regular. Ha venido marcado por tres etapas distintas, y bien conocidas, que define con toda claridad el análisis temporal de las series estadísticas disponibles:

- La *fase de expansión,* que domina en los años 1970-75, y en la que el PIB creció a una tasa anual del 5,4 por 100; la inversión aumentó su participación en el PIB en casi 6 puntos porcentuales, situándose en torno al 30 por 100 del mismo; el empleo sostuvo sus cifras en valores elevados, aunque sin aumentos importantes, mientras la tasa de paro se mantuvo en el 4 por 100 de la población activa.

- La *década crítica,* que va de 1975 a 1985, y en la que la producción por habitante desciende hasta el nivel alcanzado en 1968, registrando así un retroceso de diecisiete años económicos en solo diez años cronológicos, la inversión cae hasta situarse en el 20 por 100 del PIB y el desempleo se eleva hasta el 21,5 por 100 de la población activa. Signos externos todos ellos de la dureza con que la crisis económica general de los setenta se vivió en España.

- El *proceso de recuperación,* que, iniciado a finales de 1985, concluye a finales de 1990; años en los cuales España ha vivido la integración en la Comunidad Europea y en los que ha logrado una tasa de desarrollo del PIB de un 4,3 por 100 anual. Las inversiones han registrado un aumento espectacular, elevando su nivel en 1990 en un 74 por 100 respecto del alcanzado en 1985, y llevando su participación en el PIB más allá de un 25 por 100, desde el 20 por 100 de que se partía en 1985, creándose en esta etapa 1.709.000 empleos.

Esos resultados productivos conseguidos en los últimos veinte años y, muy especialmente, los logrados en la fase de recuperación —bajo la vigencia del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea— despertaron un fundado optimismo sobre el futuro de la economía española, que conseguía, en la etapa que va de 1985 a 1990, una convergencia real del 6,2 por 100 del PIB por habitante respecto del PIB por habitante comunitario, lo que situaba nuestros niveles de producción en un 79 por 100 de la media de los países de la Comunidad Europea.

Sin embargo, el comportamiento de nuestros sectores productivos y el de la propia economía española comenzarían a ofrecer claros signos externos de un cambio de coyuntura a finales de 1990. La tasa de desarrollo del PIB caería en 1991 hasta el 2,4 por 100, la más baja desde 1985; la inversión se desplomaba desde el 12 por 100 de su valor medio en el proceso de recuperación de 1985 a 1990 hasta el 1,6 por 100, y los distintos sectores productivos acusaban una clara pérdida de vitalidad en sus tasas de desarrollo: la producción primaria —a consecuencia, sobre todo, de un mal año agrícola— registraba un crecimiento negativo (—2,3 por 100), la industria reducía su vitalidad productiva hasta tasas del 0,8 por 100; sólo la construcción y los servicios presentaban resultados favorables del 3,7 por 100 y del 3,4 por 100, respectivamente, que no lograban alterar la generalizada calificación negativa del ejercicio económico de 1991. Un ejercicio con configuración negativa aún más acusada para los países industriales

de la CE y de la OCDE, lo que ha situado a todas las economías en una coyuntura diferente en los años noventa, de mayor debilidad productiva, y en un horizonte más comprometido para su desarrollo. Situación interna e internacional de la que parte la preocupación fundada sobre el futuro productivo de la economía española.

Esa debilidad del desarrollo económico en 1991 no sólo ha traído dudas sobre la continuidad de la convergencia real con la Comunidad Europea en los años que vienen —siguiendo así la marcha brillante que dominó la etapa de recuperación—, sino que ha empujado también a la escena económica española tanto a los nuevos problemas de pérdida de competitividad de nuestras producciones como a los viejos problemas de las crisis productivas y de las reconversiones sectoriales, que tanto amargaron nuestra vida económica y social en los años de la década crítica (1975-85). Esos problemas pendientes de reconversión productiva, y la protesta social que ha acompañado a su reaparición, constituyen quizás el hecho más revelador y preocupante de la situación que define el momento actual de la producción española frente a la competencia comunitaria. Y ello por dos motivos. El primero es el de la propia presencia de los problemas de reconversión productiva en cuanto la marea del creciente desarrollo de los años 1985-1990 ha comenzado a bajar. Un síntoma claro de que los procesos de reconversión productiva del pasado —que fueron tan costosos— no resultaron eficientes; en todo caso, su presencia actual revela que se han dejado ir los años de intenso crecimiento de la segunda mitad de los ochenta sin aprovecharlos perseverantemente en el trabajo duro de la reforma productiva sectorial. Pero, en segundo lugar, estos problemas críticos de los sectores productivos se han manifestado en la calle, con una dialéctica de hechos consumados que atentaban contra la paz civil y la disciplina industrial, y que revelaban una oposición airada a la política económica aplicada a los distintos sectores productivos. Esto no ha sido lo peor. Lo peor ha sido que esos problemas de los sectores productivos que motivaban las manifestaciones callejeras han abierto un proceso de negociación ulterior con las autoridades y, más tarde, una concesión de ayudas por las autoridades políticas estatales o de las comunidades autónomas. De esta forma, parece haberse definido un modelo de política para el tratamiento de los problemas de los sectores productivos españoles (manifestación→negociación→concesiones) que corre el peligro de extenderse con carácter general. Esa política de los sectores productivos, condicionada por la protesta social, transmite la idea de que la política económica ha ignorado sus problemas, no ha anticipado las soluciones a los mismos y sólo los ha atendido a golpes de protesta social.

Esos dos hechos que hoy afectan a la situación de los sectores productivos españoles —la debilidad de su crecimiento en los años noventa, y su posposición u olvido por la política económica hasta que sus problemas se plantean por el descontento y la agitación sociales— constituyen el fundamento firme de una consecuencia: el deterioro del clima económico que manifiestan las opiniones sobre el futuro de la economía española. La extensión del pesimismo en la valoración del futuro productivo del país no constituye una opinión inventada carente de fundamento. El índice

del sentimiento del consumidor que la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, viene elaborando desde hace quince años revela, en la encuesta de febrero de 1992, una caída vertical en la valoración del futuro de la economía española. En efecto, la caída del índice del sentimiento del consumidor en 15 puntos desde la encuesta de diciembre de 1991 ha hecho perder en los últimos cinco meses la ganancia lograda desde 1986. La percepción de cómo ha funcionado la economía española y las expectativas sobre ella para los próximos meses son particularmente malas. Ese mapa psicológico de las actitudes de los españoles tiene una importancia y una significación difíciles de exagerar —dada la reconocida influencia de los factores psicológicos sobre las expectativas de los agentes económicos y el carácter predictivo que ese indicador ha probado en el pasado— como factor condicionante de la vida económica española. Si atendemos a ese dato, no va a resultar fácil mejorar los resultados productivos en 1992 respecto de los logrados en 1991, y esa previsible debilidad productiva del ejercicio actual cerrará el círculo vicioso de menor desarrollo→agudización de problemas de los sectores productivos y dificultades de su reconversión→empeoramiento del clima económico→debilidad productiva→y, de nuevo, menor desarrollo económico.

Es esta situación la que concede importancia decisiva a un conocimiento de los problemas de los sectores productivos españoles que fundamente una política económica eficiente —previsora y no pasiva— en su tratamiento. Una política económica que no abandone los problemas de los sectores productivos en manos de la pasividad, a la que seguirá la protesta social, sino que anticipe, previsoramente, un diagnóstico responsable de esos problemas, inspirador de una estrategia frente a ellos fundada en los hechos y en nuestros deberes comunitarios.

Es a ese análisis responsable de los problemas de los sectores productivos españoles al que se orientan todas las colaboraciones de este número de PAPELES, hacia cuyas conclusiones más destacadas desearíamos llamar la atención de nuestros lectores en esta introducción editorial.

LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION: ENTRE LA CRISIS DE UN VIEJO ORDEN Y LA CONFUSION DEL ORDEN NUEVO

Las tres preocupaciones de los años noventa

Una atenta lectura del trabajo que presentan en este número de PAPELES **Jaime Lamo de Espinosa**, **José María Sumpsi** y **Carlos Tió**, y de las notas complementarias que le acompañan, atrae la atención hacia tres preocupaciones que centran los problemas en que se debate el sector en los años noventa. Estas tres preocupaciones son: el *cambio fundamental del marco de referencia* en que se han movido la agricultura y la alimentación en el pasado; la *nueva Política Agraria Común (PAC),* empujada por la herencia de las conocidas disfuncionalidades de la vieja PAC comunitaria y por las necesidades de la VIII Ronda del GATT (Ronda Uruguay), que ha convertido la solución del contencioso agrario en la clave para llegar a otros acuerdos sobre la liberalización del comercio de textiles, servicios y propiedad intelectual, y finalmente, los *problemas y dificultades que afectan a la producción española para adaptarse a esa nueva situación,* la cual configura el marco de referencia de la agricultura en los noventa y la nueva PAC.

Para entender el contenido de esas tres preocupaciones del sector de la agricultura y alimentación en los años noventa, es preciso referir los pro-

blemas en que se fundamentan, y que explican los motivos que están hoy detrás de las inquietudes, de la desmoralización y del descontento de nuestros agricultores.

El cambio del marco de referencia de la agricultura y la alimentación: la llegada de la competencia. Sus dos orígenes

La enumeración de esos problemas de la producción de la agricultura y la alimentación debe iniciarse por el *cambio del marco de referencia estable* del pasado. Un cambio que se manifiesta a través de la llegada de una competencia que aspira a dominar los mercados de productos agrarios, y que presiona a la agricultura española desde dos frentes distintos:

- Dentro del propio mercado comunitario, algunos de nuestros productos no encuentran la protección que creían ganada cuando se firmó el Tratado de Adhesión, mientras que otros (frutas y hortalizas) tienen que esperar la segunda fase para que hagan su aparición los mecanismos protectores, mientras sufren —entre tanto— la competencia de productos procedentes de terceros países, lo que no ha favorecido la creencia de nuestros agricultores en un mercado único en el que competir con igualdad para ganar posiciones.

- La competencia procede también de países extracomunitarios. La presión del GATT por la apertura del comercio con Europa, la llegada a los mercados europeos de los competitivos productos del Este, las preferencias concedidas por la CE a los productos de los países al Sur de Europa, y la ayuda a determinados cultivos en países subdesarrollados como componente de la política frente a la droga, constituyen realidades perceptibles que apuntan a un mundo de producciones agrarias con más presiones competitivas que las que hoy existen.

La generalización de los excedentes de producción

La llegada de esa mayor —y, en algunos casos, más desigual— competencia la recibe una agricultura dominada por la peor de sus preocupaciones: la que siembra la *generalización de los excedentes* productivos creados, inevitablemente, por el progreso y la innovación tecnológica, de una parte, y por la Ley de Engel, por otra, que limita el porcentaje de renta disponible dedicado al consumo tanto de alimentos frescos como de productos alimenticios elaborados cuando crece el nivel de producción y de renta nacionales. Esas dos fuerzas van a seguir configurando el comportamiento de la oferta y la demanda de productos agrícolas, y van a actuar con intensidad descontada en los próximos años. Por una parte, la aplicación de la biotecnología al sector de la ganadería se convertirá en un factor importante de crecimiento de la oferta en el futuro, mientras que, por otra, el crecimiento de la producción y de la renta garantizan —por la Ley de Engel— la pérdida de la importancia de la demanda relativa de productos agrarios en los consumos finales. La generalización de *excedentes agrarios* tiene, así, un porvenir asegurado, lo que acentúa la importancia de organizarse para sobrevivir a la dura competencia que esos excedentes productivos generan inevitablemente.

El dominio actual del mercado sobre la intervención del pasado

En esa misma dirección obliga a marchar la tendencia a que *el mercado domine sobre la intervención* para ordenar los intercambios de la agricultura. Frente a la presencia dominante en el pasado de los organismos de intervención con precios de garantía y compras públicas en caso de exce-

dentes de producción, la tendencia del futuro apunta a un dominio del mercado sobre la intervención, haciendo que lo difícil no sea producir, sino encontrar posiciones en el circuito comercial adecuado para llegar al consumidor. Una tendencia que va a obligar a la agricultura a ocuparse, cada vez con más intensidad, de los problemas de la demanda y la comercialización de sus producciones, problemas que siempre ha resuelto mal el mundo agrario y en los que les resulta especialmente difícil moverse con habilidad a los agricultores y cooperar con fortuna para resolver sus problemas.

Los componentes de la vieja PAC comunitaria de Stressa

A ese nuevo marco de las tareas de la producción primaria, que las aproxima a la demanda y a la competencia como principios de organización de sus actividades, se han añadido los cambios programados en la vieja PAC comunitaria, que constituyen —como ha afirmado el ministro español de Agricultura, Pedro Solbes— «la mayor modificación jamás intentada en la PAC en sus más de 30 años de existencia». Ese cambio, tanteado durante bastantes años atrás, e iniciado en el seno de la CE cuando España acababa de ingresar en la Comunidad Europea, suponía, en efecto, una modificación radical del mercado común de los productos de la agricultura y la alimentación que había ordenado la producción agraria comunitaria. La vieja PAC, derivada del Tratado fundacional del Mercado Común, se había diseñado en la Conferencia de Stressa (Italia), en 1958, con un objetivo fundamental: afrontar y superar una situación de penuria alimenticia, entonces dominante en Europa, definiendo una política comunitaria que asumiera ese objetivo y sustituyese a las variadas —y, a veces, contradictorias— políticas intervencionistas de los países que constituyeron el Mercado Común. Ese objetivo de la *política de alimentos* se trataba de alcanzar mediante la fijación de unos precios agrícolas razonables, capaces de garantizar unas rentas agrarias que permitieran lograr un nivel de vida equitativo al mundo rural y, al mismo tiempo, conseguir aumentos de la productividad agraria en el empleo de sus recursos. De esta forma, la PAC tuvo, desde sus inicios, dos niveles de actuación diferentes: de una parte, la fijación de los precios agrarios con la organización común de los mercados, y de otra, una política de estructuras que favoreciera el desarrollo de la productividad. Dos niveles a los que el desarrollo de la PAC prestaría una atención muy desigual.

Sin duda, el santo y seña de la vieja PAC lo constituiría la organización común del mercado agrícola europeo bajo la aceptación e implantación de sus bien conocidos tres principios:

- *Unidad de mercado,* que pretendía lograr la existencia de un precio único para las diversas producciones europeas, lo que reclamaba la competencia intracomunitaria, con la ausencia de barreras en los intercambios; la supresión de las ayudas nacionales, con normas comunes para la tramitación administrativa de exportaciones e importaciones, y una coordinación y armonización de las medidas sanitarias y fitosanitarias para impedir que éstas se convirtieran en un sustitutivo de la protección comercial que desaparecía.
- *Preferencia comunitaria* en el consumo de los productos agrarios, lo

que suponía atraer el consumo de la Europa integrada a esos productos de su agricultura, reservándoles su potente mercado interno. Esta preferencia comunitaria originó todo el complejo mundo institucional tendente a hacerla efectiva: exacciones reguladoras, ayuda a los productores y restituciones a la exportación.

- *Solidaridad financiera,* en virtud de la cual la Comunidad y su presupuesto serían los responsables, en última instancia, del sostenimiento del sistema de protección, con el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) como institución reguladora.

Esta política, compleja pero eficiente, del mercado agrícola común, necesitaba —como se había afirmado desde la propia Conferencia de Stressa— de otra complementaria que actuase sobre la productividad y la eficiencia de la actividad agraria mediante una *política de estructuras* que contribuyera a lograr una mejor organización empresarial con la que modernizar la agricultura europea. Sobre la importancia de esas actuaciones de la política agraria insistiría, con singular acierto, el Informe Mansholt (1977), sin que sus alabadas conclusiones informaran, en la práctica, la actuación de todas y cada una de las distintas políticas agrarias de los estados miembros de la CE.

La crisis de la vieja PAC: del «problema de los alimentos» al «problema agrario»

El paso de los años fue mostrando el éxito de la *política de alimentos* de Stressa que informó el contenido de la PAC, y también sus importantes disfuncionalidades, inventariadas por el documento llamado «de reflexión», de 31 de enero de 1991, de la Comisión Europea, base de los criterios a los que pretende ajustarse la nueva PAC comunitaria. Cualquier reflexión sobre la PAC tiene que partir del reconocimiento de la eficiencia del sistema de precios para resolver el *problema de los alimentos* de un país. Pero el propio éxito de esos precios de garantía origina, por el funcionamiento del proceso productivo y las leyes que lo rigen, el que se ha denominado *problema agrario.* La garantía del precio ha ocasionado, en los distintos países que la han aplicado, aumentos rápidos de la oferta de los alimentos escasos gracias a la incorporación del progreso técnico a la producción agraria. Una incorporación tanto más rápida si ésta puede contar con una difusión de esas nuevas tecnologías en el mundo rural, gracias a la presencia activa de los servicios de extensión agraria, que demuestre a los agricultores la validez práctica y la utilidad de las nuevas tecnologías. Con esta ayuda se contaría en España. La labor de los servicios de extensión agraria no ha recibido el reconocimiento público y general que merece por su extraordinario trabajo. Quien conozca mínimamente lo que ese trabajo supuso en el pasado en nuestro país, debe rendir tributo de admiración y elogio a la presencia y sentido del deber de los agentes de extensión agraria en nuestra vida rural.

Ese conocimiento de las nuevas tecnologías por el mundo rural permitió un aumento considerable de la producción, la cual se vio también facilitada por la adquisición de esos nuevos medios técnicos gracias a la llegada del crédito a la agricultura, que facilitó así la adquisición de las nuevas tecnologías que incorporaban las innovaciones de las que dependía el aumento de la productividad. Esa oferta del crédito necesario para la modernización

de la agricultura se vio muy favorecida en España por la existencia de diversas instituciones y mecanismos que propiciaban su utilización. Quizás aquí se pecó más bien por exceso que por defecto, dadas las condiciones extraordinariamente favorables en que el crédito fue ofrecido al campo español. Con ese doble apoyo de la extensión rural y la financiación agraria, la capitalización del campo español ha sido —en la etapa 1970-1990— tan importante como rápida. La sustitución de la tracción animal por la mecánica y la revolución química —con el uso masivo de semillas selectas y bien tratadas, de fertilizantes y tratamientos fitosanitarios— constituirían capítulos decisivos en la mejora de las producciones que España viviría con algún retraso respecto de las registradas en Europa, pero con la misma consecuencia: el aumento de la oferta agraria. Si del lado de la oferta se reducía el *problema de los alimentos,* del lado de la demanda la conocida Ley de Engel actuaría inexorablemente, al disminuir el porcentaje que los alimentos frescos y los productos alimenticios elaborados significaban en el consumo total, pues éste disminuiría en la medida en que aumentaba el del PIB por habitante y, con él, el desarrollo de la sociedad. De nuevo, aquí España no sería diferente. Los datos disponibles, que este número de PAPELES ofrece, permiten comprobar la validez de esta relación económica, que corrobora para España la reducida elasticidad-renta de los productos alimenticios.

La confluencia de ese doble comportamiento de la oferta y la demanda de productos alimenticios con la garantía incorporada en el sostenimiento de los precios agrarios produciría su consecuencia inevitable: la tendencia a la acumulación de excedentes que no encontraban salida en los mercados porque las fuerzas de la oferta, dinamizadas por el progreso técnico, han puesto en los mercados más cantidad de algunos productos de la que la demanda estaba dispuesta a consumir. La gravitación de estos excedentes dificulta el sostenimiento de los precios agrarios y convierte en explosiva cualquier decisión que no sea la de aceptar su ajuste a unas condiciones de mayor oferta y menor demanda relativas.

Las cinco disfuncionalidades de la vieja PAC

Esta es la primera y principal de las disfuncionalidades de la vieja PAC de Stressa: la creación del *problema agrario,* planteado, paradójicamente, por la solución del previo *problema de alimentos.* Los números que expresan ese problema nos los ofrece el documento comunitario de reflexión sobre la PAC: entre 1973 y 1988, la producción agraria europea aumentaba el 2 por 100 anual acumulativo, mientras el consumo crecía el 0,5 por 100 anual acumulativo. La consecuencia de esta disparidad han sido los excedentes acumulados: los lagos de leche y vino y las montañas de mantequilla que constituyen —como ha afirmado Jobs Conrad— el signo externo de la disfuncionalidad de la PAC, la cual ha tenido que buscar las soluciones a la incompatibilidad de precios y producciones con la ayuda del presupuesto comunitario, que filtraba esos excedentes, con pérdida, en el mercado internacional, originando tensiones entre la CE y sus socios comerciales, tensiones de las que ha sido censor y altavoz privilegiado la Ronda Uruguay del GATT, con la voz crítica e implacable de Estados Unidos y el grupo CAIRNS personalizada en el director general del GATT, Arthur Dunkel.

La segunda disfuncionalidad de la vieja PAC se refiere al medio ambiente (una crítica que revela la preocupación por un objetivo que va a convertir en prioritario la definición de la nueva PAC). La intensificación de los cultivos ha conducido a una explotación abusiva de la naturaleza, a una contaminación excesiva del agua y a una degradación de la tierra. Y, paradójicamente, también a un abandono contraproducente de la tierra, a su despoblamiento y desertización, sin que esa pérdida del espacio se considerase como problema por no ajustarse a la explotación lucrativa del suelo, la única protegida por la política de precios de la vieja PAC.

La tercera disfuncionalidad denunciada de la vieja PAC de Stressa es la injusticia de sus resultados. Porque una cosa es proteger a la agricultura para sostener un nivel digno de rentas y otra proteger, *de facto,* a un grupo minoritario de agricultores que se benefician de las ayudas del órgano de intervención de precios (FEOGA). La aplicación de una política de precios igual para todos beneficiará más, ciertamente, a las mayores explotaciones, bien equipadas y muy competitivas, y no a las pequeñas explotaciones. El hecho revelador, ofrecido por el documento de reflexión, de que el 80 por 100 de las ayudas se haya dirigido al 20 por 100 de las explotaciones demuestra lo lejos de la equidad que está la protección encauzada por una política de precios. Mientras esto sucedía, el poder adquisitivo de los agricultores apenas ha mejorado en el período 1975-89, a pesar de que la población agrarias se ha reducido en un 35 por 100.

La alta carga presupuestaria de la vieja PAC constituye la cuarta de sus disfuncionalidades, en opinión del documento de reflexión, opinión reiterada en múltiples manifestaciones críticas anteriores. El hecho de que, entre 1975 y 1990, el presupuesto del FEOGA-Garantía se haya multiplicado por 2,7, en términos reales, expresa una dinámica extraordinaria del gasto, tanto más importante si se considera que la población activa y la renta agrarias se han reducido entre esos años.

Los preocupantes datos socio-estructurales del sector agrario fundamentan la quinta disfuncionalidad de la PAC, según el documento de reflexión comunitario. Son hoy agudas las diferencias de renta *per capita* entre regiones (de 1 a 3). Subsisten las diferencias en las dimensiones medias de las explotaciones (de 4 a 65 hectáreas), una parte apreciable de la población que permanece en las faenas rurales lo hace a tiempo parcial (1 de cada 3 agricultores), y el envejecimiento de la población agraria es preocupante (más de la mitad de los agricultores tienen una edad superior a los 55 años).

La llegada de las primeras medidas correctoras de la vieja PAC...

Esas disfuncionalidades de la vieja PAC no constituyen un hecho sorprendente descubierto a comienzos de 1991 por la perspicacia de la Comisión y la agudeza de Ray Mac Sharry, Comisario de Agricultura europeo. Recogen opiniones críticas antiguas que ya habían inspirado decisiones comunitarias: el *Libro Verde* de 1985 y las medidas correctoras de 1988. Estas últimas incorporaban —como tratamiento a los problemas creados por el ajuste agrario de la PAC— dos decisiones: las medidas de los estabilizadores y las denominadas medidas conexas. Los estabilizadores agro-presupuestarios pretendían lograr tres objetivos: bajar los precios cuando las pro-

ducciones superasen determinados niveles, aumentar la participación de los productores para la financiación de los gastos, y reducir las garantías ofrecidas por la intervención. Las llamadas medidas conexas trataban de actuar en distintos frentes: reduciendo la producción, favoreciendo la extensificación de los cultivos, propiciando la jubilación anticipada de los agricultores y ajustando, en fin, los precios de tal manera que pudiesen modularse para que favoreciesen a los pequeños agricultores.

...y su insuficiencia

Esa experiencia reformadora se juzga críticamente por el documento de reflexión sobre la PAC, sentando tres conclusiones: los estabilizadores no han reformado la PAC como se precisaba; la política de precios y la ayuda del FEOGA, al relacionarse con el volumen de producción agraria, han favorecido su crecimiento; y la extensificación del cultivo y las llamadas medidas conexas han recibido una atención marginal, por lo que no han actuado de forma completa y eficiente.

Los nueve objetivos de la nueva PAC

Este preludio crítico del documento de reflexión de la vieja PAC concluye en una afirmación condenatoria: los mercados agrícolas están desequilibrados, su futuro no puede garantizarse y los problemas del ajuste agrario no se han resuelto. Es necesaria una revisión profunda de la vieja PAC, porque ésta no se adapta a la situación de la agricultura en los años noventa. De ese principio general arranca la definición de lo que el documento de reflexión denomina *los objetivos de la nueva PAC*. Son los nueve siguientes:

1) Afirmación del cuádruple papel de la agricultura en la Europa actual: mejorar la competitividad de sus producciones; frenar la salida de los agricultores, dada la limitada capacidad de absorción de los restantes sectores productivos en la actual situación; afirmar los valores del mundo agrario, favoreciendo su conservación, y destacar la función de la agricultura en favor del medio ambiente. Estas tres últimas funciones son las que se definen en el párrafo más citado del documento de reflexión que expresa los objetivos de la nueva PAC: «Es necesario mantener un número suficiente de agricultores en la tierra. Esta es la única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de agricultura familiar que es expresión de un modelo de sociedad. Para ello, es necesaria una política activa de desarrollo rural, y esta política no podrá realizarse sin agricultores».

2) A partir de ese criterio, la política agraria debe reconocer y favorecer el desempeño de una doble función en la agricultura: la agricultura competitiva con finalidad productiva (tradicional) y la agricultura medioambiental, subvencionada parcialmente y no competitiva.

3) El desarrollo rural no debe depender sólo de la política agraria. Debe ser asistido por la política económica para mantener la población rural y la economía de las regiones rurales. La utilización de los fondos estructurales debe desempeñar un papel destacado con este propósito.

4) El equilibrio de los mercados, evitando los excedentes, debe constituir un objetivo básico de la nueva PAC.

5) Defensa de la *extensificación* de los cultivos como remedio de los excedentes, defensa del medio ambiente y oportunidad de ofrecer productos alimenticios de calidad.

6) La *competitividad* de los productos agrarios debe ser un objetivo irrenunciable de la nueva PAC.

7) Los principios de organización de la producción comunitaria de la vieja PAC continuarán vigentes: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

8) La solidaridad financiera debe reformar el criterio de protección del precio y conseguir una *modulación* de los precios en favor de las pequeñas explotaciones, así como la *práctica de ayudas directas* en razón de la superficie o el número de cabezas de ganado.

9) Deben utilizarse ayudas en caso de la imposición de cuotas a la producción o de retirada de tierras en cultivo.

El documento de reflexión concluye insistiendo en la competitividad como criterio informador de la PAC y expresando las orientaciones productivas para los distintos sectores.

Las incertidumbres del cambio de la vieja PAC: Su crisis...

La publicación del documento de reflexión ha abierto una etapa peculiar de la PAC, caracterizada por una preocupante incertidumbre, derivada de la crisis de organización del mercado de la vieja PAC, y de la falta de aceptación y plena aplicación de los criterios de la nueva PAC. El mundo agrario vive hoy con una conciencia compartida la crisis de la vieja PAC, por una parte, y la confusión y el temor creados por el cambio de criterios que apunta hacia una nueva PAC, por otra.

...y las negociaciones de la VIII Ronda del GATT

Este temor de la reforma de la PAC parte, sobre todo, del carácter radical de los cambios que puede sufrir su contenido, así como de la rapidez de éstos, derivados de la Ronda Uruguay del GATT. Esos dos hechos están tan relacionados que resulta imposible separar el momento que vive la reforma de la PAC de los resultados de la VIII Ronda del GATT. Las cuatro áreas en que se ha dividido el contencioso agrario planteado por la VIII Ronda del GATT afectan totalmente al contenido de la PAC. En efecto, la configuración de los mercados agrarios debería obedecer —según la Ronda del GATT— al cumplimiento de cuatro exigencias: 1.ª) Arancelización del comercio, en cuya virtud el acceso a los mercados debería lograrse con el pago de los derechos arancelarios en que deberían convertirse *todas* las limitaciones existentes a la importación. La reducción de los niveles de protección arancelaria debería seguir a la arancelización de las condiciones de comercio. 2.ª) Supresión de las subvenciones a la exportación, iniciándola con una reducción del 20 por 100 para 1999. 3.ª) Revisión de las ayudas nacionales a la producción agraria, que se dividirán en tres grupos: «verde» (las autorizadas), «ámbar» (las revisables) y «rojas» (las prohibidas). 4.ª) La reforma de las disposiciones sanitarias y fitosanitarias del comercio de productos agrarios. Esas cuatro exigencias del GATT, para definir un nuevo marco del mercado agrícola mundial, afectan de lleno a la vieja PAC y

reclaman su reforma. Las preguntas de cómo y hasta cuándo —es decir, el contenido y el tiempo de adaptación de la PAC— resultan decisivas, y hasta hoy (mediados de abril de 1992) no se ha llegado a un acuerdo, lo que no significa que, bajo presión política al máximo nivel, no se logre en fechas próximas.

Entretanto, la reforma de la PAC ha continuado su curso y ya se han incorporado algunos cambios a lo largo de las líneas básicas anunciadas en el documento de reflexión. Esta situación ha abierto una crítica tanto a los principios a los que responde la nueva PAC como a su concreción en los sectores productivos que, por ahora, se han visto afectados.

Las críticas a los principios de la nueva PAC

La primera de esas orientaciones críticas —la referida a los principios de organización de la nueva PAC— ha utilizado diversos argumentos estimables: 1.°) La contradicción de los objetivos de la nueva PAC. Tres son los objetivos contenidos en el documento de reflexión que parecen contradictorios: *competitividad, extensificación de los cultivos y mantenimiento de un número elevado de agricultores.* Una agricultura competitiva reclama la disminución de la población rural. La extensificación de los cultivos sólo puede lograrse, en una agricultura competitiva, aumentando la dimensión de las explotaciones, lo que no permite el mantenimiento de la población rural. Ese mantenimiento quedaría, así, confiado a la agricultura medioambiental, a la que no podría pedírsele competitividad. Sus menores ingresos reclamarían la práctica de las correspondientes subvenciones, que deberían ser importantes para posibilitar su subsistencia. 2.°) El apoyo presupuestario de la nueva PAC sería, así, decisivo para posibilitar la fijación de la población rural y su coste, que, según las estimaciones realizadas, sería superior al coste actual de la vieja PAC (en torno a más del doble). Esa subsidiación presupuestaria debería contar con garantías temporales. No se puede decidir una dependencia del presupuesto dejando a quienes perciben las subvenciones sometidos a los riesgos e incertidumbres que acompañan a la discusión anual presupuestaria. 3.°) La complejidad burocrática del sistema de ayudas precisa un listado de todos los agricultores comunitarios, con detalle de su producción vendible, superficie cultivada y animales en producción, para atribuir las ayudas directas por el nuevo sistema de la PAC. Evitar los fraudes que abren estas actuaciones reclama un intervencionismo burocrático que difícilmente puede resultar eficiente. 4.°) Los efectos de la nueva PAC sobre las explotaciones agrarias pueden ser paradójicos e importantes: las explotaciones pequeñas perderán las garantías de precio de sus producciones, que serán compensadas por ayudas directas; las grandes explotaciones deberán competir a precios internacionales, lo que no podrán hacer si no cuentan con tecnificación y recursos suficientes; las explotaciones de tamaño y eficacia medios se verán, así, en peor situación y serán condenadas, probablemente, al abandono. La nueva PAC decretaría, de esta manera, la supervivencia de las pequeñas explotaciones, por ayuda directa, y de las mayores, por su mayor productividad. 5.°) El documento de reflexión afirma que se mantendrán los principios básicos de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. ¿Cómo mantener la preferencia comunitaria sin el apoyo del precio umbral y los *prelévements* (exacciones variables)?

Las críticas a las decisiones concretas de la nueva PAC

A esas críticas generales se han añadido las dirigidas a las concreciones que, por ahora, ha recibido la nueva PAC. Estas críticas concretas se manifiestan en varios extremos importantes: 1.º) Se trata de una *reforma parcial,* que realiza una discriminación entre las distintas producciones agrarias. En efecto, la reforma se centra en los subsectores de cereales, semillas oleaginosas y proteaginosas, leche, y carnes de vacuno y ovino. Se excluyen importantes subsectores de la agricultura mediterránea (vino, aceite de oliva, frutas, hortalizas y algodón). 2.º) La reforma es, además, *asimétrica,* porque contiene dos modelos diferentes: el de los subsectores sometidos a la competencia de precios internacionales (se reduce para ellos la protección en frontera), con compensación ulterior de subvenciones directas, y el de los subsectores que continuarán contando con las cuotas de producción que aseguran la restricción cuantitativa para preservar un espacio europeo de precios elevados frente al exterior. La coexistencia de esas dos organizaciones de mercado origina evidentes agravios comparativos en las distintas agriculturas regionales. 3.º) Los criterios para la concesión de las ayudas directas tratarán de compensar con la subvención anual (sea a la hectárea o a la cabeza de ganado) la pérdida de ingresos por los menores precios, o las disminuciones de cuotas en cereales y semillas oleaginosas. El cálculo de las primas se efectuará a escala regional, y será proporcional a los rendimientos de cada zona «homogénea» con base en los datos promedios de rendimiento, lo que perjudicará a los mejores agricultores de cada región en el caso de los cereales. Las ayudas directas e iguales para todas las semillas oleaginosas beneficiarán a la colza (por sus menores precios en el mercado mundial), perjudicando a los cultivos de girasol (de menores rendimientos y mayores precios). En los casos de la leche de vaca y de la carne de vacuno, se favorecen las explotaciones dependientes de la tierra, excluyendo las explotaciones y cebaderos intensivos, en los que la economía agraria española ha realizado esfuerzos importantes de capitalización. El criterio para el cálculo de las primas al ganado ovino y la limitación excesiva del número de ovejas por explotación con derecho a la percepción de las subvenciones vuelven a perjudicar a la ganadería española.

¿Qué hacer frente a la nueva PAC?

Las tendencias que hoy apuntan en el cambio del marco de referencia en que han venido operando en el pasado la agricultura y la alimentación europeas, así como la aparición de la nueva PAC, plantean al sector español un conjunto de problemas complejos, reclamando la definición de una estrategia para la política agraria española de la que depende dramáticamente su futuro. Bajo los expresivos epígrafes «El mundo rural en peligro» y «La situación y perspectivas de la producción rural», el trabajo de **Jaime Lamo de Espinosa**, **José María Sumpsi** y **Carlos Tió** trata de llamar la atención de los lectores de este número de PAPELES hacia esas cuestiones decisivas de la adaptación y modernización del sector agrario en España, que hacen necesario ese mundo de mayor competencia a que nos va a llevar —nos está llevando ya— la marcha de la historia.

La falta de información y el descontento de un mundo agrario endeudado y con baja renta

Hay que afirmar —como revelan con claridad el ambiente que hoy se vive en el mundo rural y sus recientes manifestaciones de desmoralización y airado descontento— que, frente a esas tendencias de cambio que proclaman todos los datos disponibles, y que manifiesta la propia —aunque vacilante— evolución de la PAC, la política agraria del país no ha ofrecido un *documento de reflexión propio* que manifieste a qué criterios debería responder una estrategia nacional que orientase, de la mejor manera, nuestras producciones, y transmitiese al mundo de la agricultura y la alimentación una información a la que atenerse para evitar su actual desconcierto y desmoralización. Nunca —afirman, con razón, en su trabajo **Jaime Lamo de Espinosa, José María Sumpsi** y **Carlos Tió**— nuestros agricultores habían vivido una etapa semejante de desconcierto. Después de haber acometido importantes inversiones para modernizar y aumentar la productividad de sus explotaciones —que han endeudado al campo español hasta el 86 por 100 del valor añadido bruto de la producción agraria—, con incitación y ayudas de la propia Administración pública, resulta que lo que producen carece de mercado, que se les dice que tienen que producir menos y que deben extensificar sus cultivos, que se les subvenciona por permanecer en un mundo rural empobrecido en el que deben continuar presentes para conservar la naturaleza y preservar una civilización milenaria. Ellos perciben que esos mensajes, contradictorios con el ejercicio de su profesión, en la que habían creído para cumplir su función de producir más, carecen de sentido. Los agricultores viven esa crisis de su papel tradicional con una renta que no alcanza —por el juego de los precios relativos de la industria, la construcción y los servicios— más del 40 por 100 de la que se disfruta en los demás sectores. No puede extrañar que en estas condiciones, el desconcierto y el desánimo hayan ganado al campo español.

La urgente necesidad de un informe oficial del MAPA sobre el presente y el futuro de la agricultura

Es el reconocimiento de esta realidad el que reclama su superación, que tiene que venir de la toma de conciencia expresa de esos problemas de nuestra agricultura por la Administración pública. *¿No existe la posibilidad de disponer de un documento oficial que transmita la información que, angustiosamente, reclama el campo español sobre las líneas a las que la política agraria va a ajustar su comportamiento en el futuro?* La reconocida competencia técnica del equipo directivo del MAPA y la existencia en el país de competentes economistas y técnicos en agricultura —como nunca había habido en el pasado— son las que permiten la realización de ese informe de situación y avalan su posible calidad, un informe que los agricultores y la economía del país necesitan de forma apremiante. No puede dejarse al campo español en la desinformación que hoy padece, que no producirá otra consecuencia que la extensión del pesimismo estéril, la manifestación y la protesta con las que, ciertamente, no se ganará el mejor futuro para la comprometida situación presente de los agricultores.

Los elementos de una estrategia agraria frente al futuro

En tanto ese documento informativo oficial llega, se debe afirmar que los trabajos de investigación de nuestros economistas agrarios han ofrecido ideas valiosas para inspirar la estrategia de la política agraria que España necesita. Refiramos algunas de las que traen a nuestra atención las colabo-

raciones de este número de PAPELES. Presentaremos al juicio de los lectores las cinco consideraciones siguientes:

Atender a las dos agriculturas: competitiva y medioambiental

• Cualquier intento de definir una política agraria en España en el momento actual tiene que admitir una división entre la *agricultura competitiva,* que debe interpretar un agricultor eficiente, con plena dedicación y con el objetivo de alcanzar costes y precios competitivos en el contexto de la liberalización comunitaria, y la *agricultura medioambiental,* con propósitos diferentes: mantenimiento de la población agraria para ocupar el espacio y conservar el medio ambiente, evitando la despoblación y la desertización; una agricultura que no va a poder vivir de los ingresos del cultivo de la tierra, que deberá obtener ingresos complementarios de la prestación de servicios (agroturismo, turismo rural y otras actividades) y que tendrá que ser subvencionada para el desempeño de esas funciones en las que deberá obtener —además— el apoyo de una política de desarrollo rural bien programada.

Esa diferenciación de las dos agriculturas —competitiva y medioambiental— debe informar el contenido de la política agraria. No basta sólo con diferenciar esas dos agriculturas. Es preciso arbitrar las medidas operativas que permitan a los agricultores que las atienden lograr sus distintas finalidades.

Los objetivos de la agricultura competitiva...

• La adaptación de la agricultura competitiva a las tendencias liberalizadoras intra y extracomunitarias reclama la práctica de una *política de ajuste* con la que lograr su modernización y la ganancia relativa de su presencia en el mercado comunitario. La agricultura española ha realizado, en la etapa 1959-1990, un ajuste importante y clásico de su actividad. La población activa agraria se ha reducido en tres millones de efectivos, situándose, al final de esa etapa, en un 11 por 100 de la población activa total. Esa menor población activa agraria ha aumentado espectacularmente su productividad: el producto agrario se ha multiplicado por 1,5 de 1970 a 1990 y la tasa de crecimiento anual de la productividad en esa etapa ha sido del 6,5 por 100 anual acumulativo. Las causas de ese aumento de producción y productividad se encuentran en el éxodo rural y en una mayor capitalización pública y privada, así como en una tecnificación de los cultivos con utilización masiva de nuevas semillas, de fertilizantes y pesticidas que han elevado las compras del sector agrario fuera del mismo desde el 30 por 100 hasta el 45 por 100 de la producción final agraria. También ha colaborado en ese ajuste de la producción agraria la reducción del número de explotaciones agrarias, que ha permitido ampliar la superficie agraria útil (SAU).

...completar el ajuste agrario...

...y realizar la necesaria política de reestructuración de las explotaciones

El ajuste de la agricultura española, sin embargo, *no ha sido completo.* Nuestra población agraria es aún la mayor de Europa —con excepción de Grecia, Portugal e Irlanda—, y el ajuste productivo realizado presenta defectos importantes, denunciados por nuestros economistas agrarios, sobre los que deberían fijar su atención las medidas de la política agraria española: dimensión reducida de las explotaciones, falta de agricultores profesionales con plena dedicación, frente a la proliferación de la agricultura a tiempo parcial, y defectos en el asociacionismo agrario. La información disponible permite comprobar que los dos componentes del ajuste agrícola clásico —el éxodo rural y el abandono y concentración de explo-

taciones— no han discurrido al mismo ritmo en España. La dimensión alcanzada por las explotaciones es muy reducida en nuestro país: 16 hectáreas de SAU, una cifra alejada del tamaño medio en los países centrales de la CE. La importancia de esa reducida dimensión de las explotaciones obliga a conceder una atención prioritaria a la *política de su reestructuración*. En efecto, sin una reestructuración suficiente y rápida, seguirán registrándose las negativas consecuencias de la dimensión reducida de las explotaciones para el crecimiento de la productividad. Porque es la escasa dimensión de las explotaciones la que impide hoy la aplicación de la mejora de la innovación tecnológica y la capitalización de la agricultura competitiva, y es, también, esa dimensión reducida la que ha provocado una intensificación en la utilización de los restantes factores (agua, abonos, insecticidas, plaguicidas), con daño para el mejor aprovechamiento de nuestros acuíferos y la conservación del medio ambiente. También es esa dimensión reducida la que origina un desequilibrio en la utilización del trabajo en aquellas regiones en que es mayor el número de explotaciones sobrantes en relación con el trabajo sobrante.

Las medidas integrantes de la política de reestructuración

La *política de reestructuración* constituye —por todo ello— la premisa principal que condiciona el futuro de la agricultura competitiva en España. Definir los elementos integrantes de esta política de reestructuración debería constituir un objetivo fundamental de la política agraria española. Pronunciarse sobre los elementos constitutivos de esta política resulta fundamental para definir y clarificar el futuro de la agricultura competitiva. El transcurso pasivo del tiempo no va a resolver los problemas. De ahí la necesidad de actuar con energía a la que invitan a la política agraria bastantes de nuestros economistas y técnicos; en particular, actuando sobre el mercado de la tierra, cuyos precios obstaculizan, si es que no impiden, el aumento de la dimensión de las explotaciones al detraer la oferta de la tierra de sus usos productivos. Esa actuación clave de la política agraria sobre la dimensión de las explotaciones debería completarse con la aplicación de aquellas medidas que favorezcan la presencia de jóvenes agricultores con plena dedicación, y de aquellas otras que contribuyan a la mejora de las cooperativas y el asociacionismo agrario. Sobre todos estos aspectos de la agricultura competitiva, el lector encontrará propuestas y observaciones más detalladas y concretas en el trabajo de **Jaime Lamo de Espinosa**, **José María Sumpsi** y **Carlos Tió**, a las que les remitimos; pero lo que, desgraciadamente, no encontrará es un pronunciamiento y un compromiso de nuestras autoridades, porque la política agraria, ante esos graves problemas de los noventa —ajuste agrario, reestructuración productiva, decisiones frente al precio de la tierra, fortalecimiento del agricultor profesional, potenciación del movimiento cooperativo y asociacionismo agrario— no se ha manifestado con la decisión y claridad que el campo español reclama.

La agricultura medioambiental: su indispensable programación

• Si se necesita una política agraria comprometida y reductora de incertidumbres para ganar el futuro de la agricultura competitiva, la llamada *agricultura medioambiental* necesita —aún en mayor medida si cabe— esa programación que ayude a construir su futuro. Se trata de una agricultura cuya finalidad y organización hay que explicar al agricultor, que no la

puede recibir bien, y menos con mensajes distantes desde la lejanía de Bruselas o de Madrid. Este tipo de agricultura no se puede organizar con la clase de subvenciones propuestas por la PAC, que crean en el agricultor que las disfruta una mentalidad de subsidiado o de «caza-recompensas», bien opuesta a la necesaria para favorecer la organización de esa agricultura conservadora del espacio y del medio ambiente y oferente de nuevos servicios. Puede asegurarse que sin una programación cuidadosa del desarrollo regional, y sin la asistencia técnica y económica de las autoridades responsables de la política agraria, esa agricultura medioambiental no será otra cosa que un motivo de protesta y amargura para el agricultor, o una oportunidad de percibir subvenciones sin sentido. ¿No cabría comprometer aquí esas actuaciones favorecedoras del desarrollo forestal que sugieren nuestros técnicos, las dirigidas al fomento de las actividades terciarias y economía del ocio, y las que propicien una mejora en el medio ambiente? Es imposible que esta agricultura nueva nazca y se asiente en el país sin una interpretación activa de la política agraria nacional y comunitaria.

La financiación agraria: la evaluación y programación de sus recursos

• Punto destacado de las dos agriculturas —la competitiva y la medioambiental— es el de su *financiación.* Sobre este punto convendría disponer, al menos, de unas proyecciones financieras que sondeasen los valores posibles de las atenciones a los distintos programas y los dieran un orden de prioridad, porque resultará imposible lograr algo en las dos agriculturas sin optar por determinadas actuaciones para conseguir una eficiencia en la utilización de los limitados fondos disponibles.

La información sobre la PAC y el GATT a los agricultores

• Los acontecimientos decisivos que se avecinan para la agricultura española se producirán en dos campos: las negociaciones del GATT, condicionantes del curso y ritmo de la PAC, y la propia PAC, con su doble contenido de variar el sistema y modo de protección de la agricultura, y definir una estrategia favorecedora de una agricultura que haga posible usos de la tierra distintos de los destinados a la producción agraria. La importancia para la agricultura española de lo que suceda en estos dos campos es tal que aquélla tiene derecho a conocer la postura de la política agraria, y a recibir una información precisa y puntual sobre su evolución. Dos condiciones que hoy no se cumplen; falta ese conocimiento del compromiso del gobierno frente a las negociaciones del GATT, no se cuenta con una apreciación crítica realizada por el gobierno de la PAC, y la política de información es manifiestamente mejorable.

La urgente necesidad de una política agraria

Cualquier análisis de los problemas del sector productivo agrario español deja en quien lo realiza el sabor amargo de la preocupación por un futuro para el que existen numerosos problemas condicionantes y al que no se facilitan las posibilidades para ser construido con fortuna. El mundo agrario da ocupación en España a más de un millón de personas (el 11 por 100 de nuestra población activa); la extensión de su territorio, que duplica esa media de la población activa agraria, es nada menos que el 64 por 100 de la España peninsular. Quiere ello decir que la dimensión humana y espacial del problema agrario le concede una importancia que obliga a la definición de esa política agraria con la que defender su suerte. El propio desarrollo

económico del país necesita la definición y el compromiso de una política agraria que aproveche, con diligencia, el tiempo disponible para tratar de no perder —y, en lo posible, mejorar— las posibilidades productivas del sector agrario español en el contexto de la liberalización intracomunitaria que nos aguarda, y de la extracomunitaria que tememos.

LA COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA COMO CONDICIONANTE DE SU FUTURO

La situación del sector industrial: elementos para una preocupación sobre su futuro

La industria española vive hoy bajo los efectos contradictorios de una brillante recuperación, interpretada de 1985 a 1990, y los cortos resultados de 1991, que han señalado el fin de un ciclo expansivo y el comienzo de una nueva etapa. La caída en el ritmo de desarrollo de la producción industrial, la práctica paralización de las inversiones en la industria, la odiosa reaparición de las reconversiones industriales, de la que ofrece un claro testimonio el conjunto de acontecimientos del año 1991, no constituyen, ciertamente, las mejores noticias para una industria que, como la española, tiene que afrontar la competencia que se deriva del mercado interior europeo, situado en el horizonte visible y comprometido de diciembre de 1992.

De cara a esa competencia comunitaria, dos datos más perfilan la delicada posición del sector industrial. El primero de ellos es el deterioro de los beneficios empresariales en los ejercicios de 1990 y 1991 y, consecuentemente, la detención del saneamiento financiero y la autofinanciación de las empresas que se había registrado en la fase de recuperación de la economía española (1985-1990), un deterioro derivado del aumento de los costes laborales unitarios y de los costes financieros que no han podido trasladarse en precios mayores, por el carácter comercializable de sus producciones que establece la competencia europea. El segundo dato es el que suministra el aumento observado de la penetración de las importaciones de productos industriales, que facilita la pérdida de la competitividad acumulada de los bienes nacionales frente a los importados y que daña la capacidad productiva de la industria. Es evidente que el desarrollo simultáneo de las exportaciones industriales en 1991 constituye un dato favorable en este panorama, pero no lo es menos que no resulta plenamente tranquilizador para avalar un afianzamiento firme de la producción española en el exterior, dadas las causas coyunturales en que se ha apoyado (reunificación alemana, debilidad del mercado interno). Frenada la capitalización de las empresas industriales y afirmada la pérdida de competitividad de sus producciones, el futuro de la producción industrial se halla gravemente comprometido.

El diagnóstico de los problemas industriales: los motivos de la elección de su ponente

¿Dónde residen las causas de estos indicadores de debilidad de nuestra producción industrial y cuáles son sus problemas básicos en los años noventa? Contestar a esta pregunta ha sido el propósito de la invitación que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA realizó al profesor **Julio Segura**, una elección avalada por la larga dedicación y conocimiento con el que contaba de nuestro sector industrial, atestiguados por su dilatada trayectoria profesional, vinculada en gran parte a sus trabajos en la Fundación Empresa Pública, en la que ha contado con colaboradores y discípulos muy valiosos

en cuya compañía ha investigado aspectos fundamentales de nuestra producción industrial: los rasgos de la estructura inter-industrial española y el cambio técnico, la evolución de los sectores productivos de la industria en las etapas claves del desarrollo de los años sesenta y la crisis de los setenta, y las consecuencias y efectos de la crisis energética. Todas esas investigaciones, que cubren un programa ambicioso de trabajo, se han difundido a través de distintas publicaciones que han constituido, para los economistas y la propia política económica del país, términos de referencia obligados de lectura. Esa trayectoria profesional la culminaría el profesor Segura con su reciente discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, dedicado al tema de «La industria española y la competitividad». No puede extrañar, por tanto, que PAPELES eligiera como cronista de los problemas de la industria española en el fin de siglo a **Julio Segura**, que aceptó nuestra propuesta, invitando a acompañarle como colaborador a **Arturo González Romero**. Como en el tratamiento de los otros sectores productivos, el análisis de los problemas de la producción industrial se acompaña, además, en este número de PAPELES, de un conjunto de notas de gran interés sobre las cuales intentaremos apoyar algunas observaciones en esta introducción editorial para reclamar la atención de nuestros lectores.

Las seis características acumuladas por el sector industrial a través de sus cinco etapas históricas

Un diagnóstico de la situación actual de la industria española tiene que basarse en las características acumuladas a lo largo de las cinco etapas históricas que pueden diferenciarse en su recorrido: la de la industrialización autárquica y el crecimiento protegido al margen de la competencia internacional (1941-1959); la de su tímida y parcial apertura al exterior (1959-1975); la década crítica y la tardía aplicación del proceso de su reconversión (1975-1985); la fase de recuperación de la economía española y de la producción industrial (1985-1990), y el final de ese ciclo expansivo anunciado en 1990 y afincado con la atonía de la demanda en 1991. El repaso de las características de esas cinco etapas de la industria española ocupa la parte central de la crónica de **Julio Segura** y **Arturo González Romero** que publica este número de PAPELES, y que permite inventariar el conjunto de problemas de carácter estructural de la baja competitividad relativa —la gran debilidad de la industria española— que se resumen en los seis puntos siguientes:

1. La herencia del pasado se manifiesta, en primer término, en la escasa dimensión de la empresa española, atestiguada por el hecho bien conocido —y cuya importancia acentúa, también, la interesante nota del profesor **Myro** incluida en este número de PAPELES— de que las empresas de 1 a 9 empleados ofrecen ocupación en nuestro país al 24,5 por 100 de la población (frente a un 11,1 por 100 en la CE), mientras que las de menos de 500 empleados suponen el 89,3 por 100 de la ocupación industrial en España, frente al 57,1 por 100 en el conjunto de la CE. Esta característica constituye un pasivo importante de la industria española, que dificulta la realización de las economías de escala, de alcance y de experiencia exigidas por las nuevas tecnologías y por la mundialización de los mercados que impera en la moderna competencia industrial.

2. La carencia de empresas internacionales, que impide penetrar en de-

terminados mercados y traduce sus consecuencias en la débil posición negociadora de nuestras empresas en los mercados exteriores.

3. El nivel tecnológico deficiente, que acusan tanto los gastos reducidos en I + D como la deficitaria balanza tecnológica, lo que dificulta la presencia de nuestra industria en actividades estratégicas y señala una carencia que constituye la fuente más importante para reducir los costes productivos.

4. La reducida autofinanciación de las empresas industriales y los plazos inadecuados de su deuda (con financiaciones frecuentes del inmovilizado mediante la renovación de créditos bancarios a corto plazo), causas ambas de un elevado coste financiero unitario y de una acusada dependencia de la industria respecto de la banca, que ha pasado facturas elevadas a las empresas industriales, las cuales han terminado, en muchas ocasiones, en graves crisis productivas.

5. La escasa formación de la mano de obra y la falta de sistemas de formación interna, lo que, unido a un sistema educativo poco flexible, ha dificultado —cuando no impedido— la adecuación de la oferta y la demanda de conocimientos profesionales, afectando al coste y a la oferta de los distintos sectores industriales.

6. La deficiente infraestructura con la que el sector de la construcción en obra civil ha pasado sus costes a la industria, afectando a la localización industrial y a la oferta de productos industriales, dadas las deficiencias decisivas de transportes y comunicaciones.

La competitividad de la industria española y los elementos de una nueva política industrial...

Esos seis problemas no constituyen deficiencias aisladas, sino interrelacionadas entre sí y que ahogan la competitividad de la industria española, cuya solución debe atraer la atención de los agentes económicos y de la política económica del país. Por este motivo, la crónica de **Julio Segura** y **Arturo González Romero** trata de llevar la atención del lector hacia los elementos integrantes de una *política industrial* con la que mejorar esa reducida competitividad de nuestras producciones. Esa política industrial, orientada por el objetivo de una mayor competitividad, parte de un principio, exige el cumplimiento de unas condiciones y se manifiesta en tres campos diferentes.

...su principio...

El principio es la disconformidad con la actual política industrial española. Es evidente que, al pedir una política industrial, y dado que todo gobierno desarrolla activa o pasivamente una, si se solicita una *nueva política industrial* se está manifestando una disconformidad con la que, de hecho, hoy se practica.

...y sus dos condiciones

Esa *nueva política industrial* que favorezca la competitividad ha de cumplir, en segundo lugar, con unas condiciones, y éstas son, fundamentalmente, dos. La primera consiste en atribuir la responsabilidad última de la competitividad a las empresas, y no a las instituciones públicas ni al gobierno. Como destaca, con razón, el trabajo de **Julio Segura** y **Arturo González Romero**, «a las autoridades económicas se les puede exigir que las condiciones generales en las que se desarrolla la actividad económica sean

adecuadas, que el diseño de las instituciones sea el mejor posible, que la estructura de incentivos de los agentes sea compatible con la mejora de la competitividad. Incluso, se les puede pedir que, en condiciones determinadas y de modo temporal, apoyen actividades específicas con recursos públicos. Pero no se les puede exigir que logren que las empresas tomen las decisiones que conducen a mejorar la competitividad y, menos aún, que suplanten a las mismas como agentes económicos. Por agentes económicos hay que entender aquí a los empresarios, ciertamente, pero también a los trabajadores y a los sindicatos en que se encuadran y que les representan». La segunda condición es la exigida por la competencia comunitaria, que elimina de las medidas de política industrial las tendentes a reforzar el proteccionismo comercial o el acceso a recursos públicos para sostener a empresas ineficientes y mantener empleos sin futuro. Esas políticas protectoras no pueden ni deben ser aceptadas, aunque puedan solicitarlas los agentes económicos —empresarios, sindicatos—, porque se trata de decisiones que no sólo conculcarían nuestros deberes comunitarios, sino (lo que es aún peor) alimentarían una política industrial ineficaz e injusta, con efectos negativos para el desarrollo del país que sólo agravarían los problemas que pretenden resolver. Como ha afirmado el profesor Segura, «no puede mantenerse la tradición, con amplio eco en nuestra historia industrial, en virtud de la cual los empresarios soliciten políticas industriales entendidas como ayudas indefinidas a su sector a cambio de nada y los trabajadores pidan que se mantengan abiertas las empresas a cualquier coste o que el sector público se haga cargo de empresas inviables».

Los tres campos de actuación de la nueva política industrial

Esa *nueva política industrial* que demanda el trabajo de **Julio Segura** y **Arturo González Romero** debe manifestarse en tres campos diferentes: en un conjunto de medidas macroeconómicas distintas de las hoy aplicadas; en políticas microeconómicas que, o no se han aplicado en absoluto en España o se ha hecho de forma parcial, pasiva o asistemática, y en una reforma del sector público industrial orientado por la competitividad.

Los componentes macroeconómicos de una nueva política industrial

Cuatro son los componentes de la *política macroeconómica* cuya utilización en España valora la colaboración a la que nos estamos refiriendo: la política cambiaria, la fiscal, la monetaria y la de rentas. La objeción que a la combinación de esas políticas se realiza parte de una crítica frontal a la combinación elegida o, de hecho, practicada de las políticas presupuestaria y monetaria, una combinación que han condenado todos los análisis efectuados por la economía española en los últimos años y que se ha expuesto con reiteración en las páginas de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Se trata del desequilibrio peculiar de nuestras políticas de estabilidad macroeconómica, caracterizadas por un predominio, no deseado ni buscado, de la política monetaria, que es consecuencia de la deserción de la política presupuestaria de sus deberes para mantener los equilibrios de la economía. El crecimiento del gasto público no se ha controlado por el Presupuesto, y en las contadas ocasiones en que se ha intentado frenar el ritmo del gasto, el ajuste ha afectado al componente de las inversiones públicas, demasiado limitado para lograr economías apreciables y el más costoso en

términos competitivos por las renuncias que su recorte supone para la construcción de infraestructuras, de las que precisa el desarrollo de la inversión privada en nuestra economía. Por otra parte, el intenso aumento de la presión fiscal no ha podido atender al crecimiento del gasto público, originándose así un déficit público continuado.

Una situación que ha obligado a que la política de estabilización se compusiera de una política monetaria estricta y de una política presupuestaria laxa, que no ha sido satisfactoriamente eficiente y que ha resultado económicamente costosa.

El indicador más expresivo de esa peculiar mezcla de nuestra política de estabilización lo constituyen nuestros elevados tipos de interés, que han producido una cascada de efectos negativos: han sofocado —y sofocan hoy—, con los crecidos costes financieros que ocasionan, a las inversiones privadas; atraen capital extranjero, con la presión subsiguiente sobre el tipo de cambio de la peseta, que se acusa en la competitividad de algunas exportaciones, y en especial en las de servicios (turismo); encarecen, en fin, la inversión pública en infraestructuras, dificultando la competitividad de nuestras empresas.

Una mejor combinación, pues, de política monetaria y fiscal sería la primera reforma de la política general de demanda para favorecer, mediante unos menores tipos de interés y un tipo de cambio de la peseta con menor apreciación, a la producción industrial.

¿Se debe ir más allá en la política de tipo de cambio para favorecer la competitividad de nuestra producción industrial? La respuesta que **Julio Segura** y **Arturo González Romero** ofrecen en este número de PAPELES es afirmativa, porque «existen razones reales para suponer que la peseta está sobrevalorada, lo que implica una carga adicional sobre la competitividad de la industria española». Una afirmación polémica que presupone que una devaluación de la peseta tendría efectos *duraderos* sobre la exportación, hipótesis que niega la experiencia española disponible, dada la indiciación de costes y rentas que padece nuestra vida económica, que exige la aplicación rigurosa de una política estricta de demanda para conseguir los efectos positivos que se pretenden con una devaluación sobre las exportaciones.

Finalmente, resulta claro que la aplicación de una política de rentas mejoraría la política macroeconómica actualmente aplicada, pero el pacto en el que se debe fundar —como convienen todos los análisis realizados sobre nuestra economía— está lejos de las posibilidades sociales y políticas actuales.

La necesidad de una política microeconómica

La primera línea de esa *nueva política industrial,* consistente en reformar la política macroeconómica, constituye una condición necesaria para favorecer la competitividad industrial, pero en manera alguna es suficiente. La política microeconómica de competitividad constituye una adición fundamental y urgente. A esa política microeconómica se ha referido con reiteración el profesor **Segura** en distintas publicaciones, y sobre su importancia insiste en su presente artículo con **Arturo González Romero**.

El esquema conceptual de la política microeconómica. Sus tres objetivos

Quizá la aportación más interesante de este trabajo para exponer los variados elementos que integran esa política industrial microeconómica sea el *esquema conceptual* al que debe ajustarse su contenido, y que permite ofrecer una visión integrada de la suma de heterogéneas medidas que componen dicha política. Este esquema conceptual parte de diferenciar los tres objetivos a los que tal política microeconómica trata de servir:

La reducción de costes y sus escenarios...

1.°) Reducción de costes, política en la que destaca, a su vez, la importancia de tres actuaciones:

...la innovación tecnológica y su difusión...

A) Fomentar la innovación tecnológica y su difusión en el tejido productivo industrial. El defecto de la política industrial aplicada ha sido aquí el que el esfuerzo realizado por la Administración pública para aumentar los gastos de I + D ha sido importante, pero los efectos de arrastre de ese mayor gasto público sobre el privado han sido reducidos. Los motivos de esa situación, quizá se encuentren en no considerar intérpretes de los gastos de I + D a las empresas privadas, permitiéndoles fomentar contratos con los centros públicos de investigación y favorecer —como propone el trabajo de **Rafael Myro**— la *cooperación entre empresas* con apoyo de la Administración pública. Los análisis realizados sobre los acuerdos de cooperación empresarial muestran que las empresas participantes aumentan, gracias a ellos, su capacidad de innovación y financiación, el acceso a nuevas tecnologías y mercados, favoreciendo la flexibilidad de su producción, su especialización y penetración en mercados exteriores. En esa misma línea de ganar eficacia a los gastos de I + D, el trabajo que publicamos apunta la posibilidad de lograr resultados mejores eligiendo los sectores estratégicos y no difuminando las ayudas en todos los sectores industriales.

...el logro de economías de escala y alcance...

B) Segunda y fundamental condición para reducir los costes empresariales es la de favorecer la consecución de economías de escala y alcance, lo que exige de la política industrial facilitar la concentración de capitales en la industria, conceder un trato fiscal favorable a las fusiones empresariales y propiciar la participación de empresas españolas en empresas que sean líderes mundiales en el sector productivo en el que operan.

...las reformas en el mercado de trabajo...

C) Un mejor funcionamiento de los mercados de factores productivos constituye una condición de decisiva importancia para facilitar la reducción de costes. Ese mejor funcionamiento debería afectar a los dos mercados fundamentales que es preciso reformar: *a)* El *mercado de trabajo,* que presenta cuatro deficiencias básicas en España: su segmentación según que la contratación de los trabajadores sea indefinida o temporal, segmentación que, unida al carácter corporativo de los sindicatos, lleva a concretar las peticiones dominantes en negociación colectiva en exigencias de mayores salarios, con perjuicio para el empleo, que recae sobre los trabajadores con contratos temporales; la centralización excesiva de las negociaciones salariales en condiciones demasiado exigentes para sectores y empresas en situación muy diversa; es también necesario mejorar el funcionamiento defectuoso del subsidio de desempleo y reformar el sistema de formación profesional. *b)* El *mercado de capitales* debería centrar su reforma en reducir el coste no competitivo de la financiación de las empresas, por los elevados tipos de interés que se derivan no sólo del déficit

...y la reforma del mercado de capitales

público, sino también del coste elevado de la intermediación financiera y la limitada competencia de las instituciones de crédito.

2.°) La mejora de la transmisión de costes a precios, para que las reducciones logradas en los primeros se transmitan a los segundos. Tres actuaciones deberían integrar, a este respecto, los objetivos de la *nueva política industrial: a)* Llevar a cabo las reformas que liberalicen e introduzcan una competencia creciente en el sector de servicios. El encarecimiento continuo de los servicios externos contratados por las empresas industriales, y el efecto negativo para la producción industrial de los servicios de consumo sobre los salarios que pagan las empresas industriales, está imponiendo un coste prohibitivo al sector industrial, cuyos precios aumentan a unas tasas incluso inferiores a las de los países centrales de Europa (entre un 1 y un 2 por 100), mientras los precios de los servicios crecen a tasas de dos dígitos (13 por 100). *b)* En segundo lugar, es preciso evitar comportamientos estratégicos de las empresas que preserven sus precios de la competencia. La Ley de la Concurrencia de 1989 y la nueva configuración del Tribunal de la Competencia deberían ampliar y mejorar la disciplina de los distintos mercados. *c)* Es también posible y conveniente mejorar los criterios por los que se rigen los precios administrados y la tarificación de servicios públicos.

La mejora de transmisión de costes a precios:

...por la liberalización y competencia en el sector servicios...

...por la práctica de una política generalizada de concurrencia y competencia...

...por criterios mejores en precios administrados

3.°) Políticas que influyen en otros factores distintos de la competitividad de la industria en precios y costes. Estas políticas deben operar sobre el contenido y difusión de la tecnología, las políticas de calidad, los servicios post-venta, el diseño a grandes clientes y la comercialización de los productos. Sobre la importancia de estos factores ha insistido especialmente —y con razón— el profesor **Segura** en distintos trabajos, además del que publicamos en este número, pero su perseverancia, en cuya motivación le asiste una opinión compartida por muchos análisis de nuestra economía, no ha sido hasta ahora capaz de informar totalmente a las decisiones de nuestra política industrial.

Los factores de competitividad distintos a precios y costes: su importancia

A esos tres objetivos de la nueva política microeconómica industrial debe añadirse el componente de la actuación sobre la empresa pública industrial. Esa actuación debería estar dominada por la eficacia en la asignación de sus recursos, sometiendo a las empresas públicas a una disciplina financiera semejante a la de las empresas privadas, permitiéndolas quebrar cuando su administración y resultados lo justifiquen; en aquellos casos en que las pérdidas se consideren inevitables por razones políticas o sociales, debe someterse a estas empresas a contratos-programa subvencionados por el Estado en cuantía previamente definida, y encargados en su administración a una agencia responsable de la aplicación de los términos acordados. Bajo esos principios, se disciplinaría a los gestores de las empresas públicas, a los sindicatos y al gobierno, y se permitiría sanear el sector público industrial manteniendo en manos públicas las empresas con beneficios, haciendo desaparecer las empresas sin futuro y poniendo límites al apoyo financiero que se preste a las empresas que arrojen pérdidas justificables por razones políticas o sociales estimadas en los contratos-programa que las disciplinen. Una propuesta difícil de aceptar, y más difícil aún de aplicar, en España si se atiende a la experiencia disponible.

La actuación sobre la empresa pública: su doble campo

La nueva política industrial: asignatura pendiente de la Administración española

Ese amplio esquema de la *nueva política industrial* merecería una concreción y desarrollo por parte de nuestra Administración pública en todos sus términos. Pero de nuevo nos encontramos aquí sin una respuesta oficial que transmita esa política industrial activa que el país necesita. Se ha prometido con reiteración un *Libro Blanco* sobre la industria española que no ha llegado aún a publicarse. Se han realizado declaraciones oficiales sobre medidas necesarias de esa nueva política industrial, pero carecemos hoy de una respuesta activa, fundada y técnicamente creíble de los elementos articulados que deberían formar parte de su contenido.

Dos manifestaciones preocupantes de la política industrial existente

Frente a esa carencia fudamental, nos encontramos con dos manifestaciones importantes de la política industrial sobre las que muestran sus preocupaciones algunas de las colaboraciones de este número de PAPELES. Nos referimos a la renacida política de reconversión industrial y al Plan Energético Nacional (PEN).

Los defectos de la política de reconversión industrial

A los defectos de la política de reconversión se refiere la extensa nota elaborada por **Rafael Myro**, que destaca su protagonismo como elemento integrante de la política industrial y respuesta a la crisis industrial española. Una respuesta tardía, de carácter claramente defensivo e insuficiente, como prueba su reaparición en 1991 para sus tres sectores productivos fundamentales: minería del carbón, siderurgia y construcción naval; sectores que han reclamado una dedicación de fondos públicos elevada, superior a la utilizada en otros países de la CE, y en marcado desequilibrio con la dirigida al desarrollo tecnológico y regional. Como afirma **Rafael Myro**, lo más llamativo de esa política de reconversión es que no ha sido eficaz, como prueban los datos del sector más subsidiado por la reconversión (la siderurgia). Todo parece indicar que los cuantiosos recursos destinados a la reconversión y a las empresas públicas, y su elevado coste-oportunidad, en términos de una política industrial alternativa de desarrollo tecnológico y de fomento de las pequeñas y medianas empresas, no han sido adecuadamente aprovechados: la segunda reconversión es la expresión de este hecho. Es de esperar —aun cuando, de atender a la experiencia pasada, sería cuestión también de temer— que las restricciones impuestas por la CE a la prolongación de las ayudas y la intervención de nuevos intérpretes consigan que estos esfuerzos de reconversión pendiente logren mejores resultados que los alcanzados en el pasado.

La política energética y su importancia

La energía sigue representando uno de los principales problemas estructurales que padece la economía española. A pesar de la planificación energética que se ha llevado a cabo en nuestro país desde 1979, este sector sigue padeciendo importantes debilidades que **Juan E. Iranzo**, en su trabajo «El sector energético español», sintetiza en cuatro rasgos fundamentales.

1. La *alta intensidad energética de la economía española,* superior en un 9 por 100 a la media comunitaria, debido al retraso en la aplicación política de precios reales de la energía.

2. La *presencia del petróleo en el abastecimiento energético nacional,*

representando más del 53 por 100 del balance energético, frente al 45 por 100 que aporta al Comunitario.

3. El *alto grado de dependencia externa,* puesto que el nivel de autoabastecimiento en España es tan sólo del 35 por 100, lo que contrasta con el 52 por 100 que alcanza en la media de los países comunitarios.

4. Los *altos costes de la energía,* que, en el caso de la electricidad, son superiores en más de un 60 por 100 a los de la generada en Francia.

En definitiva, nuestra estructura productiva necesita más consumo de energía por unidad de producto que las de la mayoría de los países de nuestro entorno, y éste nos cuesta mucho más caro que a nuestros principales competidores, lo que afecta muy negativamente a la competitividad de la producción nacional. Los empresarios españoles consideran fundamental la reducción de los costes energéticos con el fin de poder practicar una política de oferta más eficaz.

Los defectos del PEN

Sin embargo, el PEN 91, recientemente aprobado, que marcará el rumbo del sector energético español hasta el año 2000, no contribuirá a lograr este objetivo prioritario para nuestra economía. Al desestimar la incorporación de nuevas centrales nucleares al parque eléctrico antes de fin de siglo, y prever que la cobertura de una parte significativa de la demanda eléctrica nacional se realice con energía generada por gas natural, se producirá el incremento de los costes medios de generación de energía eléctrica en un 10 por 100. Asimismo, se mantendrá un recargo en las tarifas para financiar el parón nuclear, o incluso comenzar la amortización de las centrales nucleares desestimadas. En el caso de Valdecaballeros I, central en muy avanzado estado de construcción, la cifra se aproximará a los 300.000 millones de pesetas.

El PEN 91 no permitirá mejorar significativamente las debilidades estructurales del sector energético. Se trata de un plan energético ambiguo que, según expone el profesor **Juan Velarde**, en su trabajo «Los sectores productivos españoles ante el reto comunitario de los años noventa», presenta grandes deficiencia técnicas en su elaboración, puesto que confunde las funciones de oferta y demanda energética, lo que evidencia un gran desprecio por el análisis del comportamiento de los precios y sus consecuencias, ratificando el abandono implícito de una política de abaratamiento de los costes energéticos; asimismo, resulta difícil contrastar la demanda objetivo prevista para el año 2000.

Dada la enorme importancia que posee la energía en la economía española, las debilidades estructurales del sector y las deficiencias del PEN 91, resulta sorprendente el escaso debate que ha suscitado el nuevo plan, tanto en su discusión parlamentaria como en su crítica técnica y pública.

Una parte importante de nuestra competitividad dentro del mercado único depende del ajuste del sector energético, por lo que resulta fundamental para la estructura productiva española reducir sustancialmente las deficiencias actuales del sector, con el fin de no depender tanto de las fluctuaciones de los mercados internacionales de materias primas energéticas

y poder lograr un abastecimiento lo más barato posible, para lo que resulta necesario revisar el PEN 91 aprovechando su ambigüedad y flexibilidad.

La política industrial entre sus silencios y sus limitaciones

Los graves problemas que aquejan a la competitividad de nuestra industria en esta década fin de siglo, los silencios y limitaciones ante ellos de la política industrial, y sus manifestaciones y decisiones en los campos de la reconversión y de la programación energética, no constituyen, ciertamente, avales solventes para confiar en un mejor futuro.

EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA: EL NECESARIO Y COMPLICADO REMEDIO DE SU ARRITMIA

Analizar los problemas fundamentales y el comportamiento del sector de la construcción requiere entrar, con cierto detalle, en el estudio de los dos grandes subsectores que acotan su contenido: la *edificación* (fundamentalmente de viviendas) y las llamadas obras públicas, cuya denominación más precisa sería la de *obra civil* (con protagonismo claro de las obras públicas creadoras de infraestructuras).

Los tres rasgos básicos del sector de la construcción

Como afirma **José Luis Carreras** en su aportación a este número de PAPELES, tres rasgos básicos se aprecian en el comportamiento reciente de este sector productivo.

1. Su reafirmada *importancia cuantitativa,* ganada en la recuperación española (1985-1990), cuya dinámica ha liderado la de los restantes sectores productivos definiendo la marcha de la coyuntura. La actividad del sector se ha situado en un 66 por 100 de la formación bruta de capital fijo de la economía española y en un 9 por 100 del PIB, absorbiendo al 10 por 100 de la población ocupada.

2. Esa *expansión acelerada* en el período de la recuperación económica 1985-1990 ha sido tanto más significativa cuanto que el sector registró en la fase crítica (1975-1985) una caída en las magnitudes de su valor añadido bruto —no simple desaceleración, sino evolución negativa— cifrada en un —2,4 por 100. El crecimiento del sector de la construcción, situado en valores de dos dígitos (10-13 por 100) de forma continuada en los años centrales de la expansión económica (1987-1990), perdería fuerza en 1991 (3,7 por 100, frente al crecimiento del 10,3 por 100 en 1990). Esa situación ha afectado, particularmente, al subsector vivienda, cuya cifra de iniciaciones disminuiría en 15,9 por 100 en vivienda libre, con un comportamiento más entonado en vivienda de protección oficial y rehabilitación de viviendas, compensando, en parte, la caída de la vivienda libre. Las obras civiles se mantuvieron en un valor elevado, pero su licitación se desaceleró en el 28 por 100, a consecuencia del recorte presupuestario en la segunda parte del año. De esta forma, el sector de la construcción afronta 1992 con un futuro problemático.

3. Tal vez la nota más característica y dominante de su evolución temporal sea la *arritmia* con que ésta se produce. Es decir, la fuerte divergencia entre las tasas de evolución del valor añadido bruto del sector frente a las del PIB español que acentúa, con notable intensidad, su trayectoria. Una *arritmia* que tiene su manifestación y origen en el comportamiento de los dos mencionados subsectores que integran la actividad constructora.

La arritmia del sector de la construcción: sus causas

Esa *arritmia* del sector se fundamenta, en efecto, en la hipersensibilidad que afecta a la demanda de su primer componente —la vivienda—, condicionado por múltiples factores: la situación de estabilidad en el empleo, la mayor o menor seguridad de las rentas familiares, los costes de financiación asociados a los tipos de interés (y, por tanto, tributarios, en buena medida, de las actuaciones anti-inflacionistas de la política monetaria); factores todos ellos que repercuten de forma acentuada sobre la demanda de viviendas, provocando así la exageración de su comportamiento cíclico. Por otra parte, la ausencia de una política adecuada de control del gasto corriente y el crecimiento de las prestaciones sociales han originado en España el bien conocido hecho de que la moderación del déficit público se haya intentado siempre mediante el ajuste de las inversiones públicas con un componente importante de obra civil. De esta manera, el sector ha sufrido el efecto de los programas voluntaristas de recorte del gasto público sin abordar los problemas de fondo de la actividad presupuestaria. La *arritmia* del sector de la construcción ha sido, así, su consecuencia.

Las costosas consecuencias de la arritmia del sector de la construcción y la necesidad de superarla

La experiencia de esa *arritmia* del sector ha sido muy negativa no sólo para sus niveles de actividad, sino para posibilitar que las empresas se organizaran y pudieran ofertar costes y precios menores. Vencer esta inercia que la construcción muestra hacia su costosa e ineficiente *arritmia* debería constituir un objetivo básico para el sector, porque es su principal problema. Concretar las necesarias actuaciones futuras que proporcionen a las empresas constructoras un marco de actuación más estable, con una coyuntura más adecuada, de forma que puedan programar su actuación sobre bases sólidas, debería ser la respuesta a los principales problemas del sector de la construcción. Vigorizar la demanda en el sector de la construcción constituye, además, una decisión que tiene en el año actual, y en el futuro inmediato, el fundamento de su acusada debilitación en 1991. Esas actuaciones de la política de la construcción para alcanzar sus principales objetivos —sostener el crecimiento de la producción y corregir su *arritmia*— parecen informar la política económica recientemente programada en nuestro país.

Hacia una política de vivienda; sus elementos integrantes...

Así, en el terreno de la vivienda, el «Informe para una nueva política de vivienda» que acaba de hacer público el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y que recoge la posición de 22 expertos, define un conjunto de actuaciones necesarias para sentar las bases de la política social pretendida por el gobierno para dar acceso a la vivienda a 400.000 familias entre 1991 y 1995. Un objetivo ambicioso cuyos problemas se sitúan en tres flancos distintos:

...una política de suelo urbano...

• La necesidad de definir una *política del suelo* urbano; y, más exactamente, impulsar su ejecución al amparo de la Ley 8/1990, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo. Una actuación que llama a contribuir a los distintos niveles de administraciones públicas —comunidades autónomas y ayuntamientos— y que reclama la necesidad de adecuar las infraestructuras locales como un requisito previo a la urbanización del suelo.

...la mejora en los mecanismos de financiación...

• La mejora en los mecanismos de *financiación* de la vivienda con la colaboración de todas las instituciones del tejido financiero (no sólo las cajas de ahorros y la banca pública), sin caer en el viejo error de creer que la raíz de la coyuntura baja en la demanda de viviendas es financiera —con olvido de su auténtica naturaleza *real*— y evitando así llevar las actuaciones financieras, por la vía de la intervención administrativa, al límite de la ineficiencia distorsionante de la competencia.

Pese al papel limitado que desempeñan las medidas financieras, es evidente que existen en este terreno actuaciones que podrían colaborar positivamente a la reducción de los costes financieros que obstaculizan el acceso a la vivienda. Lograr una mayor transparencia en el mercado hipotecario, ampliar la profundidad de éste mediante un avance en su titulización y agilizar los procesos de ejecución de los créditos hipotecarios son medidas que contribuirían a reducir los costes financieros de la vivienda. Sin embargo, cabe poca duda de que, en este terreno, la variable básica está asociada a la posibilidad de reducir los tipos de interés como fruto de una política macroecómica estabilizadora más equilibrada que la actualmente aplicada, y que comparta el peso de la acción anti-inflacionista con la política monetaria, la presupuestaria y la de rentas.

Un tema más debatible es el de avanzar en el perfeccionamiento de cuentas de ahorro-vivienda que permitan superar los decepcionantes resultados logrados hasta ahora. Una mejora que debe discurrir por el perfeccionamiento de su diseño como producto financiero y de los mecanismos de vinculación entre su perspectiva pasiva (en tanto que recurso ajeno de las instituciones bancarias) y activa (es decir, las características del crédito que los usuarios tienen derecho a solicitar).

...la revisión del tratamiento fiscal...

• La necesaria revisión del *tratamiento fiscal de la vivienda.* Está clara la conveniencia de eliminar la imposición indirecta para agilizar las transmisiones de propiedad. Sin embargo, la tradicional política seguida por el IRPF, que prima la propiedad de vivienda frente a la alternativa del arrendamiento, ha conducido, junto con la práctica de limitación de alquileres, a ineficacias evidentes que es preciso eliminar.

...la obligada coordinación de las administraciones públicas y la atención a la formación profesional

Esa suma de actuaciones debe ser complementada con otras dos importantes: la necesaria coordinación de la actuación administrativa en los diferentes niveles y la prioritaria atención que es preciso prestar a la formación profesional necesaria para las diversas tareas que integran la actividad constructora, que se ha manifestado como un auténtico cuello de botella para el avance del sector de la construcción. Es preciso insistir sobre este punto, porque hacia él reclaman la atención los juicios y observaciones de los trabajos que publica este número de PAPELES. Es radicalmente falso que el sector de la construcción cuente con «un ejército de reserva de trabajadores» en situación de desempleo. El mal endémico de la construcción ha sido el déficit de mano de obra, la falta de formación profesional y la ausencia de especialistas en los trabajos del sector. Un problema al que debe concederse una absoluta prioridad si se aspira a sostener la marcha de la actividad productiva del sector y remediar su *arritmia.*

Las preocupantes presencias y las ausencias de la programación de la política de vivienda

Las ideas difundidas por el «Informe del Comité de Expertos sobre vivienda» han tenido la virtud de plantear la necesidad de una reflexión colectiva sobre la política de vivienda que sería muy conveniente en nuestro país, ya que esa política ha sido agitada por ideas con frecuencia contradictorias y discontinuas. Respondiendo a ese propósito de nutrir una reflexión crítica con la que lograr un mejor planteamiento de la política española de vivienda, el lector de este número de PAPELES encontrará una valoración del «Informe del Comité de Expertos sobre la vivienda» realizada por **Miguel Angel López García**. Nada como remitir a su lectura para apreciar la existencia de propuestas en el Informe que deberían merecer su atención y discusión crítica antes de aceptarlas, y de ausencias que deberían remediarse. Las propuestas más discutibles se refieren a la vivienda de promoción pública, y la revisión de los alquileres y su control. La ausencia más significativa es la posibilidad de establecer un programa de subsidios a la vivienda orientado a la demanda para las familias de renta baja.

La decidida posición del Informe favorable a la promoción pública de construcción de viviendas de renta baja, gestionadas posteriormente por autoridades locales, constituye una medida que ha suscitado una crítica general en muchos países, en base a tres argumentos plausibles: la vivienda pública se produce ineficientemente; constituye un método ineficiente para redistribuir la renta, y tiene implicaciones distributivas caprichosas y anómalas. Tres argumentos a partir de los cuales convendría considerar la política recomendada para probar que no dañará en España a esa medida de promoción pública que se aconseja. Los efectos del control de alquileres de viviendas que se propugna en el Informe cuentan con una amplia literatura, y con una experiencia no menos amplia, que denuncian sus efectos negativos sobre el mercado de viviendas, que merecerían una reflexión más precisa y menos beligerante que la contenida en el Informe. Por otra parte, la ausencia de las subvenciones a la vivienda, orientadas a la demanda *(housing allowances)* merecería una justificación, y la amplia literatura y experiencia de esta medida una discusión sobre su posible utilización por nuestra política de vivienda.

Esta y otras medidas, contenidas en el Informe del Comité de Expertos, hacen que este documento deba valorarse como en lo que realidad es: un examen y unas propuestas para iniciar una amplia discusión pública con la que alcanzar los criterios necesarios para una política de vivienda adaptada a las necesidades y conocimientos de los años noventa. Una política de vivienda que incorpore a nuestras reflexiones y decisiones ideas y experiencias fructíferas por su fundamento analítico y por su desarrollo en otros países. Una experiencia ajena en política de vivienda que deberíamos convertir en activo propio.

Las obras civiles: la conciencia del problema de su arritmia y sus posibles soluciones aún no disponibles

Del lado de las obras civiles creadoras de infraestructuras, que han sido tradicionalmente víctimas de la compresión del gasto público, el reciente Programa de Convergencia ha establecido una estabilización de su peso —en lo que a inversiones públicas se refiere— en un 5 por 100 anual del PIB. Una decisión acertada si se atiende a la experiencia negativa del pasado y a su coste. Pero una decisión insuficiente, porque no basta,

obviamente, con cifrar el volumen de inversión total y sostener su nivel. Es preciso, al menos, atender otras tres exigencias:

- Programar adecuadamente, a plazo medio, el comportamiento de los grandes inversores públicos, como elemento reductor de incertidumbres para el sector.
- Utilizar las técnicas del análisis coste-beneficio en los diferentes proyectos que se programan, para evitar despilfarros de recursos y asegurar la eficacia de la actuación pública.
- Diseñar la forma en que la iniciativa privada puede colaborar con la actuación pública en la creación de infraestructuras de las que pueden derivarse beneficios directos.

El futuro esperanzador del sector de la construcción y la necesidad de ganarlo con una cooperación entre los sectores público y privado

La lectura de los análisis contenidos en este número de PAPELES sobre el sector de la construcción transmite un mensaje de fundada esperanza en su futuro siempre que la gestión pública, que tanto lo condiciona, tenga la sensibilidad suficiente para no ahogarlo a golpes de intervención y la paciencia, perseverancia y diligencia indispensables para conseguir la colaboración de instituciones públicas de todo orden y de empresarios de toda condición en la realización de los programas del sector, tanto en vivienda como en obra civil. Sería una gran oportunidad perdida que ese futuro prometedor del sector no se convirtiera en realidad, porque el desarrollo económico del país y su bienestar se hallan muy condicionados por el sector de la construcción. Las empresas constructoras han logrado organizarse con eficacia gracias a la demanda del sector en los últimos años, y la Administración pública y los agentes económicos parecen haber asimilado que remediar el mal de la *arritmia* del sector obliga a un tratamiento cuidadoso y continuado. Esas condiciones necesarias para la mejora y desarrollo del sector de la construcción no son, sin embargo, condiciones suficientes. Es precisa una política de la construcción que interprete los difíciles papeles a que nos hemos referido, y que posea el talante negociador y de entendimiento entre sector público y sector privado que tanto condiciona la eficacia y productividad del sector de la construcción.

EL SECTOR SERVICIOS: EL ABANDONO DE LA PROTECCION Y LA REGULACION, Y LA INSTAURACION DE LA LIBERTAD Y LA COMPETENCIA COMO FUNDAMENTOS DE UN CAMBIO NECESARIO

Comprender la situación productiva del sector servicios en una economía nacional exige iniciar ese conocimiento proclamando la paradoja que la domina. Esta paradoja es la que manifiesta la contradicción entre la importancia incomparable de los servicios y la limitada atención que ha merecido el estudio y conocimiento de sus problemas. Asomarse a la realidad productiva y ocupacional española del sector servicios equivale a reconocer su importancia: el sector significa el 61,8 por 100 del PIB en pesetas corrientes y ocupa al 56,6 por 100 de la población activa. Unas cifras que, además, no prometen en ninguna de las estimaciones de futuro realizadas, una disminución posible, sino un crecimiento seguro. Esa importancia del sector productivo de los servicios, basada en hechos y cifras elementales de validez indiscutible, no se compadece, paradójicamente, con tres realidades: la atención limitada concedida por el análisis económico

La paradoja del sector servicios

al estudio de su comportamiento y sus problemas, el papel secundario atribuido por la *política económica al sector servicios,* frente a la importancia reconocida de la política agraria o industrial, y la poca atención —por decir lo menos— otorgada a su observación estadística detallada.

El necesario y mejor conocimiento del sector servicios

Romper esa situación paradójica es una condición necesaria para evaluar y apreciar el papel decisivo que desempeña en nuestra sociedad el sector servicios. Y esa ruptura tiene que iniciarse forzando el análisis de sus características al límite que permiten los datos disponibles, logrando así un conocimiento indispensable del sector para definir una política frente a sus problemas.

Un balance del sector servicios basado en las investigaciones de la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros

Ese propósito de conocer mejor las características y problemas del sector servicios español, tal y como éste llega a la década del fin de siglo, constituye el propósito de la última parte de los trabajos que publica este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Esos trabajos se han articulado en torno a una crónica del sector servicios que se contiene en el artículo de **Juan Ramón Cuadrado**. Los motivos de esta elección se encuentran en el hecho de que el profesor **Cuadrado** ha dirigido, a lo largo de los últimos años, un conjunto amplio de investigaciones sobre el sector servicios en la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, que él ha difundido, amplia y reiteradamente, en diversos artículos y publicaciones. Algunas de esas investigaciones dieron su contenido al número 42 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, bajo el título de *España: una economía de servicios,* en el que se contienen nuevas aproximaciones para el conocimiento de este sector productivo. Esa tradición investigadora —apoyada por nuestra Fundación— justifica su elección para que ofreciera un balance actualizado de los servicios en esta década trascendente de los años noventa. La argumentación de ese trabajo se ha enriquecido con las notas que le acompañan.

Los cuatro problemas del sector servicios: la *terciarización* de la producción española, su reducida productividad, el futuro del sector y la política de servicios

Cuatro son los temas hacia los que reclama la atención de los lectores el dominio y crecimiento en nuestra sociedad del sector servicios: en primer lugar, aclarar el significado preciso de la que se ha denominado *terciarización* de la economía española; en segundo lugar, explorar las razones del hecho dominante en su producción: su baja productividad, que tanta trascendencia tiene no sólo para el sector, sino para el propio crecimiento de la economía española; mirar hacia adelante y preguntarse por las consecuencias que, para el sector servicios, tiene el entorno más internacionalizado en el que desempeña —y desempeñará— sus actividades, y el cambio que supone la competencia comunitaria, es la tercera de las cuestiones analizadas, para abordar, finalmente, la última: hacia qué líneas de política económica apunta el plano en el que hoy se sitúa el sector servicios, acotado, de una parte, por la abolición de la protección y la reglamentación características del pasado y, de otra, por la liberalización y la competencia hacia las que nos lleva la marcha imparable de la historia.

El contenido del tópico de la *terciarización* visto desde la perspectiva del empleo: su heterogeneidad

Todo análisis del sector servicios se enfrenta con el tópico de la *terciarización* de la economía española. *Terciarización* indiscutible —como lo es siempre un tópico— que se manifiesta, ante todo, en el avance de sus cifras de empleo. Ahora bien, quedarse en la constatación de esa *terciarización* equivale a convertirla en un tópico estéril. Por este motivo, resulta indispensable contestar a tres preguntas con sentido económico: ¿qué factores explican ese aumento del empleo en el sector servicios?, ¿qué motivos fundamentan la estabilidad que el empleo manifiesta en el sector?, ¿qué rasgos caracterizan el aumento en el empleo del sector servicios? Las respuestas a estas tres preguntas fundamentadas se desarrollan en la parte III del trabajo que ofrecemos a nuestros lectores, y hacia ellas remitimos sus reflexiones, no sin destacar un hecho importante: la *heterogeneidad* del sector servicios como demandante de empleo en la economía española. El protagonismo del sector público es, a este respecto, tan claro como preocupante: 600.000 nuevos empleos en la etapa 1970-1990 —esto es, un 32 por 100 de la ocupación creada por el sector servicios— han dependido de la demanda pública, un hecho que obliga a preguntarse por la productividad de esa ocupación y sus consecuencias para la economía. Una dinámica importante manifiestan, también, los servicios prestados a las empresas, que han supuesto 232.000 nuevos empleos, tras de los cuales se encuentra la relación vital del sector servicios con la industria, que tanta trascendencia tiene por motivos productivos y por las relaciones e interdependencias de precios que supone. Sigue a este componente ocupacional del sector servicios el conjunto de las actividades del comercio al por menor, detrás del que se hallan importantes cambios organizativos. Frente a la dinámica ocupacional de estos tres subsectores, se aprecia la existencia de otros que manifiestan una estabilización en el empleo —instituciones financieras, seguros, servicios personales, hostelería, intermediarios del comercio—, mientras que se acusa un retroceso en algunas ramas del transporte.

Ese mayor y *heterogéneo* empleo del sector servicios ha respondido a otras cuatro características: la disminución de la proporción de los no asalariados, la mayor feminización, el empleo a tiempo parcial y el dualismo de la ocupación, con demandas de personal muy cualificado y, en oposición, con demandas también de mano de obra de baja o nula cualificación.

Proclamar la *heterogeneidad* del sector servicios que revelan esas cifras de su empleo constituye el reconocimiento de una característica que no puede olvidarse al juzgar y al tratar de solucionar sus problemas.

La *terciarización* vista desde la perspectiva de la producción: la importancia de los precios relativos

Esa *terciarización* de la economía española que manifiestan las cifras de empleo también se registra cuando se analizan los valores de su producción. Sin embargo, el estudio de esos valores permite apreciar la presencia de un hecho de importancia decisiva: la diferencia entre los valores de la producción del sector servicios *a precios corrientes* y *a precios constantes*. A *precios corrientes de mercado,* el sector servicios ha ganado, en los veinte años que van de 1970 a 1990, nada menos que 14,5 puntos porcentuales de participación en el PIB. Sin embargo, cuando esos valores se deflactan, nos encontramos con que esa ganancia se limita a 3,36 puntos porcentuales. Esa relación manifiesta la dinámica extraordinaria de los precios del sector servicios. Existe una cadena de precios de los sectores

productivos en cuya virtud los precios del sector servicios y los precios de la construcción crecen más que los del sector industrial, y los precios de la industria más que los del sector agrario. Esa cadena de relaciones manifiesta la servidumbre que el sector servicios establece para los restantes sectores productivos, encareciendo sus adquisiciones a otros sectores de actividad y dificultando, así, el desarrollo de una economía nacional. Un hecho que ha dominado las relaciones en España de la industria y los servicios y que está creando problemas gravísimos para la competitividad y el desarrollo de nuestra producción industrial.

La reducida productividad del sector servicios, una cuestión con tres respuestas:...

La pregunta, por tanto, acerca de los motivos de esa cadena de causación de precios desiguales, que lidera el sector servicios, es una pregunta de respuesta obligada para valorar el papel de los servicios en el desarrollo económico español. Una respuesta que lleva, de forma inevitable, hacia la reducida productividad del sector y las dificultades opuestas a su crecimiento. Una respuesta convencional que debe desentrañarse para averiguar su sentido. Justamente es esta pregunta clave la que atrae la atención del artículo de **Juan Ramón Cuadrado** en la parte central de su trabajo.

...la difícil sustitución de trabajo por capital...

...la dificultad de incorporar el cambio tecnológico y aumentar la escala productiva...

...la intervención pública y las limitaciones de la competencia

¿Por qué esa baja productividad del sector servicios? Es una pregunta a la que se ofrecen tres respuestas posibles de muy distinta significación. La primera puede anticiparse fácilmente: el aumento del producto del sector servicios está unido al aumento del trabajo en muchas de sus actividades, que no puede sustituirse fácilmente con capital (por ejemplo, en los servicios ofrecidos por profesionales, servicios personales, restauración y bares, sanidad, educación). Una segunda respuesta se halla en la dificultad de incorporar el cambio técnico a la producción de los servicios. Es difícil, en efecto, separar trabajo y técnica productiva en la prestación de los servicios. El trabajo se convierte en factor fundamental en muchas actividades, y la localización y simultaneidad en la demanda y oferta de servicios dificulta la ampliación de la escala productiva para incorporar capital y tecnología. Con todo, esas dos respuestas no pueden olvidar la importancia de una tercera: el sector servicios está cerrado a la competencia por reglamentaciones que le protegen y abrigan de los vientos de la concurrencia. La importancia de esta última respuesta es difícil de exagerar, porque abre un planteamiento de los problemas del sector servicios hacia la reducción de la intervención, de la reglamentación y del control públicos en el que han discurrido la mayoría de las propuestas recientes. Esa falta de competencia en las prestaciones del sector servicios informa, también, la segmentación de los mercados internacionales, dadas las barreras opuestas al comercio y al intercambio inspirados por el criterio de la libertad.

Los costes de la intervención pública en el sector servicios

En la crítica del intervencionismo gubernamental en el sector servicios y sus distintos fundamentos han coincidido numerosos análisis de los economistas durante las últimas décadas, que han situado la aproximación a sus problemas en un campo distinto y la valoración de su comportamiento en posiciones opuestas a las del pasado, destacando sus crecidos costes (en los que se incurre a causa de los fallos de la intervención pública, de

la generalización de ineficiencias, de los costes directos de la propia organización pública montada por la intervención, de la acumulación de regulaciones por la simple inercia de las ya existentes) y denunciando la legitimación de los beneficiarios de la intervención, porque las regulaciones tienden a favorecer a, y ser explotadas por, grupos de interés organizados, mientras que la limitación de la competencia llevará a una pérdida de la calidad en los servicios y a una desatención a los intereses de sus usuarios. Estas críticas han alimentado dos grandes y distintos movimientos contemporáneos: la desregulación y la privatización, que han informado la política económica de muchos países con el propósito de conseguir un sector servicios más competitivo en el que apoyar la mayor eficiencia global del sistema productivo.

El futuro del sector servicios y los tres motores de su cambio:...

¿Bajo qué características se desenvolverá el sector servicios en el futuro? ¿Ofrece el mundo al que vamos oportunidades de cambios en este sector que permitan ganar esa eficiencia que tanto condiciona el desarrollo económico? Las respuestas a esas importantes preguntas remiten al reconocimiento de la existencia de tres motores fundamentales al cambio del sector servicios en el futuro inmediato: el que va a derivarse de las fuerzas que animan su creciente demanda, las alteraciones que va a imponer un entorno más internacionalizado y competitivo, y las modificaciones que van a alentar las medidas comunitarias creadoras del mercado único, favorables a la competencia y a la desregulación.

...el crecimiento de la demanda y sus causas heterogéneas...

Cualquier análisis que pretenda identificar las fuerzas de la demanda de servicios obliga, de nuevo, a reconocer la *heterogeneidad* —en este caso, productiva— del sector. Una *heterogeneidad* que manifiesta su obligada división entre los *servicios no comercializables* y los *comercializables.*

En el primer bloque, los protagonistas de la demanda son las administraciones públicas, en cuanto suministradoras directas de los servicios públicos tradicionales y de la sanidad, la educación y otros servicios colectivos que se prestan en condiciones de *no mercado;* es decir, en los que el precio pagado por el usuario-consumidor no guarda relación directa con los costes de producción o las relaciones de oferta y demanda del mercado. El crecimiento de estas actividades públicas guarda algún tipo de relación con el nivel de desarrollo alcanzado por cada país, nivel de producción condicionante, a su vez, de los recursos que pueden obtenerse por los impuestos, dada la estructura tributaria disponible. Sin embargo, la producción de esos servicios depende, además y principalmente, de motivaciones políticas difícilmente previsibles. Esa demanda pública de servicios ha registrado en España, en el pasado, un aumento extraordinario, que viene atestiguado por el creciente empleo público al que ya nos hemos referido. Es difícil que esa demanda crezca en el inmediato futuro al ritmo que registró en el pasado, dada la importancia creciente de la restricción presupuestaria intertemporal y las tasas de desarrollo del PIB, más modestas en los años noventa que las que se registraron en la etapa de recuperación (1985-1990).

Los servicios *comercializables,* producidos en condiciones de mercado —segundo y fundamental componente del sector servicios—, cuentan con tres rúbricas de vigor considerable: el consumo de las familias, la demanda de servicios prestados a las empresas y la exportación de servicios al resto del mundo.

La *demanda de servicios por las familias* viene impulsada por los efectos de la Ley de Engel, según la cual el consumo de servicios tenderá a aumentar en función del crecimiento de la renta disponible. No es esa la única variable que condiciona el consumo familiar del sector servicios. Otros dos factores son: las características de la población y los precios. Los precios crecientes de los servicios han provocado dos comportamientos en su consumo: la sustitución de servicios por bienes y la autoprestación de servicios en el seno de la economía familiar. A partir de esas variables condicionantes del consumo familiar, y atendiendo a nuestras encuestas de presupuestos familiares, las partidas que atraen y atraerán mayor consumo son: restauración y cafés, servicios y reparaciones de las viviendas, transporte, suministro de agua y energía, esparcimiento, y espectáculos. Estas rúbricas cuentan con posibilidades de seguir interpretando una mayor demanda. Otras demandas con niveles más bajos de consumo actual verán acrecidas sus oportunidades de expansión: hoteles y viajes, enseñanza superior, enseñanza no reglada, servicios para el cuidado personal, comunicaciones, servicios médicos y sanitarios privados, transporte privado. Para otros servicios, actuará la ley de su precio creciente, que disminuirá su tasa de crecimiento (servicio doméstico, reparaciones y otros servicios para el hogar). En conjunto, esa *demanda de consumo por las familias* tiene el porvenir de su crecimiento asegurado, dependiendo sus variaciones positivas del desarrollo de la renta, variaciones sujetas siempre a las limitaciones del aumento de los precios, y a su sustitución por bienes y por la autoprestación.

El segundo componente de la demanda es el de los *servicios prestados a las empresas* integrados en la producción industrial, que han experimentado un crecimiento importante en los años de la recuperación económica española, aunque esa demanda esté aún situada a un nivel relativamente bajo en España en relación con los países de la Comunidad Europea. Múltiples motivos —que van desde la complejidad jurídico-legal de las sociedades modernas hasta la internacionalización de los servicios y las exigencias directas de los usuarios en términos de diseño de los productos— aseguran una demanda intensa y creciente en este grupo de servicios.

La *demanda exterior de servicios* ha operado como un factor clave en el desarrollo del sector en España (con el liderazgo indiscutible del turismo), y seguirá operando en el futuro, aunque la demanda propia y los pagos por servicios —turísticos y otros— reducirán los saldos positivos de algunos renglones de la balanza de este sector productivo.

El horizonte que, razonablemente, puede contemplarse asegura, por lo tanto, un *crecimiento de la demanda del sector servicios* por el triple componente que se ha analizado. Es, por lo tanto, de importancia decisiva conocer si las circunstancias que van a condicionar la producción permitirán la atención u oferta a esta demanda en mejores condiciones de costes y

...la demanda creciente del sector, la internacionalización de su oferta y la introducción de nuevas tecnologías

precios que en el pasado. Pues bien, la marcha previsible de los acontecimientos permite augurar la aparición de tres hechos que van a variar las condiciones en que ha discurrido la oferta de servicios y la marcha de sus costes en las pasadas décadas: *a)* la internacionalización creciente del mercado de servicios, que exigirá *b)* su mayor liberalización, liberalización en la que se profundizará más aún en la CE, y *c)* la introducción de nuevas tecnologías, que aseguran la aplicación de innovaciones que favorecerán la productividad y contendrán el alza de precios (tecnologías de la información y comunicación, nuevas formas de organización).

Un cambio importante en las condiciones en las que operará el sector servicios en el futuro tendrá como origen la creación del mercado interior europeo, que va a afectar —está afectando ya— a la liberalización del comercio intracomunitario por dos vías: rompiendo las barreras de acceso a los sectores reglamentados (transportes, telecomunicaciones, servicios financieros y profesiones liberales) y facilitando el desarrollo de redes de producción y venta de servicios dentro de la CE. La instauración del *principio de reconocimiento mutuo* puede impulsar un cambio decisivo en la completitividad del sector servicios, variando radicalmente la segmentación e intervención de mercados y precios existentes hasta el momento.

Las oportunidades de una nueva política del sector servicios ofrecidas por el mercado único europeo

La importancia de la demanda creciente del sector servicios en los años que vienen, la internacionalización de sus mercados y la creación del mercado interior definen, conjuntamente, una *circunstancia nueva* en este sector productivo, ofreciendo una oportunidad singular para su dinamización y modernización que debe ser aprovechada por la política económica española. En especial, la creación del mercado único europeo puede permitir, mediante las oportunas directivas comunitarias, la adopción de un conjunto de desregulaciones que España hubiera tardado mucho tiempo en incorporar sin esa presión exterior comunitaria. En el marco de este escenario europeo, deben tener cabida una serie de actuaciones propias de la *política de servicios* en tres frentes:

Los tres frentes de una nueva política del sector servicios

- En los servicios ofrecidos por el sector privado, la política económica española tiene un amplio margen para eliminar, antes incluso de que lo acuerde la CE, algunas regulaciones vigentes en el caso de los transportes interiores (por carretera y aéreo interior), en la exigencia del título para el ejercicio de determinadas profesiones y en los campos de la sanidad y la educación.

- En los servicios ofrecidos por el sector público, la privatización de determinados servicios y empresas públicas podría abrir paso a una gestión más eficiente, mientras que la fórmula de provisión pública (presupuestaria) y producción privada garantizaría una reducción importante en los costes de muchos servicios públicos.

- En un proceso de avance hacia un sector de servicios más tecnificado, la política de formación profesional debe constituir, asimismo, un elemento clave.

La importancia de la política del sector servicios para la economía española

La experiencia de la economía española en los últimos veinte años ha venido mostrando un comportamiento del sector servicios que ha entrado en conflicto con objetivos vitales para mejorar el comportamiento de su proceso económico. De una parte, los servicios han interferido la realización de la política anti-inflacionista impulsando al alza los precios, al sostener la inflación subyacente por la falta de competencia de los mercados. Sobre este componente de la inflación, derivado de los servicios, no puede actuar con eficacia la política de demanda con la que el país ha contado. La marcha de los precios de los servicios no se ha alineado con la de los precios de los bienes —en especial, de los productos industriales— ni tampoco con la evolución de los precios del sector servicios de los países de la CE. A este respecto, destacan los incrementos correspondientes en reparaciones, servicios médicos y sanitarios (muy acusadamente, los seguros de enfermedad y accidentes), enseñanza, servicios personales y hoteles. No habrá posibilidad de converger con la inflación europea si la política económica no mejora su desequilibrada política de demanda (con una utilización más rigurosa de la política presupuestaria), y si no suma una política de reformas estructurales que liberalicen los mercados de servicios y fomenten en ellos una competencia más activa. En este punto, son coincidentes todas las apreciaciones de los análisis de la economía española, y sobre esa necesidad apremiante de la *política de servicios* han insistido recientemente —con razón sobrada y pruebas elocuentes de su importancia— tanto la OCDE como el Banco de España.

Por otra parte, la falta de una política eficiente del sector servicios se acusa —como se ha reiterado a lo largo de esta introducción editorial— en la competitividad de la industria, a la que la inflación diferencial de los servicios le está costando la pérdida de importantes oportunidades productivas.

Las limitaciones del Programa de Convergencia en la política de servicios

La grave propensión española a la inflación diferencial y, con ella, a la pérdida de la competitividad es tal que su remedio se ha convertido en una de las prioridades básicas de la política económica española. Y ese remedio apunta a la cura de los males que padece el sector servicios de nuestro país. La necesidad imperativa de ese tratamiento se ha reconocido por el Programa de Convergencia, que promete —una vez más— actuaciones decididas en la desregulación, liberalización y activación de la competencia en los mercados de servicios. Pero las actuaciones prometidas para definir una política de servicios en el Programa de Convergencia, siendo necesarias, no pueden considerarse suficientes. Se han quedado en el tintero del olvido muchas decisiones indispensables: todas las referentes al sector público (privatización de servicios y empresas públicas, utilización posible de la provisión pública con producción privada) y gran parte de las que deberían afectar a los bienes comercializables ofrecidos por el sector privado (actuaciones en el sector de transportes, mayor liberalización en los ámbitos de la sanidad y la educación). Con estas limitaciones, el sector servicios sigue sin ganar los márgenes de libertad y competencia que reclama su reforma en los años noventa, y que seguirán pasando su costosa factura a las oportunidades de desarrollo económico de España.

LA NECESIDAD DE MEJORAR LA POLITICA MACRO-ECONOMICA DE AJUSTE Y LA ATENCION OBLIGADA A LOS PROBLEMAS DE NUESTROS SECTORES PRODUCTIVOS

Cualquier reflexión sobre la situación actual de la economía española y sus posibilidades futuras debe partir del reconocimiento de dos ámbitos de problemas conceptualmente distintos, aunque fuertemente interrelacionados a un nivel profundo: *en primer lugar,* la existencia de desequilibrios macroeconómicos globales, que arrojan sombras importantes sobre las posibilidades, en el plazo breve de que disponemos, para lograr la convergencia económica española hacia las normas y criterios de comportamiento de los países de la Comunidad Europea definidos en Maastricht; *en segundo lugar,* la pérdida de dinamismo y la ausencia de criterios orientadores en la actividad de los diferentes sectores productivos.

En la década de los años sesenta, caracterizada por el desarrollo intenso de la economía española, la política económica prestó una atención casi exclusiva —en el ámbito de una planificación económica de baja calidad técnica— a los problemas sectoriales. El voluntarismo de los planificadores, las graves deficiencias en el tratamiento de los sectores productivos y la desigual atención prestada a los temas del ajuste global de la economía condujeron a una situación caracterizada por desequilibrios indeseables en la inflación y en el sector exterior que causaron, de rechazo, un desprestigio de los análisis y de la política sectorial de la economía.

La etapa de crisis prolongada de la economía española que va desde 1975 a 1985 y la actual de reajuste han puesto, por el contrario, un énfasis casi exclusivo en el objetivo de alcanzar un ajuste y saneamiento global de la situación económica sobre la base de políticas macroeconómicas, con especial acento —desequilibrado— en la utilización de la política monetaria.

De acuerdo con las recomendaciones de la OCDE y de otros organismos internacionales, la línea fundamental de la actual política económica, al menos en su intencionalidad, ha sido seguir una política de demanda que permitiera lograr una reducción de las tensiones inflacionistas. Una política que ha venido aspirando —aunque nunca lo ha conseguido— a un equilibrio más adecuado del *mix* de políticas de control de la demanda, en el que la política presupuestaria y la de moderación salarial y de otras rentas vinieran a compartir con la política monetaria las exigencias de la estabilidad económica. Una línea indispensable, hoy más que nunca, para asegurar la convergencia de España hacia los países centrales de la Comunidad Europea, y que ha de ser complementada con otras medidas encaminadas a la reforma de estructuras necesaria para introducir las dosis precisas de liberalización y competencia en el comportamiento de los mercados tanto de factores productivos como de bienes y servicios.

La necesidad de esta línea de ajuste global de la economía, en respuesta a la preocupación por hacer efectiva la integración en Europa, ha llevado, sin embargo, al extremo de abandonar la política económica sectorial.

Entre uno y otro extremo existe, indudablemente, un punto medio más conveniente. Y hoy parece claro que la sociedad demanda una política sectorial, sin los arbitrismos del pasado y enmarcada en los necesarios ajustes macroeconómicos.

Ello reclama, ante todo, el conocimiento de los problemas sectoriales partiendo de la información real de sus datos básicos. Decir esto implica

una exigencia inicial de avanzar en la información estadística, imperfecta y fragmentaria, de la actividad de los sectores productivos, de su anatomía básica y de los rasgos de su interdependencia.

Si algo está claro en los momentos actuales de la economía española, es que la política sectorial exige reflexión y programación. El tema es, en sí, objetivamente importante, y su evolución no puede quedar, como viene siendo la norma habitual, al arbitrio del proceso que se inicia con la protesta violenta de las personas afectadas, a la que sigue una negociación forzada para desembocar en la concesión de unas ayudas públicas que responden más a la necesidad de pacificar la alterada convivencia social que a criterios programados de racionalidad económica.

PRIMERA PARTE: ESTRUCTURA PRODUCTIVA ESPAÑOLA. ANALISIS GENERAL

LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA Y SU EVOLUCION

José Luis RAYMOND BARA

I. INTRODUCCION 2
II. LA EVOLUCION DEL PIB POR SECTORES 2
III. PARTICIPACIONES SECTORIALES Y PRECIOS RELATIVOS 6
IV. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA EVOLUCION DE LA PARTICIPACION SECTORIAL A PRECIOS CONSTANTES 8
V. PIB *PER CAPITA* RELATIVO 9
VI. COSTES LABORALES Y PRECIOS 10
VII. PRECIOS RELATIVOS Y PRODUCTIVIDADES RELATIVAS 12
VIII. LAS POSIBILIDADES DE TRASLACION DE COSTES A PRECIOS 14
XI. A MODO DE SINTESIS 15
X. ANEXO ESTADISTICO 17

I. INTRODUCCION

EL objeto de este trabajo es presentar de forma agregada, a nivel de los cuatro sectores productivos de la agricultura, la industria, los servicios y la construcción, la evolución de la estructura productiva de la economía española en un período amplio de dos décadas. Se trata únicamente de identificar grandes tendencias que son objeto de un estudio pormenorizado en otros artículos de este número de PAPELES.

En las secciones que componen este artículo se examina el nivel y la composición sectorial del PIB de nuestra economía. Una última sección sintetiza los principales resultados. La finalidad del artículo es fundamentalmente descriptiva, si bien se sugieren algunas relaciones de comportamiento que se desprenden de los datos disponibles. En particular, el distinto peso que los factores internos y externos tienen como condicionantes de la inflación en los sectores industrial y de servicios.

II. LA EVOLUCION DEL PIB POR SECTORES

El primer aspecto que destaca en la evolución sectorial del PIB es que, en el curso de dos décadas, los cuatro sectores contemplados (agricultura, industria, servicios y construcción) han aumentado considerablemente el *volumen* de su producción. A pesetas constantes, entre 1970 y 1990, el PIB al coste de los factores de la agricultura se multiplica por 1,5; el de la industria por 1,9; el de la construcción por 1,6; el de servicios por 2,0; y el PIB total por 1,9. Es decir, utilizando el PIB al coste de los factores y precios constantes como medida del *output*, la economía española ha desarrollado de forma notoria el volumen total de su producción, con un crecimiento medio del PIB del 3,2 por 100 anual. Los crecimientos sectoriales de la agricultura, la industria, los servicios y la construcción se sitúan, respectivamente, en el 2,0, 3,3, 3,6 y 2,3 por 100. Este crecimiento económico general no ha sido, sin embargo, un crecimiento estable.

El objeto de esta sección es, precisamente, mostrar la evolución cíclica del proceso de desarrollo productivo estableciendo la correspondiente desagregación sectorial, a la vez que indicar el grado de acercamiento con respecto a Europa en términos del PIB *per capita* relativo.

Obtener una medida adecuada del ciclo constituye una tarea compleja que dista de haber sido resuelta a nivel conceptual de forma plenamente satisfactoria. Una forma sencilla de aproximarse al problema es midiendo las desviaciones del PIB en logaritmos con respecto a su línea de tendencia.

A este respecto, el gráfico 1 refleja la evolución del logaritmo del PIB a pesetas constantes y la correspondiente línea de tendencia. En la parte inferior del gráfico, se representan las desviaciones. Puede observarse que el comportamiento del PIB manifiesta con claridad la experiencia de tres fases diferentes. La primera de ellas es la de una rápida expansión, que abarca el período 1970-1974. La fase de recesión se inicia a partir de 1974, coincidiendo con la elevación de los precios de los productos energéticos y con la recesión a escala mundial, alcanzando su punto más bajo en 1985. Finalmente, desde esta fecha hasta 1990, la economía española experimenta una nueva fase de expansión. En cualquier caso, el valor absoluto del PIB apenas nunca desciende (salvo muy ligeros retrocesos en 1979 y 1981), y lo que sucede es que se reduce su tasa de crecimiento.

Entrando en la desagregación sectorial, la agri-

CUADRO N.° 1

COEFICIENTES DE CORRELACION ENTRE LOS COMPONENTES CICLICOS SECTORIALES

	PIB TOTAL	*PIB AGRICULTURA*	*PIB INDUSTRIA*	*PIB SERVICIOS*	*PIB CONSTRUCCION*
PIB total	1	0,60	0,97	0,97	0,60
PIB agricultura	0,60	1	0,52	0,49	0,30
PIB industria	0,97	0,52	1	0,95	0,42
PIB servicios	0,97	0,49	0,95	1	0,51
PIB construcción	0,60	0,30	0,42	0,51	1

Nota: Los componentes cíclicos se obtienen a través de las desviaciones del logaritmo del PIB de su línea de tendencia para el período 1970-1990.

cultura, tal como refleja el gráfico 2, sigue su propia evolución ligada a factores climatológicos, sin que quepa identificar patrones cíclicos propiamente dichos.

La evolución cíclica de industria, que aparece en el gráfico 3, constituye una fiel réplica de la del PIB total. Siguen apareciendo con claridad las tres fases previamente descritas, si bien hacia 1989 parece dibujarse un cierto punto de inflexión que los datos recientes tienden a confirmar. Por otro lado, las fases de descenso o de recuperación son más acusadas que para el PIB total.

La evaluación de los servicios aparece reflejada en el gráfico 4. Al igual que la industria, su evolución cíclica reproduce la del PIB total, pero con oscilaciones más amortiguadas. La naturaleza de los servicios puede explicar este comportamiento.

Finalmente, la construcción muestra un comportamiento espectacular tanto en las fases de expansión como en las de recesión. Así, en el período expansivo (1970-1974) crece a un 4,9 por 100 anual. En la fase recesiva (1974-1984) decrece a una tasa de un 2,3 por 100 anual. La última fase expansiva (1984-1990) se caracteriza por un crecimiento medio del PIB del 8,5 por 100 anual. Exceptuando agricultura, es el único sector que muestra caídas o aumentos sistemáticos del PIB en pesetas constantes.

Identificando las desviaciones del PIB de su línea de tendencia como expresivas del comportamiento cíclico, el cuadro n.° 1 trata de mostrar el grado de asociación que se da entre los distintos ciclos sectoriales. Destaca el hecho de que el PIB total, el PIB industrial y el PIB de los servicios tienen un comportamiento cíclico similar. De la misma manera, la correlación entre los componentes cíclicos del PIB industrial y del PIB de los servicios es muy acusada. Por el contrario, la agricultura y la construcción se apartan más de la norma y muestran sus propios patrones de conducta. En cualquier caso, las fases de expansión y recesión de la construcción coinciden con las del PIB total, si bien difieren en intensidad.

Por otro lado, el cuadro n.° 2 refleja la intensidad de los distintos componentes cíclicos a partir del cálculo de la dispersión de las desviaciones del logaritmo del PIB de su línea de tendencia. Por sectores, el ciclo más acusado es el de la construcción (desviación *standard* de 0,117), seguido de los de la industria (0,065), la agricultura (0,050) y los servicios (0,034). La desviación *standard* de los componentes cíclicos del PIB total ocupa, como cabía esperar, una posición intermedia (desviación *standard* de 0,045).

Una forma de sintetizar la información relativa a la evolución cíclica de la industria y los servicios

CUADRO N.° 2

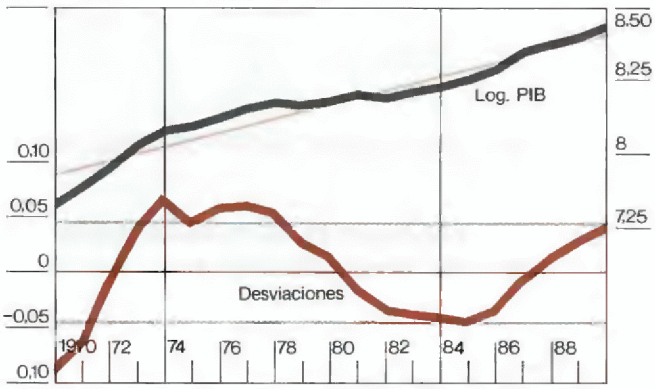
INTENSIDAD DE LOS COMPONENTES CICLICOS SECTORIALES

Sectores	*Desviación* standard (*)
PIB total	0,045
PIB agricultura	0,050
PIB industria	0,065
PIB servicios	0,034
PIB construcción	0,117

(*) La desviación *standard* refleja la dispersión del logaritmo del PIB con respecto a su línea de tendencia obtenida para el período 1970-1990.

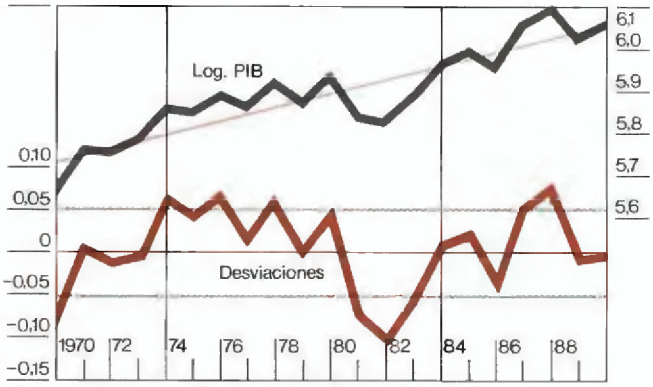
LA EVOLUCION DEL PIB A PRECIOS CONSTANTES

GRAFICO 1
EVOLUCION DEL PIB TOTAL



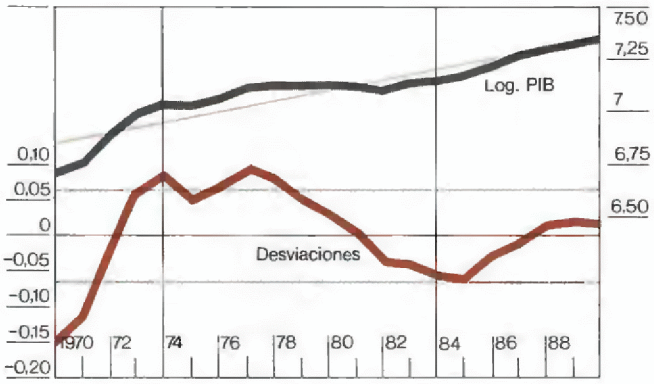
El gráfico muestra, en la parte superior, la evolución del logaritmo del PIB junto a su línea de tendencia. Cabe evaluar los componentes cíclicos a partir de las desviaciones del PIB de su tendencia. Estos componentes cíclicos aparecen representados en la parte inferior del gráfico. Puede comprobarse que se dibujan con claridad tres fases: la fase de rápido crecimiento para el período 1970-1974; la fase de recesión, que comprende el período 1974-1985; finalmente, la fase expansiva, a partir de 1985.

GRAFICO 2
EVOLUCION DEL PIB AGRICOLA



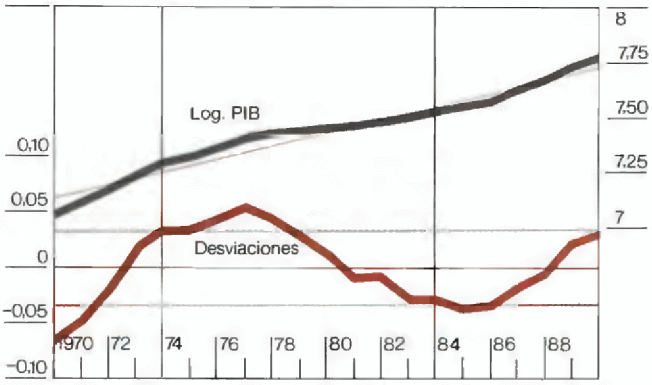
El PIB del sector agrícola, a precios constantes, evidencia una tendencia claramente creciente. No obstante, las desviaciones del PIB de su tendencia muestran dientes de sierra, posiblemente vinculados a condiciones climatológicas, sin que quepa identificar movimientos cíclicos persistentes.

GRAFICO 3
EVOLUCION DEL PIB INDUSTRIAL



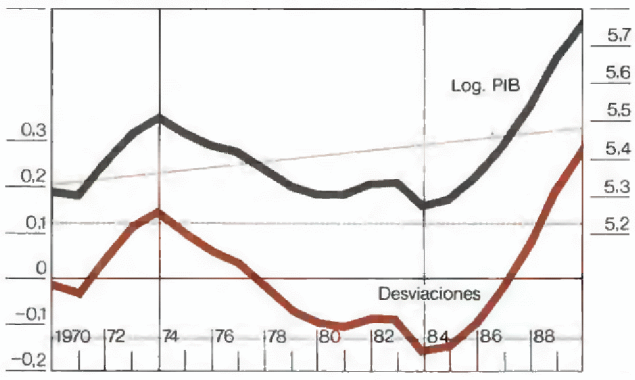
La representación gráfica de la evolución del logaritmo del PIB industrial a precios constantes origina un ciclo de igual perfil que el obtenido para el PIB total. Se dibujan las mismas tres fases de rápido crecimiento, de crisis y de recuperación. Cabe destacar, no obstante, que las oscilaciones resultan algo más acusadas.

GRAFICO 4
EVOLUCION DEL PIB SERVICIOS



El PIB a precios constantes del sector servicios se caracteriza por unos movimientos cíclicos más amortiguados que en industria. La fase de rápido crecimiento concluye en 1974, si bien el período recesivo se retarda algo, y no se inicia con claridad hasta 1977. Desde esta fecha hasta 1985, el sector se caracteriza por una desaceleración en su tasa de crecimiento. A partir de 1985, se inicia la fase de recuperación.

GRAFICO 5
EVOLUCION DEL PIB CONSTRUCCION



Los movimientos cíclicos del sector de la construcción se caracterizan por su especial virulencia. La fase expansiva concluye en 1974. Desde esta fecha hasta 1984, el PIB a precios constantes decrece a una tasa del 1,7 por 100 anual. En 1984, inicia la fase de recuperación, que perdura hasta 1990, con un crecimiento medio del PIB del 8,5 por 100 anual. De los cuatro sectores contemplados, es el único que, de forma persistente, muestra caídas en el PIB a precios constantes.

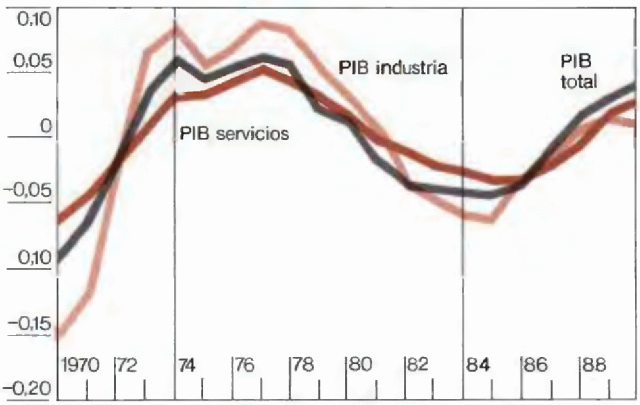
con relación al PIB total es la que presenta el gráfico 6, que refleja el comportamiento de los respectivos componentes cíclicos. Puede observarse el claro sincronismo de los tres ciclos, a la vez que las dos características ya previamente señaladas: el PIB de los servicios es más estable que el PIB total, y el PIB industrial es más inestable que el PIB total.

En cualquier caso, como antes ya se ha indicado y ahora se subraya, la economía española se ha desarrollado en las dos últimas décadas de forma apreciable. Lo mismo ha sucedido en las economías de la Europa de los doce, si bien con menor intensidad. El gráfico 7 muestra el *grado de convergencia* de la economía española con respecto a la europea en términos de PIB *per capita,* expresado en paridades de poder de compra y asignando el valor 100 al PIB *per capita* de la Europa de los doce. La información procede de *European Economy,* de diciembre de 1991, e incluye una predicción hasta 1992. Se observa que el grado máximo de convergencia se alcanza en 1975, con un valor del índice de 81,9. A partir de esta fecha, la mayor intensidad de la crisis española respecto de la europea provoca que la economía española pierda posiciones relativas y que alcance el valor más bajo en 1985, con un índice situado en 71,8. En la fase de la recuperación económica, la economía española vuelve a ganar posiciones, de suerte que el índice se sitúa en 79,0 en 1991, y se prevé un valor de 79,9 para 1992.

Si se trata de igualar la media de la Europa comunitaria, para que el PIB *per capita* español alcanzase el valor 100 en un período de quince años, de forma aproximada, el crecimiento anual de la economía española debería ser, como promedio, 1,5 puntos porcentuales superior al imperante en la Europa de los doce, mientras que si este crecimiento diferencial es de 1,1 puntos porcentuales por año, el período de convergencia se alarga hasta veinte años. Con un crecimiento diferencial de un punto, el período de convergencia se sitúa en veintidós años.

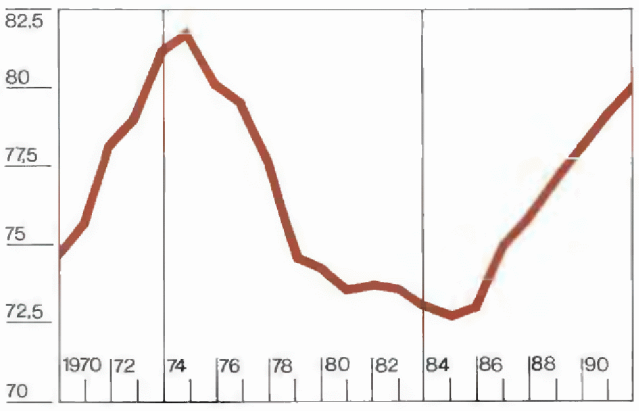
La fase de expansión de la economía española ha representado un acortamiento de distancias con la Europa comunitaria; pero también ha evidenciado la aparición de ciertos desequilibrios que permiten abrigar dudas sobre la sostenibilidad de ese proceso decisivo del acercamiento a la Comunidad Europea. Sentar las bases para un crecimiento estable a largo plazo, tratando de corregir los princi-

GRAFICO 6
EVOLUCION DE LOS COMPONENTES CICLICOS



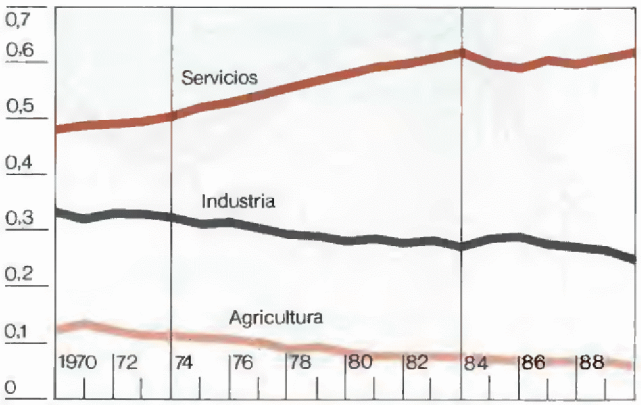
Al representar los componentes cíclicos del PIB total, del PIB industrial y del PIB servicios, obtenidos a partir de las desviaciones del logaritmo del PIB de su respectiva línea de tendencia, se constata un claro sincronismo entre los tres ciclos. Por otro lado, cabe resaltar la mayor intensidad de los movimientos cíclicos del PIB industrial que del PIB servicios.

GRAFICO 7
EVOLUCION DEL GRADO DE CONVERGENCIA DE ESPAÑA FRENTE A LA EUROPA DE LOS DOCE, EN TERMINOS DE PIB *PER CAPITA* RELATIVO



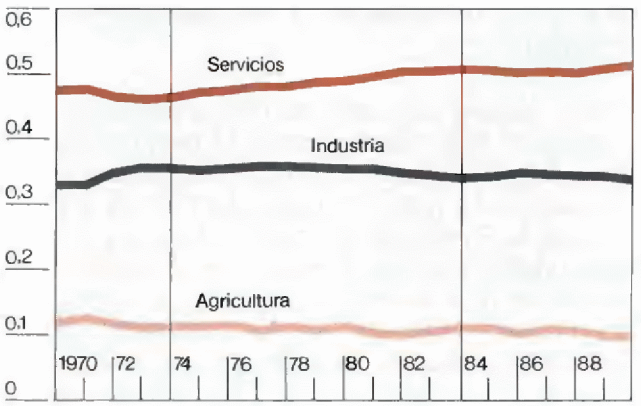
Base 100 = PIB *per capita* en la Europa de los doce.
En términos del PIB *per capita* relativo de España frente a la Europa de los doce, medido en paridades de poder de compra, el valor del PIB *per capita* español representaba, en 1975, un 81,9 por 100 del europeo. A partir de esta fecha, la mayor intensidad de la crisis en nuestro país que en Europa ocasiona que España pierda posiciones, y que el índice de convergencia alcance un valor mínimo en 1985. Con la recuperación económica, España vuelve a ganar posiciones, si bien el valor del índice en 1991, está por debajo de la cota de 1975.

GRAFICO 8
PARTICIPACIONES SECTORIALES EN EL PIB, A PRECIOS CORRIENTES



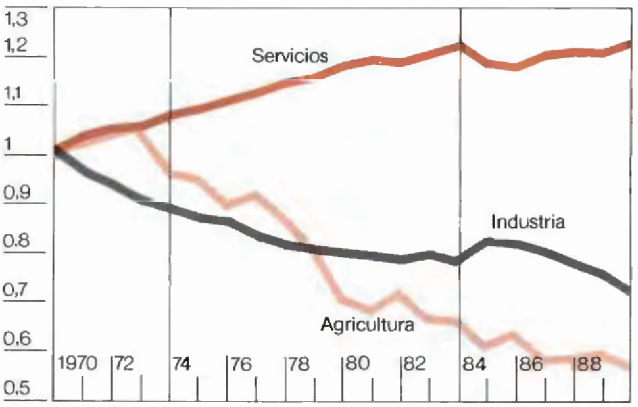
La evolución de la composición del PIB a precios corrientes muestra una clara *terciarización* de la economía española. Entre 1970 y 1990, la participación de servicios en el PIB total aumenta quince puntos porcentuales, hasta situarse en esta última fecha en el 61,8 por 100, frente a una pérdida de nueve puntos para industria y una pérdida de seis puntos para agricultura.

GRAFICO 9
PARTICIPACIONES SECTORIALES EN EL PIB, A PRECIOS CONSTANTES



A precios constantes, la estructura productiva de la economía española permanece prácticamente estable. Servicios sólo gana unos tres puntos de participación frente a una agricultura en ligero retroceso y una industria cuya participación se mantiene inalterada. A precios constantes, apenas ha habido *terciarización* y no ha habido en absoluto desindustrialización.

GRAFICO 10
DEFLACTORES SECTORIALES RELATIVOS CON RESPECTO AL DEFLACTOR DEL PIB



El comportamiento de los precios relativos explica la paradoja que se produce al enfrentar la evolución de la estructura del PIB a precios corrientes con la evolución de la estructura del PIB a precios constantes. Los precios relativos de servicios han aumentado muy considerablemente, los de industria han descendido y los de agricultura han experimentado un hundimiento de un 50 por 100. En términos relativos, resulta cada vez menos costoso adquirir bienes industriales frente a servicios.

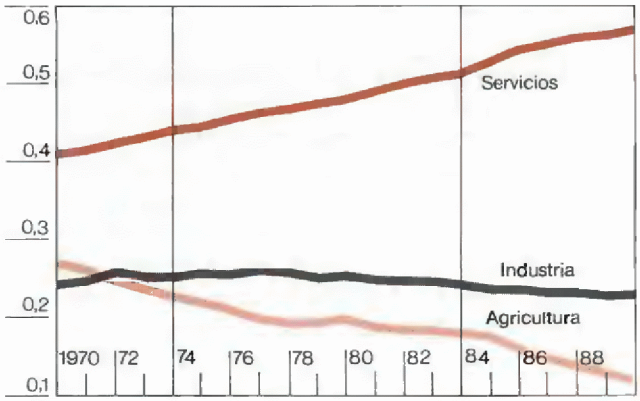
pales desequilibrios, constituye, pues, un pilar básico sobre el que fundamentar la política económica española.

III. PARTICIPACIONES SECTORIALES Y PRECIOS RELATIVOS

La tabla A.1 y el gráfico 8 detallan la evolución a precios corrientes de la estructura del PIB. Comparando el año inicial (1970) y el final (1990), se observa que la participación relativa de la agricultura en el PIB decrece de un 11,5 a un 5,1 por 100, la industria desciende de un 33,0 a un 23,9, la construcción se mantiene prácticamente estable y los servicios aumentan de un 47,2 a un 61,8 por 100. Es decir, la pérdida de la agricultura, de unos 6 puntos porcentuales, y la pérdida de la industria, próxima a los 9 puntos porcentuales, se compensan con una ganancia de los servicios de unos 15 puntos porcentuales. Desde esta óptica, se produce, pues, una clara *terciarización* de la economía española.

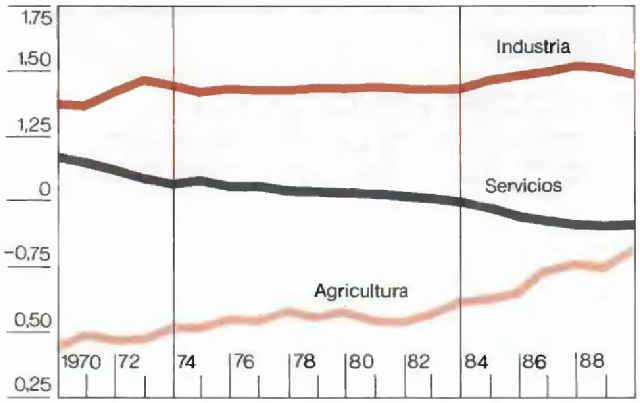
No obstante, la historia que los datos relatan a precios constantes es notoriamente dispar. Tal como reflejan la tabla A.2 y el gráfico 9, en estas

GRAFICO 11
POBLACION OCUPADA RELATIVA



Entendida la población ocupada relativa como expresiva de la cantidad relativa de recursos que la economía dedica a producir servicios, bienes industriales o bienes agrícolas, destaca el aumento de la participación del empleo en servicios frente al empleo total. La población ocupada relativa en industria decrece ligeramente, mientras que la población ocupada relativa en agricultura cae de forma espectacular, al pasar desde un 27 por 100 a principios del período hasta un 11 por 100 en 1990.

GRAFICO 12
PRODUCTIVIDADES APARENTES DEL TRABAJO RELATIVAS



La productividad aparente relativa del trabajo aumenta en industria y decrece en servicios. Por otro lado, aumenta de forma espectacular en agricultura. Este aumento de la productividad aparente relativa del trabajo en agricultura puede deberse, al margen de otras consideraciones, a la reducción del desempleo encubierto. En cuanto al comportamiento de la industria frente a los servicios, puede responder a la dificultad de incorporar cambio técnico en lo que son servicios personales, así como, en parte, al carácter protegido de los servicios ante la competencia exterior.

dos décadas la estructura productiva de nuestra economía ha permanecido prácticamente invariable. La participación del PIB agrícola en el PIB total se estabiliza en el entorno del 10 por 100, la de la industria es del 33 por 100, la construcción pierde algo menos de dos puntos porcentuales, al pasar del 8,2 al 6,8 por 100, y los servicios ganan sólo 3,3 puntos, al tener una participación del 47,2 por 100 a principios del período, frente a una participación del 50,5 a final del período.

El significado de que, a precios constantes, la estructura productiva haya permanecido estable es que la disponibilidad relativa de bienes industriales, de bienes agrícolas, de construcción o de servicios es prácticamente la misma en la España de los setenta que en la España de los noventa. En este caso, no se produce, pues, *terciarización,* sino que los cuatro sectores productivos contemplados conservan sus pesos relativos.

La explicación contable de esta dispar evolución de la estructura productiva según se utilicen precios corrientes o constantes hay que buscarla en la evolución de los *precios relativos.* En efecto, tal como la tabla A.3 y el gráfico 10 detallan, los precios relativos de la agricultura, definidos como el cociente entre el deflactor implícito del PIB agrícola y el deflactor implícito del PIB total, experimentan una espectacular caída al pasar de 1 en 1970 a 0,5 en 1990. Esta caída de precios relativos es responsable del descenso del 50 por 100 en la participación de la agricultura a precios corrientes. Los precios relativos de la industria experimentan una disminución de un 30 por 100; los de la construcción, un aumento de un 34 por 100, y los de los servicios, un aumento de un 22 por 100. Es decir, adquirir servicios es, comparativamente, cada vez más caro frente al resto de bienes, salvo construcción. Por contra, adquirir bienes industriales resulta, comparativamente, cada vez menos costoso.

El punto clave de la argumentación es, pues, señalar que la *terciarización* de la economía se produce, fundamentalmente, a consecuencia de un fenómeno precios. En términos de la disponibilidad relativa de servicios frente al resto de bienes, esta *terciarización* no se produce, o apenas se produce.

Un aspecto que debe señalarse, y sobre el que en este trabajo no se entra, es el relativo a los problemas derivados del cálculo de deflactores, sobre todo por lo que respecta a industria y servicios. El problema estriba en la dificultad de medir las mejoras en la calidad del *output.* A ello hay que

añadir la dificultad adicional que plantea el cálculo de deflactores apropiados para los servicios públicos.

Consideramos, no obstante, que estos extremos no deberían condicionar el resultado global de la comparación.

IV. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA EVOLUCION DE LA PARTICIPACION SECTORIAL A PRECIOS CONSTANTES

Partiendo de la identidad contable

$$\frac{\text{PIB sector } i \text{ a precios constantes}}{\text{PIB total a precios constantes}} = \frac{\text{Población ocupada (o empleo) en el sector } i}{\text{Población ocupada (o empleo) total}} \times \frac{\text{Productividad aparente del trabajo en el sector } i}{\text{Productividad aparente de trabajo para la economía en su conjunto}}$$

en donde las productividades aparentes son el simple cociente entre PIB y población ocupada, se trata de analizar cómo han evolucionado el empleo relativo y la productividad aparente relativa entre los distintos sectores.

El empleo sectorial relativo puede considerarse como expresivo de los recursos relativos que la economía dedica a producir en los cuatro sectores contemplados.

La tabla A.4 y el gráfico 11 permiten destacar una fuerte caída relativa de la población ocupada agrícola (reducción de 16 puntos porcentuales), un mantenimiento de las poblaciones ocupadas relativas en industria y en construcción, y un claro aumento de la población ocupada en los servicios (aumento de 16 puntos porcentuales). La lectura podría ser que los recursos productivos que la economía dedica a producir servicios son claramente crecientes, al pasar la población ocupada relativa de un 40 a un 56 por 100, los recursos que dedica a producir bienes industriales o construcción son prácticamente estables, mientras que resultan claramente decrecientes los recursos dedicados a la agricultura. La fuerte caída del empleo relativo agrícola puede ser un reflejo —en parte al menos— de la eliminación de desempleo encubierto en el sector.

El comportamiento de la productividad aparente relativa del trabajo es, no obstante, de tal naturaleza que prácticamente compensa la dispar evolución del empleo a escala sectorial, tal como reflejan la tabla A.5 y el gráfico 12. Así, la caída de la productividad relativa de los servicios y el aumento de la productividad relativa de la agricultura ocasionan la casi práctica estabilidad de las participaciones de ambos sectores en el PIB a pesetas constantes.

El cuadro n.° 3 detalla la comparación de 1970 con 1990. En agricultura, el empleo relativo pasa de un 27 a un 11 por 100. No obstante, la productividad relativa aumenta de un 43 a un 80 por 100. De aquí se deduce un PIB relativo prácticamente estable en el 10 por 100. Industria mantiene un empleo relativo y una productividad relativa prácticamente estables, que originan un PIB relativo también estable. En construcción, aumenta algo el empleo relativo y empeora la productividad relativa, de suerte que la participación en el PIB sólo desciende menos de dos puntos porcentuales. Finalmente, en servicios, el fuerte crecimiento del empleo relativo prácticamente se compensa con la caída de la productividad relativa.

Como antes se ha indicado, parte del rápido crecimiento de la productividad en la agricultura puede deberse a la reducción del desempleo encubierto, a través del trasvase de población ocupada en el sector a otros sectores productivos.

La caída de la productividad relativa de los servicios puede reflejar, en parte, la dificultad de incorporar cambios técnicos sustanciales en lo que son servicios de tipo personal. Hay que señalar

CUADRO N.° 3

PARTICIPACIONES SECTORIALES RELATIVAS

AÑOS	AGRICULTURA			INDUSTRIA			CONSTRUCCION			SERVICIOS		
	Empleo	Productividad	PIB	Empleo	Productividad	PIB	Empleo	Productividad	PIB	Empleo	Productividad	PIB
1970	0,27	0,43	0,11	0,24	1,36	0,33	0,08	1,01	0,08	0,41	1,17	0,47
1990	0,11	0,80	0,09	0,23	1,47	0,33	0,09	0,73	0,07	0,57	0,.89	0,50

CUADRO N.° 4

PIB *PER CAPITA* RELATIVO

AÑOS	AGRICULTURA			INDUSTRIA			CONSTRUCCION			SERVICIOS		
	Precios	*Producto tividad*	*PIB pc*	*Precios*	*Producto tividad*	*PIB pc*	*Precios*	*Producto tividad*	*PIB pc*	*Precios*	*Producto tividad*	*PIB pc*
1970	1,00	0,43	0,43	1,00	1,36	1,36	1,00	1,01	1,01	1,00	1,17	1,17
1990	0,56	0,80	0,45	0,71	1,47	1,05	1,34	0,73	0,98	1,22	0,89	1,09

también otro posible efecto. Es, concretamente, que parte de la mejora de la productividad en servicios puede quedar recogida por otros sectores productivos. A título ilustrativo, los servicios que mejoren el nivel educativo de la población, o las mejoras en el grado y difusión de la información, puede que se traduzcan en un aumento de la productividad de otros sectores, como, por ejemplo, el industrial. Por ello, puede resultar un tanto cuestionable cualquier intento de compartimentar a escala sectorial la evolución de la productividad. Cabe esperar, no obstante, que estas consideraciones no sean distorsionantes del sentido global de la comparación.

V. PIB *PER CAPITA* RELATIVO

La evolución del PIB *per capita* relativo es el resultado del producto de los precios relativos y de la productividad aparente relativa.

En efecto, el PIB *per capita* se define en términos del PIB monetario por persona ocupada. A partir de esta definición, cabe la descomposición siguiente:

$$\text{PIB } \textit{per capita} \text{ relativo del sector } i = \frac{\dfrac{\text{PIB monetario sector } i}{\text{Población ocupada sector } i}}{\dfrac{\text{PIB monetario total}}{\text{Población ocupada total}}} =$$

$$= \frac{\text{Deflactor implícito del PIB sector } i}{\text{Deflactor implícito del PIB total}} \times \frac{\text{Productividad aparente del trabajo en el sector } i}{\text{Productividad aparente del trabajo en la economía en su conjunto}}$$

El PIB *per capita* relativo de cada sector resulta expresivo de la capacidad adquisitiva relativa de la población ocupada en el sector. La evolución de esta magnitud desde 1970 hasta 1990 aparece reflejada en la tabla A.6 y el gráfico 13.

A grandes rasgos, el PIB *per capita* relativo de la agricultura permanece prácticamente estable, debido a que la caída de precios relativos viene compensada por el incremento de la productividad. La industria experimenta un cierto retroceso, mientras que la construcción y los servicios muestran también estabilidad.

La comparación que el cuadro n.° 4 establece entre 1970 y 1990 permite ilustrar cómo juegan los precios relativos y la productividad relativa entre las dos fechas.

En la agricultura, la caída de precios relativos, de un 50 por 100, se compensa por el rápido crecimiento de la productividad, de forma que entre 1970 y 1990 el PIB *per capita* relativo evoluciona de un 43 a un 45 por 100.

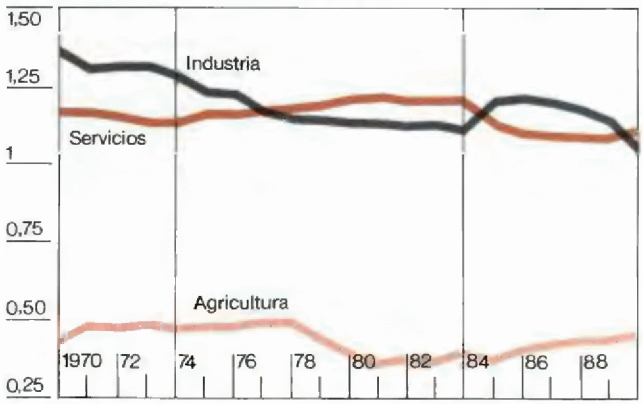
El PIB *per capita* relativo de la industria empeora, debido a que la reducción de precios relativos no resulta plenamente compensada por las ganancias de la productividad.

La construcción, si bien ve mejorados sus precios relativos, experimenta una pérdida de productividad relativa, lo que provoca un mantenimiento del PIB *per capita* relativo.

Finalmente, en los servicios, la ganancia de precios relativos prácticamente se ve compensada por la pérdida de productividad relativa.

Sin embargo, en términos de *nivel,* cabe resaltar que en 1990 el PIB *per capita* relativo más elevado es el de los servicios (1,09) seguido por los de la industria (1,05) y la construcción (0,98). A gran distancia, el PIB *per capita* relativo de la agricultura es el más reducido, no alcanzando ni tan siquiera un 50 por 100 de la media global (valor de 0,45). Es decir, considerando el PIB *per capita* relativo como indicativo de la capacidad adquisitiva de la población ocupada que trabaja en el sector, al comparar 1970 con 1990, la agricultura ha mantenido su po-

GRAFICO 13
PIB *PER CAPITA* RELATIVO (*)



(*) El PIB *per capita* se obtiene con relación a la población ocupada del sector.

La serie del PIB *per capita* relativo puede considerarse indicativa de la capacidad adquisitiva relativa con respecto a la media nacional de la población ocupada en los tres sectores de agricultura, industria y servicios. Destaca el hecho de que los valores de industria y servicios son relativamente próximos. A gran distancia, el PIB *per capita* relativo de la agricultura representa del orden de un 40 por 100 de la media nacional.

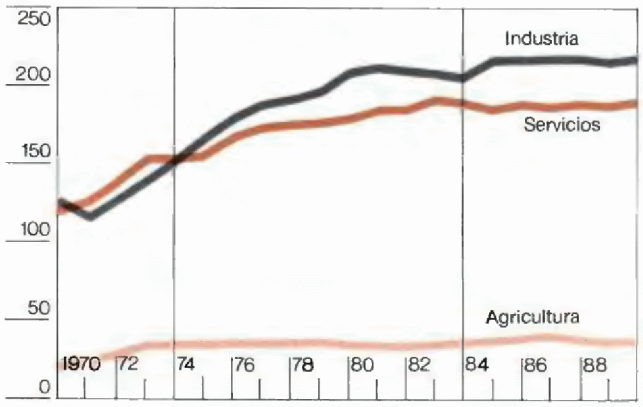
sición relativa debido a la espectacular reducción del empleo y al aumento de la productividad. No obstante, se trata de un nivel de capacidad adquisitiva relativo muy bajo cuando se establece la comparación del sector agrícola con el resto de los sectores.

VI. COSTES LABORALES Y PRECIOS

El objetivo de esta sección es describir el comportamiento de los salarios y de los costes laborales unitarios en los cuatro sectores considerados.

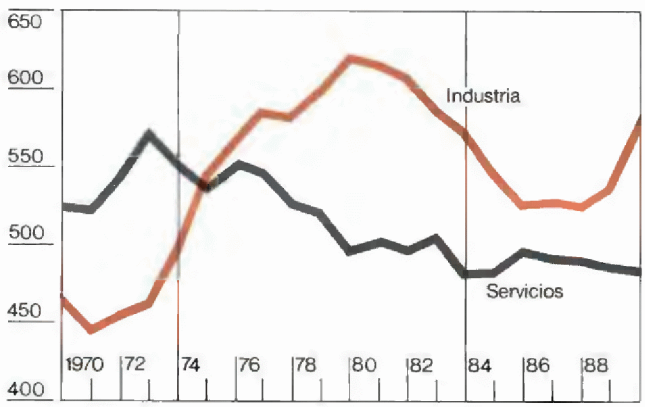
En primer lugar, la tabla A.7 ofrece la evolución de los salarios reales por persona ocupada obtenidos como cociente entre la renta salarial del sector, en términos reales, y la población ocupada. El índice de precios utilizado ha sido el deflactor implícito del PIB al coste de los factores. El gráfico 14 reproduce esta información para la agricultura, la industria y los servicios, y es útil para analizar la evolución de los salarios dentro de cada sector. Las comparaciones intersectoriales plantean, no

GRAFICO 14
EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES POR PERSONA OCUPADA



Los salarios reales por persona ocupada se han obtenido como cociente entre la renta salarial del sector, deflactada por el índice de precios implícito del PIB total, y la población ocupada en el sector. Dado que el porcentaje de población ocupada asalariada difiere entre sectores, el gráfico es indicativo de la evolución temporal de los salarios reales dentro de cada sector, pero no es adecuado para establecer comparaciones intersectoriales. Cabe señalar que los salarios reales en la industria —y, en menor medida, en los servicios— tienen una fase de rápido crecimiento hasta 1981 y, a partir de este año, muestran crecimientos más moderados. En el período 1975-1985, los crecimientos de salarios reales en la industria estuvieron acompañados de fuertes caídas en la población ocupada.

GRAFICO 15
EVOLUCION DE LOS COSTES LABORALES UNITARIOS EN TERMINOS REALES



La variable costes laborales reales es expresiva del comportamiento del *ratio* entre costes laborales por unidad de *output* y precios del *output*. Obsérvese que para servicios la relación costes-precios es relativamente estable y ligeramente decreciente. Ello puede ser un reflejo de la facilidad del sector para la traslación de costes a precios. Para industria, la relación costes-precios permite identificar las fases de rápido crecimiento hasta 1980; de descenso desde 1980 hasta 1986, y de revitalización de costes a partir de 1986, con un aumento significativo en 1990. La dificultad del sector para la traslación de costes a precios implica que los aumentos de costes laborales unitarios en España, por encima de los registrados en el exterior, pueda ejercer, a medio y largo plazo, efectos adversos sobre la posición del sector, a diferencia de lo que sucede en un sector protegido como los servicios.

obstante, el problema de que el porcentaje de población ocupada asalariada difiere notablemente entre sectores. De esta información destaca la fase de rápido crecimiento de los salarios reales, que concluye hacia 1980, y que se vio acompañada, en el período 1975-1985, por fuertes reducciones de la población ocupada.

Debido a la falta de series homogéneas, la comparación entre sectores de la retribución por asalariado se ha realizado sólo para 1990. Tomando para este año la población ocupada asalariada, el salario anual a precios corrientes en agricultura fue de 1.344.000 pesetas, de 2.411.000 pesetas en industria, de 2.549.000 pesetas en construcción y de 2.428.000 pesetas en servicios. El salario medio para la totalidad de la economía se situó en 2.385.000 pesetas. Destaca, pues, la elevada diferencia entre el salario de agricultura (del orden de un 56 por 100 de la media nacional) y el del resto de sectores productivos, cuyas diferencias con respecto a la media son poco significativas.

No obstante, el factor determinante de los costes laborales no son propiamente los salarios reales, sino los costes laborales unitarios. En concreto, para el sector productivo *i*, los costes laborales por unidad de *output* se obtienen a través del cociente entre salarios monetarios por persona ocupada y productividad aparente del trabajo. El hecho de tomar población ocupada asalariada o población ocupada total no afecta al cálculo de los costes laborales unitarios, dado que numerador y denominador se compensan. Estos costes por unidad de *output* pueden dividirse por el deflactor del *output* del propio sector, con lo que se obtiene un indicador de costes por unidad de *output* frente a precios por unidad de *output*. La variable así obtenida se denomina costes laborales unitarios en términos reales, y puede considerarse expresiva de la presión salarial. En particular, permite deflactar los costes laborales unitarios por el precio del *output*. Si el sector puede trasladar con facilidad costes a precios, el aumento de los costes laborales unitarios será absorbido por los precios del *output*, con lo que este aumento de costes laborales unitarios no constituirá una especial dificultad para el sector. Por el contrario, si el sector no puede trasladar costes a precios, ello se reflejará en un aumento de los costes laborales unitarios en términos reales, y posiblemente tendrá su contrapartida en la compresión de otras partidas del valor añadido, tales como el excedente.

La tabla A.8 recoge los resultados de este cálculo. Centrando la atención en los dos sectores de la industria y los servicios, tal como el gráfico 15 refleja, la situación es notoriamente dispar entre ellos. El sector servicios ha podido trasladar con facilidad costes a precios, dada su situación protegida frente al exterior. De esta forma, los costes laborales unitarios reales han permanecido bastante estables, mostrando una cierta tendencia a decrecer. Por contra, el comportamiento de los costes laborales unitarios reales del sector industrial permite con claridad identificar tres fases: la fase de rápido aumento, que comprende el período 1970-1980; la fase de descenso, que abarca el período 1980-1986, y finalmente, la fase de revitalización de costes frente a precios, que se inicia en 1986 y que prosigue hasta 1990, acentuándose la tendencia en este último año.

El punto clave del proceso reciente es el aumento de costes y la dificultad del sector industrial para la traslación de costes a precios, debido al efecto de freno que ejerce la competencia exterior, en un contexto en el que la peseta tiende a revaluarse. Es cierto que el factor trabajo no constituye el único *input* productivo, a la vez que existen otras vías para competir distintas de la estrategia de costes. Por otro lado, dentro del sector industrial, la situación puede ser muy desigual dependiendo de subsectores. No obstante, lo que los datos agregados reflejan para el sector es el inicio, a partir de 1986, de una tendencia en la que el crecimiento de costes laborales por unidad de *output* excede al crecimiento de precios también por unidad de *output*, lo que puede plantear una situación comprometida a medio y largo plazo. Sobre el tema de la traslación de costes a precios en el sector industrial frente al sector servicios, se vuelve a insistir en la última sección de este trabajo, abordando el problema desde otra óptica distinta, y obteniéndose similares conclusiones.

CUADRO N.º 5

COEFICIENTES DE CORRELACION ENTRE CRECIMIENTO DE PRECIOS Y CRECIMIENTO DE COSTES LABORALES UNITARIOS

Sectores	*Coeficiente de correlación*
Agricultura	0,52
Industria	0,80
Servicios	0,80
Construcción	0,46
PIB TOTAL	0,90

Lo que sucede en la agricultura no admite una clara interpretación, debido al escaso significado del concepto de salarios en el sector.

Finalmente, en la construcción, cabe resaltar la fase de aumento de costes laborales unitarios reales hasta 1981, y su descenso a partir de esta fecha hasta 1986. Con posterioridad a 1986, tienden a estabilizarse, o a mostrar un descenso suave.

Para concluir, cabe resaltar la estrecha asociación que se da entre los crecimientos de precios sectoriales y los crecimientos de costes laborales unitarios. El cuadro n.° 5 refleja los correspondientes coeficientes de correlación. Salvo para agricultura y construcción, en los demás casos el coeficiente de correlación es muy elevado. En estos dos sectores, a pesar de ser reducido, es significativamente distinto de cero. El motivo es que el factor trabajo es un *input* básico, determinante del comportamiento de los costes y, por tanto, de la inflación, excepto en el supuesto de imposibilidad de traslación de costes a precios. Aunque semejante situación pueda darse en algunos años para el sector industrial, en el conjunto de las dos décadas contempladas, la correlación entre crecimiento de costes laborales unitarios y crecimiento de precios es elevada.

VII. PRECIOS RELATIVOS Y PRODUCTIVIDADES RELATIVAS

Como se indicó al principio, la finalidad de este trabajo es, fundamentalmente, descriptiva. No obstante, puede ser conveniente apuntar la correlación que se observa entre la evolución de los precios relativos y la de las productividades relativas, variable esta última que puede considerarse expresiva del comportamiento de los costes relativos de producción.

En efecto, tres factores pueden ser los principales determinantes de los precios relativos:

1) La presión relativa de la demanda.
2) La competencia exterior.
3) Los costes unitarios de producción relativos.

A largo plazo, los costes unitarios de producción y la competencia exterior, para el caso de los bienes comercializables, serán los principales determinantes de los precios relativos, en la medida en que se dé una movilidad de los recursos que permita la adaptación de la oferta a la presión relativa de la demanda. Por otro lado, si el comportamiento de los salarios en los cuatro sectores considerados no es muy dispar, la evolución de la productividad relativa puede considerarse como *proxy* de la evolución de los costes unitarios de producción relativos. Cabe esperar que el grado de asociación de las variables «precios relativos» y «productividades relativas» sea elevado en el sector servicios, que se halla protegido de la competencia exterior.

Los resultados obtenidos se recogen en el cuadro número 6 y en los gráficos 16, 17, 18 y 19. Estos gráficos detallan la evolución de las correspondientes variables estandarizadas (media cero y varianza unitaria), con objeto de facilitar la interpretación visual.

A la vista de esta información, se comprueba que en los servicios la asociación entre las dos variables es elevada (coeficiente de correlación de −0,89), al igual que en agricultura (coeficiente de correlación de −0,85). La ganancia de precios relativos de los servicios y la pérdida de precios relativos de la agricultura se corresponde con el lento crecimiento de la productividad en servicios y el crecimiento rápido de la productividad en la agricultura. En la agricultura, no obstante, es posible que parte del sentido de la causalidad haya ido de los precios relativos a las productividades relativas. Ante el hundimiento de precios relativos, así como debido a la menor renta *per capita* relativa de la agricultura, el empleo se ha desplazado de este sector hacia otros sectores productivos. Ello ha provocado una reducción del desempleo encubierto y un aumento de la productividad aparente del trabajo. Esta línea de razonamiento no excluye, sin embargo, el posible efecto de la productividad relativa sobre los precios relativos. En cuanto a la industria y a la construcción, la correlación entre precios relativos y productividades relativas es más

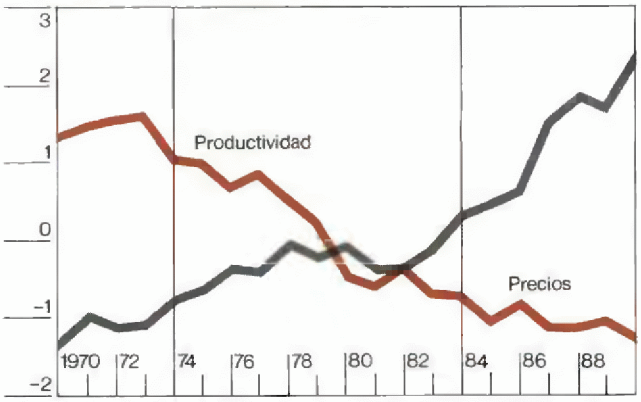
CUADRO N.° 6

ASOCIACION ENTRE PRECIOS RELATIVOS Y PRODUCTIVIDADES RELATIVAS

Sectores	*Coeficiente de correlación entre precios relativos y productividades relativas*
Agricultura	− 0,85
Industria	− 0,68
Servicios	− 0,89
Construcción	− 0,79

GRAFICO 16

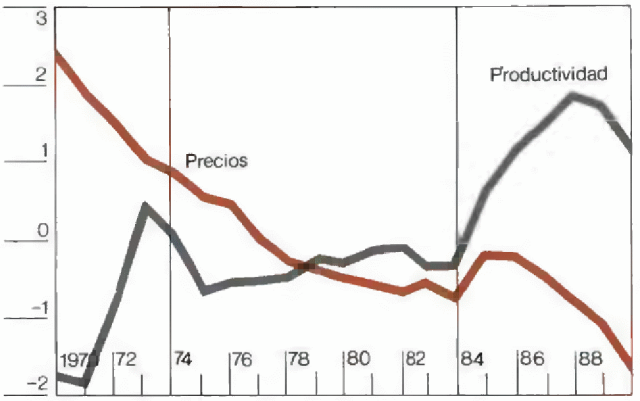
PRECIOS RELATIVOS Y PRODUCTIVIDADES RELATIVAS EN AGRICULTURA



El gráfico muestra la evolución en la agricultura de la productividad aparente relativa y de los precios relativos. Las variables han sido previamente estandarizadas (es decir, cada variable se expresa en desviaciones con respecto a la media y se divide por la desviación *standard*, de forma que su media sea cero y su varianza unitaria) con objeto de facilitar la interpretación visual. Puede observarse que la reducción de precios relativos se corresponde con un incremento de la productividad aparente relativa. Puede que el proceso de causación discurra en este sector, en parte, de los precios relativos a la productividad relativa. Ante la caída de precios relativos en la agricultura, se ha eliminado desempleo encubierto debido a los movimientos migratorios, lo que ha permitido un aumento de la productividad relativa. En cualquier caso, la correlación entre las dos series es claramente negativa.

GRAFICO 17

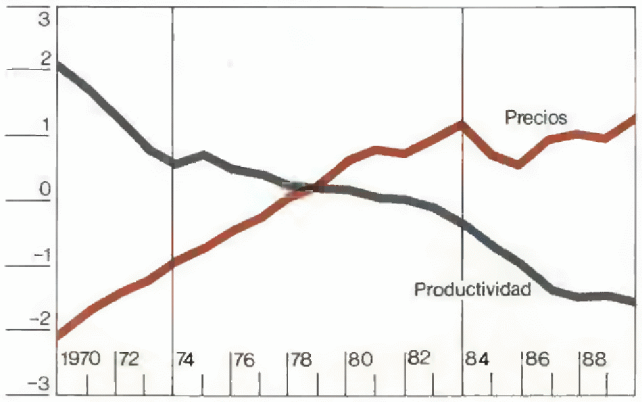
PRECIOS RELATIVOS Y PRODUCTIVIDADES RELATIVAS EN INDUSTRIA



En la industria, la correlación negativa entre precios relativos y productividad aparente relativa no se observa con tanta claridad. Esto puede deberse al efecto de la competencia exterior sobre los precios de los productos industriales. Un aumento, o reducción, de productividad aparente relativa no siempre se traducirá en precios relativos debido al carácter comercializable del *output* y al efecto de los precios exteriores sobre los precios nacionales.

GRAFICO 18

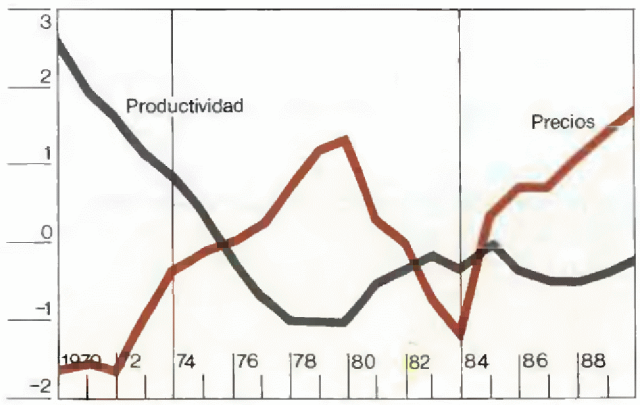
PRECIOS RELATIVOS Y PRODUCTIVIDADES RELATIVAS EN SERVICIOS



En los servicios, la correlación obtenida entre evolución de precios relativos y de productividad relativa es la más elevada de los cuatro sectores considerados. En efecto, los servicios se hallan protegidos de la competencia exterior, a la vez que su función de producción es trabajo-intensiva. Por ello, la productividad relativa del trabajo puede constituir una buena *proxy* de la evolución de los costes relativos de producir servicios. Ello explicaría la elevada correlación entre precios relativos y productividad relativa. En consecuencia, como factor explicativo de la elevación de los precios relativos de los servicios, puede hallarse el lento crecimiento de la productividad del sector.

GRAFICO 19

PRECIOS RELATIVOS Y PRODUCTIVIDADES RELATIVAS EN CONSTRUCCION



En la construcción, también se deduce a partir de los datos analizados una correlación negativa entre precios relativos y productividad aparente relativa. La correlación entre las dos series no debe buscarse año a año, sino como tendencia.

CUADRO N.° 7

ELASTICIDADES ESTIMADAS DE LOS PRECIOS SECTORIALES CON RESPECTO A COSTES LABORALES UNITARIOS Y A PRECIOS EXTERIORES (Periodo 1970-1990)

***Variable dependiente:* logaritmo deflactor del PIB**

Variables explicativas	*INDUSTRIA*				*SERVICIOS*			
	MCO		*VI*		*MCO*		*VI*	
Constante	1,62	(12,12)	1,58	(10,98)	4,07	(18,64)	4,24	(18,44)
Logaritmo costes laborales unitarios	0,39	(11,28)	0,39	(10,19)	0,94	(17,42)	0,99	(17,29)
Logaritmo precios exteriores en pesetas (−1)	0,47	(15,01)	0,48	(14,19)	0,11	(2,28)	0,07	(1,42)
Coeficiente determinación corregido	0,999		0,999		0,999		0,999	
Error *standard*	0,0226		0,0227		0,0253		0,0258	
Durbin-Watson	2,00		2,06		1,45		1,45	
Test de Dickey-Fuller de cointegración	4,15		—		3,26		—	
Valor crítico, 5 por 100	4,24		—		4,24		—	
Valor crítico, 10 por 100	3,80		—		3,80		—	

Los valores entre paréntesis reflejan los estadísticos *t*.

MCO es la estimación por mínimos cuadrados ordinarios y VI la estimación por variables instrumentales. Se utilizan como instrumentos los valores desfasados y se instrumentan los dos regresores.

Se presentan únicamente los resultados de la estimación de la ecuación estática. Al especificar modelos dinámicos que incorporan mecanismos de corrección de error, se llega a similares elasticidades a largo plazo. Adicionalmente, destaca la significatividad del término de corrección de error, lo que es una indicación del carácter cointegrado de las variables.

moderada, si bien el valor del coeficiente sigue evidenciando una cierta asociación.

En cualquier caso, estas simples correlaciones deben entenderse como meramente descriptivas. Un análisis más detallado mostraría que las variables contempladas no están cointegradas entre sí, por lo que puede ser arriesgado dar a los resultados obtenidos más valor que el descriptivo.

VIII. LAS POSIBILIDADES DE TRASLACION DE COSTES A PRECIOS

Como ya se ha indicado, la evolución del deflactor del PIB industrial se halla claramente condicionada por los precios exteriores, circunstancia que no se da para los servicios, lo que puede distorsionar la relación entre precios relativos industriales y productividad aparente relativa en la industria.

Con objeto de contrastar esta hipótesis, cabe postular la siguiente relación de comportamiento:

Precios nacionales = Costes internos de producción + $+ \lambda \cdot$ (Precios exteriores − Costes internos de producción)

El coeficiente λ mediría el grado de apertura y comerciabilidad del *output,* pudiéndose definir los costes internos de producción de forma que incorporen un margen normal de beneficios. En el caso extremo de $\lambda = 1$, se desprende que los precios nacionales deben coincidir con los exteriores. Este sería el supuesto de un bien plenamente comercializado. Por el contrario, si $\lambda = 0$, el factor determinante de los precios nacionales son los costes unitarios de producción internos. Denominando P a los precios nacionales, PE a los precios exteriores y C a los costes unitarios de producción, se deduce:

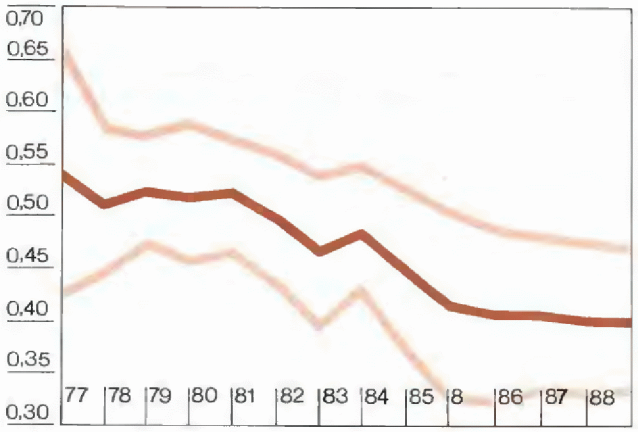
$$P = \lambda \cdot (PE) + (1 - \lambda) \cdot C$$

De esta forma, puede obtenerse una estimación de λ (es decir, del grado de apertura y comerciabilidad del *output)* a través del ajuste de la correspondiente ecuación.

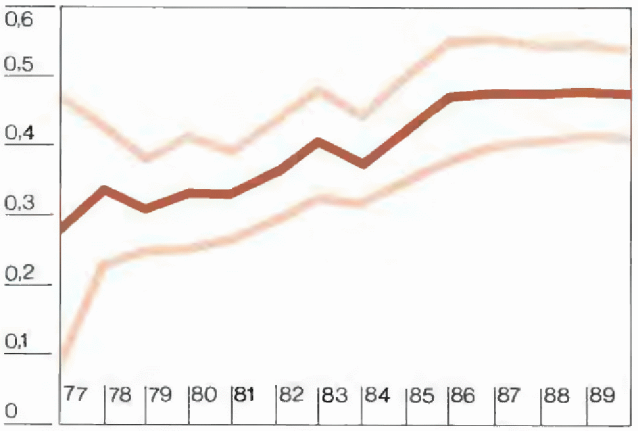
Como ilustración de este planteamiento, el cuadro n.° 7 recoge los resultados de la regresión del logaritmo de los deflactores de industria y servicios con relación al logaritmo de los respectivos costes laborales unitarios y al logaritmo de los precios exteriores, expresados en pesetas y desfasados un período para recoger un cierto retardo a través del que la competencia exterior influye sobre los precios nacionales. Como primera aproximación, los precios exteriores hacen referencia al deflactor del PIB expresado en pesetas para los países de la

GRAFICO 20
ESTIMACION RECURSIVA DE LA ECUACION DE PRECIOS INDUSTRIALES

A) Elasticidad del deflactor del PIB con respecto a los costes laborales unitarios.



B) Elasticidad del deflactor del PIB con respecto a los precios exteriores.



La estimación recursiva consiste en estimar el modelo con una muestra de tamaño creciente a la que se van añadiendo observaciones adicionales de forma secuencial. La primera estimación se realiza con datos del período 1970-1977; la segunda estimación, con datos 1970-1978, y así sucesivamente hasta completar la totalidad de la muestra 1970-1990. Puede comprobarse que la estimación de la elasticidad de los precios con respecto a los costes es decreciente (desciende de 0,54 a 0,39) y que la elasticidad de los precios nacionales con respecto a los exteriores es creciente (parte de un valor de 0,28 y concluye en 0,47). Es decir, a medida que la economía española se liberaliza, al sector industrial le resulta progresivamente más difícil la traslación de costes a precios, mientras que los precios exteriores adquieren mayor relevancia como determinantes de los precios nacionales. Ello es congruente con el proceso adoptado de eliminación de barreras a la competencia exterior.

Europa de los doce. Por otro lado, no se impone la restricción de que la suma de coeficientes sea unitaria, dado que los costes contemplados no agotan la totalidad de costes.

Puede observarse que la elasticidad estimada del deflactor del PIB industrial con relación a los precios exteriores es de aproximadamente 0,5, mientras que esta misma elasticidad alcanza sólo el valor de 0,1 para los servicios. Adicionalmente, las posibilidades de traslación de costes a precios son mucho más limitadas para la industria (elasticidad de precios con respecto a costes laborales unitarios de 0,4) que para los servicios (elasticidad próxima a la unidad), que se hallan protegidos de la competencia exterior.

Finalmente, hay que señalar que, según se desprende de una estimación recursiva de la correspondiente ecuación (véase gráfico 20), en el caso del sector industrial la elasticidad estimada de los precios industriales con respecto a los precios exteriores muestra una cierta tendencia a aumentar a partir de 1977, subproducto, posiblemente, de la progresiva liberalización económica. Ello tiene su contrapartida en una progresiva disminución de la elasticidad de los precios industriales con respecto a los costes laborales unitarios en este mismo período, lo que es indicativo de una mayor dificultad por parte del sector para la traslación de costes a precios a medida que nos adentramos en la década de los ochenta, y que la economía se abre a la competencia exterior.

IX. A MODO DE SINTESIS

Del análisis efectuado, cabría destacar las siguientes características de la evolución de la estructura productiva de la economía española.

1. En el curso de dos décadas, la economía española ha desarrollado notoriamente su volumen de producción. Ello se verifica para los cuatro sectores productivos considerados. No obstante, esta evolución ha estado sometida a oscilaciones cíclicas. Cabría identificar tres fases: la de rápido crecimiento económico, que abarca el período 1970-1974; la de crisis, para el período 1974-1985, y finalmente, la fase de recuperación, a partir de 1985. Los tres sectores productivos de industria, servicios y construcción han tenido similar patrón cíclico en cuanto a fases de recesión y de recuperación, si bien las oscilaciones han sido más acusadas para el sector de la construcción, seguido de la industria y, por último, de los servicios, que es el sector que muestra más estabilidad. Destaca la elevada similitud entre los componentes cíclicos del sector industrial y del sector servicios.

A pesar de esta expansión, el PIB *per capita* de

la economía española, expresado en paridades de poder de compra, representa en 1992 un 79,9 por 100 del PIB *per capita* de la Europa de los doce. A título ilustrativo del significado de este dato, cabe señalar que, con tasas de crecimiento de la economía española situadas entre 1,5 y 1,1 puntos porcentuales por encima de la media europea, el período de convergencia en cuanto a PIB *per capita* se cifra entre quince y veinte años. Si la diferencia de crecimiento del PIB es de un punto, la convergencia se logra al cabo de veintidós años. Es decir, en el año 2014.

2. Con respecto a la estructura del PIB, la economía española ha evolucionado hacia una *terciarización* y una pérdida de peso en el PIB de los sectores agrícola e industrial. No obstante, el fenómeno es consecuencia del comportamiento de los precios relativos. A precios constantes, destaca la relativa estabilidad de las distintas participaciones sectoriales en el PIB.

3. La pérdida de peso de la agricultura y el aumento de peso de los servicios en el PIB a precios corrientes pueden entenderse como expresivos de la cantidad de recursos relativos que la economía dedica a producir en estos sectores.

En efecto, aumenta la población ocupada relativa en los servicios y disminuye la población ocupada relativa en la agricultura. Ahora bien, el comportamiento de la productividad es de tal naturaleza que compensa los cambios en la distribución del empleo, de forma que, tal como previamente se ha señalado, la disponibilidad relativa de bienes —es decir, la estructura del PIB a precios constantes— permanece prácticamente estable.

4. Como consecuencia del juego de productividades aparentes relativas y precios relativos, en el curso de dos décadas (1970 a 1990) la agricultura estabiliza, o incluso mejora ligeramente, su PIB *per capita* relativo. El hundimiento de precios relativos se compensa con una ganancia de productividad relativa espoleada por la disminución del desempleo encubierto. La industria pierde posiciones y los servicios y la construcción mantienen su posición relativa. Cabe señalar, sin embargo, que el PIB *per capita* relativo de la agricultura en 1990 con relación al resto de los sectores, es de sólo 0,4, frente a valores no muy alejados de la unidad para la industria, los servicios o la construcción. Ello pone de manifiesto una capacidad adquisitiva relativa baja para el sector agrícola, que sólo en parte podría quedar compensada si se considerase el distinto poder de compra de una misma renta monetaria en zonas rurales o urbanas. Al mismo tipo de conclusión apunta la comparación en términos de salarios, si bien su significado en la agricultura no es el mismo que en los restantes sectores productivos.

5. Con respecto a la evolución de costes y precios, destaca el hecho de que en los últimos años el sector industrial experimenta un aumento de los costes laborales por unidad de *output* con relación al precio de su *output*. Ello se interpreta como una manifestación del efecto de la competencia exterior sobre las posibilidades de traslación de costes a precios, circunstancia que no se da para el sector servicios, que produce un *output* escasamente comercializable y que, a lo largo del tiempo, muestra una relación bastante estable y ligeramente decreciente entre costes laborales por unidad de *output* y precio del *output*.

6. La evolución de los precios relativos y de las productividades relativas muestra una correlación negativa. De hecho, puede considerarse que la evolución de la productividad relativa aproxima la de los costes relativos de producción. El hecho de que los servicios hayan experimentado una notable elevación de precios relativos responde, pues, al lento crecimiento de la productividad del sector. Parte de este lento crecimiento puede ser un reflejo de la propia naturaleza de los servicios (dificultad de incorporación de cambio técnico en lo que son servicios personales o dificultad de medir adecuadamente el *output* y, por tanto, los precios y la productividad). Parte puede, no obstante, deberse al carácter no comercializable de los servicios y a su situación protegida frente a la competencia exterior, a diferencia de lo que sucede en la industria. Como se ha indicado, el sector servicios puede trasladar con facilidad costes a precios, mientras que el sector industrial ve limitada esta posibilidad por la competencia exterior. Por ello, potenciar las ganancias de productividad a través de la introducción de mecanismos competitivos es una forma de tender a estabilizar los precios.

7. Finalmente, dada esta distinta posibilidad de traslación de costes a precios de los servicios frente a la industria, las elevaciones de costes unitarios de producción tienen efectos dispares sobre ambos sectores. Un rápido crecimiento de costes en España frente al exterior es fácilmente absorbible por los servicios, vía su traslación a precios, mientras que, con tipos de cambio fijos, puede representar la destrucción de parte del tejido productivo del sector industrial de nuestra economía.

X. ANEXO ESTADISTICO

TABLA A.1

PARTICIPACIONES SECTORIALES EN EL PIB A PRECIOS CORRIENTES

AÑOS	AGRICULTURA	INDUSTRIA	CONSTRUCCION	SERVICIOS
1970	0,115473	0,329716	0,082469	0,472342
1971	0,123079	0,319107	0,077727	0,480087
1972	0,115696	0,326792	0,077456	0,480056
1973	0,112575	0,323909	0,082899	0,480616
1974	0,104372	0,318595	0,087125	0,489908
1975	0,102578	0,305405	0,084904	0,507113
1976	0,096695	0,304599	0,080198	0,518508
1977	0,093401	0,298201	0,077802	0,530596
1978	0,091601	0,290300	0,075595	0,542505
1979	0,081697	0,286204	0,075899	0,556200
1980	0,074801	0,280402	0,074395	0,570402
1981	0,065702	0,279497	0,068699	0,586102
1982	0,067902	0,271798	0,067902	0,592398
1983	0,065399	0,273801	0,062697	0,598103
1984	0,069200	0,265200	0,054699	0,610902
1985	0,063871	0,278994	0,062807	0,594327
1986	0,061997	0,283886	0,066213	0,587904
1987	0,059846	0,275073	0,068346	0,596736
1988	0,059560	0,266320	0,074470	0,599649
1989	0,054310	0,257803	0,083605	0,604283
1990	0,051336	0,239362	0,091148	0,618154

TABLA A.2

PARTICIPACIONES SECTORIALES EN EL PIB A PRECIOS CONSTANTES

AÑOS	AGRICULTURA	INDUSTRIA	CONSTRUCCION	SERVICIOS
1970	0,115506	0,329809	0,082493	0,472193
1971	0,121182	0,331700	0,077471	0,469647
1972	0,111844	0,348977	0,078039	0,461140
1973	0,107098	0,358070	0,078099	0,456732
1974	0,109376	0,356569	0,077277	0,456778
1975	0,108314	0,350894	0,073575	0,467217
1976	0,109034	0,352539	0,068614	0,469813
1977	0,101652	0,358004	0,065329	0,475015
1978	0,106130	0,357240	0,061240	0,475390
1979	0,101489	0,355889	0,058892	0,483719
1980	0,106847	0,351874	0,056917	0,484362
1981	0,097196	0,352818	0,057208	0,492778
1982	0,095008	0,345907	0,058185	0,500899
1983	0,098855	0,344244	0,057259	0,499642
1984	0,105065	0,340517	0,052532	0,501886
1985	0,105909	0,339794	0,052402	0,501896
1986	0,097740	0,346874	0,053706	0,501680
1987	0,103467	0,343472	0,055282	0,497779
1988	0,102260	0,341801	0,058447	0,497492
1989	0,091764	0,340298	0,063744	0,504194
1990	0,090919	0,335239	0,068050	0,505792

TABLA A.3

DEFLACTORES SECTORIALES RELATIVOS CON RESPECTO AL DEFLACTOR DEL PIB

AÑOS	AGRICULTURA	INDUSTRIA	CONSTRUCCION	SERVICIOS
1970	1,000000	1,000000	1,000000	1,000000
1971	1,015656	0,962035	1,003304	1,022229
1972	1,034436	0,936430	0,992528	1,041020
1973	1,051142	0,904598	1,061459	1,052292
1974	0,954243	0,893504	1,127435	1,072530
1975	0,947042	0,870363	1,153976	1,085391
1976	0,886834	0,864015	1,168819	1,103649
1977	0,918830	0,832956	1,190918	1,117009
1978	0,863107	0,812616	1,234408	1,141177
1979	0,804983	0,804170	1,288778	1,149841
1980	0,700076	0,796883	1,307061	1,177636
1981	0,675967	0,792186	1,200871	1,189383
1982	0,714701	0,785753	1,167000	1,182668
1983	0,661566	0,795369	1,094966	1,197063
1984	0,658641	0,778814	1,041244	1,217212
1985	0,603077	0,821070	1,198577	1,184164
1986	0,634308	0,818412	1,232883	1,171870
1987	0,578408	0,800858	1,236309	1,198797
1988	0,582440	0,779167	1,274148	1,205345
1989	0,591840	0,757580	1,311576	1,198512
1990	0,564634	0,714004	1,339417	1,222152

TABLA A.4

POBLACION OCUPADA RELATIVA

AÑOS	AGRICULTURA	INDUSTRIA	CONSTRUCCION	SERVICIOS
1970	0,270135	0,242929	0,081773	0,405164
1971	0,259111	0,245147	0,082483	0,413259
1972	0,246482	0,249601	0,086040	0,417878
1973	0,235662	0,247315	0,090563	0,426461
1974	0,224247	0,249070	0,092462	0,434222
1975	0,218092	0,250465	0,093169	0,438274
1976	0,206145	0,250745	0,093902	0,449208
1977	0,194100	0,254532	0,094625	0,456743
1978	0,190137	0,253678	0,093048	0,463137
1979	0,188421	0,250901	0,089502	0,471176
1980	0,192204	0,248611	0,086126	0,473059
1981	0,185233	0,248126	0,081503	0,485138
1982	0,182023	0,242871	0,080784	0,494323
1983	0,180780	0,243664	0,077675	0,487881
1984	0,176935	0,241004	0,072933	0,509128
1985	0,174147	0,233930	0,069747	0,522176
1986	0,155821	0,235566	0,074155	0,534457
1987	0,144530	0,231181	0,077952	0,546337
1988	0,137455	0,227605	0,082846	0,552094
1989	0,125363	0,227348	0,088962	0,558327
1990	0,113574	0,227606	0,093244	0,565576

TABLA A.5

PRODUCTIVIDADES APARENTES DEL TRABAJO RELATIVAS

AÑOS	AGRICULTURA	INDUSTRIA	CONSTRUCCION	SERVICIOS
1970	0,427585	1,357636	1,008804	1,165437
1971	0,467683	1,353067	0,939233	1,136448
1972	0,453763	1,398140	0,907006	1,103529
1973	0,454457	1,447830	0,862376	1,070984
1974	0,487751	1,431599	0,835770	1,051947
1975	0,496643	1,400972	0,789693	1,066038
1976	0,528917	1,405970	0,730702	1,045868
1977	0,523710	1,406514	0,690402	1,040005
1978	0,558173	1,408242	0,658153	1,026458
1979	0,538631	1,418486	0,658001	1,026620
1980	0,555904	1,415360	0,660865	1,023892
1981	0,524724	1,421930	0,701912	1,015748
1982	0,521955	1,424244	0,720262	1,013305
1983	0,546823	1,412780	0,737165	1,003538
1984	0,593803	1,412911	0,720281	0,985776
1985	0,608159	1,452544	0,751309	0,961162
1986	0,627255	1,472512	0,724240	0,938672
1987	0,715883	1,485729	0,709175	0,911122
1988	0,743948	1,501732	0,705489	0,901101
1989	0,731989	1,496818	0,716525	0,903044
1990	0,800526	1,472890	0,729813	0,894294

TABLA A.6

PIB *PER CAPITA* RELATIVO (*)

AÑOS	AGRICULTURA	INDUSTRIA	CONSTRUCCION	SERVICIOS
1970	0,427465	1,357252	1,008519	1,165805
1971	0,475004	1,301698	0,942336	1,161711
1972	0,469389	1,309260	0,900229	1,148796
1973	0,477699	1,309704	0,915377	1,126988
1974	0,465433	1,279140	0,942277	1,128245
1975	0,470341	1,219355	0,911287	1,157068
1976	0,469061	1,214779	0,854058	1,154271
1977	0,481201	1,171565	0,822213	1,161695
1978	0,481763	1,144361	0,812429	1,171371
1979	0,433589	1,140704	0,848017	1,180450
1980	0,389175	1,127876	0,863792	1,205772
1981	0,354696	1,126432	0,842906	1,208114
1982	0,373042	1,119105	0,840545	1,198403
1983	0,361760	1,123681	0,807171	1,201298
1984	0,391103	1,100395	0,749988	1,199899
1985	0,366767	1,192640	0,900502	1,138174
1986	0,397873	1,205121	0,892903	1,100001
1987	0,414073	1,189858	0,876760	1,092250
1988	0,433305	1,170100	0,898897	1,086137
1989	0,433221	1,133959	0,939777	1,082309
1990	0,452004	1,051649	0,977524	1,092964

(*) El PIB *per capita* se obtiene con relación a la población ocupada en el sector.

TABLA A.7

EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES POR PERSONA OCUPADA

(En miles de pesetas anuales y precios de 1970)

AÑOS	AGRICULTURA	INDUSTRIA	SERVICIOS	CONSTRUCCION	TOTAL ECONOMIA	DEFLACTOR PIB
1970	17,42890	121,0122	117,0904	86,15066	91,42779	1,000000
1971	20,24902	115,1757	121,8075	97,46519	98,19456	1,073528
1972	24,94293	126,9905	133,4569	116,2025	109,2801	1,162321
1973	30,19402	139,4796	149,8368	126,1713	120,1555	1,290318
1974	31,23335	152,8740	150,5894	132,1669	126,6660	1,512874
1975	32,08443	164,4676	154,2527	160,0235	134,3254	1,774091
1976	33,36649	179,5787	166,5703	175,6626	144,2833	2,055970
1977	33,46066	187,3413	173,1027	183,1127	151,0488	2,529514
1978	33,61715	188,8361	174,6723	189,1843	155,2719	3,067848
1979	34,02210	194,8085	175,6570	202,1521	156,7221	3,589611
1980	32,42163	208,7453	177,1546	212,5246	160,2364	4,089744
1981	32,20349	211,3404	183,5200	220,0141	164,8721	4,554036
1982	31,59887	208,8652	182,7607	211,9148	163,9309	5,209692
1983	32,74634	206,9948	189,8475	211,1999	167,2875	5,756236
1984	33,21328	204,2838	187,4266	189,2830	164,3359	6,342511
1985	34,88245	216,8244	183,3236	180,2964	164,7910	6,904334
1986	36,37822	215,4587	187,0354	179,1798	169,6573	7,510232
1987	38,68538	216,1100	184,8735	186,9752	171,1124	7,969559
1988	36,69612	215,8561	187,3941	191,3748	173,4715	8,486447
1989	35,29054	213,6576	185,8882	199,1294	174,4851	9,132888
1990	35,81701	216,6123	189,0344	201,1404	178,0691	9,809395

TABLA A.8

EVOLUCION DE LOS COSTES LABORALES UNITARIOS EN TERMINOS REALES

AÑOS	AGRICULTURA	INDUSTRIA	SERVICIOS	CONSTRUCCION	TOTAL
1970	213,4462	466,7527	526,1064	447,1910	478,7616
1971	212,6561	441,3897	523,0550	515,9587	489,8453
1972	247,7792	452,2674	541,6866	601,8835	509,5552
1973	273,4617	460,7525	575,2139	596,3357	519,8451
1974	276,5659	492,5529	550,0829	578,0714	522,0320
1975	273,4368	540,6622	534,3795	703,8894	538,4358
1976	271,9206	565,0915	551,6340	786,2371	551,5406
1977	253,9073	583,8938	544,0998	813,2068	551,5488
1978	245,8617	581,4141	525,4039	820,4709	547,0872
1979	273,9444	596,2307	519,5140	832,2482	547,1542
1980	278,8220	619,4305	491,7275	823,4506	536,2885
1981	298,4477	616,7367	499,3417	858,0128	541,9626
1982	274,6943	605,2451	494,5563	817,5910	531,6141
1983	288,0848	586,2653	502,9581	832,7331	532,4039
1984	260,6688	569,8409	479,4628	774,6854	504,4297
1985	284,0266	542,9263	481,0076	597,9220	492,1251
1986	266,4432	521,0039	495,4937	584,7798	494,4018
1987	269,6521	524,2200	488,5248	615,5131	493,8731
1988	240,1643	523,1464	489,2754	603,7496	491,9376
1989	229,8272	531,5854	484,5658	597,8092	492,2782
1990	221,1709	574,9008	482,7429	574,3181	497,0149

EVOLUCION DE LOS SECTORES INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS ENTRE 1970 Y 1990.

ANALISIS POR RAMAS DE PRODUCCION

Julio ALCAIDE INCHAUSTI

I. ASPECTOS GENERALES 21

II. LA INFORMACION ESTADISTICA SOBRE EL SECTOR INDUSTRIAL... 24

III. ANALISIS POR RAMAS INDUSTRIALES 26

1. Ramas energéticas 26
2. Industrias básicas 27
3. Industrias metálicas 28
4. Industrias alimenticias, bebidas y tabaco 29
5. Industrias del vestido y calzado 30
6. Otras Industrias manufactureras 30

IV. EL SECTOR SERVICIOS 31

V. ANALISIS POR RAMAS DE SERVICIOS 34

1. Comercio y hostelería 34
2. Transportes y comunicaciones 34
3. Crédito y seguros 35
4. Servicios públicos 35
5. Otros servicios 36

ANEXO ESTADISTICO. EVOLUCION Y ESTRUCTURA DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS EN EL PERIODO 1970-1990 37

I. ASPECTOS GENERALES

EN los últimos veinte años, la estructura productiva española ha estado profundamente afectada por la evolución de los precios relativos de los cuatro grandes sectores, que ha cambiado sustancialmente la participación relativa de cada sector en el PIB al coste de los factores, con independencia de su auténtico crecimiento real.

Las ganancias de productividad aparente, al margen del efecto de los precios, han contribuido a compensar las variaciones en el empleo. La conclusión final a la que se llega es que la importancia relativa de los cuatro grandes sectores, medida en función de los bienes y servicios reales producidos, no ha experimentado un cambio considerable. Pero el desigual comportamiento de los precios y la productividad ha promovido un cambio profundo en cuanto a la participación de cada uno de los cuatro grandes sectores en el PIB, a los precios corrientes, en términos de empleo.

El cuadro n.° 1 permite contemplar el cambio introducido en el período 1970-1990, en el que la economía española pasó de una situación expansiva al estancamiento, para terminar recuperando el dinamismo anterior.

De la observación de los datos anteriores se desprende que en los veinte últimos años, desde el punto de vista de la expansión real, la industria y los servicios crecieron más que la construcción y la agricultura, mientras el empleo creció significativamente en los servicios y en la construcción, para mantenerse (con algún descenso) en la industria y caer profundamente en la agricultura. Como los precios implícitos en el valor añadido bruto de cada sector crecieron más en la construcción y los servicios, y menos en la industria, y sobre todo en la agricultura y la pesca, se deduce el registro de un cambio considerable en la aportación sectorial al PIB a los precios corrientes, muy distinto del que resulta cuando se analiza esa aportación sectorial al PIB a precios constantes. Así, la agricultura y la pesca, que en volumen real de producción sólo han descendido del 11,5 por 100 del PIB en 1970 al 9,1 por 100 en 1990, en términos de valor añadido bruto a precios corrientes han caído al 5,1 por 100. Algo parecido ha ocurrido con la industria. La producción industrial, en términos reales de producción, ha pasado de representar el 33 por 100 en 1970 al 33,5 por 100 en 1990. Pero el valor añadido bruto generado, a los precios corrientes, ha descendido hasta significar en 1990 sólo un 23,9 por 100 del PIB al coste de los factores.

Al contrario, los sectores de la construcción y los servicios, al incorporar precios más altos en su valor añadido, han mejorado su posición relativa a los precios corrientes. La construcción pasó del 8,2 al 9,1 por 100 del PIB entre 1970 y 1990, después de situarse en el 5,5 por 100 en 1984, mientras que los servicios avanzaron desde el 47,2 por 100 en 1970 al 61,8 por 100 en 1990.

En los veinte años analizados, se ha acusado un cambio notable de la productividad agraria. A pesar de la pérdida del 57,6 por 100 del empleo agrario, el volumen de la producción del sector ha crecido el 48,9 por 100, lo que supone que la productividad agraria se haya multiplicado por 3,5,

CUADRO N.° 1

EVOLUCION DEL PRODUCTO, LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA, LOS PRECIOS, EL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD EN LOS CUATRO GRANDES SECTORES (AÑOS 1970-1990)

AÑOS 1970/1990	*General*	*Agricultura y Pesca*	*Industria*	*Construcción*	*Servicios*
Tasa de crecimiento anual					
PIB (Valor Añadido Bruto)					
Al coste de factores	3,24	2,01	3,32	2,24	3,59
PRECIOS IMPLICITOS	12,09	8,94	10,22	13,74	13,22
POBLACION OCUPADA	0,04	−4,20	−0,28	0,70	1,72
PRODUCTIVIDAD APARENTE	3,19	6,48	3,62	1,54	1,84
Datos estructurales					
PARTICIPACION EN EL PIB (%)					
1970: A precios corrientes	100,00	11,55	32,97	8,25	47,23
1990: A precios corrientes	100,00	5,13	23,94	9,11	61,82
1990: A precios constantes (1970).	100,00	9,09	33,52	6,80	50,59
ESTRUCTURA DEL EMPLEO:					
• Año 1970	100,00	27,01	24,29	8,18	40,52
• Año 1990	100,00	11,36	22,76	9,32	56,56
PRODUCTIVIDAD APARENTE:					
• Porcentaje sobre la media 1970.	100,00	42,76	135,73	100,86	116,56
• Porcentaje sobre la media 1990 (a precios constantes)	100,00	45,20	105,16	97,75	109,30
• Porcentaje sobre la media 1990 (a precios corrientes)	100,00	80,05	147,27	72,98	89,44

incorporando una tasa real acumulativa del 6,5 por 100. Un hecho importante y positivo que, sin embargo, se enfrenta a la dura realidad de la escasa competitividad de algunos productos agrarios españoles no sólo frente a grandes países productores, sino respecto a otros países de la CE.

Por lo que se refiere a la industria, el empleo ha descendido ligeramente, en un 5,5 por 100 en el período de los últimos veinte años analizados, mientras que su producción real aumentó el 92 por 100. La productividad industrial española en los veinte últimos años se multiplicó por dos, lo que equivale a una tasa anual acumulativa del 3,6 por 100.

La productividad registró en la construcción un crecimiento inferior al que experimentó en la industria, limitándose al 36 por 100 (tasa anual del 1,5 por 100), mientras que los servicios mejoraron su productividad aparente en el 44 por 100 (tasa anual del 1,8 por 100).

Puede decirse que el desigual comportamiento de los precios implícitos en el valor añadido bruto (VAB) de los grandes sectores ha tenido un efecto fulminante sobre el empleo. O, visto de otra forma, las mejoras de productividad aparente han permitido el menor crecimiento de los precios relativos en los sectores agrícola e industrial.

El resultado final es que la estructura productiva española, a los precios corrientes de 1990, ha cambiado sensiblemente respecto a la situación de 1970, con alteraciones quinquenales explicadas básicamente por la evolución de los precios relativos *y, probablemente, por el desigual comportamiento de la demanda final de los bienes producidos.* La tabla 4 del adjunto *Anexo Estadístico* muestra claramente cómo la caída de la agricultura y la pesca en su participación en el PIB ha proseguido, año a año, desde 1971, incluso en años con cosechas cre-

cientes y abundantes —como fueron las de los años 1974, 1976, 1978, 1980, 1983, 1984 y 1987—, por el efecto del menor crecimiento de los precios.

La caída del peso relativo en el PIB del valor añadido de la industria tuvo una ligera interrupción en 1985 y 1986, para terminar desbordada por la ininterrumpida presión de los servicios, cuyos precios crecieron por encima de los industriales. El sector de la construcción perdió peso, entre los años 1974 y 1984, por la propia debilidad constructora, que llegó a descender el 21,1 por 100 en el volumen de obra ejecutada en aquellos diez años.

El quinquenio 1985-1990 ha supuesto un período de crecimiento intenso que ha promovido algunos cambios estructurales que, a su vez, van a condicionar el futuro de la economía española. La expansión de la construcción y la industria, el aumento del empleo en servicios y la caída en la agricultura y la pesca, junto al desigual comportamiento de sus precios, son los hechos que más han influido en este cambio.

La construcción ha adquirido importancia relevante, tanto por el crecimiento real de la actividad como por el aumento de los precios relativos, pasando de representar el 6,28 por 100 del PIB en 1985 al 9,11 por 100 en 1990. Por el contrario, la agricultura y la pesca, como consecuencia de su menor crecimiento y del menor aumento de sus precios, han perdido peso en el PIB, bajando del 6,39 por 100 en 1985 al 5,13 por 100 en 1990. Como consecuencia del profundo descenso del empleo (24,76 por 100 en el quinquenio) la productividad aparente ha aumentado a una tasa anual acumulativa del 7,1 por 100. Tal comportamiento ha promovido que la productividad aparente, en pesetas corrientes, haya avanzado desde un 36,68 por 100 respecto a la productividad media de 1985 hasta un 45,20 por 100 en 1990, tasa que, a precios cons-

CUADRO N.º 2

EVOLUCION DEL PRODUCTO, LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA, LOS PRECIOS, EL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD EN LOS CUATRO GRANDES SECTORES (QUINQUENIO 1985-1990)

AÑOS 1985/1990	*General*	*Agricultura y Pesca*	*Industria*	*Construcción*	*Servicios*
Tasa de crecimiento anual					
PIB (Valor Añadido Bruto)					
Al coste de factores	4,30	1,17	4,02	9,83	4,46
PRECIOS IMPLICITOS	7,28	5,87	4,32	9,75	7,96
POBLACION OCUPADA	2,90	—5,53	2,34	9,05	4,56
PRODUCTIVIDAD APARENTE	1,36	7,09	1,64	0,71	—0,09
Datos estructurales					
PARTICIPACION EN EL PIB (%)					
1985: A precios corrientes	100,00	6,39	27,90	6,28	59,43
1990: A precios corrientes	100,00	5,13	23,94	9,11	61,82
1990: A precios constantes (1985).	100,00	5,34	27,27	8,06	59,33
ESTRUCTURA DEL EMPLEO:					
• Año 1985	100,00	17,41	23,39	6,97	52,52
• Año 1990	100,00	11,36	22,76	9,32	56,56
PRODUCTIVIDAD APARENTE:					
• Porcentaje sobre la media 1985 (a los precios corrientes)	100,00	36,68	119,27	90,05	113,82
• Porcentaje sobre la media 1990 (a precios constantes)	100,00	45,20	105,16	97,75	109,30
• Porcentaje sobre la media 1990 (a precios corrientes de 1985)	100,00	48,29	120,95	87,23	105,90

CUADRO N.° 3

EVOLUCION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL

Tasas de crecimiento anual acumulativo

	PERIODO 1970-1990		*PERIODO 1985-1990*	
	Indice producción industrial	*VAB a precios constantes*	*Indice producción industrial*	*VAB a precios constantes*
SECTOR INDUSTRIAL	3,3	3,3	3,1	4,0
PRODUCTOS ENERGETICOS	4,5	3,2	2,0	3,5
• Electricidad, agua y gas	4,9	2,0	3,4	4,6
• Productos petrolíferos	2,8	7,0	3,3	8,0
• Carbones y otros productos energéticos	3,8	4,4	−2,0	−3,6
INDUSTRIAS BASICAS	3,4	3,7	1,3	2,6
• Minerales y metales	3,4	1,4	−0,6	−2,6
• Productos minerales, no metálicos	2,3	6,2	5,9	7,3
• Industrias químicas	4,4	4,1	1,9	3,1
INDUSTRIAS METALICAS	3,6	3,9	7,4	5,3
MANUFACTURAS DIVERSAS	3,1	2,8	1,9	4,2
• Alimentación, bebidas y tabaco.	4,4	4,5	2,5	3,1
• Textiles, confección, cuero y calzado	0,7	1,6	0,6	4,4
• Madera y derivados	2,1	1,4	4,9	4,9
• Papel, transformados e impresión.	6,0	3,9	3,3	7,8
• Caucho, plásticos y otras manufacturas	4,2	1,5	0,6	3,4

tantes, se elevaría al 48,29 por 100.

La industria ha perdido importancia relativa en cuanto a su participación en el PIB en el quinquenio 1985-1990, pasando de representar el 27,90 por 100 en 1985 al 23,94 por 100 en 1990. Dicha pérdida se atribuye, fundamentalmente, al comportamiento de los precios implícitos, ya que, corregido su efecto, la participación industrial en 1990 hubiera sido del 27,27 por 100, muy próxima al 27,90 por 100 de 1985.

En cuanto a los servicios, hay que destacar el efecto del alza de sus precios relativos, que han aupado su contribución al PIB desde el 59,43 por 100 en 1985 hasta el 61,82 por 100 en 1990. Ello a pesar de no mejorar su productividad aparente.

II. LA INFORMACION ESTADISTICA SOBRE EL SECTOR INDUSTRIAL

Antes de entrar en el análisis del sector industrial y sus ramas productivas, es necesario comentar, aunque sea brevemente, el grado de fiabilidad que la información estadística disponible ofrece.

El primer hecho importante que debe destacarse se refiere al índice de producción industrial (IPI). Se dispone del índice base 1962 = 100 y del actual base 1972 = 100, ambos elaborados por el INE. Como el índice base 1962 se prolongó hasta 1974, no existe una dificultad notable para establecer el enlace con 1970.

El índice de producción industrial y la evolución del valor añadido bruto del sector industrial a precios constantes deberían registrar tasas de crecimiento

similares. Porque el deflactor del valor añadido bruto en la industria debe marcar la diferencia entre el crecimiento del valor añadido bruto a precios corrientes y la producción en volumen. Su variación, tanto por lo que se refiere a la producción industrial en su conjunto como por ramas de producción, ofrece, para los períodos 1970-1990 y 1985-1990, que son el objeto de este análisis, los resultados que se recogen en el cuadro n.° 3.

La evolución de la producción industrial española, en el período de veinte años que va desde 1970 a 1990, registró una tasa de crecimiento anual acumulativa del 3,3 por 100, tanto si se parte del índice de producción industrial como del valor añadido bruto del sector, a precios constantes, según las estimaciones de la Contabilidad Nacional. Un resultado que debería tranquilizar sobre la fiabilidad de los datos estadísticos agregados del sector industrial, pero que, sin embargo, ofrece reservas cuando se contemplan los resultados según ramas concretas. Así, se observan diferencias considerables, con crecimiento más intenso, según el IPI en electricidad; minerales y metales; industrias de la madera, papel, caucho y plásticos. Por el contrario, es inferior el crecimiento registrado por el IPI en productos petrolíferos; productos minerales no metálicos, y textiles, confección, cuero y calzado. La observación de estos hechos confirma que así como los datos macroeconómicos utilizados por los economistas españoles son suficientemente fiables, sobre todo desde su vertiente nominal, no ocurre lo mismo con los datos microeconómicos, que en muchos casos no reflejan la realidad de las distintas ramas productivas.

En el quinquenio 1985-1990, el IPI registró un crecimiento inferior al que se deduce del VAB a precios constantes que figura en la Contabilidad Nacional, elaborada por el propio INE. Según el IPI, el crecimiento de la producción industrial del quinquenio fue del 16,25 por 100 (3,06 por 100 anual acumulativo), mientras que la Contabilidad Nacional incorpora un aumento del 21,77 por 100 (4,02 por 100 anual acumulativo). Diferencia importante que es necesario puntualizar. En general, todas las ramas industriales registran mayor crecimiento que el deducido del IPI, salvo las industrias metálicas y las ramas en retroceso (carbones y metálicas básicas), cuyos valores añadidos brutos, a precios constantes, descienden con más intensidad que en el IPI.

En general, se tiene la impresión, observada año a año, de que el IPI elaborado por el INE ha perdido fiabilidad a consecuencia del alejamiento de su base (1972) y del profundo cambio registrado en la estructura de la industria española, como pone en evidencia la *Encuesta Industrial* elaborada anualmente por el propio INE. Por ello, salvo casos concretos analizados al examinar la evolución por ramas productivas, parecen ser más fiables los datos del VAB a precios constantes, aunque quizá quepa alguna salvedad en las ramas en las que la Contabilidad Nacional ha dado menor crecimiento que el IPI.

También para analizar la evolución de los precios industriales se dispone de dos fuentes diferentes. Por un lado, el índice de precios de productos industriales (en adelante, IPRI) que, con base 1962 = 100, elaboró el INE dentro de los denominados «precios al por mayor», y por otro lado, el índice de precios industriales, base 1974 = 100, vigente en la actualidad.

Al contrario de la identidad que debería darse entre crecimiento del índice de producción industrial (IPI) y el valor añadido bruto industrial a precios constantes, en el caso de los precios hay una notable diferencia entre el índice de precios industriales (IPRI) y el deflactor implícito del valor añadido bruto de la producción industrial. El IPRI registra el precio de salida de fábrica de los productos industriales elaborados. Incorpora, por tanto, la evolución de los precios de los *inputs* procedentes de los consumos intermedios, junto a los de los «*inputs* primarios», o valor añadido bruto al coste de los factores.

La evolución de los precios industriales en el período 1970-1990 resulta muy similar cuando se contemplan el IPRI y los precios implícitos en el VAB. Existen diferencias que, de alguna forma, explicarían algunas de las discrepancias observadas al comparar el crecimiento real de algunas ramas.

En el quinquenio 1985-1990 existe una diferencia considerable, en la medida en que los precios industriales finales registran un crecimiento anual acumulativo en tasa del 2,2 por 100, mientran que los precios implícitos en el VAB lo hicieron al 4,3 por 100. Fenómeno perfectamente justificado por el mayor crecimiento del coste del factor trabajo —y probablemente del beneficio empresarial— respecto a los precios industriales finales. Todas las ramas industriales incorporaron en el quinquenio precios implícitos más altos, excepto la de productos minerales no metálicos, lo que se explica, en parte, por el más alto crecimiento de la productividad.

CUADRO N.° 4

EVOLUCION DE LOS PRODUCTOS INDUSTRIALES

Tasas de crecimiento anual acumulativo

	PERIODO 1970-1990		*PERIODO 1985-1990*	
	Indice de precios industriales	*Precios implic. en el VAB*	*Indice de precios industriales*	*Precios implic. en el VAB*
SECTOR INDUSTRIAL	10,1	10,2	2,2	4,3
PRODUCTOS ENERGETICOS	10,8	12,1	−2,0	3,6
• Electricidad, agua y gas	11,0	12,8	6,0	6,5
• Productos petrolíferos	12,4	10,9	−6,5	−1,9
• Carbones y otros productos energéticos	11,6	11,0	−0,1	0,4
INDUSTRIAS BASICAS	9,3	8,4	0,6	1,4
• Minerales y metales	8,0	7,0	−1,3	0,7
• Productos minerales, no metálicos	12,3	8,8	3,4	1,9
• Industrias químicas	9,3	9,1	0,0	0,4
INDUSTRIAS METALICAS	10,2	10,4	4,5	6,1
• Productos metálicos y maquinaria	10,0	10,7	4,6	6,7
• Material de transporte	10,8	9,8	4,5	4,9
MANUFACTURAS DIVERSAS	10,0	10,4	3,2	4,7
• Alimentación, bebidas y tabaco.	9,5	10,2	2,9	3,3
• Textil y confección	9,5	9,7	3,4	4,4
• Cuero y calzado	11,1	10,6	3,3	4,6
• Madera y derivados	9,8	11,4	4,9	9,1
• Papel, artículos papel e impresión	10,7	11,8	3,8	6,7
• Transformados de caucho, plásticos y otras manufacturas	9,9	10,0	3,0	3,4

III. ANALISIS POR RAMAS INDUSTRIALES

1. Ramas energéticas

La industria energética registró, entre 1970 y 1990, una tasa de crecimiento de su producción física equivalente al 4,5 por 100 anual acumulativo. Tasa elevada que supera la del crecimiento medio de la industria. Destaca el crecimiento de la producción eléctrica a una tasa anual acumulativa del 4,9 por 100.

La producción en refinerías de petróleo aumentó al 2,8 por 100, pero el VAB evalúa ese crecimiento en el 7 por 100, dato probablemente erróneo por haberse deflactado insuficientemente el VAB. La producción de carbones y otros productos energéticos registró una tasa elevada, especialmente entre 1975 y 1985, por el efecto inducido de la crisis energética.

En términos de valor añadido bruto a precios constantes, se ha evaluado un crecimiento de la producción a una tasa anual del 3,2 por 100, frente al 4,5 por 100 de la producción en volumen; diferencia de 1,3 puntos anuales atribuible al mayor deflactor aplicado a la estimación del VAB. En nuestra opinión, la producción energética se adapta mejor a los datos del IPI, correspondiendo a los precios un deflactor muy próximo al del precio incorporado a la producción final. Las refinerías de petróleo debieron registrar un crecimiento acumulativo anual del 5,5 por 100, frente al 2,8 por 100 que refleja el IPI.

El empleo descendió el 5,5 por 100, como consecuencia de la menor ocupación en la minería del carbón, que perdió más del 22 por 100 del empleo existente en 1970. La productividad del sector creció sustancialmente como consecuencia de la caída del empleo.

En el quinquenio 1985-1990, la producción energética creció menos intensamente que en el conjunto del período 1970-1990, aunque en términos de valor añadido bruto la estimación oficial muestra resultados más favorables. La producción eléctrica aumentó el 3,4 por 100, de forma similar a la producción en refinerías de petróleo. La utilización de deflactores inadecuados del VAB generado da lugar a crecimientos del sector que no son reales. La producción carbonífera disminuyó el 9,4 por 100, lo que equivale a una tasa acumulativa anual del −2 por 100. El VAB estimado descendió el 16,7 por 100, como consecuencia de no haberse utilizado un deflactor adecuado.

El empleo aumentó en el quinquenio el 5,4 por 100, pero con un comportamiento muy creciente en electricidad y petróleo, y un notable descenso en carbones (−8,3 por 100). La ganancia en productividad debió ser pequeña si se parte del menor volumen de producción física que registra el IPI.

2. Industrias básicas

Las tres ramas en que se divide el subsector de industrias básicas tuvieron un comportamiento desigual en el período 1970-1990. La producción industrial, medida a través del IPI, creció el 94,2 por 100, cifra que se amplía hasta el 107,4 por 100 cuando se parte del valor añadido bruto a precios constantes. Dichos incrementos equivalen a tasas anuales acumulativas del 3,4 y 3,7 por 100, respectivamente. Estimaciones tan próximas quedan desvirtuadas cuando se desciende al comportamiento de las tres ramas que comprende el subsector.

La industria metálica básica (siderurgia y metalurgia), a la que se agrega la minería metálica, creció en términos físicos, según el IPI, el 94,5 por 100, cifra que se reduce al 30,7 por 100 según el VAB a precios constantes. Es evidente que ambas cifras son incompatibles, e incorporan por tanto un error apreciable. Las tasas de crecimiento acumulativo anual, en uno u otro caso, serían del 3,4 y 1,4 por 100, respectivamente. En la medida en que los precios implícitos en el VAB son inferiores en un punto anual al IPRI, podría explicarse la discrepancia elevando al 2,4 por 100 el crecimiento acumulativo anual de la rama metálica básica. Pero aún quedaría una diferencia de un punto porcentual anual de difícil explicación. El error podría estar en la mayor producción de derivados del acero, que podría haberse duplicado en el índice de producción industrial. En la medida en que el índice de precios implícitos de la rama, aun corregido en un punto, es inferior a la media industrial, no es seguro que la tasa de crecimiento del sector no haya sido inferior a la tasa anual acumulada del 2,4 por 100. El empleo de la rama descendió espectacularmente, en un 44,5 por 100, lo que ha promovido un crecimiento intenso de la productividad a una tasa anual del 4,4 por 100, que se elevaría al 5,5 por 100 si la producción real hubiera sido del 2,4 por 100 anual acumulativo.

En el quinquenio 1985-1990, se ha registrado el descenso de la producción metálica a una tasa anual acumulativa del 2,6 por 100, que se reduce al 0,6 por 100 según el IPI. La diferencia de ambas tasas viene explicada por el desigual comportamiento de los precios finales y los implícitos en el VAB, que darían como más fiable el resultado contemplado por la Contabilidad Nacional. Si se parte de una caída de la producción metálica básica del 12,4 por 100 en el quinquenio, la productividad habrá aumentado el 3,7 por 100, a una tasa anual acumulativa del 0,7 por 100. El empleo en el sector disminuyó en un 15,5 por 100, equivalente a una tasa anual del −3,3 por 100. Si se estima que la caída de la producción sólo fue del 3,1 por 100 (tasa anual del −0,6 por 100), la productividad aparente por persona habría crecido el 14,6 por 100, equivalente a una tasa anual del 2,8 por 100.

La rama de productos minerales no metálicos (materiales de construcción, cerámica, vidrio, cemento y derivados) ha sido una de las más expansivas del sector industrial, a consecuencia del crecimiento tanto de la demanda interna como de la exportación. Según el IPI, su crecimiento en veinte años fue del 57 por 100, pero según el VAB a precios constantes, aumentó el 231 por 100, lo que supone una tasa acumulativa anual del 6,2 por 100. Esta parece, en principio, una tasa muy elevada, al incorporar una ganancia anual en productividad del 5,8 por 100. Si se tiene en cuenta el comportamiento de los precios finales e implícitos, se llega a la conclusión de que el IPI ha incorporado un crecimiento insuficiente, mientras que resulta excesivo el crecimiento que muestra la Contabilidad Nacional. La dificultad para evaluar correctamente el comporta-

miento de esta rama en un período tan dilatado es un buen ejemplo de la incertidumbre sobre la evolución de la producción en algunas ramas industriales.

En el período 1985-1990, las industrias cerámicas y de materiales de construcción han experimentado un notable auge, que queda reflejado en los incrementos del 33 por 100 en el IPI y del 42,3 por 100 en el VAB a precios constantes, equivalentes a tasas anuales acumulativas del 5,9 y 7,3 por 100, respectivamente. La tasa anual del 7,3 por 100 computada en Contabilidad Nacional parece más coherente con la evolución del sector de la construcción, el principal demandante del sector. A pesar del aumento del empleo (14,6 por 100 en el quinquenio), la productividad aparente aumentó el 24,1 por 100, equivalente a una tasa anual acumulativa del 4,4 por 100.

En el período 1970-1990, la industria química registró un crecimiento de su producción física (IPI) del 136,2 por 100, que, en términos de VAB a precios constantes, se limita al 124,5 por 100, lo que significa un crecimiento anual acumulativo del 4,1 por 100. La industria química es una de las ramas más expansivas de la industria española, incorporando un aumento del empleo del 15,2 por 100 y una ganancia de la productividad aparente a una tasa anual acumulativa del 3,4 por 100.

En el quinquenio 1985-1990, la industria química aumentó a una tasa anual del 9,8 por 100, según el IPI, pero su crecimiento real fue del 16,6 por 100, según estimación de la Contabilidad Nacional, lo que equivale a una tasa anual acumulativa del 3,1 por 100. La mayor incertidumbre de los datos disponibles se sitúa en el crecimiento del empleo, cifrado en el 23,3 por 100, lo que conduce a una caída de la productividad aparente del 5,5 por 100 en el quinquenio, dato difícilmente asumible en la medida en que el avance tecnológico del sector ha sido considerable.

3. Industrias metálicas

La industria de transformados metálicos es sumamente compleja, por lo que los datos agregados que muestran el IPI y la Contabilidad Nacional han de tomarse con la debida reserva. No puede generalizarse lo acontecido en el conjunto del sector, dada la particularidad de sus múltiples ramas y productos. En términos agregados, el sector de transformados metálicos, para el período 1970-1990, muestra un crecimiento del 3 por 100 anual acumulativo según el IPI, o del 3,9 por 100 según el valor añadido bruto a precios constantes. El índice de precios industriales incorpora un incremento anual acumulativo del 10,2 por 100, ligeramente inferior al 10,4 por 100 que incorpora el deflactor implícito, diferencia que puede ser aceptable y explicable.

El quinquenio 1985-1990 presenta resultados diferentes en cuanto al crecimiento de la producción del sector. Según el índice de producción industrial, el sector de transformados metálicos registró un crecimiento del 42,9 por 100 en el quinquenio, frente al 29,7 por 100 computado en Contabilidad Nacional. Lo que equivale a un crecimiento acumulativo anual del 7,4 (según el IPI) o bien del 5,3 por 100, según la Contabilidad Nacional. Resultados que sumen, a quien los compara y trata de interpretarlos, en gran perplejidad. Si hemos de atenernos al aumento de la exportación, parece que la tasa del 7,4 por 100 estaría más en línea con lo acontecido desde el lado de la demanda. Los precios muestran mayor crecimiento en los implícitos del VAB (6,1 por 100 anual acumulativo) que en los precios finales del IPRI (4,5 por 100 anual), datos coherentes, dada la mayor elevación de los costes salariales. El empleo registró un aumento del 15,8 por 100, lo que lleva, según la Contabilidad Nacional, a un incremento de la productividad a tasa anual del 2,3 por 100, probablemente insuficiente. Si se acepta el crecimiento mostrado por el IPI, la productividad aparente del sector de transformados metálicos en el quinquenio 1985-1990 habría aumentado a una tasa anual acumulativa del 4,3 por 100, dos puntos más que la obtenida a través de la Contabilidad Nacional.

Dado el cúmulo de ramas que comprende el subsector industrial de transformados metálicos, los datos analizados sólo diferencian el material de transporte del resto de transformados metálicos.

Según la Contabilidad Nacional, los productos metálicos y la maquinaria registran un incremento, en el período 1970-1990, del 137,1 por 100, equivalente a una tasa anual acumulativa del 4,4 por 100. Como el empleo disminuyó el 1,8 por 100, en veinte años la productividad aparente del factor trabajo registró un crecimiento anual acumulativo del 4,5 por 100. Tasa que explica suficientemente el profundo cambio registrado en la industria española de transformados metálicos. Los precios, según el IPRI, aumentaron a una tasa anual acumulativa del 10 por 100, que se eleva al 10,7 por 100 cuando se analizan los precios implícitos en

el VAB (valores próximos que indican que las variaciones del sector son imputables al IPI).

En el quinquenio 1985-1990, los productos metálicos y la maquinaria aumentaron al 23,1 por 100, con una tasa anual acumulativa del 4,2 por 100, tasa inferior a la que se deduce del IPI (6,9 por 100 anual acumulativo). Los precios, según el IPRI, aumentaron a una tasa anual del 4,6 por 100, mientras que los implícitos del VAB lo hicieron al 6,7 por 100, diferencia que quizás explique el menor crecimiento atribuido al VAB a precios constantes. El empleo aumentó considerablemente (31,1 por 100). Partiendo de los datos de la Contabilidad Nacional, los productos metálicos y la maquinaria muestran un descenso de la productividad aparente del factor trabajo del 6,1 por 100 (—1,3 por 100 anual). Sin embargo, con los datos del IPI, la productividad aparente habría crecido el 6,45 por 100 (1,3 por 100 de aumento anual), ganancia que sigue pareciendo baja si se tiene en cuenta el esfuerzo inversor del sector. De este análisis se deduce que, posiblemente, el crecimiento del 39,6 por 100 atribuido a la producción de transformados metálicos (excepto material de transporte), equivalente al 6,9 por 100 anual acumulativo, sea inferior al real.

Según los datos de la Contabilidad Nacional, el valor añadido bruto del sector de material de transporte (automóviles, construcción naval, construcción aérea, meterial ferroviario, motocicletas y bicicletas) registró un aumento del 79,9 por 100 en el período 1970-1990, equivalente a una tasa anual acumulativa del 3 por 100. La evolución en la industria de material de transporte estuvo muy afectada por la caída de la construcción naval, cuyo índice base 1972 = 100 se redujo a un índice anual 46,6 para 1990. Por el contrario, la construcción de automóviles alcanzó en 1990 el índice 322,3; y el resto de material de transporte, 122,2, datos que, ponderados, suponen un índice conjunto del 215,1, equivalente a una tasa de crecimiento anual 1972-1990 del 4,3 por 100, superior al 3 por 100 que resulta de los datos agregados de la Contabilidad Nacional.

En el quinquenio 1985-1990, según el IPI, la producción de material de transporte aumentó el 51,1 por 100, mientras que el VAB deflactado lo hizo en un 44,2 por 100; lo que supone tasas de crecimiento del 8,6 y 7,6 por 100, respectivamente. Los precios en fábrica, según el IPRI, aumentaron a una tasa anual acumulativa del 4,5 por 100, y los implícitos en el VAB, al 4,9 por 100. Si se tiene en cuenta que la calidad del autómovil medio ha mejorado significativamente, es posible que el índice de precios no refleje correctamente su evolución, lo que significaría mayor crecimiento real. Uno de los hechos más significativos en la evolución de la industria de material de transporte, en el quinquenio 1985-1990, ha sido la caída del empleo en el 17,4 por 100, lo que ha ocasionado un intensísimo crecimiento de la productividad, que habría alcanzado un crecimiento del 74,7 por 100, equivalente a una tasa anual acumulativa del 11,8 por 100.

4. Industrias alimenticias, bebidas y tabaco

La expansión de la industria alimentaria en el período 1970-1990 fue muy intensa. El IPI registra un crecimiento anual del 4,4 por 100, que viene a coincidir con el que figura en la Contabilidad Nacional referido al VAB a precios constantes, que muestra un aumento del 4,5 por 100 anual acumulativo. Los precios finales de los productos alimenticios, bebidas y tabaco crecieron, según el IPRI, a razón del 9,5 por 100 anual acumulativo, mientras que el deflactor implícito del VAB se sitúa en el 10,2 por 100; diferencia justificada por el mayor crecimiento de los precios de los *inputs* primarios (salarios y excedente bruto). Junto al notable crecimiento de la producción, se registró un descenso del empleo del 14,2 por 100 en el total del período, lo que ha promovido un incremento de la productividad aparente del 5,3 por 100 anual acumulativo. El sector alimentario ha registrado, por tanto, un avance espectacular en productividad, solamente superado por las industrias cerámicas y de material de construcción.

En el quinquenio 1985-1990, se desaceleró el ritmo de crecimiento de la producción frente a la media del período 1970-1990, limitándose el incremento del VAB a precios constantes al 3,1 por 100 anual acumulativo, mientras que el IPI, probablemente subvalorado, creció al 2,5 por 100 anual. La elevación del precio de los alimentos, bebidas y tabaco elaborados por la industria aumentó el 2,9 por 100 anual, según el IPRI, o el 3,3 por 100 según los precios implícitos en el VAB. En dicho quinquenio, se registró un crecimiento del empleo del 3,1 por 100, limitándose el aumento de la productividad al 2,5 por 100 anual acumulativo. La notable expansión de la industria alimentaria y de bebidas es uno de los hechos más significativos en el sector industrial español.

5. Industrias del vestido y calzado

Las industrias textiles, de la confección, el cuero y el calzado han sido las que menos han crecido en el período 1970-1990, limitándose, según el IPI, a un aumento del 16,1 por 100, después de haber registrado una caída del 7,3 por 100 entre 1975 y 1985. Según la Contabilidad Nacional, el VAB a precios constantes aumentó el 37,4 por 100, lo que supone un crecimiento anual acumulativo del 1,6 por 100, frente al 0,7 por 100 registrado por el IPI. En la medida en que se trata de un conjunto de industrias en las que existe un cierto grado de economía sumergida, es posible que el dato registrado por la Contabilidad Nacional —que, de alguna forma, incorpora la economía sumergida— sea más representativo de la realidad. Los precios de los productos finales, según el IPRI, aumentaron a una tasa muy similar a la de los implícitos en el VAB, que, para el conjunto del sector, sería del 10 por 100.

En el quinquenio 1985-1990, se registra una profunda divergencia entre la evolución del IPI y la del VAB a precios constantes. Según el IPI, la producción aumentó sólo el 3 por 100 en el conjunto del quinquenio, mientras que según la Contabilidad Nacional, hubo un aumento del 23,9 por 100, equivalente a una tasa anual acumulativa del 4,4 por 100. Dicha diferencia se explica, en buena parte, por la mayor extensión de la economía sumergida.

Entre la industria textil y de confección, y la de cuero y calzado, se registran diferencias notables en el crecimiento de la producción. Frente a un crecimiento de la industria textil y de confección del 26,1 por 100 en el período 1970-1990 (1,2 por 100 de crecimiento acumulativo anual), la rama de cuero y calzado mostró un crecimiento del 90,5 por 100, equivalente a una tasa anual del 3,3 por 100. Los precios crecieron algo más (11,1 por 100) en cuero y calzado que en textil y confección (9,5 por 100), pero el empleo tuvo un comportamiento muy desigual, ya que en textil y confección se acusa un descenso del 14,2 por 100, mientras que cuero y calzado registran aumentos del empleo del 12,1 por 100. Como consecuencia de ello, las diferencias en cuanto al crecimiento de la productividad aparente se reducen sustancialmente. La tasa de crecimiento de la productividad del período 1970-1990, que resulta del crecimiento del VAB y el empleo, es del 1,9 por 100 en textil y confección, y del 2,7 por 100 en cuero y calzado.

En el quinquenio 1985-1990, se registra un crecimiento bastante similar en las dos ramas analizadas. Los productos textiles y de confección aumentaron el 24,7 por 100, y los de cuero y calzado el 21,4 por 100. Mayor crecimiento del empleo en textil y confección (10,9 por 100) que en cuero y calzado (5 por 100), lo que ha ocasionado un mayor aumento de productividad en cuero y calzado (2,9 por 100 anual) que en textil y confección (2,4 por 100).

6. Otras industrias manufactureras

Las industrias de madera y corcho y sus derivados, especialmente muebles de madera, registraron en el período 1970-1990 un crecimiento anual acumulativo del 2,1 por 100 según el IPI, y del 1,4 por 100 según el VAB a precios constantes. Crecimiento escaso en relación al conjunto industrial y de las industrias manufactureras diversas. Tal comportamiento llevó aparejado un descenso considerable del empleo (13,4 por 100 en el período), lo que se tradujo en un aumento de la productividad aparente del 2,1 por 100, algo bajo en relación a otros sectores. En la medida en que el deflactor utilizado en el VAB supera en 1,6 puntos anuales al del IPRI, es posible que la tasa de crecimiento anual se aproxime más al 2,1 por 100 registrado por el IPI.

En el quinquenio 1985-1990, tanto el IPI como la Contabilidad Nacional registran incrementos equivalentes a una tasa anual acumulativa del 4,9 por 100; lo que confirma la notable recuperación del sector después de la crisis registrada entre 1975 y 1985, que, según la Contabilidad Nacional, supuso un descenso del 11,3 por 100 en la producción total. El empleo mejoró considerablemente, aumentando al 14,4 por 100, por lo que la productividad aparente creció el 2,1 por 100 anual acumulativo. Los precios de los productos aumentaron a una tasa anual del 4,9 por 100, pero los precios implícitos en el VAB, probablemente erróneos, aumentaron a una tasa del 9,1 por 100, la más alta de toda la producción industrial.

El sector del papel, sus productos derivados y la industria de impresión registró, en el período 1970-1990, una notable expansión, que queda reflejada en el aumento del 6 por 100 anual acumulativo que registra el IPI. Tasa que se limita al 3,9 por 100 cuando se obtiene a partir del VAB a precios constantes. Los precios de los productos mostraron una fuerte expansión, elevándose a una tasa anual del 10,7

por 100 (IPRI) y del 11,8 por 100 en términos de precios implícitos en el VAB. El empleo aumentó al 11,7 por 100 y la productividad aparente a una tasa anual acumulativa del 3,3 por 100.

En el quinquenio 1985-1990, se registra una fuerte discrepancia entre los datos del IPI y los incorporados a la Contabilidad Nacional. Según el IPI, la producción del sector papelero y derivados creció a una tasa anual acumulativa del 3,3 por 100, mientras que según el VAB a precios constantes el aumento fue del 7,8 por 100, tasa elevada que se explica por el notable crecimiento del empleo (39,1 por 100). En precios, existe una notable diferencia entre los reflejados por el IPRI (3,8 por 100) y los implícitos en el VAB (6,7 por 100). La productividad aparente creció sólo a una tasa anual acumulativa del 1 por 100, la cual, obviamente, parece baja, dada la mayor tecnología incorporada, sobre todo en la rama de impresión. Parece, por tanto, que no sólo ha sido posible el crecimiento registrado en la Contabilidad Nacional para el quinquenio 1985-1990, sino que, a la vista del aumento del empleo y el escaso de la productividad, la realidad puede haber sido que hubo mayor crecimiento del consignado. Especialmente, por la expansión de la industria editorial.

La última rama analizada en las tablas que forman el *Anexo Estadístico* del sector industrial es la de las industrias de transformados de caucho y plásticos, a las que se agregan un conjunto de industrias diversas como juguetería, orfebrería, bisutería o de reproducciones fotográficas o discográficas. No es sorprendente, por tanto, que existan diferencias irreconciliables entre los datos del IPI y los de la Contabilidad Nacional. Según el IPI, la producción de esta rama creció, en el período 1970-1990, a una tasa anual del 4,2 por 100, frente al modestísimo aumento del 1,5 por 100 observado en el VAB a precios constantes (Contabilidad Nacional). En la medida en que el empleo aumentó el 14,7 por 100 (0,7 por 100 anual), la productividad aparente se limitó a un modesto 0,8 por 100, en absoluto identificable con la expansión real de la rama. Los precios aumentaron a una tasa anual del 10 por 100.

En el quinquenio 1985-1990, según el IPI, la producción aumentó a una tasa de sólo el 0,6 por 100, que queda ampliamente corregida con el 3,4 por 100 que se deduce del VAB a precios constantes. Los precios aumentaron moderadamente, a una tasa del 3 por 100, según el IPRI, o del 3,4 por 100 según el deflactor implícito del VAB. Como consecuencia del débil crecimiento del empleo a una tasa anual del 0,5 por 100, la productividad aparente termina por crecer a una tasa anual acumulativa del 1,9 por 100.

IV. LA INFORMACION ESTADISTICA SOBRE EL SECTOR SERVICIOS

El sector servicios, a pesar de su importancia relativa en la producción interna, es el menos investigado estadísticamente. Esta afirmación no puede generalizarse, puesto que los sectores financiero y público son profundamente estudiados y, sin duda, los que aportan datos más fiables en la composición del producto interior bruto a los precios corrientes.

En la estimación del valor añadido bruto a los precios de mercado que aparece en el punto 2 de la publicación de la Contabilidad Nacional de España, bajo el título «Principales agregados macroeconómicos», figuran unos datos que pueden inducir a error. Al sector «servicios destinados a la venta» le ha sido deducido el total de la «producción imputada de servicios bancarios», que constituye un agregado que habría que distribuir entre todos los sectores productivos en función de las cargas financieras soportadas por cada uno de ellos. Como se sabe, dicho agregado, puramente contable, es el que resulta de enfrentar en la tabla *input-output*, el *input* del sector 47 («crédito y seguros») con el *output* de igual sector. La diferencia resultante se incorpora al *output* del sector de crédito y seguro, pero queda un valor negativo del VAB que habría que repartir entre todos los sectores productivos si se considera que los costes financieros de las empresas no deben integrarse en su VAB, lo que obligaría a disminuir la aportación del sector crédito y seguros al PIB.

Para distribuir dicho importe, que aparece explícito en la Contabilidad Nacional bases 1980 y 1985, hemos recurrido a los siguientes antecedentes.

a) Enfrentar los datos del VAB de los años 1980, 1981 y 1982, según la Contabilidad Nacional base 1970, con los de los mismos años base 1980.

b) Partir de los datos sobre distribución del crédito bancario publicados por el Banco de España.

c) Analizar los datos de intereses financieros que figuran en la Central de Balances del Banco de España.

Como información agregada de las ramas de servicios, sólo se dispone de los datos contenidos en la Contabilidad Nacional, que además recogen los datos

de empleo, básicamente procedentes de la *Encuesta de Población Activa* que elabora el propio INE. En la medida en que los datos relativos al sector crédito y seguros, y al de servicios públicos, proceden íntegramente de las estadísticas del sector financiero (Banco de España) y administraciones públicas (Intervención General del Estado), la aportación propia de la Contabilidad Nacional se limita al resto de las ramas de servicios. Para algunas ramas —como transportes por carretera, alquiler inmobiliario, enseñanza y sanidad privadas, otros servicios para la venta, y servicios domésticos— se dispone de insuficientes indicadores. La elaboración de la tabla *input-output* exige estimar los consumos intermedios procedentes de estas ramas. Las *encuestas de presupuestos familiares* dan información (muy sesgada) del gasto de las familias en servicios personales. Por último, los datos de la *Encuesta de Población Activa* informan sobre la ocupación en estas ramas. En la medida en que la estadística de salarios no incluye a estos sectores, el bagaje de información disponible es claramente insuficiente. En la actualidad, el INE ha iniciado investigaciones directas sobre el área de los servicios prestados a las empresas, aunque todavía no se dispone de información cuantificada.

Como ocurre con el sector industrial, pero en este caso no por falta de fiabilidad, sino por la inexistencia de investigaciones adecuadas, la información elaborada por ramas, procedente de la Contabilidad Nacional, hay que tomarla con la debida reserva. La estadística y la investigación económica de los sectores deberían hacer un esfuerzo para mejorar las series existentes sobre los datos relevantes de las ramas de producción, con la suficiente desagregación para que sea posible analizar sus desiguales composición, características y comportamientos.

A partir de los datos que figuran en el *Anexo Estadístico* que sigue a este artículo, se ha realizado la síntesis que se recoge en el cuadro n.° 5.

En el período 1970-1990, las actividades de servicios duplicaron el nivel de su producción, creciendo a una tasa anual acumativa del 3,59 por 100, tasa que supera la media del crecimiento del PIB, estimada en una tasa anual del 3,24 por 100. La *terciarización* de la economía española aparece evidente, pero sin la intensidad que se deduce al contemplar la estructura del PIB a los precios corrientes. En términos corrientes, la aportación relativa del sector servicios al PIB, en 1970, era del 47,23 por 100, pasando a ser de 61,82 por 100 en 1990. Pero, evaluado el valor añadido bruto del sector servicios a precios constantes de 1970, su aportación al PIB en 1990 se limita al 50,59 por 100. Es decir, una ganancia real de 3,36 puntos porcentuales, muy lejos de los 14,59 puntos que refleja la estructura productiva a precios corrientes.

Los precios implícitos en el VAB del sector servicios crecieron a una tasa acumulativa anual del 13,2 por 100, frente al 12,1 por 100 del conjunto sectorial, pero lejos del 10,2 por 100 del sector industrial, y más aún del 8,9 por 100 del sector agropesquero. Un hecho importante en la medida en que introduce desajustes en la asignación de recursos, dañando las expectativas y posibilidades de la producción industrial.

El sector servicios es el único, junto con la construcción, que ha aportado un crecimiento positivo del empleo en los veinte años analizados. Un crecimiento del 40,7 por 100, equivalente a una tasa acumulativa anual del 1,72 por 100, frente a la práctica estabilización (crecimiento anual del 0,04 por 100) reflejada para el conjunto de los sectores productivos. En este sentido, sí puede hablarse de *terciarización* de la economía.

La mayor significación del empleo en servicios —que en 1990 equivale al 56,6 por 100 del empleo total, frente al 47,2 por 100 registrado en 1970— no se ha reflejado en una mayor participación en el PIB a precios constantes por el limitado crecimiento de la productividad aparente, que fue sólo del 1,8 por 100 acumulativo, frente al 3,2 por 100 computado para el conjunto de sectores. Es significativo el bajísimo crecimiento de la productividad en el comercio, la hostelería y los servicios personales y a las empresas, que en conjunto no ha crecido más del 0,5 por 100 anual. Un dato asumible para la hostelería y los servicios personales, pero poco fiable en lo que se refiere al comercio y los servicios a empresas (aquí, la débil información estadística puede estar jugando una mala pasada al sector servicios).

Aproximándonos a un período más inmediato, el quinquenio 1985-1990 muestra un espectacular aumento del VAB del sector servicios, a los precios constantes, con un crecimiento acumulado del 24,4 por 100, equivalente a una tasa anual del 4,5 por 100, tasa que supera ligeramente el 4,3 por 100 del crecimiento resultante para el conjunto de sectores productivos. Los precios implícitos en el VAB del sector

CUADRO N.° 5

EVOLUCION DEL PRODUCTO, LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA, LOS PRECIOS, EL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD, EN LAS RAMAS DE SERVICIOS

	Sector Servicios (total)	*Comercio y hostelería*	*Transportes y comunicaciones*	*Crédito y seguros*	*Servicios públicos*	*Otros servicios*
AÑOS 1970/1990						
Tasa de crecimiento anual						
PIB (Valor Añadido Bruto)						
Al coste de factores	3,6	1,8	4,8	3,4	5,4	2,1
PRECIOS IMPLICITOS	13,2	14,1	11,1	15,0	12,9	13,1
POBLACION OCUPADA	1,7	1,7	0,5	−0,5	3,4	1,2
PRODUCTIVIDAD APARENTE	1,8	0,1	4,2	3,9	2,0	0,9
Datos estructurales (Respecto al conjunto nacional)						
PARTICIPACION EN EL PIB (%)						
1970: A precios corrientes	47,23	15,90	6,03	4,18	7,38	13,74
1990: A precios corrientes	61,82	17,05	6,81	7,20	13,07	17,69
1990: A precios constantes (1970)	50,59	11,97	8,13	4,34	11,27	14,88
ESTRUCTURA DEL EMPLEO:						
• Año 1970	40,52	14,68	5,07	2,59	7,93	10,25
• Año 1990	56,56	20,41	5,61	2,35	15,40	12,79
PRODUCTIVIDAD APARENTE:						
• Porcentaje sobre la media 1970	116,58	92,87	101,94	138,56	79,88	94,38 (*)
• Porcentaje sobre la media 1990 (a precios constantes)	109,30	83,54	121,34	307,06	84,93	93,86 (*)
• Porcentaje sobre la media 1990 (a precios constantes de 1970)	89,44	65,61	161,98	206,68	81,80	67,38 (*)
AÑOS 1985/1990						
Tasa de crecimiento anual						
PIB (Valor Añadido Bruto)						
Al coste de factores	4,5	3,9	3,6	7,4	6,0	3,5
PRECIOS IMPLICITOS	8,0	7,7	7,4	8,0	6,5	9,0
POBLACION OCUPADA	4,6	5,1	1,3	1,2	6,2	4,1
PRODUCTIVIDAD APARENTE	−0,1	−1,1	2,3	6,1	−0,1	−0,6
Datos estructurales (Respecto al conjunto nacional)						
PARTICIPACION EN EL PIB (%)						
1985: A precios corrientes	59,43	17,00	7,00	6,00	12,46	16,97
1990: A precios corrientes	61,82	17,05	6,81	7,20	13,07	17,69
1990: A precios constantes (1985)	59,33	16,54	6,70	6,88	15,79	13,40
ESTRUCTURA DEL EMPLEO:						
• Año 1985	52,22	18,34	6,08	2,55	13,17	12,06
• Año 1990	56,56	20,41	5,61	2,35	15,40	12,79
PRODUCTIVIDAD APARENTE:						
• Porcentaje sobre la media 1985	113,82	92,66	113,43	235,42	94,63	93,32 (*)
• Porcentaje sobre la media 1990 (a precios corrientes)	109,30	83,54	121,34	307,06	84,93	93,86 (*)
• Porcentaje sobre la media 1990 (a precios constantes de 1985)	105,90	81,87	120,52	296,42	87,88	90,22 (*)

(*) Excluido alquiler inmobiliario.

servicios crecieron a una tasa anual acumulativa del 8 por 100, superando la tasa del 7,3 por 100 para el conjunto de sectores, y también, con mucho, el 4,3 por 100 imputado al sector industrial. La mayor contribución del sector servicios, en 2,39 puntos porcentuales adicionales del PIB entre 1985 y 1990, se debe al diferente crecimiento de los precios, ya que la participación a precios constantes se habría mantenido estable.

En el quinquenio 1985-1990, el empleo en servicios aumentó a una tasa anual del 4,6 por 100, prácticamente igual que la registrada en el producto. Si la estimación sobre crecimiento del VAB a precios constantes del sector servicios que figura en la Contabilidad Nacional es correcta, estaríamos ante la evidencia de un crecimiento cero de la productividad aparente, lo que, dadas las innovaciones introducidas por la informática, la inversión en equipo y la organización empresarial, parece difícil de asumir. Según la información utilizada, el sector de crédito y seguros registró un aumento considerable de la productividad aparente (6,1 por 100 anual), así como los transportes y comunicaciones (2,3 por 100 anual), pero el comercio y hostelería, y los servicios personales y a las empresas registran un retroceso en su productividad, lo que parece excesivo en términos generales.

En la medida en que el VAB de la rama de servicios públicos se estima en función del crecimiento del empleo, el hecho de que no se haya registrado un crecimiento de su productividad es el resultado de la metodología aplicada, sin que pueda afirmarse ni negarse que la productividad de las administraciones públicas, a pesar de la mecanización de sus oficinas, haya tenido ganancia alguna en el quinquenio 1985-1990.

V. ANALISIS POR RAMAS DE SERVICIOS

1. Comercio y hostelería

La información derivada de la Contabilidad Nacional sobre la evolución del sector de comercio y hostelería parece poco fiable, sobre todo la relativa al período 1985-1990.

Según los datos disponibles, el comercio y la hostelería crecieron el 40 y el 49,8 por 100, respectivamente, en el período de veinte años que van de 1970 a 1990, con una tasa anual agregada del 1,8 por 100, algo más alta en hostelería (2 por 100) que en comercio (1,7 por 100). Como el crecimiento del empleo (1,7 por 100 anual) fue paralelo con el del VAB, se deduce que la productividad se mantuvo estable en comercio y ligerísimamente creciente en hostelería.

En el quinquenio 1985-1990, se ha registrado un fortísimo crecimiento del empleo (5 y 5,4 por 100 anual, respectivamente) que no se ha reflejado con igual intensidad en el VAB, lo que ha ocasionado caídas en la productividad aparente difícilmente asumibles, sobre todo en el sector comercial, en el que la aparición de grandes superficies de venta ha venido a reemplazar a un número considerable de pequeños establecimientos familiares, lo que, razonablemente, ha debido suponer ganancias en productividad.

La evaluación estadística del valor añadido generado por el comercio y la hostelería, dada la escasa información disponible, ofrece toda clase de reservas. En nuestra opinión, el aumento del VAB de comercio a precios constantes tuvo que ser más alto que el que presentan las cifras disponibles. Según la Contabilidad Nacional, el consumo privado aumentó, entre 1985 y 1990, a una tasa anual del 6,5 por 100, dato que no se corresponde con el 3,8 por 100 que resulta en la evolución del valor añadido bruto de la rama.

2. Transportes y comunicaciones

El sector de transportes y comunicaciones ha registrado una fortísima expansión en el período de veinte años que separan a 1970 de 1990. Crecimiento que se ha hecho más ostensible en los servicios de comunicaciones y en el transporte por carretera, que registran en el período un crecimiento anual acumulativo del 7,1 y 4,6 por 100. Los precios crecieron a un 11,1 por 100 anual, crecimiento menos intenso que en otras ramas de servicios, destacando la semejanza en cuanto al crecimiento en las distintas ramas del sector. Como el aumento del empleo fue escaso, se produjeron ganancias de la productividad que van desde el 3,7 por 100 en transportes por carretera hasta el 6,4 por 100 anual en comunicaciones.

En el quinquenio de la recuperación económica (1985-1990), los transportes crecieron moderadamente, a una tasa anual del 3,6 por 100, inferior a la media del sector servicios (4,5 por 100) y también a la del conjunto del PIB (4,3 por 100). Destacan el mayor crecimiento en comunicaciones y otros servicios de transporte, y la debilidad de transporte por carretera. El empleo creció moderadamente por el efecto de

la caída en otros transportes (ferroviario y marítimo, fundamentalmente). Como consecuencia de ello, se produjo una ganancia de la productividad, que en otros servicios de transporte se elevó hasta el 5,6 por 100 anual y en comunicaciones fue del 2,8 por 100 anual, y mucho más reducida en los transportes por carretera (0,25 por 100), dato cuya fiabilidad ofrece algunas reservas si se tiene en cuenta el notable equipamiento en camiones articulados, que ha debido incorporar ganancias notables en la productividad.

3. Crédito y seguros

No cabe duda de que, de todos los sectores de servicios, el correspondiente a las actividades financieras (crédito y seguros) es aquél cuyos datos ofrecen un más alto grado de fiabilidad, en la medida en que la información estadística recopilada por el Banco de España, e incorporada a la Contabilidad Nacional, constituye un fiel reflejo de la evolución del sector.

En los veinte años que separan 1970 de 1990, el sector financiero ha ganado peso si se observa su aportación al PIB a los precios corrientes, que ha avanzado desde el 4,18 por 100 en 1970 al 7,20 por 100 en 1990. Aportación que resulta notablemente disminuida cuando se analiza la evolución del sector a precios constantes, ya que entonces se limita, en 1990, al 4,34 por 100. En términos de empleo, en el período 1970-1990, se registró un descenso del 8,7 por 100 (0,5 por 100 anual acumulativo), lo que ha provocado un intenso crecimiento de la productividad, que se cifra en una tasa anual acumulativa del 3,9 por 100. Los precios implícitos en los servicios financieros fueron los que registraron una mayor elevación en el período, hasta alcanzar una tasa anual acumulativa del 15 por 100.

En el quinquenio 1985-1990, la producción real de los servicios financieros se elevó en el 42,9 por 100, equivalente a una tasa anual acumulativa del 7,4 por 100. Los precios mantuvieron el elevado ritmo de crecimiento del pasado, incorporando una tasa anual acumulativa del 8 por 100. El empleo creció moderadamente, en un 6,1 por 100 (tasa anual del 1,2 por 100), lo que produjo un aumento intenso de la productividad aparente (6,1 por 100); la más elevada de todo el sector de servicios.

El mayor reproche que se deduce del análisis realizado de los datos agregados del sector para el quinquenio 1985-1990 es que las altas ganancias en la productividad no se hayan reflejado en la contención de los precios de los servicios prestados, que han aumentado en forma similar o superior a la de otras ramas con ganancia o pérdida en su productividad aparente. El mayor coste de intermediación puede explicar este comportamiento.

4. Servicios públicos

Los servicios públicos son los que han registrado mayor aportación al PIB en el período 1970-1990 o, dicho de otra forma, los que han registrado una mayor expansión en el período. Esa expansión se manifiesta en que de los 3,36 puntos reales en los que ha aumentado la aportación del sector servicios al PIB, entre 1970 y 1990, los servicios públicos son responsables —con exceso— de su totalidad, al haber ganado 3,89 puntos reales en términos de PIB. A precios corrientes, los servicios públicos han avanzado desde una aportación del 7,38 por 100 del PIB en 1970 hasta el 13,97 por 100 en 1990. Variación espectacular que acabaría por explicar que la *terciarización* registrada por la economía española en los últimos veinte años se debe fundamentalmente a los servicios públicos, salvo el efecto derivado del alza relativa de los precios. De los 14,6 puntos ganados por el sector servicios en su participación en el PIB (a precios corrientes) entre 1970 y 1990, 5,7 corresponden a los servicios públicos.

El empleo en servicios públicos creció, entre 1970 y 1990, el 95,9 por 100 (tasa anual acumulativa del 3,4 por 100). La estimación del valor añadido bruto a precios constantes partió de ganancias reales en la productividad hasta 1985, lo que se refleja en el aumento del 2 por 100 anual en tasa acumulativa. Un dato, en cierto modo, sorprendente, dada la metodología aplicada por la Contabilidad Nacional para evaluar el crecimiento de los servicios públicos, limitada al aumento del empleo.

En el quinquenio 1985-1990, se ha calculado el crecimiento del VAB aportado por los servicios públicos en el 34 por 100, equivalente a una tasa anual acumulativa del 6 por 100. El crecimiento de los precios (coste salarial por persona) se ha estimado en el 6,5 por 100. Como el empleo aumentó en el 34,9 por 100, la productividad no ha registrado variaciones. La metodología aplicada por la Contabilidad Nacional consiste en identificar el crecimiento anual del VAB de los servicios públicos con la evolución del empleo. No se tienen en cuenta los cambios en la estructura del empleo (que llevarían, necesariamente, a variacio-

nes en el VAB diferentes, con posible caída de la productividad), ni tampoco se consideran las ganancias en productividad que, razonablemente, deben producirse por la mecanización y tecnificación de algunos de los servicios públicos.

5. Otros servicios

En el resto de servicios personales y a las empresas, figuran actividades muy importantes, cuyo peso en el PIB se elevaba, en 1990, al 17,7 por 100; lo que equivale a tres veces y media la aportación del sector agropesquero, o casi el doble de la del sector de la construcción.

Los datos correspondientes son una estimación que la elaboración de la Contabilidad Nacional y las tablas *input-output* hacen necesaria, pero cuya fiabilidad es dudosa en la medida en que los datos disponibles *(Encuesta de Presupuestos Familiares, Encuesta de Población Activa* y valores incluidos en la elaboración de la tabla *input-output)* no permiten evaluar con rigor su verdadera importancia. El INE, consciente de esta laguna estadística, ha puesto en rodaje una encuesta sobre «servicios profesionales a empresas» que, cuando esté concluida, podrá confirmar o corregir las estimaciones realizadas.

Este sector se divide en cuatro ramas específicas que, según la estimación utilizada, aportaban, en 1990, la siguiente participación relativa en el conjunto del sector: alquiler de inmuebles (32,5 por 100); enseñanza y sanidad privadas (11,4 por 100); servicios personales y a empresas (50,2 por 100), y servicios domésticos (5,9 por 100).

El alquiler inmobiliario es una rama cuya valoración es puramente teórica, en la medida en que está integrada por los alquileres de vivienda pagados por los hogares, pero fundamentalmente por los alquileres imputados a las viviendas utilizadas por sus propietarios. Su importancia relativa, estimada en el 4,3 por 100 del PIB en 1970 y en el 5,8 por 100 en 1990, no parece que pueda interpretarse con una valoración excesiva. La realidad es que si la estimación se realizase conforme a los precios del mercado, el valor de los alquileres imputados sería muy superior.

La enseñanza y sanidad privadas han perdido peso, en la medida en que el sector público lo ha ganado cubriendo una parte cada vez más importante de la enseñanza y la sanidad nacionales. Su importancia relativa respecto al PIB ha pasado de representar el 2,1 por 100 del PIB en 1970 al 2 por 100 en 1990. Pero cuando se estima a precios constantes, su importancia relativa en 1990 se reduce al 1,7 por 100. Los datos disponibles muestran un crecimiento real de la actividad entre 1970 y 1990 del 55,6 por 100 (2,2 por 100 anual acumulativo), variación superior a la del empleo (19,3 y 0,9 por 100, respectivamente), lo que supone un aumento de la productividad aparente del 1,3 por 100 anual acumulativo).

Las estimaciones del quinquenio 1985-1990 apuntan al sostenimiento del ritmo de crecimiento a una tasa anual acumulativa del 2,2 por 100, pero con similar crecimiento del empleo, lo que estabiliza la productividad aparente. Se trata de un sector bastante estable, pero con nuevas expectativas en la medida en que se privaticen algunas de las actividades públicas.

La rama de servicios personales y a empresas es la más importante del grupo, ya que su aportación al PIB, según los datos estimados, supone el 8,9 por 100 de éste al coste de los factores, lo que la configura como una de las ramas con más importancia relativa.

Su expansión en el período 1970-1990 fue especialmente intensa, al crecer el 81,3 por 100, equivalente a una tasa anual acumulativa del 3 por 100. El empleo aumentó considerablemente, el 62,6 por 100 (tasa anual del 2,5 por 100), lo que significa un crecimiento limitado de la productividad, a una tasa anual del 0,5 por 100. Crecimiento posiblemente infravalorado, en particular en los servicios prestados a las empresas. Los precios implícitos en el VAB crecieron intensamente, al situarse en una tasa anual acumulativa del 14 por 100.

En el quinquenio 1985-1990, los servicios personales y a las empresas crecieron considerablemente, a una tasa anual acumulativa del 5,5 por 100; pero el empleo aumentó con mayor intensidad (7,1 por 100), lo que ha supuesto una caída de la productividad aparente, dato difícilmente asumible, dada la moderna tecnología incorporada a muchas de sus actividades. Los precios crecieron intensamente, a razón del 8,3 por 100 anual acumulativo.

El servicio doméstico es una rama de difícil cuantificación. La estimación que realiza la Contabilidad Nacional parte de las *encuestas de presupuestos familiares* y de la afiliación a la Mutualidad de Empleados del Hogar, informaciones que complementa la *Encuesta de Población Activa.* Es evidente que los datos, tanto del gasto familiar como de

afiliación a la Mutualidad, están sesgados a la baja. Es muy probable que el trabajo doméstico por horas aparezca insuficientemente evaluado.

Según la estimación de la Contabilidad Nacional, el servicio doméstico creció sólo a razón del 1,4 por 100 anual en el período 1970-1990, mientras que el empleo disminuyó en un 14 por 100 para todo el período. Es evidente que el servicio doméstico residente en los hogares ha disminuido considerablemente. Pero ha aumentado el servicio irregular por horas (asistentas), por lo que la estimación de la Contabilidad Nacional puede que refleje una actividad inferior a la realmente desarrollada. En el quinquenio 1985-1990, este servicio ha crecido en un 35 por 100, aportando una menor ocupación, lo que confirmaría el aumento del servicio doméstico por horas.

ANEXO ESTADISTICO

EVOLUCION Y ESTRUCTURA
DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS
EN EL PERIODO 1970-1990

TABLAS ESTADISTICAS

Cuadros generales (años 1970-1990)

Tabla 1. PIB al coste de factores. Por sectores productivos (Millones de pesetas corrientes).

Tabla 2. Deflactor PIB. Por sectores productivos (Base 1970 = 100).

Tabla 3. PIB al coste de factores. Por sectores productivos (Millones de pesetas constantes de 1970).

Tabla 4. Estructura sectorial del PIB (A precios corrientes).

Tabla 5. Estructura sectorial del PIB (A precios constantes de 1970).

Tabla 6. Evolución del PIB. A precios constantes (Tasa de variación anual en porcentaje).

Tabla 7. Evolución de la población ocupada (Miles de personas).

Tabla 8. Estructura de la población ocupada (Porcentaje del total de población ocupada).

Tabla 9. Productividad aparente por persona ocupada (Pesetas de 1970).

Tabla 10. Productividad relativa por persona ocupada (Porcentaje sobre la media sectorial = 100).

Sector industrial (años 1970 a 1990)

Tabla I-1. Evolución del VAB industrial, por ramas (Al coste de factores. Miles de millones de pesetas).

Tabla I-2. Deflactor implícito precios industriales (Base 1970 = 100).

Tabla I-3. Valor Añadido Bruto Industrial. Precios constantes de 1970 (Coste de factores).

Tabla I-4. Estructura del VAB del sector industrial (Al coste de factores. Precios corrientes de cada año).

Tabla I-5. Estructura del VAB del sector industrial a precios constantes.

Tabla I-6. Sector industrial. Población ocupada.

Tabla I-7. Estructura del empleo en la industria.

Tabla I-8. Productividad industrial (Pesetas de 1970).

Tabla I-9. Productividad relativa por ramas industriales.

Tabla I-10. Tasas de variación por ramas industriales (Período 1970-1990).

Tabla I-11. Tasas de variación por ramas industriales (Período 1985-1990).

Sector servicios (años 1970-1990)

Tabla S-1. Sector servicios por ramas de actividad (Valor añadido al coste de factores) (Miles de millones de pesetas corrientes).

Tabla S-2. Deflactor implícito de precios en servicios (Base 1970 = 100).

Tabla S-3. Sector servicios por ramas de actividad (Valor añadido al coste de factores) (Miles de millones de pesetas constantes de 1970).

Tabla S-4. Estructura del VAB del sector servicios (Coste de factores) (A precios corrientes de cada año).

Tabla S-5. Estructura del VAB del sector servicios (Coste de factores) (A precios constantes de 1970).

Tabla S-6. Sector servicios por ramas de actividad (Población ocupada) (Miles de personas).

Tabla S-7. Estructura del empleo en el sector servicios.

Tabla S-8. Productividad en el sector servicios (Pesetas de 1970).

Tabla S-9. Productividad relativa por ramas de servicios.

Tabla S-10. Tasas de variación por ramas de servicios (Período 1970-1990).

Tabla S-11. Tasas de variación por ramas de servicios (Período 1985-1990).

METODOLOGIA Y FUENTES UTILIZADAS

Las series estadísticas que figuran en este Anexo corresponden a las de la Contabilidad Nacional de España, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística. Como comprenden series con base 1970, 1980 y 1985, que han introducido alteraciones de los datos en algunos años y, sobre todo, de los relativos a precios constantes, se ha realizado el enlace entre ellas sin que aparezcan distorsiones significativas.

Producción imputada de servicios bancarios

A lo largo de las publicaciones de Contabilidad Nacional, aunque los datos generales figuran a los precios de mercado, aparecen las tablas desagregadas por ramas de actividad —con datos calculados al coste de los factores— siguientes:

Años 1970 a 1981:

Cuadro III-A (pág. 209). Contabilidad Nacional de España. Base 1970. Años 1970-1980, 1981 provisional y avance 1982.

Años 1980 a 1987:

Cuadro III-A (pág. 293). Contabilidad Nacional de España. Base 1980. Serie 1980-1985, datos definitivos, 1986 provisional y 1987 avance.

Años 1985 a 1990:

Cuadro 6.3 (pág. 387). Contabilidad Nacional de España. Base 1985. Serie Contable 1985-1990, Tabla *Input-Output* 1987.

A partir de la base 1980, la evaluación del valor añadido bruto (VAB) al coste de los factores, por ramas de actividad, presenta un problema adicional al incorporar la rúbrica 69.3, bajo el apartado 6 *«Producción imputada de servicios bancarios»* que, al figurar con valor negativo, supone una aminoración indeterminada del VAB computado en cada rama de producción. En la Contabilidad Nacional base 1985, el problema se complica al imputar todo el importe de dicha rúbrica al agregado *«Servicios destinados a la venta»*.

El origen de este dato está en la diferencia existente en la suma de *inputs* del sector 47 de la Tabla *Input-Output, «Crédito y seguros»*, y el *output* correspondiente. Diferencia que se resuelve mediante la creación de un sector titulado *«Producción imputada de servicios bancarios»*, que teóricamente representan las cargas financieras pagadas por los sectores productivos e incorporadas a su valor añadido. La imputación al agregado *«Servicios destinados a la venta»* de la cantidad resultante para cada año no es correcta, en la medida en que, salvo las ramas de servicios públicos y servicios domésticos, el resto de ramas productivas terminan por verse afectadas en este hipotético reparto. De no introducirse esta corrección, la aportación al PIB de los servicios quedaría limitada, en 1990, al 59,4 por 100 del PIB, cuando, efectuado su reparto, le corresponde el 61,8 por 100.

Para distribuir por ramas de producción la denominada *«Producción imputada a servicios bancarios»* se ha dispuesto, por un lado, de la información implícita en la propia Contabilidad Nacional, al dar información de los años 1980, 1981 y 1982 según la base 1970, que no plantea este problema estadístico, con los de la serie base 1980 de los mismos años. También se dispone de información del banco de España sobre la distribución sectorial del crédito concedido y de la Central de Balances del Banco de España sobre la rúbrica de gastos financieros.

Valoración a precios constantes

En la serie 1970-1980, base 1970, la Contabilidad Nacional evaluó el PIB al coste de los factores a los precios constantes de 1970. Las nuevas series, base 1980 y 1985, sólo estiman a precios constantes la evolución del producto interior bruto a precios de mercado. La aplicación

de las tasas de variación de los precios implícitos, a precios de mercado, para las series de coste de los factores, pueden introducir errores en la medida en que se haya modificado el tipo de imposición indirecta o las subvenciones de explotación hayan discurrido en forma distinta al VAB a precios corrientes. Pero la variación del VAB a precios constantes, tanto si es al coste de los factores como a precios de mercado, debe ser igual en la medida en que la variación de la imposición indirecta o las subvenciones no afecta a la producción, sino a los precios. En nuestra estimación, por tanto, se ha seguido el criterio de utilizar las tasas de crecimiento de precios constantes, por ramas de producción, que figuran en los cuadros de Contabilidad Nacional correspondientes a los precios de mercado.

Valor añadido bruto de las ramas de producción

La Contabilidad Nacional ha venido publicando datos desagregados por ramas de actividad de los sectores Industria y Servicios. En los sectores Agropesquero y Construcción no realiza ninguna desagregación.

En base a los datos publicados por Contabilidad Nacional, y con los ajustes adecuados para el reparto de la producción imputada a servicios bancarios, se ha realizado la estimación cuyos resultados figuran en las tablas de este Anexo Estadístico. Los precios implícitos resultan de enfrentar el valor añadido bruto de cada rama a precios corrientes y constantes. Para los años 1989 y 1990, sólo se ha dispuesto de los agregados provisionales que figuran en la Contabilidad Nacional, base 1985, para los cuatro grandes sectores y para los agregados *«Productos energéticos»*, *«Productos industriales»*, *«Servicios destinados a la venta»* y *«Servicios no destinados a la venta»*. Para estimar el comportamiento de las ramas en dichos años, dentro del marco estimado por Contabilidad Nacional, se han utilizado, en las ramas industriales, el IPI, y para industria y servicios la evolución del empleo (EPA). Las discrepancias resultantes respecto a la estimación agregada de Contabilidad Nacional se han distribuido proporcionalmente.

Datos sobre empleo

La Contabilidad Nacional de España, base 1980, en su cuadro n.° 13, inicia la publicación del nivel de empleo por ramas de actividad. Información que sigue incluyéndose en la base 1985 (cuadro 7.20). Los datos por ramas de los años 1989 y 1990 se han completado con los datos obtenidos de la EPA. En cuanto a la serie 1970-1979, se han utilizado los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) realizada por el Instituto Nacional de Estadística.

CUADROS GENERALES

TABLA 1

PIB AL COSTE DE FACTORES, POR SECTORES PRODUCTIVOS
(Millones de pesetas corrientes)

	Agricultura y Pesca	*Industria*	*Construcción*	*Servicios*	*PIB (c.f.)*
1970	286.271	817.202	204.444	1.170.729	2.478.646
1971	345.218	895.088	218.047	1.346.515	2.804.868
1972	379.142	1.070.829	253.843	1.573.056	3.276.870
1973	440.855	1.268.335	324.697	1.881.917	3.915.804
1974	504.784	1.540.619	421.296	2.369.007	4.835.706
1975	586.190	1.745.300	485.260	2.898.447	5.715.197
1976	663.556	2.090.165	550.333	3.557.948	6.862.002
1977	813.697	2.597.907	677.791	4.622.567	8.711.962
1978	986.599	3.126.733	814.267	5.843.133	10.770.732
1979	1.025.837	3.593.568	953.011	6.983.732	12.556.148
1980	1.085.699	4.069.921	1.079.893	8.279.184	14.514.697
1981	1.056.482	4.494.472	1.104.724	9.424.726	16.080.404
1982	1.258.458	5.037.537	1.258.456	10.979.533	18.533.984
1983	1.367.535	5.725.246	1.311.077	12.506.466	20.910.324
1984	1.629.210	6.243.738	1.287.830	14.382.732	23.543.510
1985	1.674.268	7.315.215	1.646.807	15.583.188	26.219.478
1986	1.829.316	8.376.484	1.953.690	17.346.798	29.506.288
1987	1.975.738	9.081.081	2.256.335	19.700.124	33.013.278
1988	2.196.658	9.821.997	2.746.467	22.115.330	36.880.452
1989	2.241.065	10.637.805	3.449.889	24.934.720	41.263.479
1990	2.360.631	11.006.722	4.191.394	28.424.923	45.983.670

TABLA 2

DEFLACTOR PIB, POR SECTORES PRODUCTIVOS
(Base 1970 = 100)

	Agricultura y Pesca	*Industria*	*Construcción*	*Servicios*	*PIB (c.f.)*
1970	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1971	109,02	103,28	107,69	109,74	107,35
1972	120,23	108,84	115,37	120,95	116,21
1973	135,61	116,72	136,86	135,78	129,02
1974	144,37	135,17	170,18	162,20	151,23
1975	168,01	154,41	204,71	192,56	177,41
1976	182,33	177,64	240,07	226,91	205,58
1977	232,39	210,70	300,11	282,51	252,87
1978	264,80	249,30	378,59	350,07	306,77
1979	289,00	288,66	462,62	412,67	358,93
1980	286,33	325,91	532,36	481,61	408,88
1981	307,81	360,77	545,70	541,64	455,34
1982	372,31	409,36	605,47	615,85	520,72
1983	380,82	457,83	630,15	688,89	575,54
1984	417,72	493,95	659,61	771,79	634,11
1985	416,32	566,87	825,00	817,32	690,20
1986	476,36	614,63	923,94	879,91	750,84
1987	461,01	638,25	985,29	955,33	796,94
1988	494,27	661,23	1.081,25	1.022,85	848,61
1989	540,48	691,86	1.194,01	1.094,37	912,99
1990	553,81	700,40	1.313,87	1.198,65	980,84

TABLA 3

PIB AL COSTE DE FACTORES, POR SECTORES PRODUCTIVOS
(Millones de pesetas constantes de 1970)

	Agricultura y Pesca	*Industria*	*Construcción*	*Servicios*	*PIB (c.f.)*
1970	286.271	817.202	204.444	1.170.729	2.478.646
1971	316.644	866.643	202.481	1.227.041	2.612.809
1972	315.346	983.813	220.016	1.300.541	2.819.716
1973	325.090	1.086.621	237.243	1.385.986	3.034.940
1974	349.635	1.139.757	247.564	1.460.552	3.197.508
1975	348.900	1.130.297	237.042	1.505.245	3.221.484
1976	363.938	1.176.639	229.243	1.568.014	3.337.834
1977	350.145	1.233.000	225.851	1.636.223	3.445.219
1978	372.589	1.254.208	215.078	1.669.111	3.510.986
1979	354.965	1.244.929	206.001	1.692.311	3.498.206
1980	379.174	1.248.788	202.849	1.719.050	3.549.861
1981	343.226	1.245.793	202.443	1.740.022	3.531.484
1982	338.014	1.230.594	207.849	1.782.827	3.559.284
1983	359.107	1.250.530	208.057	1.815.453	3.633.147
1984	390.026	1.264.035	195.241	1.863.562	3.712.864
1985	402.155	1.290.458	199.614	1.906.610	3.798.837
1986	384.018	1.362.853	211.451	1.971.435	3.929.757
1987	428.564	1.422.819	229.001	2.062.121	4.142.505
1988	444.421	1.485.423	254.008	2.162.134	4.345.986
1989	414.645	1.537.561	288.934	2.278.457	4.519.597
1990	426.255	1.571.493	319.012	2.371.418	4.688.178

TABLA 4

ESTRUCTURA SECTORIAL DEL PIB
(A precios corrientes)

	Agricultura y Pesca	*Industria*	*Construcción*	*Servicios*	*PIB (c.f.)*
1970	11,55	32,97	8,25	47,23	100,00
1971	12,31	31,91	7,77	48,01	100,00
1972	11,57	32,68	7,75	48,00	100,00
1973	11,26	32,39	8,29	48,06	100,00
1974	10,44	31,86	8,71	48,99	100,00
1975	10,26	30,54	8,49	50,71	100,00
1976	9,67	30,46	8,02	51,85	100,00
1977	9,34	29,82	7,78	53,06	100,00
1978	9,16	29,03	7,56	54,25	100,00
1979	8,17	28,62	7,59	55,62	100,00
1980	7,48	28,04	7,44	57,04	100,00
1981	6,57	27,95	6,87	58,61	100,00
1982	6,79	27,18	6,79	59,24	100,00
1983	6,54	27,38	6,27	59,81	100,00
1984	6,92	26,52	5,47	61,09	100,00
1985	6,39	27,90	6,28	59,43	100,00
1986	6,20	28,39	6,62	58,79	100,00
1987	5,98	27,51	6,83	59,68	100,00
1988	5,96	26,63	7,45	59,96	100,00
1989	5,43	25,78	8,36	60,43	100,00
1990	5,13	23,94	9,11	61,82	100,00

TABLA 5

ESTRUCTURA SECTORIAL DEL PIB

(A precios constantes de 1970)

	Agricultura y Pesca	*Industria*	*Construcción*	*Servicios*	*PIB (c.f.)*
1970	11,55	32,97	8,25	47,23	100,00
1971	12,12	33,17	7,75	46,96	100,00
1972	11,18	34,89	7,80	46,13	100,00
1973	10,71	35,80	7,82	45,67	100,00
1974	10,93	35,65	7,74	45,68	100,00
1975	10,83	35,09	7,36	46,72	100,00
1976	10,90	35,25	6,87	46,98	100,00
1977	10,16	35,79	6,56	47,49	100,00
1978	10,61	35,72	6,13	47,54	100,00
1979	10,15	35,59	5,89	48,37	100,00
1980	10,68	35,18	5,71	48,43	100,00
1981	9,72	35,28	5,73	49,27	100,00
1982	9,50	34,57	5,84	50,09	100,00
1983	9,88	34,42	5,73	49,97	100,00
1984	10,50	34,04	5,26	50,20	100,00
1985	10,59	33,97	5,25	50,19	100,00
1986	9,77	34,68	5,38	50,17	100,00
1987	10,35	34,35	5,53	49,77	100,00
1988	10,23	34,18	5,84	49,75	100,00
1989	9,17	34,02	6,39	50,42	100,00
1990	9,09	33,52	6,80	50,59	100,00

TABLA 6

EVOLUCION DEL PIB

(A precios constantes. Tasa de variación anual en porcentaje)

	Agricultura y Pesca	*Industria*	*Construcción*	*Servicios*	*PIB (c.f.)*
1971	10,61	6,05	— 0,96	4,81	5,41
1972	— 0,41	13,52	8,66	5,99	7,92
1973	3,09	10,45	7,83	6,57	7,63
1974	7,55	4,89	4,35	5,38	5,36
1975	— 0,21	— 0,83	— 4,25	3,06	0,75
1976	4,31	4,10	— 3,29	4,17	3,61
1977	— 3,79	4,79	— 1,48	4,35	3,22
1978	6,41	1,72	— 4,77	2,01	1,91
1979	— 4,73	— 0,74	— 4,22	1,39	— 0,36
1980	6,82	0,31	— 1,53	1,58	1,48
1981	— 9,48	— 0,24	— 0,20	1,22	— 0,52
1982	— 1,52	— 1,22	2,67	2,46	0,79
1983	6,24	1,62	0,10	1,83	2,08
1984	8,61	1,08	— 6,16	2,65	2,19
1985	3,11	2,09	2,24	2,31	2,32
1986	— 4,51	5,61	5,93	3,40	3,45
1987	11,60	4,40	8,30	4,60	5,41
1988	3,70	4,40	10,92	4,85	4,91
1989	— 6,70	3,51	13,75	5,38	3,99
1990	2,80	2,21	10,41	4,08	3,73

TABLA 7

EVOLUCION DE LA POBLACION OCUPADA
(Miles de personas)

	Agricultura y Pesca	*Industria*	*Construcción*	*Servicios*	*Total*
1970	3.505	3.152	1.061	5.257	12.975
1971	3.377	3.195	1.075	5.386	13.033
1972	3.240	3.281	1.131	5.493	13.145
1973	3.094	3.247	1.189	5.599	13.129
1974	2.954	3.281	1.218	5.720	13.173
1975	2.816	3.234	1.203	5.659	12.912
1976	2.630	3.199	1.198	5.731	12.758
1977	2.441	3.201	1.190	5.744	12.576
1978	2.352	3.138	1.151	5.729	12.370
1979	2.301	3.064	1.093	5.754	12.212
1980	2.283	2.953	1.023	5.619	11.878
1981	2.150	2.880	946	5.631	11.607
1982	2.100	2.802	932	5.703	11.537
1983	2.090	2.817	898	5.756	11.561
1984	2.016	2.746	831	5.801	11.394
1985	1.975	2.653	791	5.922	11.341
1986	1.784	2.697	849	6.169	11.499
1987	1.728	2.764	932	6.532	11.956
1988	1.694	2.805	1.021	6.804	12.324
1989	1.598	2.898	1.134	7.117	12.747
1990	1.486	2.978	1.220	7.400	13.084

TABLA 8

ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA
(Porcentaje del total de población ocupada)

	Agricultura y Pesca	*Industria*	*Construcción*	*Servicios*	*Total*
1970	27,01	24,29	8,18	40,52	100,00
1971	25,91	24,51	8,25	41,33	100,00
1972	24,65	24,96	8,60	41,79	100,00
1973	23,57	24,73	9,06	42,65	100,00
1974	22,42	24,91	9,25	43,42	100,00
1975	21,81	25,05	9,32	43,83	100,00
1976	20,61	25,07	9,39	44,92	100,00
1977	19,41	25,45	9,46	45,67	100,00
1978	19,01	25,37	9,30	46,31	100,00
1979	18,84	25,09	8,95	47,12	100,00
1980	19,22	24,86	8,61	47,31	100,00
1981	18,52	24,81	8,15	48,51	100,00
1982	18,20	24,29	8,08	49,43	100,00
1983	18,08	24,37	7,77	49,79	100,00
1984	17,69	24,10	7,29	50,91	100,00
1985	17,41	23,39	6,97	52,22	100,00
1986	15,51	23,45	7,38	53,65	100,00
1987	14,45	23,12	7,80	54,63	100,00
1988	13,75	22,76	8,28	55,21	100,00
1989	12,54	22,73	8,90	55,83	100,00
1990	11,36	22,76	9,32	56,56	100,00

TABLA 9

PRODUCTIVIDAD APARENTE POR PERSONA OCUPADA

(Pesetas de 1970)

	Agricultura y Pesca	*Industria*	*Construcción*	*Servicios*	*Total*
1970	81.675	259.265	192.690	222.699	191.032
1971	93.765	271.250	188.354	227.820	200.476
1972	97.329	299.852	194.532	236.763	214.509
1973	105.071	334.654	199.532	247.542	231.163
1974	118.360	347.381	203.255	255.341	242.732
1975	123.899	349.504	197.042	265.991	249.495
1976	138.379	367.815	191.355	273.602	261.627
1977	143.443	385.192	189.791	284.858	273.952
1978	158.414	399.684	186.862	291.344	283.831
1979	154.266	406.308	188.473	294.110	286.456
1980	166.086	422.888	198.288	305.935	298.860
1981	159.640	432.567	213.999	309.008	304.255
1982	160.959	439.184	223.014	312.612	308.510
1983	171.822	443.923	231.689	315.402	314.259
1984	193.465	460.319	234.947	321.248	325.861
1985	203.623	486.415	252.357	321.954	334.965
1986	215.257	505.322	249.059	319.571	341.748
1987	248.012	514.768	245.709	315.695	346.479
1988	262.350	529.563	248.784	317.774	352.644
1989	259.477	530.559	254.792	320.143	354.562
1990	286.847	527.701	261.485	320.462	358.314

TABLA 10

PRODUCTIVIDAD RELATIVA POR PERSONA OCUPADA

(Porcentaje sobre la media sectorial = 100)

	Agricultura y Pesca	*Industria*	*Construcción*	*Servicios*	*Total*
1970	42,75	135,72	100,87	116,58	100,00
1971	46,77	135,30	93,95	113,64	100,00
1972	45,37	139,79	90,69	110,37	100,00
1973	45,45	144,77	86,32	107,09	100,00
1974	48,76	143,11	83,74	105,19	100,00
1975	49,66	140,08	78,98	106,61	100,00
1976	52,89	140,59	73,14	104,58	100,00
1977	52,36	140,61	69,28	103,98	100,00
1978	55,81	140,82	65,84	102,65	100,00
1979	53,85	141,84	65,79	102,67	100,00
1980	55,57	141,50	66,35	102,37	100,00
1981	52,47	142,17	70,34	101,56	100,00
1982	52,17	142,36	72,29	101,33	100,00
1983	54,68	141,26	73,73	100,36	100,00
1984	59,37	141,26	72,10	98,58	100,00
1985	60,79	145,21	75,34	96,12	100,00
1986	62,99	147,86	72,88	93,51	100,00
1987	71,58	148,57	70,92	91,12	100,00
1988	74,40	150,17	70,55	90,11	100,00
1989	73,18	149,64	71,86	90,29	100,00
1990	80,05	147,27	72,98	89,44	100,00

SECTOR INDUSTRIAL

TABLA I-1

EVOLUCION DEL VAB INDUSTRIAL POR RAMAS
(Al coste de factores. Miles de millones de pesetas)

	1970	1975	1980	1985	1990
INDUSTRIA	817,2	1.745,3	4.069,9	7.315,2	11.006,7
Productos energéticos	88,3	191,3	451,5	1.146,9	1.626,0
Electricidad, gas, vapor y agua	64,9	135,2	272,0	620,5	1.064,2
Productos petroliferos	10,4	25,4	86,4	238,9	317,8
Otros productos energéticos	13,0	30,7	93,1	287,5	244,0
Industrias básicas	181,2	355,4	917,5	1.560,1	1.904,7
Minerales y metales	79,2	128,3	284,2	442,0	400,5
Productos minerales no metálicos	40,9	89,0	305,0	463,4	726,4
Industrias quimicas	61,1	138,1	328,3	654,7	777,8
Industrias metálicas	203,0	501,1	1.158,0	1.800,0	3.136,7
Productos metálicos y maquinaria	119,8	304,6	806,0	1.266,7	2.158,0
Material de transporte	83,2	196,5	352,0	533,3	978,7
Manufacturas diversas	344,7	697,5	1.542,9	2.808,2	4.339,3
Alimentarias, bebidas y tabaco	93,9	177,2	584,3	1.163,9	1.593,8
Textil y confección	102,5	183,3	340,8	530,4	819,5
Cuero y calzado	21,1	55,7	81,1	198,9	301,9
Madera y derivados	38,0	77,2	170,4	218,1	428,5
Papel, artículos de papel e impresión	35,8	96,5	188,1	353,1	714,2
Transformados del caucho, plásticos y otras manufacturas.	53,4	107,6	178,2	343,8	481,4

TABLA I-2

DEFLACTOR IMPLICITO PRECIOS INDUSTRIALES
(Base 1970 = 100)

	1975	1980	1985	1990
GENERAL	154,41	325,90	566,85	700,39
Productos energéticos	168,40	376,56	815,72	975,40
Electricidad, gas, vapor y agua	163,68	357,42	810,05	1.108,54
Productos petroliferos	189,55	432,00	871,90	790,55
Otros productos energéticos	174,43	391,18	785,52	800,00
Industrias básicas	140,42	276,61	471,61	506,70
Minerales y metales	120,36	234,49	374,26	386,96
Productos minerales no metálicos	142,86	278,54	487,79	537,28
Industrias quimicas	164,01	325,05	556,24	566,91
Industrias metálicas	152,96	334,97	538,12	723,24
Productos metálicos y maquinaria	161,08	351,05	549,07	759,86
Material de transporte	141,88	303,19	513,78	653,77
Manufacturas diversas	159,98	341,73	579,49	729,05
Alimentarias, bebidas y tabaco	159,78	343,10	596,26	701,19
Textil y confección	149,27	320,60	511,48	633,80
Cuero y calzado	170,34	360,44	600,91	751,00
Madera y derivados	174,27	365,67	554,96	858,72
Papel, artículos de papel e impresión	182,08	376,95	675,14	936,04
Tranformados del caucho, plásticos y otras manufacturas.	148,82	318,78	563,61	666,76

TABLA I-3

VALOR AÑADIDO BRUTO INDUSTRIAL

(Al coste de factores. Precios constantes de 1970)

	1970	1975	1980	1985	1990
INDUSTRIA	817,2	1.130,3	1.248,8	1.290,5	1.571,5
Productos energéticos	88,3	113,6	119,9	140,6	166,7
Electricidad, gas, vapor y agua	64,9	82,6	76,1	76,6	96,0
Productos petrolíferos	10,4	13,4	20,0	27,4	40,2
Otros productos energéticos	13,0	17,6	23,8	36,6	30,5
Industrias básicas	181,2	253,1	331,7	330,8	375,9
Minerales y metales	79,2	106,6	121,2	118,1	103,5
Productos minerales no metálicos	40,9	62,3	109,5	95,0	135,2
Industrias químicas	61,1	84,2	101,0	117,7	137,2
Industrias metálicas	203,0	327,6	345,7	334,5	433,7
Productos metálicos y maquinaria	119,8	189,1	229,6	230,7	284,0
Material de transporte	83,2	138,5	116,1	103,8	149,7
Manufacturas diversas	344,7	436,0	451,5	484,6	595,2
Alimentarias, bebidas y tabaco	93,9	110,9	170,3	195,2	227,3
Textil y confección	102,5	122,8	106,3	103,7	129,3
Cuero y calzado	21,1	32,7	22,5	33,1	40,2
Madera y derivados	38,0	44,3	46,6	39,3	49,9
Papel, artículos de papel e impresión	35,8	53,0	49,9	52,3	76,3
Transformados del caucho, plásticos y otras manufacturas.	53,4	72,3	55,9	61,0	72,2

TABLA I-4

ESTRUCTURA DEL VAB DEL SECTOR INDUSTRIAL

(Al coste de factores. Precios corrientes de cada año)

	1970	1975	1980	1985	1990
INDUSTRIA (Porcentaje sobre PIB total)	32,97	30,54	28,04	27,90	23,94
Productos energéticos	10,81	10,96	11,09	15,68	14,78
Electricidad, gas, vapor y agua	7,95	7,74	6,68	8,48	9,67
Productos petrolíferos	1,27	1,46	2,12	3,27	2,89
Otros productos energéticos	1,59	1,76	2,29	3,93	2,22
Industrias básicas	22,17	20,36	22,54	21,32	17,31
Minerales y metales	9,69	7,35	6,98	6,04	3,64
Productos minerales no metálicos	5,00	5,10	7,49	6,33	6,60
Industrias químicas	7,48	7,91	8,07	8,95	7,07
Industrias metálicas	24,84	28,72	28,45	24,61	28,50
Productos metálicos y maquinaria	14,66	17,46	19,80	17,32	19,61
Material de transporte	10,18	11,26	8,65	7,29	8,89
Manufacturas diversas	42,18	39,96	37,92	38,39	39,41
Alimentarias, bebidas y tabaco	11,49	10,15	14,37	15,91	14,48
Textil y confección	12,55	10,50	8,37	7,25	7,45
Cuero y calzado	2,58	3,19	1,99	2,72	2,74
Madera y derivados	4,65	4,42	4,19	2,98	3,89
Papel, artículos de papel e impresión	4,38	5,53	4,62	4,83	6,49
Transformados del caucho, plásticos y otras manufacturas.	6,53	6,17	4,38	4,70	4,37

TABLA I-5

ESTRUCTURA DEL VAB DEL SECTOR INDUSTRIAL
(A precios constantes)

	1970	1975	1980	1985	1990
INDUSTRIA (Porcentajde sobre PIB total)	32,97	35,09	35,18	33,97	33,52
Productos energéticos	10,81	10,06	9,60	10,90	10,61
Electricidad, gas, vapor y agua	7,95	7,31	6,09	5,94	6,11
Productos petrolíferos	1,27	1,19	1,60	2,12	2,56
Otros productos energéticos	1,59	1,56	1,91	2,84	1,94
Industrias básicas	22,17	22,39	26,56	25,63	23,92
Minerales y metales	9,69	9,43	9,70	9,15	6,59
Productos minerales no metálicos	5,00	5,51	8,77	7,36	8,60
Industrias químicas	7,48	7,45	8,09	9,12	8,73
Industrias metálicas	24,84	28,98	27,69	25,92	27,60
Productos metálicos y maquinaria	14,66	16,73	18,39	17,88	18,07
Material de transporte	10,18	12,25	9,30	8,04	9,53
Manufacturas diversas	42,18	38,57	36,15	37,55	37,87
Alimentarias, bebidas y tabaco	11,49	9,81	13,63	15,12	14,45
Textil y confección	12,55	10,86	8,51	8,04	8,23
Cuero y calzado	2,58	2,89	1,80	2,56	2,56
Madera y derivados	4,65	3,92	3,73	3,05	3,18
Papel, artículos de papel e impresión	4,38	4,69	4,00	4,05	4,86
Transformados del caucho, plásticos y otras manufacturas.	6,53	6,40	4,48	4,73	4,59

TABLA I-6

SECTOR INDUSTRIAL. POBLACION OCUPADA

	1970	1975	1980	1985	1990
INDUSTRIA	3.152,0	3.234,2	2.953,2	2.652,9	2.978,0
Productos energéticos	171,4	175,3	149,1	162,2	171,0
Electricidad, gas, vapor y agua	92,3	92,3	76,5	84,9	95,9
Productos petrolíferos	10,5	12,6	15,4	19,5	22,1
Otros productos energéticos	68,6	70,4	57,2	57,8	53,0
Industrias básicas	484,7	533,7	494,8	410,0	451,5
Minerales y metales	157,7	177,3	136,8	103,5	87,5
Productos minerales no metálicos	171,4	184,1	212,5	161,2	184,8
Industrias químicas	155,6	172,3	145,5	145,3	179,2
Industrias metálicas	946,8	1.003,1	904,0	781,2	905,0
Productos metálicos y maquinaria	714,7	751,4	639,4	535,3	702,0
Material de transporte	232,1	251,7	264,6	245,9	203,0
Manufacturas diversas	1.549,1	1.522,1	1.405,3	1.299,5	1.450,5
Alimentarias, bebidas y tabaco	482,3	433,6	426,3	401,4	413,7
Textil y confección	424,6	429,6	376,8	328,5	364,2
Cuero y calzado	105,0	98,6	98,8	112,1	117,7
Madera y derivados	266,1	266,6	228,6	201,4	230,5
Papel, artículos de papel e impresión	149,8	162,7	137,6	120,3	167,3
Transformados del caucho, plásticos y otras manufacturas.	121,3	131,0	137,2	135,8	139,1

TABLA I-7

ESTRUCTURA DEL EMPLEO EN LA INDUSTRIA

	1970	1975	1980	1985	1990
INDUSTRIA	24,29	25,05	24,86	23,39	22,76
Productos energéticos	5,44	5,42	5,05	6,11	5,74
Electricidad, gas, vapor y agua	2,93	2,85	2,59	3,19	3,22
Productos petrolíferos	0,33	0,39	0,52	0,74	0,74
Otros productos energéticos	2,18	2,18	1,94	2,18	1,78
Industrias básicas	15,38	16,50	16,75	15,45	15,16
Minerales y metales	5,00	5,48	4,63	3,90	2,94
Productos minerales no metálicos	5,44	5,69	7,19	6,07	6,20
Industrias químicas	4,94	5,33	4,93	5,48	6,02
Industrias metálicas	30,04	31,02	30,61	29,45	30,39
Productos metálicos y maquinaria	22,68	23,24	21,65	20,18	23,57
Material de transporte	7,36	7,78	8,96	9,27	6,82
Manufacturas diversas	49,15	47,06	47,59	48,98	48,71
Alimentarias, bebidas y tabaco	15,31	13,41	14,43	15,13	13,90
Textil y confección	13,47	13,28	12,76	12,38	12,23
Cuero y calzado	3,33	3,05	3,35	4,23	3,95
Madera y derivados	8,44	8,24	7,74	7,59	7,74
Papel, artículos de papel e impresión	4,75	5,03	4,66	4,53	5,62
Transformados del caucho, plásticos y otras manufacturas.	3,85	4,05	4,65	5,12	4,67

TABLA I-8

PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL
(Pesetas de 1970)

	1970	1975	1980	1985	1990
INDUSTRIA	259.264	349.484	422.863	486.449	527.703
Productos energéticos	515.169	648.032	804.158	866.831	974.854
Electricidad, gas, vapor y agua	703.142	894.908	994.771	902.238	1.001.043
Productos petrolíferos	990.476	1.063.492	1.298.701	1.405.128	1.819.005
Otros productos energéticos	189.504	250.000	416.084	633.218	575.472
Industrias básicas	373.839	474.236	670.372	806.829	832.558
Minerales y metales	502.219	601.241	885.965	1.141.063	1.182.857
Productos minerales no metálicos	238.623	338.403	515.294	589.330	731.602
Industrias químicas	392.674	488.683	694.158	810.048	765.625
Industrias metálicas	214.406	326.588	382.412	428.187	479.227
Productos metalicos y maquinaria	167.623	251.664	359.087	430.973	404.558
Material de transporte	358.466	550.258	438.776	422.123	737.438
Manufacturas diversas	222.516	286.446	321.284	372.913	410.341
Alimentarias, bebidas y tabaco	194.692	255.766	399.484	486.298	549.432
Textil y confección	241.404	285.847	282.113	315.677	355.025
Cuero y calzado	200.952	331.643	227.733	295.272	341.546
Madera y derivados	142.803	166.167	203.850	195.134	216.486
Papel, artículos de papel e impresión	238.985	325.753	362.645	434.746	456.067
Transformados del caucho, plásticos y otras manufacturas.	440.231	551.908	407.434	449.190	519.051

TABLA I-9

PRODUCTIVIDAD RELATIVA POR RAMAS INDUSTRIALES

	1970	1975	1980	1985	1990
INDUSTRIA (Porcentaje/productividad media)	135,72	140,08	141,50	145,21	147,27
Productos energéticos	198,70	185,43	190,17	178,20	184,74
Electricidad, gas, vapor y agua	271,21	256,07	235,25	185,47	189,70
Productos petrolíferos	382,03	304,30	307,12	288,85	344,70
Otros productos energéticos	73,09	71,53	98,40	130,17	109,05
Industrias básicas	144,19	135,70	158,53	165,86	157,77
Minerales y metales	193,71	172,04	209,52	234,57	224,15
Productos minerales no metalicos	92,04	96,83	121,86	121,15	138,64
Industrias químicas	151,46	139,83	164,16	166,52	145,09
Industrias metálicas	82,70	93,45	90,43	88,02	90,81
Productos metálicos y maquinaria	64,65	72,01	84,92	88,60	76,66
Material de transporte	138,26	157,45	103,76	86,78	139,74
Manufacturas diversas	85,83	81,96	75,98	76,66	77,76
Alimentarias, bebidas y tabaco	75,09	73,18	94,47	99,97	104,12
Textil y confección	93,11	81,79	66,71	64,89	67,28
Cuero y calzado	77,51	94,90	53,85	60,70	64,72
Madera y derivados	55,08	47,55	48,21	40,11	41,02
Papel, articulos de papel e impresión	92,18	93,21	85,76	89,37	86,42
Transformados del caucho, plásticos y otras manufacturas.	169,80	157,92	96,35	92,34	98,36

TABLA I-10

TASAS DE VARIACION POR RAMAS INDUSTRIALES
(Período 1970-1990)

	VAB. PRECIOS CONSTANTES		PRECIOS POR RAMAS		EMPLEO		PRODUCTIVIDAD	
	Total	Tasa anual	Total	Tasa anual	Total	Tasa anual	Total	Tasa anual
INDUSTRIA	92,30	3,32	600,39	10,22	— 5,52	— 0,28	103,54	3,62
Productos energéticos	88,79	3,23	875,40	12,06	— 0,23	— 0,01	89,23	3,24
Electricidad, gas, vapor y agua	47,92	1,98	1.008,54	12,78	3,90	0,19	42,37	1,78
Productos petrolíferos	286,54	6,99	690,55	10,89	110,48	3,79	83,65	3,09
Otros productos energéticos	134,62	4,36	700,00	10,96	— 22,74	— 1,28	203,67	5,71
Industrias básicas	107,45	3,72	406,70	8,45	— 6,85	— 0,35	122,70	4,08
Minerales y metales	30,68	1,35	286,96	7,00	— 44,51	— 2,90	135,53	4,38
Productos minerales no metálicos	230,56	6,16	437,28	8,77	7,82	0,38	206,59	5,76
Industrias químicas	124,55	4,13	466,91	9,06	15,17	0,71	94,98	3,39
Industrias metálicas	113,65	3,87	623,24	10,40	— 4,41	— 0,23	123,51	4,10
Productos metálicos y maquinaria	137,06	4,41	659,86	10,67	— 1,78	— 0,09	141,35	4,50
Material de transporte	79,93	2,98	553,77	9,84	— 12,54	— 0,67	105,72	3,67
Manufacturas diversas	72,67	2,77	629,05	10,44	— 6,36	— 0,33	84,41	3,11
Alimentarias, bebidas y tabaco	142,07	4,52	601,19	10,23	— 14,22	—0,76	182,21	5,32
Textil y confección	26,15	1,17	533,80	9,67	— 14,23	— 076	47,07	1,95
Cuero y calzado	90,52	3,28	651,00	10,61	12,10	0,57	69,96	2,69
Madera y derivados	31,32	1,37	758,72	11,35	— 13,38	— 0,72	51,60	2,10
Papel, articulos de papel e impresión	113,13	3,86	836,04	11,83	11,68	0,55	90,83	3,28
Transformados del caucho, plásticos y otras manufacturas	35,21	1,52	566,76	9,95	14,67	0,69	17,90	0,83

TABLA I-11

TASAS DE VARIACION POR RAMAS INDUSTRIALES
(Periodo 1985-1990)

	VAB. PRECIOS CONSTANTES		*PRECIOS POR RAMAS*		*EMPLEO*		*PRODUCTIVIDAD*	
	Total	*Tasa anual*	*Total*	*Tasa anual*	*Total*	*Tasa anual*	*Total*	*Tasa anual*
INDUSTRIA	21,77	4,02	23,56	4,32	12,25	2,34	8,48	1,64
Productos energéticos	18,56	3,46	19,58	3,64	5,43	1,06	12,46	2,38
Electricidad, gas, vapor y agua	25,33	4,62	36,85	6,48	12,96	2,47	10,95	2,10
Productos petrolíferos	46,72	7,97	— 9,33	— 1,94	13,33	2,53	29,45	5,30
Otros productos energéticos	— 16,67	— 3,58	1,84	0,37	— 8,30	— 1,72	— 9,12	— 1,89
Industrias básicas	13,63	2,59	7,44	1,45	10,12	1,95	3,19	0,63
Minerales y metales	— 12,36	— 2,60	3,39	0,67	— 15,46	— 3,30	3,66	0,72
Productos minerales no metálicos	42,32	7,31	10,15	1,95	14,64	2,77	24,14	4,42
Industrias químicas	16,57	3,11	1,92	0,38	23,33	4,28	— 5,48	— 1,12
Industrias metálicas	29,66	5,33	34,40	6,09	15,85	2,99	11,92	2,28
Productos metálicos y maquinaria	23,10	4,24	38,39	6,71	31,14	5,57	— 6,13	— 1,26
Material de transporte	44,22	7,60	27,25	4,94	— 17,45	— 3,76	74,70	11,80
Manufacturas diversas	22,82	4,20	25,81	4,70	11,62	2,22	10,04	1,93
Alimentarias, bebidas y tabaco	16,44	3,09	17,60	3,30	3,06	0,60	12,98	2,47
Textil y confección	24,69	4,51	23,91	4,38	10,87	2,09	12,46	2,38
Cuero y calzado	21,45	3,96	24,98	4,56	5,00	0,98	15,67	2,95
Madera y derivados	26,97	4,89	54,74	9,12	14,45	2,74	10,94	2,10
Papel, artículos de papel e impresión	45,89	7,85	38,64	6,75	39,07	6,82	4,90	0,96
Transformados del caucho, plásticos y otras manufacturas	18,36	3,43	18,30	3,42	2,43	0,48	15,55	2,93

SECTOR SERVICIOS

TABLA S-1

SECTOR SERVICIOS POR RAMAS DE ACTIVIDAD
(Valor añadido al coste de factores)
(Miles de millones de pesetas corrientes)

	1970	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*
SERVICIOS	1.170,7	2.898,4	8.279,2	15.583,2	28.424,9
Comercio y hostelería	394,0	940,4	2.628,4	4.456,6	7.838,7
Comercio	295,1	702,2	1.975,9	3.104,0	5.415,1
Hostelería	98,9	238,2	652,5	1.352,6	2.423,6
Transportes y comunicaciones	149,4	375,0	1.013,9	1.835,9	3.130,2
Transporte por carretera	64,4	161,1	444,9	821,4	1.342,6
Otros servicios de transporte	62,2	149,4	362,2	623,2	1.083,5
Comunicaciones	22,8	64,5	206,8	391,3	704,1
Crédito y seguros	103,7	237,0	707,1	1.574,0	3.310,9
Alquiler inmobiliario	106,3	283,4	819,6	1.519,4	2.646,1
Otros servicios para la venta	214,0	558,2	1.530,8	2.688,4	5.009,5
Enseñanza y sanidad	51,8	141,6	403,6	591,4	929,1
Otros servicios	162,2	416,6	1.127,2	2.097,0	4.080,4
Servicio doméstico	20,4	46,4	123,2	241,1	476,4
Servicios públicos	182,9	458,0	1.456,2	3.267,8	6.013,1

TABLA S-2

DEFLACTOR IMPLICITO DE PRECIOS EN SERVICIOS
(Base 1970 = 100)

	1975	*1980*	*1985*	*1990*
SERVICIOS	192,56	481,60	817,33	1.198,65
Comercio y hostelería	192,23	527,37	963,17	1.396,53
Comercio	194,57	528,74	907,34	1.310,84
Hostelería	185,66	523,26	1.121,56	1.635,36
Transportes y comunicaciones	164,62	367,75	574,26	821,57
Transporte por carretera	178,80	385,19	584,21	855,16
Otros servicios de transporte	159,28	371,49	584,07	810,40
Comunicaciones	146,92	329,82	540,47	779,73
Crédito y seguros	247,39	638,18	1.106,89	1.629,38
Alquiler inmobiliario	166,61	371,53	561,70	893,05
Otros servicios para la venta	207,36	501,41	903,36	1.336,94
Enseñanza y sanidad	189,30	467,13	820,25	1.152,73
Otros servicios	214,30	514,94	929,93	1.387,42
Servicio doméstico	212,84	658,82	1.217,68	1.777,61
Servicios públicos	198,01	502,83	829,18	1.138,63

TABLA S-3

SECTOR SERVICIOS POR RAMAS DE ACTIVIDAD

(Valor añadido al coste de factores)

(Miles de millones de pesetas constantes de 1970)

	1970	1975	1980	1985	1990
SERVICIOS	1.170,7	1.505,2	1.719,1	1.906,6	2.371,4
Comercio y hostelería	394,0	489,2	498,4	462,7	561,3
Comercio	295,1	360,9	373,7	342,1	413,1
Hostelería	98,9	128,3	124,7	120,6	148,2
Transportes y comunicaciones	149,4	227,8	275,7	319,7	381,0
Transporte por carretera	64,4	90,1	115,5	140,6	157,0
Otros servicios de transporte	62,2	93,8	97,5	106,7	133,7
Comunicaciones	22,8	43,9	62,7	72,4	90,3
Crédito y seguros	103,7	95,8	110,8	142,2	203,2
Alquiler inmobiliario	106,3	170,1	220,6	270,5	296,3
Otros servicios para la venta	214,0	269,2	305,3	297,6	374,7
Enseñanza y sanidad	51,8	74,8	86,4	72,1	80,6
Otros servicios	162,2	194,4	218,9	225,5	294,1
Servicio doméstico	20,4	21,8	18,7	19,8	26,8
Servicios públicos	182,9	231,3	289,6	394,1	528,1

TABLA S-4

ESTRUCTURA DEL VAB DEL SECTOR SERVICIOS

(Coste de factores)

(A los precios corrientes de cada año)

	1970	1975	1980	1985	1990
SERVICIOS (Porcentaje del PIB total)	47,23	50,71	57,04	59,43	61,82
Comercio y hostelería	33,66	32,44	31,75	28,60	27,58
Comercio	25,21	24,22	23,86	19,92	19,05
Hostelería	8,45	8,22	7,88	8,68	8,53
Transportes y comunicaciones	12,76	12,94	12,25	11,78	11,01
Transporte por carretera	5,50	5,56	5,38	5,27	4,72
Otros servicios de transporte	5,31	5,15	4,37	4,00	3,81
Comunicaciones	1,95	2,23	2,50	2,51	2,48
Crédito y seguros	8,86	8,18	8,54	10,10	11,65
Alquiler inmobiliario	9,08	9,78	9,90	9,75	9,31
Otros servicios para la venta	18,28	19,26	18,49	17,25	17,62
Enseñanza y sanidad	4,42	4,89	4,87	3,80	3,27
Otros servicios	13,86	14,37	13,62	13,45	14,35
Servicio doméstico	1,74	1,60	1,49	1,55	1,68
Servicios públicos	15,62	15,80	17,59	20,97	21,15

TABLA S-5

ESTRUCTURA DEL VAB DEL SECTOR SERVICIOS
(Coste de factores)
(A precios constantes de 1970)

	1970	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*
SERVICIOS (Porcentaje del PIB total)	47,23	46,72	48,43	50,19	50,59
Comercio y hostelería	33,66	32,50	28,98	24,26	23,67
Comercio	25,21	23,98	21,73	17,93	17,42
Hostelería	8,45	8,52	7,25	6,33	6,25
Transportes y comunicaciones	12,76	15,14	16,04	16,77	16,07
Transporte por carretera	5,50	5,99	6,72	7,37	6,62
Otros servicios de transporte	5,31	6,23	5,67	5,60	5,64
Comunicaciones	1,95	2,92	3,65	3,80	3,81
Crédito y seguros	8,86	6,36	6,45	7,46	8,57
Alquiler inmobiliario	9,08	11,30	12,83	14,19	12,49
Otros servicios para la venta	18,28	17,88	17,76	15,61	15,80
Enseñanza y sanidad	4,42	4,97	5,03	3,78	3,40
Otros servicios	13,86	12,91	12,73	11,83	12,40
Servicio doméstico	1,74	1,45	1,09	1,04	1,13
Servicios públicos	15,62	15,37	16,85	20,67	22,27

TABLA S-6

SECTOR SERVICIOS POR RAMAS DE ACTIVIDAD
(Población ocupada)
(Miles de personas)

	1970	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*
SERVICIOS	5.257,5	5.658,8	5.618,7	5.922,2	7.400,0
Comercio y hostelería	1.905,3	2.104,6	2.048,1	2.080,4	2.669,8
Comercio	1.321,8	1.465,1	1.529,1	1.442,3	1.839,9
Hostelería	583,5	639,5	519,0	638,1	829,9
Transportes y comunicaciones	658,2	754,7	733,8	689,6	734,0
Transporte por carretera	383,5	452,1	448,7	409,3	451,3
Otros servicios de transporte	163,9	181,2	174,5	162,7	155,1
Comunicaciones	110,8	121,4	110,6	117,6	127,6
Crédito y seguros	336,1	287,0	289,7	289,2	306,8
Alquiler inmobiliario	29,5	13,4	11,0	11,3	11,7
Otros servicios para la venta	870,5	1.017,2	914,7	977,0	1.293,5
Enseñanza y sanidad	281,3	312,3	253,3	297,7	335,5
Otros servicios	589,2	704,9	661,4	679,3	958,0
Servicio doméstico	429,6	393,6	381,4	380,9	369,6
Servicios públicos	1.028,3	1.088,3	1.240,0	1.493,8	2.014,6

TABLA S-7

ESTRUCTURA DEL EMPLEO EN EL SECTOR SERVICIOS

	1970	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*
SERVICIOS (Porcentaje del empleo total)	40,52	43,83	47,31	52,22	56,56
Comercio y hostelería	36,24	37,18	36,44	35,13	36,08
Comercio	25,14	25,88	27,20	24,36	24,87
Hostelería	11,10	11,30	9,24	10,77	11,21
Transportes y comunicaciones	12,52	13,34	13,06	11,65	9,92
Transporte por carretera	7,29	7,99	7,98	6,91	6,10
Otros servicios de transporte	3,12	3,20	3,11	2,75	2,10
Comunicaciones	2,11	2,15	1,97	1,99	1,72
Crédito y seguros	6,39	5,07	5,16	4,88	4,15
Alquiler inmobiliario	0,56	0,24	0,20	0,19	0,16
Otros servicios para la venta	16,56	17,98	16,28	16,50	17,48
Enseñanza y sanidad	5,35	5,52	4,51	5,03	4,53
Otros servicios	11,21	12,46	11,77	11,47	12,95
Servicio doméstico	8,17	6,96	6,79	6,43	4,99
Servicios públicos	19,56	19,23	22,07	25,22	27,22

TABLA S-8

PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR SERVICIOS
(Pesetas de 1970)

	1970	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*
SERVICIOS (Porcentaje del PIB total)	222.672	265.993	305.960	321.941	320.459
Comercio y hostelería	206.792	232.443	243.347	222.409	210.240
Comercio	223.256	246.331	244.392	237.191	224.523
Hostelería	169.494	200.625	240.270	188.999	178.576
Transportes y comunicaciones	226.983	301.842	375.715	463.602	519.074
Transporte por carretera	167.927	199.292	257.410	343.513	347.884
Otros servicios de transporte	379.500	517.660	558.739	655.808	862.025
Comunicaciones	205.776	361.614	566.908	615.646	707.680
Crédito y seguros	308.539	333.798	382.465	491.701	662.321
Alquiler inmobiliario	—	—	—	—	—
Otros servicios para la venta	245.836	264.648	333.771	304.606	289.679
Enseñanza y sanidad	184.145	239.513	341.098	242.190	240.238
Otros servicios	275.289	275.784	330.965	331.959	306.994
Servicio doméstico	47.486	55.386	49.030	51.982	72.511
Servicios públicos	177.866	212.533	233.548	263.824	262.136

TABLA S-9

PRODUCTIVIDAD RELATIVA POR RAMAS DE SERVICIOS

	1970	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*
SERVICIOS (Porcentaje/productividad media)	116,58	106,61	102,37	96,12	89,44
Comercio y hostelería	92,87	87,39	79,54	69,08	65,61
Comercio	100,26	92,61	79,88	73,68	70,06
Hostelería	76,12	75,43	78,53	58,71	55,72
Transportes y comunicaciones	101,94	113,48	122,80	144,00	161,98
Transporte por carretera	75,41	74,92	84,13	106,70	108,56
Otros servicios de transporte	170,43	194,61	182,62	203,70	269,00
Comunicaciones	92,41	135,95	185,29	191,23	220,83
Crédito y seguros	138,56	125,49	125,00	152,73	206,68
Alquiler inmobiliario	—	—	—	—	—
Otros servicios para la venta	110,40	99,49	109,09	94,62	90,39
Enseñanza y sanidad	82,70	90,05	111,48	75,23	74,97
Otros servicios	123,63	103,68	108,17	103,11	95,80
Servicio doméstico	21,33	20,82	16,02	16,15	22,63
Servicios públicos	79,88	79,90	76,33	81,95	81,80

TABLA S-10

TASAS DE VARIACION POR RAMAS DE SERVICIOS
(Período 1970-1990)

	VAB. PRECIOS CONSTANTES		*PRECIOS POR RAMAS*		*EMPLEO*		*PRODUCTIVIDAD*	
	Total	*Tasa anual*	*Total*	*Tasa anual*	*Total*	*Tasa anual*	*Total*	*Tasa anual*
SERVICIOS	102,56	3,59	1.098,65	13,22	40,75	1,72	43,92	1,84
Comercio y hostelena	42,46	1,79	1.296,53	14,09	40,12	1,70	1,67	0,08
Comercio	39,99	1,70	1.210,84	13,73	39,20	1,67	0,57	0,03
Hostelería	49,85	2,04	1.535,36	15,00	42,23	1,78	5,36	0,26
Transportes y comunicaciones	155,02	4,79	721,57	11,10	11,52	0,55	128,68	4,22
Transportes por carretera	143,79	4,56	755,16	11,33	17,68	0,82	107,16	3,71
Otros servicios de transporte	114,95	3,90	710,40	11,03	— 5,37	— 0,28	127,15	4,19
Comunicaciones	296,05	7,12	679,73	10,81	15,16	0,71	243,91	6,37
Crédito y seguros	95,95	3,42	1.529,38	14,97	— 8,72	— 0,46	114,66	3,89
Alquiler inmobiliario	178,74	5,26	793,05	11,57	— 60,34	— 4,52	—	—
Otros servicios para la venta	75,09	2,84	1.236,94	13,84	48,59	2,00	17,83	0,82
Enseñanza y sanidad	55,60	2,24	1.052,73	13,00	19,27	0,88	30,46	1,34
Otros servicios	81,32	3,02	1.287,42	14,05	62,59	2,46	11,52	0,55
Servicio doméstico	31,37	1,37	1.677,61	15,48	— 13,97	— 0,75	52,70	2,14
Servicios públicos	188,74	5,44	1.038,63	12,93	95,92	3,42	47,38	1,96

TABLA S-11

TASAS DE VARIACION POR RAMAS DE SERVICIOS
(Periodo 1985-1990)

	VAB. PRECIOS CONSTANTES		*PRECIOS POR RAMAS*		*EMPLEO*		*PRODUCTIVIDAD*	
	Total	*Tasa anual*	*Total*	*Tasa anual*	*Total*	*Tasa anual*	*Total*	*Tasa anual*
SERVICIOS	24,38	4,46	46,65	7,96	24,95	4,56	— 0,46	— 0,09
Comercio y hostelería	21,31	3,94	44,99	7,71	28,33	5,12	— 5,47	— 1,12
Comercio	20,75	3,84	44,47	7,64	27,57	4,99	— 5,34	— 1,09
Hostelería	22,89	4,21	45,81	7,83	30,06	5,40	— 5,51	— 1,13
Transportes y comunicaciones	19,17	3,57	43,07	7,43	6,44	1,26	11,97	2,29
Transportes por carretera	11,66	2,23	46,38	7,92	10,26	1,97	1,27	0,25
Otros servicios de transporte	25,30	4,61	38,75	6,77	— 4,67	— 0,95	31,44	5,62
Comunicaciones	24,72	4,52	44,27	7,61	8,50	1,64	14,95	2,83
Crédito y seguros	42,90	7,40	47,20	8,04	6,09	1,19	34,70	6,14
Alquiler inmobiliario	9,54	1,84	58,99	9,72	3,54	0,70	—	—
Otros servicios para la venta	25,91	4,72	48,00	8,16	32,40	5,77	— 4,90	— 1,00
Enseñanza y sanidad	11,79	2,25	40,53	7,04	12,70	2,42	— 0,81	— 0,16
Otros servicios	30,42	5,46	49,20	8,33	41,03	7,12	— 7,52	— 1,55
Servicio doméstico	35,35	6,24	45,98	7,86	— 2,97	— 0,60	39,49	6,88
Servicios públicos	34,00	6,03	37,32	6,55	34,86	6,16	— 0,64	— 0,13

SEGUNDA PARTE: ANALISIS DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

1. Análisis sectorial

LOS SECTORES PRODUCTIVOS ESPAÑOLES ANTE EL RETO COMUNITARIO DE LOS AÑOS NOVENTA

Juan VELARDE FUERTES

I. DE NACION A MIEMBRO DE LA COMUNIDAD 58
II. LA DIFICIL CONVERGENCIA 59
III. LAS DIEZ CARACTERISTICAS AGRARIAS 60
IV. LA INDUSTRIA: AUGE Y TRANSFORMACION 63
1. Crisis y problemas de reconversión industrial 64
2. La competitividad del comercio internacional industrial español 65
3. Seis choques que amenazan a la industria 66
4. Especial consideración de un posible choque energético 68
5. Los problemas del PEN 69
V. LOS SERVICIOS Y EL BIENESTAR 72
1. Los subsectores terciarios 73
2. El caso especial del turismo y su posible crisis 74
VI. EXIGENCIA COMUNITARIA 76

I. DE NACION A MIEMBRO DE LA COMUNIDAD

DEL mismo modo que, a finales del siglo XVIII, España pasó, como señala el título de un ensayo del profesor Prados de la Escosura (1988), de tener una economía imperial a tener sólo una economía nacional, ahora da el salto desde esa economía nacional a una comunitaria.

Los primeros pasos de la nueva orientación aparecieron con el viraje aperturista de 1959, comúnmente conocido con el nombre de Plan de Estabilización. Con él, los dados rodaron sobre la mesa y señalaron que sólo se trataba de una cuestión de tiempo el que España ingresase en la OTAN y se integrase en la economía comunitaria europea. Nuestra patria pasaría a no tener sentido si se marginaba de ambas opciones. Pero para escuchar los acordes de la sinfonía comunitaria resultó preciso antes afinar los instrumentos. Cuatro fueron los pasos esenciales dados en este sentido. En primer lugar, el desarrollo del mensaje del citado Plan de Estabilización de 1959. El segundo paso fue el Acuerdo Preferencial de 1970. El tercero, el Pacto de la Moncloa de 1977, que permitió pensar en dar el último de ellos, con las negociaciones que condujeron a nuestra inclusión como miembro de pleno derecho de la Comunidad Económica Europea. Desde el 1 de marzo de 1986, así ha sucedido. El ingreso de la peseta en el Sistema Monetario Europeo (SME), en junio de 1989, ha concluido por encajarlo todo, así como nuestra participación cada vez más intensa como miembro efectivo de la OTAN y de la Unión Europea Occidental.

La década de los noventa contempla, además, dentro del panorama comunitario europeo, una situación especialmente interesante porque, de acuerdo con el viejo mensaje de Hallstein, la CE ha superado, prácticamente, su primera etapa: la de la unión aduanera. Quedan ahora los problemas inherentes a las dos que vienen a continuación: la unión económica y la unión política. La década presente va a ser decisiva en este sentido. De aquí que convenga observar si España está preparada para seguir adelante y beneficiarse de un doble y esencial cambio estructural que ha ocurrido en el ámbito comunitario.

El primero procede de un viejo planteamiento doctrinal que, en pugna violenta con el nacionalsocialismo, surgió alrededor del denominado Círculo de Friburgo, encabezado por las aportaciones de Franz Böhm, Walter Eucken y Hans Grossmann-Doerth (1937), sin olvidar las del valeroso Adolf Lampe que, más adelante, tras ser formuladas de modo preciso por Eucken (1943), acabaron enlazándose con las de Alfred Möller-Armack, Wilhelm Röpke (1979) y Alexander Rüstow (1957) hasta constituir la osamenta básica de la economía social de mercado, en la que se basó el proceso de recuperación, primero, y de fuerte expansión, después, de la República Federal Alemana tras la catástrofe experimentada por el III Reich en la segunda guerra mundial. Como señala Alfred Schüller (1991), este modelo se basa en la *«primacía de la política monetaria:* deben evitarse, mediante la creación de un mecanismo regulador que asegure el valor del dinero y la estabilidad monetaria, las distorsiones de los precios de mercado y la inflación y deflación, que suponen una amenaza para todo el ordenamiento económico».

El segundo es también decisivo. Herman Giersch, el economista alemán que popularizó la expresión de *«euroesclerosis»,* en su conversión hacia el *«europti-*

mismo», diría en este sentido: «Al crear un amplio mercado, 1992 proporcionará a Europa la oportunidad de superar sus problemas estructurales».

II. LA DIFICIL CONVERGENCIA

Aprovechar ambas posibilidades constituye nuestra gran tarea histórica. Sin embargo, es evidente que ésta va a ser, a la par, extraordinariamente atrayente y no menos extraordinariamente difícil. Ambas cosas quedan patentes incluso con el siguiente cálculo en exceso favorable para nosotros por referirse no sólo a España, sino a Irlanda, Grecia y Portugal. Como señala el profesor Fuentes Quintana (1992), las diferencias que separan el nivel del PIB por habitante de España y el PIB medio de la Comunidad Europea «son hoy importantes. Esas diferencias nos recuerdan que España es hoy un país europeo *de iure,* pero no es un país europeo *de facto,* pues nuestro PIB por habitante se sitúa en el 75,3 por 100 del PIB medio comunitario».

Por otro lado Juan Pérez-Campanero (1992), basándose en una investigación de Paul de Grauwe y Daniel Gros (1991), nos ha señalado, a través de un indicador sintético de la posición económica del país llamado *indicador UEM,* cuya desviación típica entre países comunitarios constituiría un *indicador de divergencia,* dónde se encuentra realmente España en el espacio y en el tiempo.

El indicador se confecciona con cinco sumandos: la inflación medida por el IPC; el déficit público en relación con el PIB; la tasa porcentual de desempleo; el superávit del sector público preciso para que, en diez años, la deuda pública en relación con el PIB caiga hasta la media comunitaria, calculada aproximadamente como la décima parte de la diferencia entre la relación de la deuda pública con el PIB de cada país y la relación media comunitaria; finalmente, la relación entre el déficit por cuenta corriente y el PIB.

CUADRO N.° 1

INDICADOR UEM (DE GRAUWE Y GROS)

PAISES	*1983*	*1987*	*1989*	*1991*
Francia	19,6	13,4	12,1	11,5
Alemania	10,8	3,2	2,3	12,9
Holanda	19,6	16,4	14,3	13,2
Dinamarca	28,2	11,0	15,1	13,8
Reino Unido	19,2	19,1	16,6	14,5
Portugal	51,5	25,2	23,3	25,4
Bélgica	37,3	26,3	24,6	25,6
España	34,9	27,8	27,8	26,4
Irlanda	47,7	34,4	27,4	27,1
Italia	36,2	29,8	32,3	32,1
Grecia	38,5	39,6	48,0	53,2
CE	31,2	22,4	22,2	23,2

Ordenando los países de menor a mayor *indicador UEM* en 1991, se ha construido el cuadro número 1, en el que se elimina a Luxemburgo.

Según el referido trabajo de Pérez-Campanero, «hay un primer grupo de países relativamente sólidos, entre los que se encuentran Alemania, Francia, Dinamarca y Holanda». Quedarían «en el siguiente nivel», Portugal y el Reino Unido, «al que seguiría otro grupo de países como Bélgica, España e Irlanda». Las cifras más altas corresponden a Italia y, sobre todo, a Grecia, añadiéndose que, como la desviación *standard* pasa a 9,9, frente al 11,6 de 1989, «parece avanzarse algo en la dirección de mayor convergencia».

Lo dicho nos obliga a plantear como cuestión crucial y básica la de la convergencia de nuestra economía con la comunitaria. Si no tenemos cabal idea de que sin este acercamiento no son posibles pasos hacia adelante, no será siquiera imaginable que se produzca el aprovechamiento en favor de España de las dos ventajas estructurales comunitarias antes señaladas. En cambio, sería posible un rápido desarrollo económico español si acertásemos a situarnos de modo tal que fuésemos impulsados, de modo automático, por ese nuevo planteamiento estructural comunitario.

Tal convergencia de España con la CE exige un amplio conjunto de condiciones generales del sistema económico. Estas condiciones no son exclusivamente monetarias y financieras, sino que afectan también a los sectores productivos, incluyendo en éstos una visión que complete los enfoques macroeconómicos. Conviene observar que este planteamiento requiere, también, tener en cuenta las interdependencias entre estos sectores, y la discusión de si el conjunto de medidas comunitarias que se van a adoptar a lo largo de la década

final del siglo XX va a ser, o no, de posible asimilación por nuestra economía. Sólo de una observación simultánea de todo esto en relación con la convergencia se derivará la orientación adecuada que conviene dar a nuestra política económica. Como lo corriente son los estudios monetarios y financieros, conviene comenzar a plantear de qué manera se presentan, ante el reto comunitario, las principales actividades productivas españolas, incluyendo, si es posible, alguna reflexión basada en planteamientos *micro*. Esto exige comenzar a repasar con algún cuidado los problemas más acuciantes de los tres grandes sectores —el agrícola o primario, el secundario o industrial, y el terciario o de los servicios— en que podemos dividir, esencialmente, a la economía. Al ofrecerse ese esquema productivo, con facilidad se desprenderán las reformas precisas para impulsar el paso definitivo de España al ámbito comunitario de un modo tal que perciba un máximo de ventajas por ello. En lo que sigue, que es un simple esquema previo, no se contiene estudio especial alguno sobre la construcción, cuestión en la que comparto totalmente los puntos de vista que en este mismo volumen expone Carreras Yáñez.

III. LAS DIEZ CARACTERISTICAS AGRARIAS

Comencemos por nuestra actividad rural. Diez características esenciales se perciben de inmediato en ella, proporcionándole su singularidad. La primera podríamos enunciarla con el epígrafe de *la caída de los valores relativos agrícolas*. En 1991, según el avance de la Contabilidad Nacional para 1990 elaborado por el INE, el sector representaba un poco más del 5 por 100 de nuestro producto interior bruto (PIB). En el mismo avance para 1991, ya no llega a ese 5 por 100. Además, este porcentaje, por ser el mínimo de nuestra historia, marca una tendencia decreciente que, muy probablemente, va a continuar. También muestra una *fuerte caída la población activa agraria,* que si en 1900 era el 66 por 100 de la población activa total, en 1990 ya sólo significaba el 11 por 100. Esto supone pasar de 4,6 millones de personas en la población activa agraria a sólo 1,6 millones en el cuarto trimestre de 1990. Hasta 1950, el descenso de la población activa agraria había sido pequeñísimo en su porcentaje. En ese medio siglo, éste se había visto rebajado en sólo 11 puntos porcentuales. En los cuarenta años que siguen, se disminuyen 38 puntos porcentuales más. Todo ello muestra una alteración esencial en la función de oferta agrícola que ha de profundizarse aún bastante más. Escudero Zamora (1985) consideraba que el excedente de mano de obra agraria en 1984 podía situarse en unos 300.000 activos. Sin embargo, de 1984 a 1990 se han perdido, con ventaja para la productividad, alrededor de 500.000 activos agrarios. Da la impresión de que la estimación de Escudero Zamora ha sido por defecto y que incluso ahora es posible esperar, a pesar de la rapidísima caída de nuestra población agraria —la mayor, históricamente, de Europa—, que ésta se profundice más aún, con lo que las alteraciones en la función de producción en el campo español, que ya se han producido con mucha hondura, se incrementarán más todavía.

Pero la segunda característica, sin la que lo anterior resulta peligrosamente engañoso, es que existe un *crecimiento en valores absolutos del conjunto de las cosechas*. Desde 1901 a 1990, con todas las limitaciones que se quieran, he calculado en un 55 por 100 el crecimiento, en pesetas constantes, del valor total de aquéllas. En magnitudes físicas, esa situación también se comprueba de 1900 a 1990. En trigo se pasa de 2,7 millones de toneladas a 4,8 millones; en cebada, de 1,2 millones a 9,4 millones; en maíz, de 0,7 millones a 3,1 millones; en patatas, de 2,3 millones (en 1902) a 5,4; en remolacha azucarera, de 0,7 millones a 7,2; en cítricos, de menos de 1 millón a 4,7; en mosto, de 22,6 millones de hectólitros a 42,5; en aceite de oliva, de 0,1 millones de toneladas a 0,6 millones.

Para entender del todo este auge productivo en cosechas y en rendimientos de éstas, posiblemente convenga eliminar las consecuencias de la colosal recolección de 1988, así como las bastante malas de 1989 y 1990. De ahí que quizá sea preferible calcular en miles de millones de pesetas de 1930 lo que significan las principales recolecciones españolas, comparando las cifras de 1930 —momento típico de nuestra agricultura tradicional— con las de 1985. Existe, como era de esperar, una baja (al descender de 0,5 miles de millones de pesetas a 0,2) en las leguminosas, que se comportan en nuestra dieta como típicos bienes inferiores. Existe un mantenimiento del valor de la oferta de productos de la vid, aunque suba vertiginosamente el número de hectolitros de vino: de 19 millones en 1930 a 32 en 1985. Los cereales experimentan una cierta subida: de 3,4 miles de millones de pesetas en 1930 a 4,3 en 1985, pero en ellos destaca lo sucedido

con la cebada. El tradicional cereal rey, el trigo, pasó de 2,7 millones de toneladas en 1900 a 5,3 en 1985, pero aun así el cetro le fue arrebatado por la cebada, que saltó de 1,2 millones de toneladas en 1900 a 10,7 en 1985, a causa de su papel en los piensos. También es espectacular la subida del maíz: de 0,7 millones de toneladas en 1900 a 3,5 en 1985.

Otro sector que aumentó su valor añadido generado fue el *olivar,* que pasó de 0,2 a 0,5 miles de millones de pesetas de 1930 entre 1930 y 1985. Los saltos espectaculares se producen, como era de esperar, en hortalizas —entre ambas fechas, su valor pasa de 0,2 a 2,4 miles de millones de pesetas en 1930—; frutas, que pasan de 0,3 a 3,2 miles de millones de pesetas en 1930, y la renta de la ganadería —que encubre producciones crecientes de carne, leche y huevos—, que salta en el período de 2,3 miles de millones de pesetas de 1930 a 8,4. Por supuesto, la pesca no es una excepción, pues la desembarcada pasa de 0,1 millones de toneladas en 1908 a 1,0 en 1990.

También es necesario añadir, como tercera característica, *la notable importancia espacial* que la producción rural tiene en España. Si nos basamos en la estimación del Servicio de Estudios del Banco Bilbao Vizcaya (1990) —aún no se ha publicado otro más reciente, pero, aunque esté a punto de aparecer, no merece la pena esperar, porque las diferencias no van a ser muy importantes—, nos encontramos con que, para 1987, la España que tiene un porcentaje en la población activa dedicada a la agricultura y silvicultura igual o superior al doble de la media nacional ocupa 323.951 kilómetros cuadrados, o sea, el 64,2 por 100 de la superficie nacional, en la que vive un total de 9.980.880 habitantes, el 25,7 por 100 de los de toda España. Si agregamos la España que tiene igual o superior porcentaje en la población activa agrícola que la media nacional, pero que no alcanza el doble, observamos que, en total, con igual o superior porcentaje que la media española, están 399.755 kilómetros cuadrados, lo que significa el 79,2 por 100 de la superficie nacional, en la que viven 16.874.972 habitantes o, lo que es equivalente, el 43,5 por 100 de la población española. El primer conjunto, el más fuertemente agrario, abarca todo el interior de España —o sea, las provincias no marítimas, sin incluir a Alava ni a Sevilla—, salvo los islotes de Madrid, Valladolid, Zaragoza, Orense y Navarra. Además se asoma al Cantábrico por Lugo y al Mediterráneo por Granada, Almería y Murcia. El conjunto más amplio aumenta al interior con Pontevedra y Orense en Galicia; Navarra, en la conexión entre el Valle del Ebro y la Cornisa Cantábrica; Castellón, en la costa valenciana, y Huelva, Sevilla y Cádiz en el valle bajo del Guadalquivir. El primer grupo, en relación con el sector primario, produce 944.776 millones de pesetas, o sea, el 52,6 por 100 del valor añadido bruto (VAB) agrícola de la nación; el segundo produce 1.317.171 millones, o sea, el 73,4 por 100 de la producción agraria nacional.

Tanto esta tercera como la segunda circunstancia evidencian que demasiada producción física, demasiadas personas y demasiados ámbitos geográficos están relacionados con la agricultura como para que no merezca la pena, a pesar de ese porcentaje descendente en el conjunto de nuestro PIB y en el monto de nuestra población activa, detenerse a escudriñar otras características que se relacionan, evidentemente, con las consecuencias que pueden desencadenarse como resultado de la integración comunitaria en la década actual.

La cuarta de tales características procede de la observación de *la tierra cultivada.* Entre 1962 y 1982, ésta se redujo en 1.300.000 hectáreas, abarcando únicamente 18.117.731 hectáreas y, a la par que desaparece el 20 por 100 de las explotaciones agrarias —unas 560.000—, aumenta en un millón de hectáreas la tierra cultivada en regadíos, y últimamente se observa un fuerte incremento de la tierra regada por aspersión. En 1978, esta técnica afectaba a 406.000 hectáreas; en 1984, a 655.000.

La quinta característica deriva de la observación de cómo el examen de los tres censos agrarios de 1962, 1972 y 1982, así como de los trabajos de José Manuel Naredo (1974) y del IRYDA (1974), permite asegurar que, aunque con lentitud, en la agricultura española han comenzado a aparecer *economías de escala,* muy en especial en los cereales de invierno. Por eso, la disminución en el número de las explotaciones agrícolas ya registrada afecta, en general, a las fincas más pequeñas. El examen de las dimensiones de las fincas en las tierras no labradas, más otra serie de índices, muestran que este proceso de fincas medias más grandes y más capitalizadas se generaliza. Con todas las limitaciones que se quieran, la parcela media española tenía, en 1962, 1,1 hectáreas, y en 1982, 2,2 hectáreas. Las fincas de 1.000 hectáreas y más, que en 1962 suponían el 21,9 por 100 de la superficie agrícola española, en 1982 significaban el 27,0 por 100 de esa

superficie, mientras que las de menos de 50 hectáreas, que abarcaban el 38,3 por 100 de la superficie en 1962, descienden al 33,9 por 100 en 1972 y al 28,5 por 100 en 1982.

Naturalmente, toda esta nueva realidad de los factores productivos que se acaba de exponer —menor población activa, fincas más grandes y trabajadas de manera más intensiva— supone una *sustitución de trabajo y tierra por energía y equipo capital* para poder, como se ha señalado que ha sucedido, incrementar la producción física rural. Tal sexta característica se comprueba con toda claridad. Entre 1964 y 1984, dando 100 al índice de 1964, el de número de tractores pasa a 470; el de caballos de estos tractores a 646, con lo que se evidencia que éstos son cada vez más potentes y, por tanto, más demandantes de energía; el de cosechadoras de cereales, a 506; el de caballos de estas cosechadoras, a 915; el consumo de energía a precios constantes, en millones de pesetas de 1970, salta entre 1964 y 1985 de 4.321 a 15.575. El mismo cambio se observaría si se tuviesen en cuenta los gastos en conservación de maquinaria, o lo que significan los motores fijos, el consumo de fertilizantes por hectárea de superficie fertilizable —esto es, superficie cultivada menos barbecho más prados naturales—, o el gasto en tratamientos zoosanitarios y fitosanitarios.

Inmediatamente conviene añadir, porque es en un todo paralela a la anterior, la séptima característica: la *honda transformación de la ganadería.* La vieja profecía de Flores de Lemus de que se produciría una conversión de cereales y leguminosas de consumo humano en productos proteínicos, fue matizada por Enrique Barón (1971) en el sentido de que progresaría más aquella ganadería en la que fuese técnicamente más fácil la sustitución de mano de obra por capital y energía. Además, dentro del conjunto ganadero, como era de esperar, la energía más cara, la animal, retrocede ante la energía fósil de los hidrocarburos o ante la renovable, la hidroeléctrica. Efectivamente, comparando las cifras de 1930 y 1985, desciende el censo ganadero decisivamente en los apartados caballar, mular y asnal, eliminados por otro tipo de energía, así como en ganado ovino y caprino, que exigen una gran cantidad de horas de pastoreo. El ganado vacuno tiene un ascenso moderado, mientras que es espectacular, de acuerdo con la tesis de Barón, la subida en ganado porcino y en aves ponedoras y para carne. La crisis que, en la Cuenca del Duero y en Galicia, amenaza a estas ganaderías se debe a que las instalaciones no juegan a fondo —como es lo normal, por otra parte, en cualquier sector industrial— con las economías de escala y con otras tecnologías que convierten a estas ganaderías, para horror de Patricia Highsmith y para ventaja de los consumidores, en actividades prácticamente fabriles.

La octava característica se pone de manifiesto cuando se observan las tablas *input-output* españolas desde la de 1958 a la de 1980, en forma, como era de esperar, de *una dependencia externa creciente de la agricultura,* lo que obliga a hablar de una transformación intensa del aparato productivo agrario. En 1958, los insumos intermedios utilizados por el sector primario español procedían en un 63,3 por 100 del propio sector primario. Era una agricultura tradicional muy cerrada, basada en un enorme porcentaje de reempleos procedentes de los propios procesos biológicos naturales: alimentación de los medios de tracción, fertilización, siembra, alimentación del ganado productor de proteínas. En 1980, ese porcentaje disminuía al 33,2 por 100. En cambio, el conjunto de los insumos industriales en la agricultura, que suponía el 21,3 por 100 en 1958, pasa al 51,9 por 100 en 1980. A través de los insumos más altos de cada sector, en la tabla de 1954 y, en menor grado, en la de 1958, aparecían en España muy nítidas dos estructuras productivas absolutamente desligadas: la agrícola y la de la industria y los servicios, estando ambas profundamente trabadas en su interior respectivo. A partir de 1958, esta escisión comienza a cerrarse, y en 1980 no es posible observarla con alguna nitidez. Los reempleos pierden importancia, mientras la ganan los insumos que proceden de otros sectores. Lo mismo sucede por lo que se refiere a la utilización alimentaria final. La tabla de 1958 indica que el 47 por 100 procede de *productos agrarios* y el 53 por 100 de *industrias alimentarias;* en 1980, el 25,8 por 100 viene de *productos agrarios* y el 74,2 por 100 de las *industrias alimentarias.* El examen de las tablas de 1962 en adelante —que es donde se puede efectuar— muestra que algo paralelo sucede en cuanto al destino de la producción del sector primario español: a *consumo final* va el 48,5 por 100 en 1962 y el 28,0 por 100 en 1980; a *demandas intermedias* pasa, pues, el 51,5 por 100 en 1962 y el 72,0 por 100 en 1980.

La novena característica queda determinada por la que bien merece el nombre de *penosa financiación de este sector.* Un esfuerzo de transformación tan

formidable se ha verificado con una ayuda muy escasa del mercado, del sistema crediticio y del sector público. Casi habría que decir que, una vez más, se ha demostrado que la llamada rutina del campesino español es una pura leyenda. Cuando éste se ha visto acuciado a alterar sus estructuras productivas, lo ha hecho sin vacilar y con muchísimos menos aspavientos que los producidos en la industria y los servicios. Por supuesto que lo ha hecho, en muchas ocasiones, a costa de su propio bienestar. Una minuciosa investigación de Carlos San Juan (1984) nos muestra, al comparar la producción real agraria a precios corrientes de los productos del campo y la producción valorada a los precios de toda la economía, que hay salida de recursos de la agricultura de 1955 a 1956; entradas, de 1957 a 1966, y de nuevo salidas, y de forma creciente, de 1967 a 1980. Todos los estudios realizados parecen aludir a una notable falta de control, por parte de los empresarios agrícolas, de los canales de comercialización. La ruina de muchas ilusiones en el terreno del cooperativismo agrario, y la potencia de los que venden al campo y de los que compran los productos de éste se hallan detrás de esta situación.

Las cosas no han ido, de momento, peor porque existe una mejoría en la significación del crédito agrícola y, sobre todo, porque existe, como décima y final, una característica bien clara de nuestra actual economía agrícola, en forma de *acción comunitaria en precios y en ayudas directas* en favor de nuestra economía agraria, desarrollada en el marco de la llamada política agrícola común (PAC). Es muy importante, pues, la acción comunitaria del FEOGA, que llega a través del FORPPA, que en 1990, gracias a sus diversas líneas de actuación, supuso un volumen de pagos de 312 miles de millones de pesetas. Mas he aquí que en estos momentos se ha planteado un cambio, tanto por presiones exteriores —a causa de la curiosa asociación entre Estados Unidos y muchos países en vías de desarrollo que ansían penetrar en la protegida fortaleza europea— como por exigencias de los propios países comunitarios, irritados por el coste que significa subvencionar montañas de productos agropecuarios que, por cierto, son además invendibles en el comercio internacional, a no ser que se pongan en marcha las cuantiosas restituciones administradas por FEOGA. Esta alteración de la citada PAC puede coincidir, en la década de los noventa, con el fin del período transitorio para la integración de la agricultura española en ella, dejando a un lado —aunque conviene, por sus repercusiones, tenerla siempre muy presente— la situación de Canarias, donde no se aplica aquélla, aunque pueden existir acciones estructurales sobre la agricultura insular. Los productos canarios llegan a los mercados comunitarios dentro del marco de contingentes por productos.

Por ahora, la estimación de Daniel Pagés i Raventós (1977) señala que, por agricultor activo, como media, en 1987, en la CE, se recibieron 2.439 ecus, y en todos los miembros del Norte de la Comunidad —o sea, todos, salvo Portugal, España, Italia y Grecia— la cifra mínima recibida fue de 1.326 ecus. Como la de España fue de 397 ecus, parece que nuestras percepciones son muy reducidas. Esto puede ser un preludio peligroso, que ya se contenía en las profecías de Carlos Tió (1986), en un ensayo que, asombrosamente, quedó casi ignorado. Considera Tió, y con él coincide Rodríguez Alcaide (1969), que la reorganización productiva de nuestra agricultura como consecuencia de la integración comunitaria deberá ser muy intensa, probablemente más fuerte y profunda que la que siguió a la liquidación, a finales de los años cincuenta, de la agricultura tradicional. Para eso se precisa de una importante ayuda; por ejemplo, en obras de infraestructura, en la creación de eficaces redes crediticias y de distribución de los productos agrícolas hacia los mercados adecuados, de mecanismos de comunicaciones y, en general, de lo propio de una nación tecnológicamente adelantada. De lo contrario, señala Tió (1989) en otro ensayo, «la liberalización, más que integrarnos en Europa, nos retrotraerá al siglo XVIII: no será posible atravesar Sierra Morena, y será necesario volver a plantear una colonización interior».

IV. LA INDUSTRIA: AUGE Y TRANSFORMACION

El segundo gran bloque de nuestras preocupaciones sobre el futuro, en esta década final del siglo XX, se relaciona con la industria. Aparentemente, tendríamos que indicar que sus perspectivas no pueden ser más favorables. Como dice Juan A. Vázquez (1990), «la industrialización pendiente, y en buena medida frustrada, tuvo al fin su cita aplazada con la historia española en los años sesenta. Los intentos y los logros industrializadores que arrancan del siglo XIX y van desgranándose en una prolongada y dificultosa travesía, acaban por germinar, por materializarse en importante escala,

traspasado el ecuador del presente siglo. En no más de dos décadas, la industrialización de España avanza aceleradamente, se consolida y se difunde; la industria adquiere un protagonismo que la lleva a convertirse en motor del despegue económico español y en actor singular de transformaciones radicales que modifican el paisaje agrario dominante hasta entonces en la escena económica del país».

Las cifras dan la razón a este juicio del profesor Vázquez. Medido este progreso por el índice de producción industrial (IPI) del INE, para 1929-1931 = 100, en 1940 el IPI era de 103; en 1950, de 152 y en 1960 de 321, pero en 1970 era de 974, y en 1974 de 1.408.

Este avance vertiginoso coexistió con una profunda transformación relativa de los diversos sectores productivos que existen dentro de nuestra industria. Según la estimación de Albert Carreras (1989), las industrias *alimentarias, bebidas y tabaco,* que en 1990 significaban el 40 por 100 del valor añadido industrial español, en 1975 suponían sólo el 13 por 100. Otra caída porcentual importante fue la de las industrias textiles, del cuero, calzado y confección, que representaban el 30 por 100 del valor añadido industrial en 1900, y que en 1975 suponían sólo el 15 por 100. En cambio, el conjunto de las industrias químicas, del cemento y de otros materiales de construcción pasa, entre las mismas fechas, del 10 al 19 por 100. También de cierta importancia es el progreso de las industrias del papel, la madera y conexas, que avanzan del 12 al 16 por 100 del valor añadido industrial. Pero el impulso más fuerte procede de la *siderurgia, metalurgia e industrias de transformados metálicos,* que pasan del 8 por 100 en 1900 al 37 por 100 en 1975.

1. Crisis y problemas de reconversión industrial

Sin embargo, este sector industrial pasó con muchas dificultades la dura prueba de la crisis económica de la transición. Demostró que precisaba una reestructuración muy a fondo, como resultado de la caída en el crecimiento de las tasas de desarrollo industrial. Las tasas de crecimiento respecto al año anterior, a precios constantes del año precedente, que fueron del 13,5 y del 10,4 por 100, respectivamente, para 1972 y 1973, descienden a sólo el 4,9 por 100 en 1974, y desde 1978 a 1985 oscilan estos incrementos entre el −1,2 por 100 de 1982 y el 2,1 por 100 de 1985.

El ajuste o reconversión se manifiesta a través de: 1) *una drástica reducción del empleo;* 2) *una moderación en los incrementos de los costes laborales;* 3) *una incorporación de mejoras técnicas que pronto se canalizan a través de un fuerte incremento de la inversión;* 4) *un saneamiento financiero presidido por una disminución del endeudamiento externo,* y 5) *un conjunto de decisiones en favor de los sectores más afectados,* que casi tendríamos que decir que son todos, salvo la energía, la maquinaria de oficina y la industria alimentaria. Este último sector, como comentaron Julio Segura y F. Restoy (1986), se había convertido en 1980, en relación a la cuantía de la demanda, en el que presentaba mayores efectos totales de arrastre e impulso de la economía en su conjunto. La crisis se cebó en especial en los subsectores de demanda débil que, esencialmente, están constituidos, de acuerdo con Rafael Myro (1988), por *industrias metálicas básicas, productos metálicos, productos de minerales no metálicos, textil, calzado y vestido,* y *madera y otras manufacturas.* Vázquez (1990) añade *construcción naval,* que tanto Myro como la OCDE engloban entre los sectores de demanda media. Se transforma así profundamente la estructura de nuestra producción industrial, ya que, de acuerdo con un trabajo del Ministerio de Industria y Energía (1987), la participación de tales sectores de demanda débil en el conjunto de la producción industrial cae del 39,8 por 100 en 1970 al 32,9 por 100 en 1985, lo que significa que el peso de los de demanda media sube, entre las mismas fechas, del 49,0 al 53,2 por 100, así como el de los de demanda fuerte, que pasa del 11,2 al 13,9 por 100. Sin embargo, adelantando acontecimientos, esa estructura productiva no es análoga a la de la CE-10 —o sea, menos España y Portugal—, que ya en 1981 mostraba una demanda fuerte correspondiente al 23,8 por 100, una demanda media del 40,7 por 100 y una débil del 35,5 por 100.

La crisis, pues, afectó, a través de estos sectores de demanda débil, a la cornisa cantábrica, donde se habían localizado preponderantemente, mientras que el resto se orienta hacia el arco del Mediterráneo, o hacia el valle del Ebro, que se convierten así en los ejes esenciales de nuestra nueva industrialización. Se observa también algo que tendrá, en los años siguientes, profundas consecuencias. El saldo comercial exterior de todos los sectores de demanda fuerte es negativo, y su conjunto, en miles de millones de pesetas corrientes, se multiplica por 7,8 en el período 1970-

1980, mientras que los de demanda media presentan en 1980 más de 513,1 miles de millones de pesetas de superávit, sobre todo a causa de la exportación de automóviles y de productos de refino del petróleo, habiendo tenido en 1970 un déficit de 22,4 miles de millones. Por su parte, los de demanda débil, que también tenían en 1970 un déficit de 13,1 miles de millones de pesetas, pasan en 1980 a un superávit de 847,6 miles de millones de pesetas, a causa, sobre todo, de los saldos positivos de la siderurgia y del calzado y vestido.

2. La competitividad del comercio internacional industrial español

Todo este panorama provocará una profunda reconversión de nuestras exportaciones que, de 1954 a 1988, han experimentado un fortísimo incremento, cifrado, en pesetas constantes, en un 2.885 por 100. Si jugamos con las cifras, aún provisionales, de 1989, observamos que, de 1967 a 1989, el conjunto de *alimentos, bebidas y tabaco,* y de *primeras materias, excepto combustibles y lubricantes* —que eran las exportaciones tradicionales españolas— pasó del 50,08 por 100 a sólo el 19,79 por 100, mientras que las *manufacturas* y la *maquinaria y material de transporte* saltan del 37,83 al 65,93 por 100, con lo que se convierten en la pieza más robusta de nuestro comercio exterior.

El ámbito donde se venden nuestros productos es bien conocido. En 1989, el 81 por 100 de las exportaciones va a la OCDE y el 67 por 100 a la CE. Como éste es el de liberalización más rápida, conviene anotar que un 50 por 100 de ese porcentaje se dedica a *comercio interindustrial,* a aquellos sectores en los que tenemos ventajas comparativas. En vanguardia exportadora se encuentran, por este orden, *productos textiles y del cuero y calzado, minerales no metálicos, energía, equipo de transporte* y, finalmente, *productos de papel e imprenta.* La otra mitad *es comercio intraindustrial,* esto es, de productos dentro del mismo sector para aprovechar las economías de alcance y segmentación, que se producen cuando el coste de la producción compartida es menor que el de la producción separada. Se trata de un comercio que está creciendo con mucha rapidez, que está vinculado a la aparición del fenómeno transnacional y que, sin ir más lejos, tiene un papel creciente en nuestras exportaciones relacionadas con la industria del automóvil.

La cuestión inmediata es si, de todo esto, se desprende alguna pista *sobre la existencia, o no, de una industria competitiva entre nosotros.* El índice más claro de competitividad se encuentra, como es natural, en si es posible, de manera sostenida, mantener una producción industrial alta. Rafael Myro (1991) ha estudiado esta cuestión para nuestra industria en el período que va de 1966 a 1988. Ha encontrado que el valor añadido bruto de la industria española había crecido a lo largo de esos años un 67 por 100 más que el del grupo CE-7, constituido por Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Italia y Gran Bretaña, o, lo que es igual, España en 1966 representaba el 4,6 por 100 de ese conjunto, y un 7,7 por 100 en 1988.

El segundo criterio aplicable a la competitividad, que, como señaló Hollis Chenery (1986), se relaciona con el anterior en el largo plazo, es el del crecimiento relativo de las exportaciones. En el mencionado período 1966-1988, «el peso de sus exportaciones en las de la OCDE se multiplicó por 2,87, medido en dólares corrientes. Y en relación a las de la CE, por un valor aún mayor, de 3,45» (Myro, 1991). Lo preocupante es que a partir de 1985, cuando se inicia la recuperación de nuestra economía y cuando, además, pasamos a integrarnos en la CE, la participación de las exportaciones en la OCDE apenas sube, grave situación porque la apreciación de la peseta respecto al dólar empuja las cifras en esta moneda hacia arriba y respecto a la CE su peso aún es más feble, aunque la depreciación de la peseta frente al ecu puede aquí explicar mejor las cosas.

El tercer indicador de competitividad es la conducta del saldo de la balanza comercial. Si comparamos 1988 con 1966, la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones ha mejorado, pasando de un 35,1 a un 62,4 por 100. Pero conviene tener en cuenta que hasta 1985 esa mejoría era del 121,2 por 100, y que, desde entonces, ha empeorado, como se ve, rápidamente. El motivo fue doble. Un trabajo de J. Gual, X. Martínez Giralt y J. Vives (1990) muestra que esto se debe a la preferencia que tiene la población por bienes de importación, pero un estudio de A. González Romero y Rafael Myro (1989) lo explica por la intensa renovación de la inversión. A eso se ha unido la débil respuesta de nuestra exportación, que para el profesor Myro se inscribe en una tendencia de continua desaceleración desde 1966, lo que parece mostrar que han surgido entre nosotros evidentes debilidades competitivas.

La producción, pues, por su

lado, muestra fortaleza competitiva, mientras los saldos comerciales evidencian, por el suyo, debilidad. Para dilucidar la situación, estaremos siempre tentados a considerar que nuestros costes laborales nominales unitarios respecto al grupo CE eran, en 1970, de un 72,6 por 100, aunque empeoran en la primera etapa de la transición y mejoran tras el Pacto de La Moncloa, hasta ser de nuevo el 72,6 por 100 en 1988. Pero, como observan A. Bergés y R. Pérez Simarro (1985), esto puede compensarse por el mayor coste del capital en España. De ahí que sea un mejor criterio observar la evolución de la productividad del trabajo respecto a la CE-7. En el período 1966-1988, ésta no ha cesado de aumentar: del 57,3 por 100 de 1966 al 92,0 por 100 de 1988 (Myro, 1991). La carrera es importante, pero el triunfo aún no se ha conseguido, pues nuestra productividad está por debajo de esa media. Lo que es evidente es que así tenemos bien visibles las consecuencias de la fuerte mejora en la inversión y que, como señalan José Antonio Martínez Serrano y A. Sanchís Llopis (1990), esto se ha acompañado de reorganizaciones empresariales y de introducción de nuevos productos de mucho calado. Finalmente, todo esto se amplía con una masiva adquisición de tecnología del exterior, siguiendo una especie de característica estructural de nuestra industria muy bien estudiada por José Molero, Mikel Buesa y J. Fernández (1990).

3. Seis choques que amenazan a la industria

Todo este panorama exportador se ha expuesto con algún detenimiento porque así se ha de hacer frente a un notable incremento de importaciones provocado, de consuno, por el impulso que se desea tenga el PIB español, para acercarse al comunitario, y por la eliminación de barreras protectoras. Además, se han eliminado apoyos a la exportación prohibidos por la Comunidad. Este esfuerzo exportador que ha de desarrollar nuestra industria se ha de producir mientras ésta experimenta y supera —porque en otro caso la catástrofe económica es segura— *seis choques importantes.*

CUADRO N.° 2

ESPECIALIZACION INDUSTRIAL

	CE	*CE-10*	*Espana*	*MINER España*
Sectores de demanda débil	30	35	41	33
Sectores de demanda moderada	47	41	41	53
Sectores de demanda fuerte	23	24	18	14

El primero se deriva de la *desaparición de barreras de todo tipo en el mercado comunitario.* Alistair Smith y Anthony Venables (1988) estimaron que, como consecuencia de este choque, puede desaparecer el 40 por 100 de la industria europea. Obviamente, esto afectará a la industria española según sea más o menos competitiva.

El segundo choque procede de la *especialización industrial,* a pesar de que España muestra una tendencia muy clara a cambiar por lo que se refiere a su especialización en sectores de demanda fuerte. Un trabajo de Carmela Martín (1990) contiene una preocupante situación comparativa, que se presenta, ampliada con el estudio del Ministerio de Industria y Energía (1987), tal como aparece en el cuadro n.° 2.

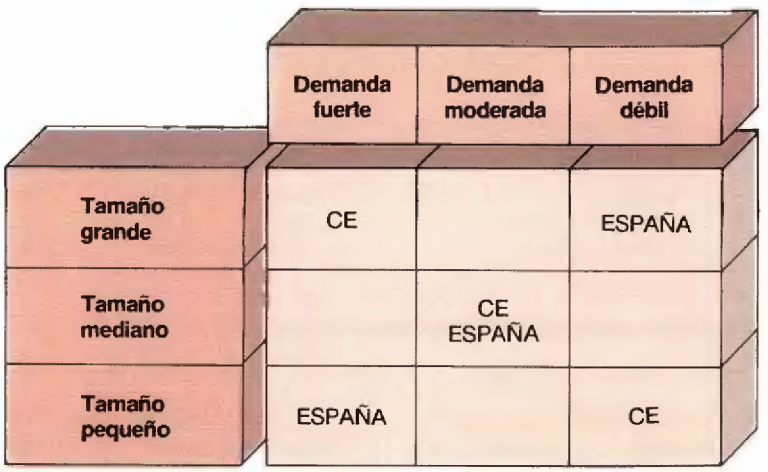
Es clara la necesidad de emprender una profunda reconversión industrial, a pesar de todos los esfuerzos ya verificados.

El tercer choque se debe a las consecuencias derivadas del *tamaño de la planta industrial.* En España, el 0,2 por 100 del número total de plantas ocupa más de 500 trabajadores; en el conjunto de la CE, este porcentaje es el doble del nuestro. Al estudiar sectorialmente la situación, nos encontramos con que la mayor parte de nuestras plantas se encuentran por debajo del óptimo.

Si construimos una matriz del reparto por tamaño de las plantas en España y en la CE, nos encontramos con una diferencia estructural muy importante (ver esquema 1).

El que la CE y España se sitúen, respectivamente, en la diagonal principal y en la secundaria de la matriz cuadrada que se presenta en el esquema 1 muestra una situación que, si efectivamente es así, ha de causar perturbaciones muy fuertes en nuestra competitividad en los años inmediatos. Claro que, como destaca Damien Neven (1989), esto puede convertirse en una ventaja para España. Si nosotros desarrollamos, con una mejoría en la capitalización, una reconversión productiva que explote las eco-

ESQUEMA 1
REPARTO DE LAS PLANTAS INDUSTRIALES POR TAMAÑO



nomías de escala subyacentes, aumentando el tamaño de nuestras plantas industriales, pueden conseguirse ventajas sobre otros países que ya han efectuado el esfuerzo, y que no van a poder ya reconvertir su industria.

El cuarto choque es el *tecnológico.* Es conocido que España gasta en I + D sólo el 1,1 por 100 del valor añadido industrial, pero la CE gasta, en el mismo apartado, el 4,0 por 100 de ese valor añadido industrial. Por tanto, cuando se observa que los sectores industriales españoles de demanda fuerte —e incluso algunos de demanda moderada—, muy intensivos en tecnología, tienen una competitividad grande, es preciso pensar en lo que significa la aportación de tecnología extranjera en las grandes empresas. Rafael Myro (1991) ha calculado los gastos de I + D para los sectores de demanda fuerte, obteniendo un 3,7 por 100 sobre el VAB; la utilización de tecnología extranjera en ellos supone el 41,3 por 100 sobre las ventas, y la penetración de capital extranjero un 50 por 100; en los de demanda moderada estos tres porcentajes se reducen al 1,6, 28,8 y 28 por 100, respectivamente, y en los de demanda débil, tales porcentajes son el 0,6, el 10,6 y el 14 por 100, que son, como se observa, aún más reducidos. La presencia creciente de capital extranjero ha jugado, pues, un papel muy positivo. Cuando no ha ocurrido así, las nuevas tecnologías llegan con la maquinaria o con la adquisición de regalías. Es, pues, escasa la cobertura española de tecnología propia. Se ha calculado en un 25 por 100 de sus necesidades; en cambio, en la CE es de un 72 por 100. Sin embargo, me interesa señalar que el saldo deficitario de *regalías y asistencia técnica* supuso en 1988 la suma de 657 millones de dólares, una cifra perfectamente asimilable, y que por ello también alivia este *choque tecnológico* (1), al que considero el menos importante de todos.

El quinto choque es el *financiero.* Según Guillermo de la Dehesa (1990), la estructura financiera de las empresas españolas muestra una distribución de fondos que la hace especialmente vulnerable a nuestros altos tipos de interés; sobre todo, porque éstos parece que tienden a perpetuarse. Desde 1978, según Torrero (1989), la media de los tipos de interés oscila entre el 10 y el 15 por 100, que, transformados en tipos reales, muestran una serie de tasas muy altas, históricamente excepcional, pero a la que no se le adivina salida. Como nuestras empresas tienen un 15,8 por 100 de fondos propios y un 84,2 por 100 de fondos ajenos, de los que el 87,7 por 100 son préstamos bancarios, la carga puede llegar a ser insoportable.

Claro que aquí también puede estar una importante ventaja futura de nuestra industria. Si —a través de medidas de reprivatización, desregulación, nuevo planteamiento tributario y una adecuada política de rentas— se logra rebajar la inflación y, con ella, los tipos de interés, pasarán a obtenerse ventajas sensibles sobre otros países europeos que no pueden experimentar ese alivio, o, lo que es igual, al tener nosotros mayores precios del dinero, podemos lograr mayores ventajas si corregimos las causas de su altura presente.

El sexto choque es el *salarial.* En relación con él, conviene destacar que desde que, en 1985, se borraron los últimos rastros de la política consensuada de rentas que se inició con el Pacto de la Moncloa, los costes laborales unitarios reales han experimentado un considerable crecimiento. En 1985, eran un 43 por 100 más bajos que la media de la OCDE, pero en 1989 ya estaban sólo un

25 por 100 por debajo, y la convergencia prosigue.

4. Especial consideración de un posible choque energético

Como es natural, todo esto va a quedar muy determinado —también la agricultura y los servicios, por supuesto, pero no con igual fuerza— por lo que suceda en el *terreno energético*. Conviene exponerlo con alguna amplitud. Cuando la guerra del Golfo Pérsico amenazó con un choque energético que no tuvo lugar, a causa de la favorable evolución del conflicto, *The Economist* señaló que la situación podía tornarse peligrosa para las naciones en función de cuatro factores. El primero, el nivel de autosuficiencia petrolífera. El segundo, el consumo de energía por unidad de PIB real, o *índice de eficacia energética*. El tercero, el grado de dependencia que, en el comercio internacional, tiene cada nación como consecuencia del consumo que verifica de energía petrolífera. Finalmente, el cuarto depende del tamaño relativo de las exportaciones a los países de la OPEP. La respuesta española a los cuatro era muy mala. Ahondemos algo más en esto porque, a lo largo del siglo XX, España ha experimentado cuatro duros choques energéticos que provocaron, inmediatamente, gigantescos desbarajustes económicos. Cuando a su luz examinamos el Plan Energético Nacional 1991-2000 (en adelante, el PEN), deducimos de inmediato que lo que se debe solicitar de un Plan de este tipo son cinco cosas.

La primera, que facilite, a través de una garantía de baratura, una expansión muy rápida del PIB español. No es posible dejar de tener en cuenta, en relación con esta afirmación, los costes medios, en pesetas, de generación de un Kwh producido en España con diversos tipos de energía primaria. Según los datos aportados por el Ministerio de Relaciones con las Cortes al Congreso de los Diputados (1991), estos costes medios, ordenados de mayor a menor, son los que se recogen en el cuadro n.° 3.

CUADRO N.° 3

COSTES MEDIOS DE GENERACION DE UN Kwh EN ESPAÑA (1990)

N.° orden	*FUENTE DE ENERGIA*	*Coste fijo Kwh en ptas.*	*Coste variable Kwh en ptas.*	*Coste total Kwh en ptas.*
1	Fuel-gás	15,31	5,18	20,49
2	Lignito negro	4,55	5,17	9,72
3	Lignito pardo	4,07	4,58	8,65
4	Hulla nacional	2,95	5,51	8,46
5	Nuclear	6.40	1,34	7,74
6	Carbón importado	3,64	3,58	7,22
7	Hidroeléctricas	5,36	0,63	5,99

Fuente: Ministerio de Relaciones con las Cortes (1991).

La segunda, que la abundancia —el otro lado de la baratura— *de sus suministros no pueda ser perturbada, racionalmente, por maniobras derivadas de una alta dependencia exterior de los suministros*. En este sentido, conviene advertir que España, que tenía un autoabastecimiento energético del 70 por 100 en 1960, pasó a tenerlo sólo del 30 por 100 en 1973, en vísperas del durísimo *primer choque petrolífero* que desbarajustó toda nuestra estructura productiva.

La tercera, que un país que pasa por una situación tan delicada como España, en relación con el saldo de la balanza corriente, no puede contemplar con indiferencia si la energía es importada o no.

La cuarta que, como consecuencia de las obligaciones contraídas por España en el marco comunitario, *es preciso que la energía no sea contaminante.* Jens Kampmann, el anterior Ministro de Medio Ambiente de Dinamarca, ha redactado un informe que se ha publicado el pasado verano, en el que indica que tanto la energía hidroeléctrica con la nuclear son las que mejor responden a la necesidad de evitar el *efecto invernadero,* de paso que señala las *irracionalidades* latentes en el miedo a lo nuclear. Como el *Programa 2000* de las Naciones Unidas, basado en el Informe Bruntland, señala que deben reducirse en un 20 por 100, para el año 2000, las emisiones de CO_2, indica Kampmann que las decisiones de emplear para eso gas natural son necesarias, pero no suficientes. La utilización de la energía nuclear resulta precisa no sólo para una seria lucha contra las lluvias ácidas y otras alteraciones del medio ambiente relacionadas con las emisiones de SO_2 y NO_x, sino también para impedir el *efecto invernadero,* ligado a las emisiones de CO_2. Debe adelantarse que, según la CE, la situación española —fruto lógico de su nivel

de desarrollo económico— es de las más tolerables, como muestra el cuadro n.° 4, referido a 1989 (2).

Por supuesto que también aparece otro problema: el de los residuos radiactivos. Sin embargo, es evidente que, como dice el PEN, «el almacenamiento de residuos de baja y media actividad se está llevando a cabo desde hace décadas a escala industrial en Canadá, Francia, Reino Unido y Estados Unidos». Por lo que se refiere a los residuos de alta actividad, también el mismo documento señala que se «ha puesto de manifiesto la existencia de soluciones seguras y técnicamente viables, basadas en el almacenamiento en formaciones geológicas profundas... La investigación se realiza a escala multilateral, existiendo varios laboratorios subterráneos en operación actualmente en Canadá (granito), Bélgica (arcilla), y Alemania y Suiza (sal)». Como no se trata aquí de hablar de supersticiones, dicho esto no merece la pena insistir en un problema ya resuelto, o en vías de una solución segura a muy corto plazo.

Finalmente, la quinta solicitud al PEN sería que, tras un examen científico muy serio, *prestase atención especial a aquellas energías que, precisamente por su tecnoestructura, generan un progreso científico que va en derechura a la única tecnología que puede garantizar la solución del problema energético de modo definitivo y en un plazo razonable: la energía de fusión.* Por supuesto, no merece la pena que nadie se ocupe de las llamadas energías renovables diferentes de la hidroeléctrica, terreno este último donde, por supuesto, caben utilizaciones nuevas basadas en la llamada minihidráulica. Tanto la energía solar como el empleo de la biomasa, el de la energía eólica, el de la geotermia, seguirán siendo, como dice el PEN, marginales «en la mayoría de los países desarrollados». Como el progreso de la energía de fusión se superpone a las investigaciones de estas energías renovables, como se conoce el horizonte temporal en el que ya podrá ser empleada con un alto grado de probabilidad —el 2040—, y como su fruto va a ser incomparablemente mayor, no tiene mucho sentido dedicar recursos a lo que, como solución importante y permanente, siempre va a suponer muy poco.

CUADRO N.° 4

EMISIONES DE CO_2 *PER CAPITA* EN 1989

N.° orden	*Naciones*	*Indice*
1	Luxemburgo	400
2	Alemania	137
3	Bélgica	133
4/5	Dinamarca	122
4/5	Reino Unido	122
6	Holanda	118
7	Irlanda	103
8	Grecia	84
9	Italia	81
10	Francia	79
11	España	64
12	Portugal	45

5. Los problemas del PEN

Pasemos ahora a contrastar el PEN con estos cinco criterios. Aunque resulte asombroso, la búsqueda del abaratamiento energético no existe en el Plan como criterio fundamental. Todo queda en una serie de indagaciones, inseguríisimas por otro lado, sobre cuál puede ser el precio medio del crudo y muy poco más, salvo alusiones a la necesidad de homologación comunitaria de algunos mercados y de algunos mecanismos proteccionistas. Por supuesto, desde un punto de vista técnico, el estudio que se verifica en el capítulo III sobre la demanda de energía causa, por su tosquedad, sencillamente asombro. Una elementalísima estimación basada en una elasticidad renta-consumo bastante dudosa, ajena a los precios, es todo lo que se explica. Por otra parte, frases como que la estimación de la demanda «ha sido cuantificada en base a un análisis muy desagregado de las expectativas de consumo, y en particular de la cogeneración, para la que se prevé un intenso crecimiento durante los próximos cinco años» son tan groseras —y erróneas, claro es— como es pésimo el español de su redacción. Jugar, después, incluso con porcentajes de dos decimales indica un desprecio tal a enfoques econométricos y estadísticos elementales que causa admiración que no se hayan alzado más críticas a esta orientación. Se deja, pues, a un lado en el PEN cualquier estimación racional de cómo se podría abaratar la energía y, derivado de ello, en qué cuantía, automáticamente, progresaría el

consumo. La lectura de la página 57, donde se envía el mensaje de que unidad energética producida es igual a unidad energética consumida, ahorra cualquier insistencia ulterior a esto.

El segundo y tercer criterios —el de la dependencia y el del peso en la balanza por cuenta corriente— vienen determinados por la estructura de la demanda de energía primaria, aunque al señalar, en la página 53, que las informaciones «se basan en el parque de generación eléctrica previsto para ese año, una vez incorporado el nuevo equipamiento eléctrico descrito en el capítulo del PEN sobre el sector eléctrico», es evidente que lo que se ofrece es una estructura de la oferta, que después dará lugar, o no, a transacciones comerciales. Confundir las funciones de oferta y demanda es siempre indicio de desprecio por el análisis del comportamiento de los precios y sus consecuencias, con lo que se ratifica ese subyacente abandono de una política de abaratamiento. Merece la pena, además, contrastar lo que sucede en el año 1990 con las previsiones que se habían hecho en el PEN-1983. La comparación entre lo estimado y lo efectivamente conseguido aparece en el cuadro número 5, en porcentajes. Aún sería mayor la diferencia si contemplamos lo que sucede en valores absolutos. Es curiosa, de todos modos, la carencia de referencias en el actual PEN a lo que se consiguió en el PEN-1983.

Esta alteración tan radical, que no puede deberse al cambio del criterio de EUROSTAT por el de la AIE, señala que los cálculos del PEN-1983 nada tuvieron que ver, o poquísimo, con lo que de verdad ha sucedido. Como ya se ha indicado que las estimaciones del PEN que se comenta son de una asombrosa inseguridad técnica —dicho sea de manera muy benévola—, en el año 2000 se demandarán (o producirán) unas ktep que quizá se parezcan a las del PEN por pura casualidad.

CUADRO N.° 5

DEMANDA DE ENERGIA PREVISTA Y VERIFICADA (PEN 83)

ENERGIAS	*Demanda prevista (Porcentaje)*	*Demanda verificada (Porcentaje)*
Carbón	24,35	20,92
Petróleo	47,57	52,59
Gas natural	4,89	5,57
Hidroeléctrica	11.43	2,46
Otras energías renovables	—	2,74
Nuclear	11,76	15,76
Importación neta de electricidad	—	−0,04

De todos modos, el panorama ofrecido es señal de una voluntad de abandono del combate por mantenernos impermeables a un altísimo grado de dependencia exterior. La preocupación ha de surgir ante la evolución del autoabastecimiento energético desde 1960 hasta lo que se prevé para el año 2000 (cuadro n.° 6).

La mejora de 1990 se debe, claro es, a la fuerte participación de la energía nuclear. Como el PEN, sin explicación especial alguna, mantiene el llamado *parón nuclear,* tiene que admitir esta tremenda caída en el autoabastecimiento, a la par que abandonar toda preocupación por generar energía barata. Ambas cosas se hallan enlazadas.

CUADRO N.° 6

EVOLUCION DEL AUTOABASTECIMIENTO ENERGETICO (1960-2000)

Año	*Porcentaje de autoabastecimiento*
1960	71,8
1970	34,7
1980	29,5
1990	36,9
2000 (*)	28,8

(*) Estimado.

Este criterio —que afecta, naturalmente, al peso de la energía en nuestra balanza por cuenta corriente— no puede desprenderse de otra cuestión complementaria que el PEN no debería ignorar. No es lo mismo, en cuanto a consecuencias de la dependencia, importar energía del país A o del país B, por poca geopolítica que se conozca.

En el PEN se prevé importar energía eléctrica de Francia, naturalmente de origen nuclear. Dejando aparte que esto, desde un punto de vista racional, es difícilmente cohonestable con las dudas que se manifiestan sobre la alternativa de Valdecaballeros, esta llegada de energía no parece que deba preocuparnos. Algo análogo podemos decir de los suministros de carbón importado. Pero la cuestión cambia totalmente con el gas natural, cuando se observa que el PEN apuesta

por un fuerte incremento —un paso de 5.000 ktep en 1990 a 13.482 ktep de gas natural en el año 2000, o sea, un incremento de nada menos que un 170 por 100 en la oferta— basado, sobre todo, en las consecuencias del acuerdo tripartito entre Argelia, Marruecos y España, que suministrará gas argelino a través del gasoducto mogrebí que atravesará el estrecho de Gibraltar. Ni un solo experto en política internacional deja de señalar que, como consecuencia de la interacción de una demografía ascendente, una economía subdesarrollada, un avance del fundamentalismo y un mantenimiento de resabios nacionalistas antiespañoles, es difícil encontrar una zona más insegura de cara al futuro que ésta. La relación de acuerdos complementarios a establecer —con Noruega, Libia, Argelia, Nigeria y Rusia— muestra una panoplia (salvo el caso de Noruega, naturalmente) de zonas conflictivas o inseguras difícilmente igualable. Un PEN que no toma esto en cuenta tiene un fallo esencial.

Por lo que respecta al petróleo, si no se adoptan medidas de expansión de la energía nuclear, y dado el peso que los Estados Unidos acabarán por tener en el área iberoamericana, es evidente que seremos empujados a las siempre preocupantes regiones de Oriente Medio y Africa. Los porcentajes de nuestras importaciones de petróleo que proceden de las que tendríamos que llamar *zonas inseguras* —Golfo Pérsico, Mediterráneo y Africa Occidental—, así como su evolución, se presentan en el cuadro n.° 7.

Esta peligrosa tendencia a concentrar nuestras compras en esas regiones preocupantes sólo podría ser compensada bien con una fuerte producción energética española (sendero que se abandona porque la única pieza flexible es la energía nuclear), bien con importaciones alternativas de carbón, gas natural y electricidad, con consecuencias, muy probablemente, perturbadoras.

CUADRO N.° 7

IMPORTACION PETROLIFERA PROCEDENTE DE «ZONAS INSEGURAS» (1983-1990)

Año	*Porcentaje sobre total importaciones de petróleo*
1983	68,06
1984	70,27
1985	67,06
1986	67,74
1987	67,47
1988	68,16
1989	75,27
1990	73,94

Por lo que se refiere al cuarto criterio, salvo una especie de catálogo tecnológico en el capítulo V, titulado *energía y medio ambiente,* la verdad es que el PEN ni se lo plantea, a pesar de que es una cuestión batallona y que exigiría explicarse, a no ser que el *parón nuclear* sea, desde el punto de vista del PEN, una medida vergonzante que se prefiere no aclarar.

Finalmente, en relación con el quinto criterio, que se relaciona con algo así como con la apuesta a favor de la energía de fusión, efectivamente el PEN se pronuncia en pro de una de las dos grandes opciones científicas en pugna, la de la fusión por confinamiento magnético, abandonando la que tiene en cuenta la inercia de la materia. Euratom dedica el 98 por 100 del presupuesto de fusión nuclear al confinamiento magnético y el 2 por 100 a la fusión por confinamiento inercial. Francia, Japón y Estados Unidos —en éste, con porcentajes para ambos proyectos del 50 por 100— no echan en saco roto el confinamiento inercial, como en cambio hemos hecho nosotros, sin que el PEN explique nada acerca del motivo de su radical opción. Sin embargo, tras las manifestaciones efectuadas hace justamente un año por James D. Watkins, como Secretario de la Energía de los Estados Unidos, no se puede hacer esto sin serias explicaciones ante la opinión pública.

Además, no debe olvidarse que, como señaló un investigador ruso, no es posible llegar, tecnológicamente, al paraíso de la energía de fusión sin antes pasar por el purgatorio de la energía de fisión. Su abandono, determinado por el *parón nuclear* vergonzante de este PEN, tendrá, por fuerza, consecuencias científicas y tecnológicas para nuestro futuro energético.

En resumidas cuentas, el PEN abandona el modelo francés, donde, al considerar el problema energético como una cuestión de Estado, Mitterrand consiguió un auténtico pacto energético entre los diversos partidos políticos. Quienes no lo logren, se ha dicho con razón, «tendrán una energía más cara, sus industrias serán menos competitivas y el paro aumentará». El PEN que aquí se ha examinado no es, pues, precisamente un instrumento para modernizar y hacer progresar nuestra economía. Es más, lleva en su seno una capacidad extraordinaria de provocar un gravísimo y nuevo choque energético que dé al traste con grandísima parte de nuestro futuro industrial.

CUADRO N.° 8

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA. *RELACION F*

Años	Rel. F	Años	Rel. F	Años	Rel. F	Años	Rel. F	Años	Rel. F
1901	1,73	1919	1,97	1940	1,41	1957	1,12	1974	1,15
1902	1,60	1920	1,46	1941	1,36	1958	1,12	1975	1,22
1903	1,54	1921	1,22	1942	1,30	1959	1,14	1976	1,26
1905	1,72	1922	1,29	1943	1,25	1960	1,15	1977	1,30
1906	1,69	1923	1,17	1944	1,28	1961	1,13	1978	1,37
1907	1,56	1924	1,18	1945	1,26	1962	1,14	1979	1,46
1908	1,55	1925	1,22	1946	1,26	1963	1,14	1980	1,50
1909	1,68	1926	1,21	1947	1,28	1964	1,16	1981	1,55
1910	1,70	1927	1,19	1948	1,28	1965	1,17	1982	1,66
1911	1,65	1928	1,21	1949	1,29	1966	1,18	1983	1,67
1912	1,57	1929	1,10	1950	1,22	1967	1,24	1984	1,75
1913	1,69	1930	1,12	1951	1,34	1968	1,23	1985	1,47
1914	1,78	1931	1,10	1952	1,33	1969	1,19	1986	1,44
1915	1,80	1932	1,04	1953	1,35	1970	1,22	1987	1,48
1916	1,67	1933	1,09	1954	1,20	1971	1,14	1988	1,48
1917	1,81	1934	1,07	1955	1,16	1972	1,12	1989	1,48
1918	1,89	1935	1,07	1956	1,14	1973	1,13	1990	1,52

V. LOS SERVICIOS Y EL BIENESTAR

No se puede concluir este conjunto de perspectivas productivas sin referirnos al sector servicios. Tres cuestiones previas deben quedar claras. La primera, que, estadísticamente, no existe ningún sector tan oscuro como éste. Como señala Julio Alcaide (1990), estas dificultades no sólo se dan «en el caso español. Es tradicional, incluso entre los países estadísticamente más desarrollados». La segunda, que parte del crecimiento del sector servicios se debe a nuevos planteamientos en la llamada organización industrial, como son los llamados *servicios reales a las empresas,* típicos servicios de *consumo intermedio* que tienen importancia creciente, que antes se efectuaban por las empresas industriales y agrícolas en su propio seno, y que, por ello, determinaban que se imputasen a la industria o a la agricultura valores añadidos que ahora se encuentran computados en el sector servicios. La tercera, que, como señaló Simon Kuznets, conforme progresa un país pasan al mercado servicios que antes prestaban, sin precio alguno, la comunidad o la familia. Surgen, además, al compás del crecimiento productivo, servicios para disminuir desventajas derivadas del crecimiento urbano, o aquellos precisos para que continúe funcionando el entramado de la sociedad industrial —relación donde incluso puede encontrarse la educación técnica o la acción sindical, por ejemplo—, a más de un sector público cada vez más complicado, como derivación de las consecuencias de la Ley de Wagner.

Por consiguiente, el crecimiento del sector servicios no debe contemplarse como una especie de índice de creciente bienestar del que tenemos noticia segura. Todo aquí es más huidizo, pero, por ello, y de cara a nuestra integración comunitaria, es un asunto que no puede dejarse a un lado.

Para empezar, comenzaremos con la cuestión de la famosa *terciarización.* Conviene, en este sentido, tener en cuenta lo mucho que de contable, al disminuir la agricultura en su participación en el PIB, existe en el aumento del porcentaje de los servicios. Como en la nueva sociedad éstos se entroncan con las nuevas estructuras productivas, en lo esencial con la industria, no es ocioso calcular la que puede llamarse *relación F,* en honor a A. G. B. Fisher (1933), quien indicaba que en las situaciones con ingresos muy bajos se «dedicará la mayor parte de la actividad económica» a la producción de «los alimentos más imprescindibles y de los vestidos y viviendas elementales», pero en aquéllas ya ricas «suele dedicarse una mayor proporción del esfuerzo de la comunidad a la producción secundaria (o industrial y de la construcción)... Pero cuando el nivel de renta es aún mayor, hay otras actividades que no pueden clasificarse ni en la categoría primaria, ni en la se-

cundaria», debiendo agruparse «en una tercera categoría, la de la producción terciaria» (3). Mide esta *relación F* el coeficiente de los porcentajes, respecto al PIB, de los servicios y de la industria —o, lo que es igual, el cociente del valor de los servicios y de la industria— en la que englobaremos a la construcción. En España, gracias al trabajo de Julio Alcaide (1976), podemos remontar la serie de distribución sectorial del PIB hasta 1901.

El cuadro n.° 8 presenta este panorama para los primeros noventa años del siglo XX.

Queda así palpablemente demostrado que desde 1901 hasta hoy siempre el sector servicios ha significado más que el conjunto del sector secundario (industria, más construcción), pero que la relación ha oscilado entre un máximo de 1,97 en 1919 y un mínimo de 1,04 en 1932. Esta relación muestra que los servicios tienen un cierto comportamiento anticíclico. Muy probablemente, todo esto se debe a que los servicios y la industria constituyen un conjunto tan trabado que no cabe que el uno se expansione sin el otro, pero con retardos derivados del comportamiento coyuntural. Por tanto, el comportamiento futuro continuará así. Un examen detenido de las sucesivas TIOE puede aclarar quizá mejor las relaciones industria-servicios. Es evidente, además, que con mejoras estadísticas capaces de tener en cuenta algunos problemas ya señalados, esta *relación F* puede variar algo, pero no excesivamente.

La conducta anticíclica señalada queda mucho más clara al observar el balance de la mano de obra española a lo largo de la pasada crisis económica que se presenta en el cuadro n.° 9.

CUADRO N.° 9

POBLACION OCUPADA EN MILES DE PERSONAS

(Media anual)

	Año 1974	*Año 1985*	*Pérdidas (—) o ganancias (+)*
Agricultura	2.954	1.782	—1.172
Industria	3.281	2.477	— 804
Construcción	1.218	750	— 468
Servicios	5.456	5.799	+ 343
TOTAL	12.909	10.808	—2.101

Este comportamiento de los servicios ha sido subrayado por Clemente del Río (1987), quien ha hecho notar que, a lo largo de la crisis, «el crecimiento del empleo en los servicios en España ha seguido un ritmo mayor que en el conjunto [de la OCDE]. Esto se debe a la presencia activa y creciente de los servicios públicos, cuyo peso en términos de empleo en el total de los servicios es cada vez más importante. Efectivamente, si contemplamos, al principio y al final de la crisis, el volumen porcentual de población ocupada —hemos de huir de la asignación de población desempleada en los servicios, pues su exacta adscripción a éstos es muy difícil—, nos encontramos con que en la OCDE los servicios también crearon empleo, pero se debió, en primer lugar, a la conducta del subsector privado dentro del sector terciario; en España, sin embargo, la creación de empleo se debió, por la parte privada, a *servicios prestados a empresas,* a *restaurantes, cafés y hoteles,* y a *servicios de saneamiento.* El cuadro n.° 10 indica que el papel fundamental correspondió, sin embargo, en esa transformación, al subsector público dentro del sector terciario.

Ese énfasis en el empleo en el sector de los servicios públicos no se ha hecho sin daño. Como se observa con lo sucedido de 1970 a 1988, es evidente el freno que experimenta la productividad de este sector. En realidad, lo que existe en España es una concepción del empleo en el subsector de los servicios públicos como una parte de la política de prestaciones sociales, con lo que se recarga el gasto público, porque éstas cuestan siempre mucho. Es, pues, una tosca política de ayuda al empleo con daño de la productividad y desequilibrios presupuestarios lo que ha surgido en España. El Fondo Monetario Internacional llamaba la atención en 1990 sobre «la evolución de los incrementos de determinados tipos de gasto, fundamentalmente, del empleo público, que ha crecido rápidamente».

1. Los subsectores terciarios

En un examen rápido, como el que ha de hacerse en un estudio sintético como éste, pueden dejarse a un lado, al venir determinados en parte significativa por la política monetaria, que genera altísimos tipos de interés, los problemas esenciales del sector de los servicios financieros. No significa esto, naturalmente, que se

CUADRO N.° 10

PORCENTAJES DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR SERVICIOS (1976 Y 1986)

Porcentajes de 1976	*Subsectores considerados*	*Porcentajes de 1986*
21,8	Administraciones públicas, defensa, seguridad social, educación e investigación, sanidad y servicios veterinarios, y asistencia social.	27,9
30,9	Comercio al por mayor y al por menor.	27,1
12,9	Transportes, actividades anejas y comunicaciones.	11,0
9,1	Restaurantes, cafés y hoteles.	9,2
5,5	Finanzas, seguros y resto del sector financiero.	5,2
80,2		**80,4**

considere que no tienen graves situaciones específicas.

Los transportes y comunicaciones se relacionan con otro problema esencial de la economía española: el de la localización regional de la actividad económica. Dos cuestiones polémicas están presentes en este planteamiento: la primera, si los transportes y comunicaciones deben estar al servicio de un crecimiento rápido de nuestra economía o al de la igualación regional de rentas, aunque sea a costa de perder productividad. Sólo si, con los costes sociales que se quieran, se acepta lo primero, será posible un progreso serio. La segunda, que el estrangulamiento de la *información* y las *comunicaciones* es aún peor para nuestro desarrollo que el planteado en los transportes tradicionales. Tanto es así, y tan cambiadas están las cosas, que el estudio contrafactual en relación con nuestros ferrocarriles planteado, para el siglo XIX, por el profesor Gómez Mendoza (1989) muy probablemente daría hoy otra respuesta totalmente diferente a la pregunta de qué sucedería con la eficacia del conjunto de nuestra economía si por arte de birlibirloque se esfumasen los ferrocarriles.

El tercer sector es el del comercio. Evidentemente, éste se engarza con la creación de lo que el profesor Castillo Castillo (1987) llama «sociedad de consumo a la española». La falta de buenas investigaciones convierte, para mí al menos, en muy confuso el panorama que le espera de cara al final del siglo XX.

2. El caso especial del turismo y su posible crisis

Sin embargo, es preciso otorgar una atención muy especial a lo que sucede en el turismo, pues se ha convertido en un elemento clave del equilibrio económico español. Además, parece presentar algunos síntomas alarmantes de cara al futuro.

En principio, podemos encontrar alguna seguridad en que, como muestra la OCDE (1990), a partir de ciertos niveles de renta, nos encontramos con una elasticidad renta-consumo muy rígida; o sea, el turismo se parece, en las sociedades desarrolladas, a un bien de primera necesidad. La pasada y grave crisis económica lo probó. En el cuadro de nues-

CUADRO N.° 11

INGRESOS POR TURISMO EN ESPAÑA (1973-1988)

(En millones de dólares)

AÑOS	*Ingresos absolutos*	*Variación porcentual anual*
1973	3.266,1	
1974	3.188,0	−2,4
1975	3.404,0	6,8
1976	3.095,1	−9,1
1977	4.020,3	29,9
1978	5.488,0	36,5
1979	6.483,7	18,1
1980	6.967,7	7,5
1981	6.717,8	−3,4
1982	7.130,9	6,1
1983	6.836,1	−4,1
1984	7.716,7	12,9
1985	8.151,8	5,6
1986	11.938,0	46,5
1987	14.783,0	23,8
1988	16.834,0	13,9

tros ingresos en dólares, las quiebras de 1974 y 1976 se deben, muy probablemente, a motivos de preocupación política relacionados con la transición (cuadro número 11).

Sin embargo, a pesar de que existe esa rigidez, es preciso explicar los motivos de las quiebras de 1981 y 1983, y, sobre todo, la crisis que, de modo más permanente, parece que existe desde 1989 en adelante. Para comprenderlo, es preciso estudiar la situación de la demanda y de la oferta turísticas, y estimar si existen, de aquí a finales de siglo, perspectivas claras de variación.

Por lo que se refiere a los factores de la demanda, de acuerdo con la tesis doctoral de R. Padilla (1987), la situación parece bastante clara. En primer lugar, es preciso tener en cuenta los precios relativos, que actúan con mucha fuerza, tanto respecto a los países de origen de los turistas como respecto a los competidores. En estos momentos, la situación española en este campo no es precisamente favorable. En segundo término, la renta de los turistas; el persistente mantenimiento de situaciones recesivas en el mundo occidental no restringe al turismo como tal, pero sí su ámbito —se hace más casero—, su duración y, por tanto, la cuantía de dinero gastado en él; lo que, al afectar a los emisores de turismo hacia España y combinarse con veranos más calurosos en el Norte de Europa, restringe la llegada de viajeros a nuestro país.

Las consecuencias del consumo turístico pueden examinarse gracias a las TIOT del Instituto de Estudios Turísticos, que se publican cada cuatro años a partir de 1970. Si las observamos a través de las *ligazones* que fueron analizadas en primer lugar por Chenery-Watanabe y Streist, y de modo muy mejorado para España por el equipo que dirige en la Universidad de Alicante el profesor Pedreño, se ve que, a causa del impacto del turismo en alojamientos, cafés, bares y restaurantes, los consumos turísticos generan notables incrementos en las rentas por habitante de los municipios turísticos, muy por encima de las que originan las actividades industriales o las que se derivan de los servicios que surgen en las aglomeraciones urbanas. Añadamos que, aunque es importante el *efecto difusión* o *arratre* de la industria de la construcción en el bienestar de estas zonas turísticas, debemos situarlo por debajo de las consecuencias de los sectores turísticos, y a la altura de los sectores de *hostelería, reparaciones* y *transporte*. Por eso, la crisis de la construcción que existió dentro de la pasada crisis económica no golpeó con fuerza en las zonas turísticas.

Al estudiar el *efecto absorción* —esto es, al contemplar el esfuerzo productivo del turismo que genera el subir todos los otros sectores en una unidad su demanda final— se ve que es muy bajo. Esto es, se trata de un sector independiente del resto de la economía, salvo para los sectores de *hoteles, cafés, bares y restaurantes; explotación de bienes inmuebles,* y *transporte aéreo de viajeros.*

En estos momentos observamos, además, un diferente comportamiento de cada uno de los tres segmentos en que se puede dividir la demanda turística: *el turismo de residencia,* que parece que tiene una muy clara tendencia a aumentar, empujando a ciertas zonas españolas a progresar en este sentido siguiendo los pasos del que se puede denominar *modelo Florida;* el *turismo estacional de masas,* que es el que sufre un impacto mayor motivado por la crisis económica; finalmente, el *turismo selectivo,* en el que cabe esperar todavía una posible ampliación.

La oferta turística es importante. Los trabajos de Angel Alcaide (1981), apoyados en M. Figuerola, muestran que el PIB turístico supone, en cifras redondas, entre el 9 y el 10 por 100 del PIB. Los cálculos, ligeramente discrepantes, de Angel Alcaide y M. Figuerola muestran que uno de los factores de la función de producción, la población activa turística, aumenta en su tamaño incluso en la pasada crisis económica. Por lo que se refiere a capacidad hotelera, los establecimientos pasaron de 9.215 en 1973 a 9.668 en 1985, lo que supone un escaso incremento del 4,9 por 100 en doce años. Sin embargo, las plazas hoteleras pasan de 699.440 en 1973 a 843.337 en 1985, lo que significa un incremento mucho mayor, del 20,6 por 100. Esto indica que aumenta el tamaño de los establecimientos hoteleros, de 75,9 plazas a 87,2 a lo largo del período. Es preciso, para entender la magnitud de la oferta turística, agregar las *acampadas.* De 511 zonas de acampada en 1973 se pasa a 767 en 1985 con, respectivamente, 211.631 y 385.378 plazas. Joan Cals considera que éstas son cifras muy por defecto, por lo que la significación de las instalaciones para este turismo de masas tiene un peso mucho mayor en nuestra economía. También es necesario sumar los alojamientos de todo tipo que, para alquileres por espacios muy breves de tiempo, abundan en todas las zonas turísticas. La hostelería acusa a este segmento de la oferta turística de ser una *oferta clandestina,* al no

soportar los costes de la hostelería, en especial en materia de impuestos, de controles, de exigencias para la lucha contra los incendios, amén de diversos servicios siempre muy encarecedores. Al tener que competir la hostelería con estos alojamientos, se provoca, según Andrés Pedreño (1985), «un deterioro en las prestaciones de los hoteles, influyendo progresivamente sobre la calidad del turismo recibido, cada vez más baja».

Cuando todo esto lo integramos en la ampliación que del modelo de Padilla verificaron, conjuntamente, Antoni Espasa, Rosa Gómez-Churruca y Javier Jareño (1990) se observa que se ha truncado la línea de mejorar la comercialización, la infraestructura y la calidad de la oferta turística. En especial, aumentan las quejas de los turistas en este sentido, señalando defectos crecientes tanto en limpieza de playas como en seguridad personal, o, si se prefiere, se quejan tanto de huelgas en el transporte aéreo como de graves irregularidades en las reservas hoteleras. Agreguemos dos datos que ya hemos, de algún modo, mencionado: el clima más suave de Europa y las expectativas del tipo de cambio de la peseta, que ofrece todas las características de una moneda muy dura.

El resultado del examen conjunto de la oferta y la demanda es, en palabras de Espasa, Gómez-Churruca y Jareño (1990), que «no sólo se están deteriorando los ingresos por turismo, sino que también se está deteriorando la calidad del turismo, ya que el gasto por turista, en términos nominales y reales, está descendiendo y se espera que dicho proceso continúe en el futuro inmediato». Así pues, la posible recuperación en cuanto al número de turistas no parece arrastrar, al menos por el momento, una recuperación de los ingresos reales totales, ya que el gasto nominal aparente por turista está descendiendo de nuevo.

VI. EXIGENCIA COMUNITARIA

Al iniciar los últimos años del siglo XX, la situación de los sectores productivos esenciales de nuestra patria se presenta preñada de dificultades a causa de las consecuencias de nuestra integración comunitaria. Esto es arriesgado por sí mismo, pero lo sería aún más si nos hiciese repudiar la opción comunitaria, la única capaz de sacarnos de seculares agobios económicos. Balzac dice en *Beatriz* que «las cosas han dominado a los seres». Si, en España, en vez de poner remedio a las cosas —en la agricultura, en la industria, en los servicios— cedemos a la tentación del abandono, veremos cómo éstas pasarán a dominarnos de modo tan atroz que se alicortarán nuestras conductas. Eso nos haría perder esta grande, espléndida ocasión comunitaria de la que somos partícipes y ante la que no debemos fracasar.

NOTAS

(1) Para su evolución desde 1959 a 1988, en millones de dólares, véase Jaime Requeijo (1989), págs. 154-156.

(2) Cuando lo transcribe el PEN en sus páginas 36 y 143, lo titula de esta manera asombrosa: *Emisiones de CO_2* per capita *en 1989 (toneladas por persona)*, como si no diese igual, para un índice, que las cifras básicas para la elaboración del mismo fuesen en gramos, kilos, toneladas, libras u onzas. Esta repetición del mismo cuadro en dos partes del documento indica, además, otra cosa: desidia en la elaboración del trabajo, lo que crea inseguridad en el manejo de cualquier información del mismo.

(3) Las citas están tomadas de la pág. 152.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alcaide, Angel (1981), *Seminario sobre estadísticas de turismo*, Secretaría de Estado de Turismo, Madrid.

Alcaide, Julio (1976), *Una revisión urgente de la serie renta nacional española en el siglo XX*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

— (1990), «Estadísticas españolas del sector servicios», Papeles de Economía Española, número 42.

Barón, Enrique (1971), *El final del campesinado*, Zero, Madrid.

Bergés, A., y Pérez Simarro, R. (1985), «Análisis comparado de las grandes empresas industriales en España y en Europa», Ministerio de Industria y Energía, Madrid, *Serie Documentos e Informes*.

Böhm, Franz; Eucken, Walter, y Grossmann-Doerth, Hans (1937), «Unsere Aufgabe», en Böhm, Franz, *Die Ordnung der Wistschaft als geschich le Aufgabe und sechtsschöpferischen Leistung*, Stuttgart-Berlín, páginas VII-XXI.

Carreras, Albert (1989): «La industria», en *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*, coordinación de Albert Carreras, Fundación Banco Exterior, Madrid.

Castillo Castillo, José (1987), *Sociedad de consumo a la española*, EUDEMA, Madrid.

Chenery, Hollis (1986), *Industrialization and growth. A comparative study*, Oxford University Press, Nueva York.

De Grauwe, Paul, y Gros, Daniel (1991), «Convergence and divergence in the Community's economy on the eve of Economic and Monetary Union,» en P. Ludow (ed.), *Setting European Community priorities, 1991-1992,* Centre for European Policy Studies, Bruselas.

Dehesa, Guillermo de la (1990), «¿Cómo será la economía española en 1999?», en Antonio Alférez (director), *España 1999,* Ediciones Temas de Hoy, Madrid.

Escudero Zamora, G. (1985), *Notas sobre la agricultura española,* XIX Congreso Internacional de Economistas Agrarios, Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, Madrid.

Espasa, A.; Gómez-Churruca, R., y Jareño, J. (1990), «Un análisis econométrico de los ingresos por turismo en la economía española», *Documentos de Trabajo,* 9002, Servicio de Estudios del Banco de España.

— (1990), «Los ingresos por turismo en la economía española: evolución reciente y análisis causal», Banco de España, *Boletín Económico,* enero.

Eucken, Walter (1943), *Die Grundlagen der Nationalökonomie,* 3.ª edición reformada, Jena.

Fisher, A. G. B. (1933), «Capital and growth of Knowledge», en *The Economic Journal.*

Fuentes Quintana, Enrique (1992), «La Hacienda Pública de la Democracia española y la integración europea,» conferencia pronunciada en la Fundación Ramón Areces, Madrid, 6 de febrero.

Gómez Mendoza, Antonio (1989), *Ferrocarril, industria y mercado en la modernización de España,* Espasa-Calpe, Madrid.

González Romero, A., y Myro, Rafael (1989), «La recuperación de la inversión industrial en España (1985-1988): sus objetivos y factores determinantes», *Moneda y Crédito,* 2.ª época, n.º 188, págs. 17-57.

Gual, J.; Martínez Giralt, X., y Vives, J. (1990), «El impacto del Mercado Unico en los sectores industriales españoles», Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, *Papeles de Trabajo,* 3/90.

Iryda, Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (1974), *Mejora del medio rural,* 2.ª ed., IRYDA, Madrid.

Martín, Carmela (1990), «Spain's industrial trade and productive structure: the effects of EC membership and inferences on the impact of the Single European Market of 1992», Programa de Investigaciones Económicas, Fundación Empresa Pública, *Documento de Trabajo,* 9002.

Martínez Serrano, J. A., y Sanchís Llopis, A. (1990), «Tendencias recientes en las fusiones y adquisiciones de empresas industriales», *Economía Industrial,* marzo-abril, número 272, págs. 125-135.

Ministerio de Industria y Energía (1987), *España en Europa: un futuro industrial. La política industrial en el horizonte 1992,* Madrid.

Ministerio de Relaciones con las Cortes (1991), datos publicados en el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados,* 25 de marzo, serie D, n.º 167.

Molero, José; Buesa, Mikel, y Fernández, J. (1990), *Demandas del sistema productivo español y adaptación de la oferta educativa,* Centro de Investigación, Documentación y Evaluación, Madrid.

Myro, Rafael (1988), «La industria española. Información estadística», FIES, Madrid, *Documentos de Trabajo,* n.º 21/1988.

— (1991), «Competitividad y especialización de la industria española». Universidad Complutense de Madrid, Madrid, ejemplar mecanografiado que me entregó el autor con autorización para que le citase.

Naredo, José Manuel (1974), *La evolución de la agricultura en España. (Desarrollo capitalista y crisis de las formas de producción tradicionales),* Laia, 2.ª ed., Barcelona.

Neven, Damien (1989), *The gainers and losers from 1992,* CEPR, Londres.

OCDE (1990), *Tourism policy and international tourism in OECD member countries.*

Padilla, R. (1987), *La demanda de servicios turísticos en España,* Universidad Complutense, Madrid.

Pagés Raventós, Daniel (1977), *La empresa agraria en Cataluña,* Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares, Barcelona.

Pedreño Muñoz, Andrés (1985), *Perspectivas de la evolución del sector turístico en el contexto de la economía alicantina,* Banco de Alicante, Alicante.

Pérez-Campanero, Juan (1992), «Convergencia», en Papeles de Economía Española, *Cuadernos de Información Económica,* n.º 59, *La España divergente,* febrero.

Prados de la Escosura, Leandro (1988), *De imperio a nación. Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930),* Alianza Editorial, Madrid.

Requeijo, Jaime (1989), *Introducción a la balanza de pagos de España,* Tecnos, 3.ª ed., Madrid.

Río, Clemente del (1987), *Cambio estructural y evolución del sector servicios en el área de la OCDE: una referencia al caso español,* Economistas Libros, Madrid.

Rodríguez Alcaide, José J. (1969), *Economía de la empresa agraria,* ICE, Madrid.

Röpke, Wilhelm (1979), *Más allá de la oferta y la demanda,* Unión Editorial, Madrid.

Rüstow, Alexander (1957), *Henschaft oder Freiheit? Ortsbestimmungen der Gegenwart,* Erlenbach-Zurich.

San Juan Mesonada, Carlos (1984), *La agricultura en la economía española: capacidad de financiación, productividad y rentabilidad,* Universidad Complutense, Madrid.

Schüller, Alfred (1991), *ORDO-liberalismo,* en A. Schüller y G. Krüsselberg (eds.), *Conceptos básicos sobre el orden económico,* Fundación Konrad Adenauer/Unión Editorial, Madrid, págs. 102-107.

Segura, Julio, y Restoy, F. (1986), «Una explotación de las tablas *input-output* de la economía española para 1975 y 1980», Fundación Empresa Pública, Madrid, *Documentos de Trabajo,* n.º 8608.

Servicio de Estudios del Banco Bilbao Vizcaya (1990), *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Avance del PIB provincial 1988-1989,* Banco Bilbao Vizcaya, Bilbao.

Smith, Alistair, y Venables, Anthony (1988), *Completing the internal market in the EEC: some industry simulations,* CEPR, Londres.

Tió, Carlos (1986), *La integración de la agricultura española en la Comunidad Europea,* Mundi-Prensa, Madrid.

— (1989), «La agricultura española frente a las sucesivas liberalizaciones de la política agraria», *Información Comercial Española,* febrero, n.º 666, págs. 153-162.

Torrero, Antonio (1989), *Estudios sobre el sistema financiero,* Espasa-Calpe, Madrid.

Vázquez, Juan A. (1990), «Crisis, cambio y recuperación industrial», en José Luis García Delgado (director), *Economía española de la transición y la democracia 1973-1986,* CIS, Madrid, pág. 81.

SEGUNDA PARTE: ANALISIS DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

2. El sector agrario

LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION

Jaime LAMO DE ESPINOSA
José María SUMPSI VIÑAS
Carlos TIO SARALEGUI

INTRODUCCION 80
I. EL MARCO DE REFERENCIA 85
1. Competitividad en los mercados internacionales 85
2. Generalización de los excedentes agrarios 86
3. Reforzamiento del mercado frente a la intervención 90
4. Una conclusión sobre el marco de referencia de la agricultura en el fin de siglo 90
II. UN MUNDO RURAL EN PELIGRO 90
1. Usos de la tierra 90
2. Tendencias estructurales 91
3. Disminución de la población activa agraria 92
4. Políticas de reestructuración y reconversión agraria 93
5. La nueva estrategia de desarrollo rural 94
6. Agricultura y medio ambiente 95
III. SITUACION Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR PRODUCTIVO AGRARIO. 97
1. Balance del período de transición 97
2. La nueva PAC 99
3. Perspectivas futuras de los principales subsectores de la producción agraria 102
4. Reconversiones sectoriales 106
5. El futuro de la agricultura competitiva 106
IV. EL SECTOR DE LA ALIMENTACION: INDUSTRIA Y DISTRIBUCION. 116
1. La industria agroalimentaria 116
2. La nueva competencia exterior 119
V. CONCLUSIONES 119

INTRODUCCION

POCOS rasgos como el del *cambio* caracterizan mejor a la agricultura española en estos años de final de siglo. Un sector productivo identificado tópicamente, desde siempre, por la preponderancia de la tradición y la rutina, se ha visto sumergido en un mundo opuesto, dominado por las alteraciones en el marco de seguridad en el que venía actuando hasta su adhesión a la Comunidad Europea.

La fuerza de ese cambio trascendente, ocasionado por nuestra integración en la Europa comunitaria, no se encuentra sólo, ni principalmente, en el Tratado de Adhesión —que impuso costes crecidos y plazos desiguales a la integración de nuestra agricultura en la comunitaria—, sino que se deriva de otras tres causas adicionales e importantes: el cambio de ritmo impuesto por el Acta Unica, que forzaba la marcha hacia el mercado interior fechándolo en 31 de diciembre de 1992; nuestra participación en el proceso de unión económica y monetaria, y la decisiva alteración de la política agraria común (PAC, en adelante), que ha variado radicalmente la concepción y el modo de protección de la agricultura, situándola en coordenadas bien distintas de las que se contemplaron en la negociación de la adhesión de España a la Comunidad Europea firmada en 1985. Completando ese cuadro de cambios, que definen el mundo nuevo que ha comenzado a vivir la agricultura en estos años noventa, figura la alteración de las circunstancias internacionales —extracomunitarias— que tiene como elemento principal de referencia la VIII Ronda de Negociaciones del GATT (Ronda Uruguay), cuyas incidencias y resultado final plantean incertidumbres, retos y cambios decisivos a la agricultura europea y, por lo mismo, a la agricultura española.

El análisis de ese mundo agrario español, condicionado por las incertidumbres y los cambios que van a vivirse en esta década de fin de siglo, hay que iniciarlo por la descripción de las características básicas con las que la agricultura española ha llegado a los años noventa, y que definen su papel actual dentro de nuestra economía, características de las que debe partir cualquier intento de diagnosticar sus problemas y buscar sus posibles soluciones.

Esas características definidoras del papel actual de la agricultura en la economía española se encuentran en el desempeño de tres funciones:

A) Las que se derivan de su consideración como *sector productivo.*

B) Las que añade la consideración de la agricultura integrada en el *sector agroalimentario.*

C) Las que aporta el servicio creciente y decisivo de la agricultura a *valores diferentes* de sus producciones directas.

La consideración de la agricultura española como *sector productivo* debe partir del reconocimiento de dos hechos iniciales a los que ha respondido su comportamiento en todos los países en el camino de su desarrollo y,

desde luego, en España: 1.º) El aumento de sus niveles de producción. El PIB agrario en España, a precios constantes de 1970, se ha multiplicado por 1,49 en los veinte años que van de 1970 a 1990. La agricultura de los años noventa ha situado así sus niveles productivos en cotas que superan claramente las alcanzadas veinte años atrás: se trata de una agricultura más desarrollada que ha aumentado su oferta hasta 41.418 millones de dólares en 1991, desde los 7.136 millones de dólares en que se situaba en 1970. El nivel productivo alcanzado por la agricultura española la sitúa en un puesto importante dentro de la Comunidad Europea. La agricultura española está colocada, por su importancia productiva, en el pelotón de cabeza de Europa, precedida sólo por Francia e Italia. Un dato frecuentemente ignorado pese a su importancia. 2.º) La pérdida de peso de esa producción agraria en su participación en el PIB, en la medida en la que la producción de la economía nacional por habitante crecía, así como la producción agraria en *valores absolutos*, pero no en los *relativos* respecto a otros sectores. El gráfico 1 recoge la secuencia del comportamiento en España de la participación de la producción agraria en la producción total a medida que se realizaba el desarrollo general del país.

El tercer hecho que caracteriza a la agricultura española, y que contribuye a definir su papel como sector productivo, es el de su peso en la ocupación. El gráfico 2 muestra el comportamiento del empleo agrario a medida que el PIB por habitante crecía a lo largo de los veinte años que van de 1970 a 1990. La pérdida de peso relativo del empleo agrario ha constituido un rasgo fundamental que explica uno de los acontecimientos sociales y económicos más destacados de la España de estos años, sobre los que el gráfico 2 presenta sus observaciones: el *éxodo rural,* que está detrás de esa caída en el desempeño por la agricultura de su función como demandante de empleo. No debe olvidarse, sin embargo, que a pesar de ese descenso del nivel de ocupación en las faenas agrarias, la población agraria española ocupada se sitúa aún en un millón cuatrocientos mil empleos, lo que concede a la agricultura una resonancia social y humana muy superior a la que se deriva de su participación productiva en el PIB: 11,6 por 100 de aportación al empleo frente a 5,13 por 100 como participación relativa en el PIB en 1990. Esos niveles en que se sitúa la ocupación agraria española se hallan muy alejados de los que los países europeos con mayor nivel de desarrollo concentran en la agricultura, lo que apunta un gran problema del futuro en la economía española: la necesidad de disminuir la población activa agraria y la precisión de aumentar, al mismo tiempo, la capacidad productiva de otros sectores y sus demandas de empleo para continuar el proceso de desarrollo económico del país.

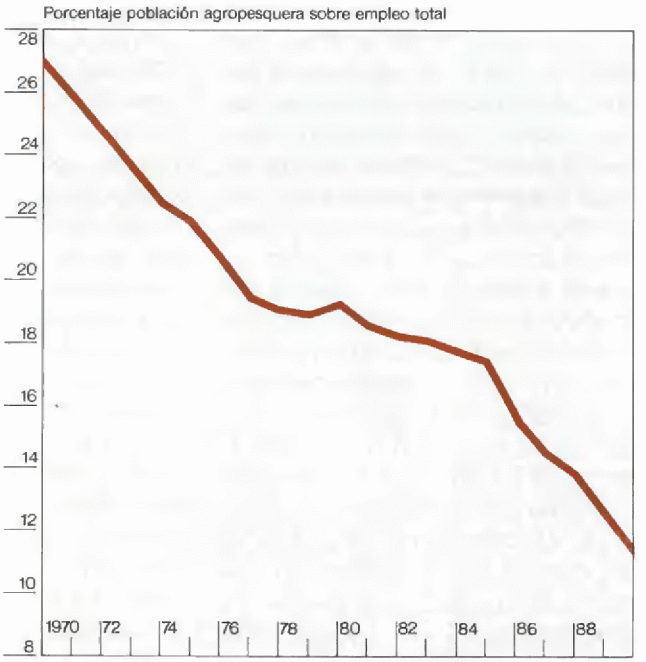
El cuarto hecho que muestra la agricultura española como sector productivo es el crecimiento y el nivel de su productividad. El gráfico 3 muestra cómo se ha comportado la productividad aparente de los cuatro grandes sectores productivos de la economía en el período 1970-1990. Como puede comprobarse por sus valores, la productividad agraria se sitúa en un nivel más bajo que las de los otros tres sectores productivos. Sin embargo, el *ritmo de crecimiento* de la productividad agraria ha sido mucho mayor que el del resto de los sectores productivos españoles. Ese crecimiento de la productividad agraria se ha debido, en gran parte, al fenómeno del éxodo rural, que ha aliviado el peso de la población agraria sobre las explotaciones y la producción, aumentando así el producto por trabajador en la agricultura. Sin embargo, con ser importante la reducción de la población agraria como causante de su mayor productividad, no ha sido el único factor que ha impulsado la aceleración de su crecimiento. La agricultura española ha recibido el impulso importante de la inversión y la incorporación tecnológicas. La mecanización, pese al fuerte incremento del precio del petróleo de finales de los setenta e inicios de los ochenta, experimentó un aumento notable, pasando de 132 a 244 CV/100 hectáreas, mientras que las inversiones en riego forzaban las superficies regadas de 2,6 a 3 millones de hectáreas. Todo ello arrastró un proceso innovador que elevaba las compras de factores productivos realizadas fuera del sector del 31 por 100 de la producción final agraria al 42 por 100. La inversión pública en infraestructuras ha desempeñado, asimismo, un papel destacado, y no puede olvidarse tampoco la incorporación de técnicas de producción intensiva: cultivos forzados, plantones injertados libres de virus, aplicaciones biotecnológicas, regadíos informatizados, controles de ambiente por sensores e informática, tecnologías todas ellas que hacen de la agricultura un sector importante desde el punto de vista de la estrategia de la inversión del país.

Esos comportamientos de la agricultura española destacan los rasgos con los que ha llegado

GRAFICO 1
PARTICIPACION AGROPESQUERA EN LA PRODUCCION TOTAL 1970-1990



GRAFICO 2
POBLACION OCUPADA AGROPESQUERA SOBRE EL EMPLEO TOTAL 1970-1990



Tres comportamientos han caracterizado a la evolución del sector productivo primario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) en España. Son los que reflejan los gráficos 1, 2 y 3. El desarrollo económico apreciado por el nivel del PIB por habitante ha ido asociado a una menor participación *relativa* de la producción primaria en el PIB, mientras aumentaba la participación de los servicios. El gráfico 1 expresa ese declinar de la participación *relativa* de la producción primaria en la producción total coincidente con el desarrollo de nuestra economía (aumento del PIB por habitante). Es este comportamiento de la producción primaria el que Colin Clark (1957) propuso denominar «ley de Petty», pues fue este economista el primero en observar y destacar esa relación.

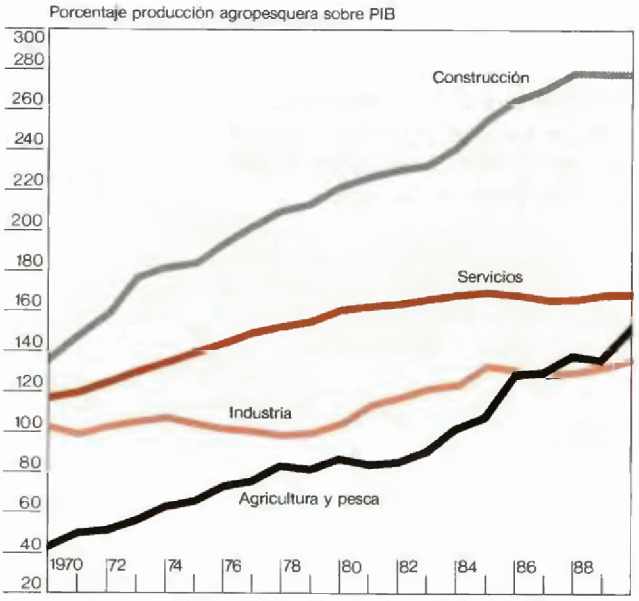
La pérdida de la importancia relativa de la producción primaria en la total se acompaña por un segundo comportamiento: la pérdida de la población activa primaria en la población activa total. Ese menor peso relativo de la población activa primaria, en la medida en que se ha ido avanzando en el desarrollo económico, ha originado uno de los hechos sociales y económicos más destacados: el éxodo rural, a través del cual la población activa del sector primario buscaba empleos y renta en las actividades de la construcción, la industria y los servicios de naturaleza urbana.

El éxodo de los medios rurales a los urbanos se ha producido en la etapa 1970-90 en España con la intensidad que muestra el gráfico 2, lo que ha aliviado el peso de la población activa primaria, aumentando así su productividad. El ritmo de esa transformación de la estructura del empleo ha venido condicionado por el aumento de la capacidad productiva de los otros sectores de la economía distintos del primario (industria, construcción y servicios) y sus demandas de empleo.

El gráfico 3 expresa el tercero de los comportamientos del sector productivo primario: el desarrollo de su productividad. La tasa de desarrollo de la productividad del sector primario ha sido especialmente intensa en los años que van de 1970 a 1990 en España, impulsada por dos fuerzas: la del éxodo rural y la de la inversión e innovación tecnológicas en la producción primaria.

La continuidad de esos tres comportamientos en el futuro constituye la clave del proceso de desarrollo económico y del papel que en el mismo desempeña la producción primaria, su población activa y el aumento de su productividad, en relación a íntima interdependencia con los restantes sectores productivos (industria, construcción y servicios).

GRAFICO 3
PRODUCTIVIDAD APARENTE POR PERSONA OCUPADA EN LOS CUATRO SECTORES



Indice media sectorial 1970=100 (191.032 pesetas por persona)

a los años noventa, en los que se configura como un sector productivo dinámico que emplea aún un porcentaje apreciable de la población activa total, un sector al que le esperan cambios futuros tan importantes, al menos, como los que se han registrado en el pasado reciente. Sin embargo, esa consideración agregada y general de la agricultura española como sector productivo oculta su comportamiento heterogéneo en las distintas comunidades autónomas. Los gráficos 4, 5 y 6 revelan esa heterogeneidad de las agriculturas de las comunidades autónomas: no es igual en ellas la significación y el peso de la producción agraria, no es tampoco igual la ocupación que de ella depende, no son parecidas, sino dispares, las productividades que la agricultura rinde. Esa diversidad de la España agrícola constituye un dato tan antiguo como conocido, que ha llevado a hablar, con el fundamento que destacan los gráficos citados, de *las agriculturas españolas,* un término que, en plural heterogéneo, describe mejor la realidad de la producción agraria española. Las causas de esa diversidad de las agriculturas españolas son múltiples: son producto de factores naturales que las condicionan (orografía, climatología, edafología) y consecuencia de elementos históricos y socioculturales profundamente arraigados en los modos de producción, de intercambio y de vida.

Ese factor de diversidad de nuestras agriculturas concede una dimensión *cualitativa* importante a sus problemas, que no puede olvidarse en cualquier diagnóstico de sus situaciones ni para definir la estrategia de la política agraria para los años noventa. Las comunidades autónomas han adquirido, además, una competencia «exclusiva», por sus estatutos de autonomía, en agricultura, pesca continental y ganadería, con la excepción del comercio interior y exterior, que permanecen dentro de la competencia de la Administración central. Coordinar esas actuaciones de las administraciones central y autonómica añade —con la variedad geográfica de la producción primaria española— una dificultad y posibilidad adicional al diseño y aplicación de una política agraria eficiente en los años noventa.

La importancia de los problemas de la producción primaria española en este fin de siglo es, de esta suerte, muy superior a la que se desprende de sus simples valores *cuantitativos* en la producción y en el empleo. Y ello por dos razones. La primera, porque los necesarios aumentos de la productividad agraria tropiezan con dificultades importantes para su continuidad en el futuro. Sin resolver el problema de la asignación de trabajo y capital que plantean el éxodo rural y el crecimiento de la productividad agraria, el desarrollo general del país pagará sus consecuencias. De ahí la decisiva importancia *cualitativa* que cobra el escenario de la producción rural para el desarrollo económico general. La segunda, porque esas cifras agregadas —como se ha indicado ya— encubren agriculturas muy diversas que reclaman tratamientos diferentes, con problemas regionales más intensos —en población, explotaciones y productividades— que los que manifiestan las cifras agregadas de la actividad nacional, y de cuya solución depende dramáticamente la suerte económica de algunas de nuestras comunidades autónomas.

Por otra parte, la importancia de la agricultura se refuerza cuando se considera dentro del *complejo agroalimentario,* que integra no sólo a la industria alimentaria, sino también al sector de distribución. Todo este complejo económico significa cuotas elevadas de participación en el PIB y en el empleo totales, incluso para los países con mayor desarrollo. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, y según datos de la OCDE, la importancia de ese complejo agroalimentario se elevaba, en 1989, al 22-23 por 100 (participación en el PIB). En España, y según datos de 1990, el complejo agroalimentario representa el 18 por 100 del PIB nacional y el 17 por 100 de la población ocupada total (1).

La agricultura no es sólo un sector productivo de alimentos y materias primas. Desempeña *otros papeles distintos a los productivos* que han sido destacados tanto por la investigación agraria como por la política económica, y a los que Jobs Conrad se ha referido calificándolos como «usos alternativos de la tierra distintos a los destinados al complejo de la producción agraria». Usos que anuncian la llegada de un nuevo agricultor distinto del agricultor tradicional. La importancia de esas nuevas funciones de la agricultura se han destacado por la nueva PAC, que las considera como un objetivo prioritario. Un objetivo cuya importancia se agudiza por el efecto ocasionado por la antigua PAC, que ha provocado la creación de unos excedentes costosos favorables a la agricultura continental (excedentes aludidos como montañas de mantequilla y lagos de leche), cuya financiación ha multiplicado por diez los gastos del presupuesto comunitario.

Es esa doble realidad —los

COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PRODUCTIVO AGRARIO EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS AÑO 1990

Los tres comportamientos del sector productivvo agrario han tenido un reflejo diferente en las distintas comunidades autónomas que componen el Estado español.

El gráfico 4 muestra la importancia de la producción primaria apreciada por su participación en el PIB de las distintas comunidades autónomas. Como puede observarse, el peso de esas actividades varía considerablemente entre las distintas comunidades con un valor que oscila entre el 0,21 por 100 (correspondiente a la Comunidad Autónoma de Madrid) y el 11,97 por 100 (correspondiente a la Comunidad Autónoma de Extremadura). La dispersión de los valores de la producción agraria de la media nacional (4,65 por 100) en el año de referencia (1990) es importante e indicativo de la existencia de las distintas agriculturas españolas, que tiene que ser considerada como un dato fundamental para valorar y resolver los problemas de su transformación y desarrollo.

El gráfico 5 muestra la aportación de la población ocupada a las faenas de la producción primaria en las distintas comunidades autónomas españolas. De nuevo, la nota dominante vuelve a ser la diversidad. La población ocupada en la producción primaria oscila entre el (1,08 por 100) de la población empleada (Comunidad Autónoma de Madrid) y el 32,72 por 100 (Comunidad Autónoma de Galicia). De esta manera, cobra una importancia distinta la producción primaria por su repercusión ocupacional y humana muy diferente en las distintas comunidades autónomas. Una realidad que no puede olvidarse por la política agraria española.

El gráfico 6 muestra la distinta productividad de la agricultura en las comunidades autónomas. Las oscilaciones vuelven a ser aquí notables, y corroboran la realidad de las distintas agriculturas españolas que reclaman, una vez más, su conocimiento para definir una estrategia que no evada sus problemas específicos, sin perjuicio de considerar sus rasgos y raíces comunes.

GRAFICO 4
PIB POR HABITANTE SEGUN PORCENTAJE DEL PIB

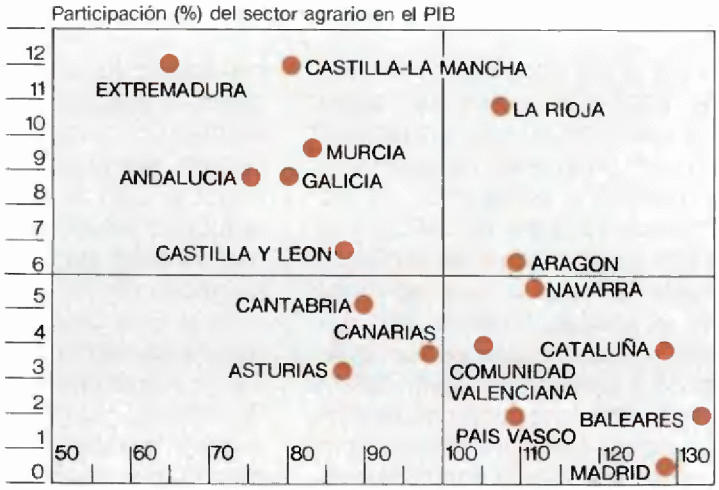


GRAFICO 5
PIB POR HABITANTE SEGUN POBLACION OCUPADA

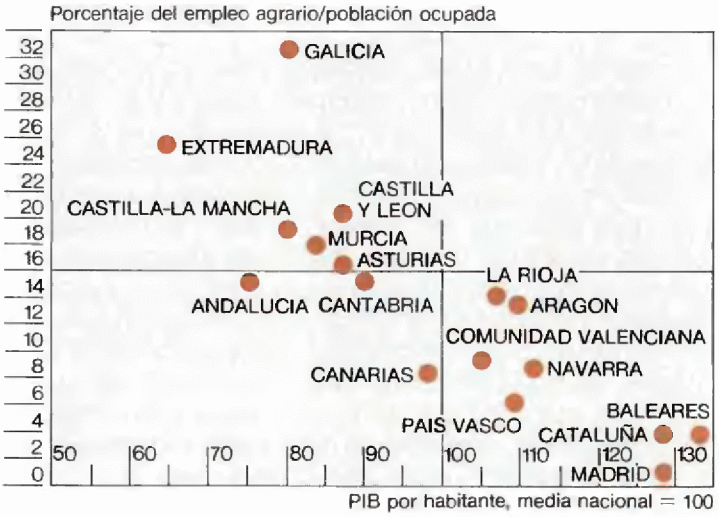
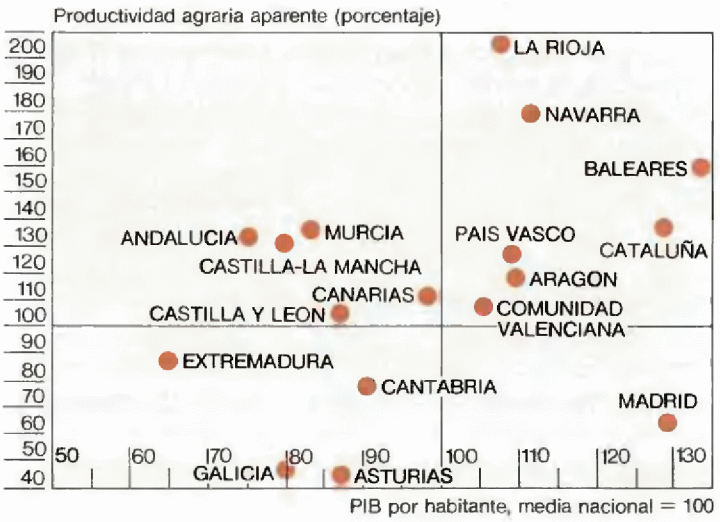


GRAFICO 6
PRODUCTIVIDAD APARENTE EN RELACION AL PIB POR HABITANTE (Agricultura y pesca)



efectos costosos de la protección agraria tradicional de la vieja PAC y la aparición de nuevos destinos de la tierra— la que ha apoyado la aparición de la nueva PAC, que coloca el acento de sus actuaciones sobre esos usos alternativos de la tierra. A ellos se refería el documento de febrero de 1991 que describía los rasgos fundamentales de la nueva PAC, y que concretaba ese nuevo objetivo, distinto a los usos productivos de la tierra, de la forma siguiente: «Es necesario mantener un número suficiente de agricultores en las tierras. Esta es la única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de agricultura familiar que es expresión de un modelo de sociedad. Para ello, es necesaria una política activa de desarrollo rural, y esta política no podrá realizarse sin agricultores. La Comisión confirma, de este modo, la opción elegida en el Libro Verde de 1985 y en su comunicación sobre el futuro del mundo rural. En lo que atañe, concretamente, al sector agrario, esta opción tiene consecuencias que es preciso calibrar y asumir. Ello supone reconocer el hecho de que el agricultor desempeña —o al menos podría y debería desempeñar— dos funciones principales de forma simultánea: una actividad productiva y, al mismo tiempo, una actividad de protección del medio ambiente y del desarrollo rural... La protección medio-ambiental supone el apoyo a la función del agricultor, en cuanto administrador del medio ambiente, a través de la utilización de métodos de producción menos intensivos y la aplicación de medidas favorables al medio ambiente».

Ese nuevo objetivo de la PAC debe combinarse con el tradicional de su función productiva que trate de reducir los excedentes de producción. Una combinación difícil de conseguir, y que arroja no pocas incertidumbres sobre la política y la actividad agrarias en todos los países europeos, y desde luego en España, en esta década de fin de siglo.

Partiendo de las diversas funciones expuestas, que delimitan el nuevo y cambiante mundo de la agricultura en los noventa, este trabajo intenta realizar una aproximación a los complejos problemas del mundo de la agricultura y la alimentación, que es, hoy en día, una parte muy relevante de lo que entendemos por sectores reales de la economía.

El trabajo se ha dividido en cinco secciones. En la primera, y dado que el objetivo del presente artículo es analizar los problemas de la agricultura y la alimentación de finales de siglo, se ha intentado definir, con algún detalle, el marco en el que estos sectores se desenvolverán en dicho horizonte temporal.

A la vista del escenario descrito en la primera sección, se va perfilando la necesidad de utilizar un esquema analítico dual. Por un lado, deberá analizarse el futuro del mundo rural como ámbito susceptible de desarrollo a través de actividades diversas —no estrictamente agrarias— conectadas con las soluciones de los problemas derivados de la actual crisis agraria y con el desarrollo de nuevas iniciativas que generen empleo y riqueza. Por otro lado, deberán analizarse las perspectivas de futuro de la agricultura como sector productivo.

En correspondencia con este enfoque dual, la sección segunda se dedica al análisis del proceso de ajuste y reconversión del sector agrario (excedentes de mano de obra y tierra, básicamente) y a las nuevas políticas de desarrollo rural planteadas como salida a la grave crisis del mundo rural, especialmente del de aquellas zonas donde la agricultura es o será marginal.

La sección tercera se centra en el análisis de la nueva PAC, de sus implicaciones para los principales subsectores agrarios y de los retos a los que la agricultura, como sector productivo, deberá enfrentarse en la presente década.

La cuarta sección se dedica al análisis de la industria alimentaria y de la distribución: problemas del futuro, nuevas tendencias en la alimentación y cambios en la correlación de fuerzas entre industrias y distribución alimentaria.

Por último, la quinta sección se reserva a las conclusiones. En ella trataremos de presentar las principales luces y sombras que se ciernen sobre la agricultura y la alimentación en el horizonte del año 2000.

I. EL MARCO DE REFERENCIA

La agricultura española de fin de siglo se desenvolverá en un escenario caracterizado por un conjunto de elementos, de entre los cuales destacamos los siguientes.

1. Competitividad en los mercados internacionales

La consolidación del mercado único europeo implicará la paulatina eliminación de una serie de barreras no arancelarias que dificultaban la libre circulación de productos agrarios en el seno de la CE. Así, ciertas trabas sanitarias, fiscales, monetarias, etc., ten-

derán a desaparecer, endureciéndose la competencia en el mercado europeo.

En cuanto a los mercados exteriores, también cabe esperar una creciente competitividad a medida que las políticas de protección arancelaria frente a las importaciones, y de subvención a las exportaciones, se vayan suavizando como consecuencia de la presión de los principales países competidores de la CE, ejercida a través de la Ronda Uruguay del GATT.

Tradicionalmente, la Comunidad ha privilegiado sus relaciones con los países mediterráneos (acuerdos bilaterales), con las antiguas colonias de los países miembros (Convención de Lomé) y con los países más pobres del mundo (preferencias generalizadas).

La CE también ha desarrollado acuerdos bilaterales *ad hoc* con la EFTA, con Nueva Zelanda y con Australia. El resto de sus relaciones comerciales ha estado sometido a las reglas generales del multilateralismo del GATT, generándose múltiples problemas, particularmente con Estados Unidos.

De cara a la década actual, la agricultura comunitaria se enfrenta a un contexto exterior en el que, junto a las tradicionales estrategias comerciales, se abren nuevas brechas inevitables en el proteccionismo de la Comunidad Europea.

En primer lugar, hay que mencionar los efectos que puedan derivarse de las actuales negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. La escalada de las subvenciones a las exportaciones y de las ayudas a la agricultura en los países desarrollados, hacen necesario alcanzar algún acuerdo y reglas internacionales en el comercio de productos agrarios. No obstante, no ha sido posible alcanzar dicho acuerdo hasta el presente, dadas las muy diferentes posiciones de Estados Unidos, la CE y Japón, como principales protagonistas de estas negociaciones. En cualquier caso, cabe esperar que se llegue a algún tipo de acuerdo que devuelva la lógica económica al comercio mundial de productos agrarios, aunque dicho acuerdo no podrá dejar de considerar la existencia de estructuras productivas muy distintas en las diferentes áreas económicas del mundo.

Pero a la Comunidad se le abre otra importante brecha a sus espaldas, en el Este. Los nuevos acuerdos preferenciales y de asociación con los distintos países del centro y del Este de Europa son una necesidad política que repercutirá de un modo considerable sobre el comercio de productos agrarios y alimenticios. No hay que olvidar que es en este tipo de productos en el que se basará la estrategia exportadora de las nuevas democracias del Este, dada su tradicional potencialidad agropecuaria.

También en la cuenca mediterránea se plantean nuevas realidades sociopolíticas, que pueden traducirse en concesiones de preferencias comerciales en sectores sensibles para España, caso del aceite de oliva, las frutas y las hortalizas. Es muy posible que el necesario apoyo a los países amigos de la zona, frente a la «ola integrista», pueda traducirse en nuevas concesiones.

Otros muchos frentes, caso de la lucha contra la droga en los países andinos, se han reflejado en preferencias comerciales (espárragos, flores), que afectan a importantes sectores agrarios españoles o de otros países de la CE, sin que se pueda entender la razón por la que el coste social de la erradicación de la droga deba recaer sobre la industria conservera de espárragos españoles y sobre los agricultores navarros y riojanos, preferentemente, y no sobre la sociedad en su conjunto (2).

El escenario futuro será, pues, el de una creciente apertura a los mercados exteriores que, sin duda, va a condicionar seriamente el diseño de la PAC en la actual década.

2. Generalización de los excedentes agrarios

La saturación de los mercados agrarios y la aparición de excedentes se ha generalizado a casi todos los productos agrarios. En el seno de la CE, sobra prácticamente de todo, aunque los excedentes principales sigan produciéndose en cereales, azúcar, leche, carne y, en menor medida, en vino, fruta y aceites.

Pero todavía más graves que la situación actual son las perspectivas futuras. En efecto, el problema de los excedentes agrarios, lejos de ser de un fenómeno coyuntural y transitorio, constituye un problema estructural que incluso puede agravarse en el horizonte 2000, a menos que se lleven a cabo drásticas políticas de reconversión. Tres son las razones que podemos aportar para justificar esta afirmación acerca del posible agravamiento de los excedentes agrarios.

a) El cambio tecnológico

Cuando se estaba produciendo el agotamiento de la revolución verde como fuente de incrementos de la productividad

agraria, y por tanto cabía esperar que se iniciara una etapa de rendimientos marginales decrecientes, ha aparecido una nueva revolución tecnológica: la biotecnología. Aunque todo parece indicar que las nuevas técnicas no mejorarán la tasa media anual de incremento de la productividad observada en los últimos veinte años (en torno al 2 por 100), sí hará posible, en cambio, su mantenimiento, lo cual constituiría un notable éxito, al tratarse de una tasa realmente elevada (3). Por tanto, en el futuro se producirán considerables incrementos de la oferta de productos agrarios.

En cuanto a la repercusión de los avances tecnológicos en los distintos sectores, es previsible un mayor incremento de la productividad en la ganadería, debido a que las biotecnologías en este campo están más avanzadas y, en especial, a la aplicación de hormonas reguladoras del crecimiento; por ejemplo, la somatotropina bovina, que puede aumentar la producción de leche por vaca entre un 15 y un 25 por 100 (4).

Pero quizá más importantes que los cambios cuantitativos de la productividad inducidos por la aplicación de la biotecnología serán los cambios cualitativos. En efecto, el desarrollo de la biotecnología no aumentará quizá la tasa media de incremento de la productividad respecto a décadas anteriores, pero la naturaleza del proceso de mejora puede cambiar sustancialmente. Primeramente, porque, en lugar de un incremento lento y continuado, los aumentos de productividad se producirán bruscamente, coincidiendo con descubrimientos científicos.

En segundo lugar, porque no se producirán incrementos más o menos generalizados y uniformes en los distintos subsectores agrarios, sino que se producirán fuertes aumentos en algunos productos (leche, por ejemplo) e incrementos muy débiles en otros, originándose así un fuerte proceso de diferenciación y profundas modificaciones de las rentabilidades relativas. Todo ello hará que el proceso de mejora de la productividad derivado de la biotecnología sea más caótico y traumático (5).

En cualquier caso, en estos momentos, nos encontramos entre revoluciones tecnológicas, lo cual hace realmente difícil la realización de predicciones sobre la productividad futura. En este sentido, hay un cierto consenso en que los incrementos de productividad más importantes, derivados de los nuevos métodos de manipulación genética, no tendrán lugar antes del año 2000. Quizá después de esta fecha se entre en una fase de fuertes tasas de incremento de los rendimientos, aunque es difícil aventurar algo más.

b) Cambios en la demanda

La demanda de productos agrarios en la CE, en cambio, está prácticamente estancada. El crecimiento vegetativo de la población de la CE es casi cero. Por otro lado, la elasticidad de la demanda de alimentos respecto a la renta es ya muy baja, dados los altos niveles de renta de la CE, con lo cual ni por una vía ni por la otra cabe esperar aumentos significativos de la demanda de productos agrarios. Sí pueden darse desplazamientos en la composición de la demanda como consecuencia de los cambios en la dieta alimenticia, lo cual puede modificar la situación en determinados subsectores.

En una economía moderna, el gasto en alimentación representa una parte limitada del gasto total (desde un 18,7 por 100 en el Reino Unido hasta un 41,8 por 100 en Irlanda. Para España, un 27,2 por 100 en 1989). Pero, además, la parte que representa el producto agrario en el precio del alimento al consumidor es decreciente en su tendencia y menor, en su conjunto, de la cuarta parte. Es el valor añadido industrial y comercial lo que define la alimentación en la sociedad avanzada de la España de 1992. La sociedad solicita cada vez más productos elaborados y, en justa correlación, existe una mayor oferta de productos.

La transformación cualitativa y cuantitativa de la demanda en España es una realidad, acelerada además durante la última década (6).

Tales cambios nacen, fundamentalmente, de la rápida *variación del consumo,* que ha modificado sus pautas de comportamiento tanto en términos de demanda de productos como de nutrientes. Y lo sigue haciendo. Por lo que se refiere a la demanda española de productos, se observan los siguientes cambios:

— Elevación del consumo de vegetales, frutas y aceite de oliva.

— Alto nivel de consumo (el mayor de Europa) de pescado.

— Bajo consumo de azúcar.

— Fuerte incremento de la demanda de carne en el período 1964-65/1980-81, con disminución paulatina posterior. Destaca el incremento en carnes de pollo, vacuno, cerdo y embutidos. Disminuye en cambio la carne de cordero.

— Gran incremento en el con-

GRAFICO 7
EVOLUCION DEL CONSUMO DE ALIMENTOS FRESCOS EN RELACION CON LA RENTA DISPONIBLE POR HABITANTE (1970-1990)

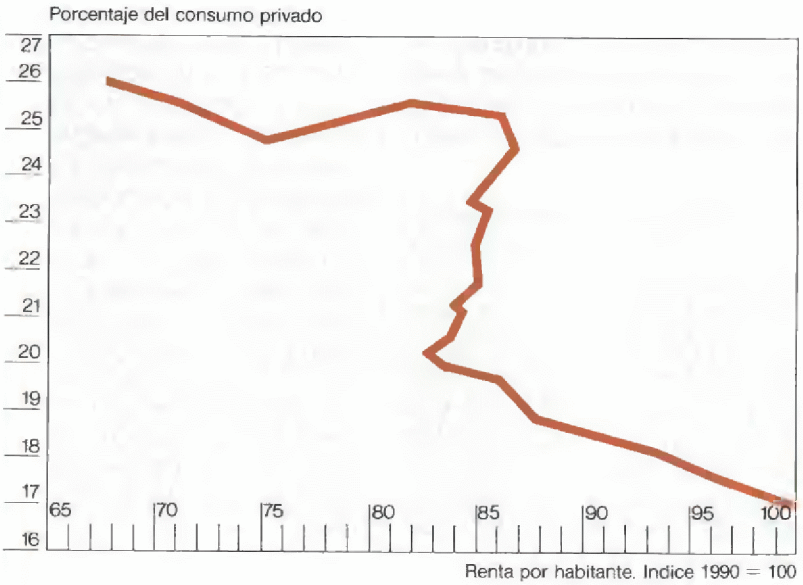
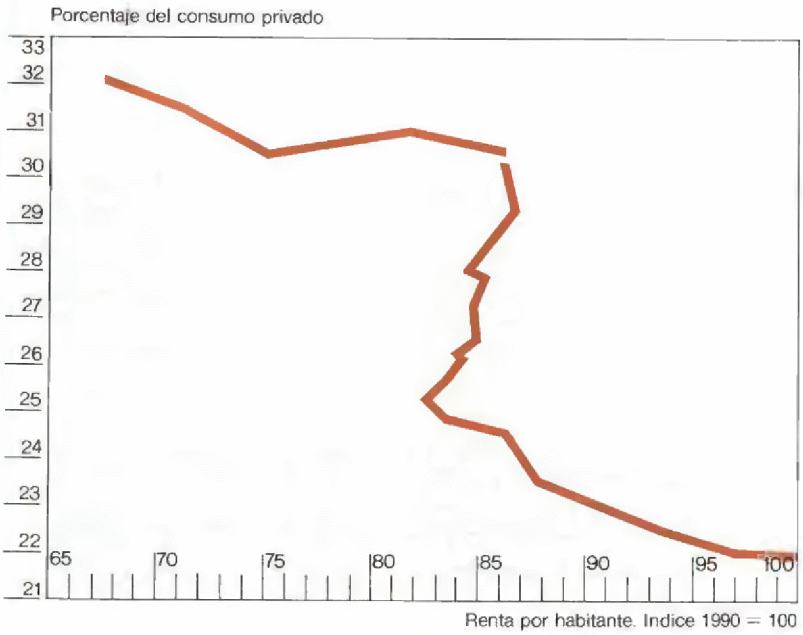


GRAFICO 8
EVOLUCION DEL CONSUMO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS EN RELACION CON LA RENTA DISPONIBLE POR HABITANTE (1970-1990)



Entre los factores que condicionan la situación y el papel de la agricultura española en la actualidad, ninguno posee la importancia de la evolución de la demanda de sus producciones. Es la variación de la demanda de los productos agrarios la que impone las condiciones al crecimiento de la producción agraria, a los niveles de su ocupación y a los precios de los distintos bienes del sector.

Este papel decisivo de la demanda de productos agrarios para definir el papel de la agricultura como sector productivo fue destacado desde los estudios iniciales, que trataban de encontrar la función desempeñada por los sectores productivos en el proceso de desarrollo de una economía nacional. Colin Clark (1957) y Jean Fourastié (1949) acentuarían la importancia de la llamada Ley de Engel (1857) para entender la situación de la producción agraria en relación con la situación de la economía. Una argumentación que ha persistido en los análisis posteriores.

El gráfico 7 presenta la marcha del consumo de alimentos frescos suministrados por la agricultura en la etapa 1970-1990. Como puede comprobarse, los alimentos frescos, que suponían un 26 por 100 del consumo privado en 1970, caían al 17,3 por 100 en 1990. La caída del peso de la alimentación en el consumo privado ha sido constante en todo el período contemplado en el gráfico. A esta pérdida del peso relativo del consumo de alimentos es a la que el estadístico alemán Engel se refería en 1857: cuando aumenta la renta disponible el porcentaje del gasto destinado a productos alimenticios disminuye, aunque aumente la cifra absoluta del gasto en alimentación. Una Ley que ha estado, está y estará presente a la hora de explicar las condiciones de la producción agraria española.

El gráfico 8 ofrece el comportamiento del consumo de alimentos y bebidas respecto del consumo total, y responde al mismo comportamiento marcado por la Ley de Engel. Sin embargo, la diferencia viene marcada por el hecho de que esos porcentajes respecto del consumo total son mayores: 32,1 por 100 frente al 26 por 100 en 1970, 21,8 por 100 frente al 17,3 por 100 en 1990. La agricultura española no se ha beneficiado de esta aportación mayor al gasto de productos alimenticios porque no ha sido capaz de ganar el valor añadido de la comercialización e industrialización de sus producciones.

sumo de leche, algo menos en quesos, y consumo muy reducido de mantequilla.

— Consumo de huevos similar al que se da en el resto de la CE.

— Disminución apreciable del consumo de patatas, pan y leguminosas.

— Reducción del consumo de vino y crecimiento del de cerveza y aguas envasadas, minerales o de manantial.

Por lo que se refiere a los *cambios en la demanda de nutrientes,* habría que señalar, de conformidad con los estudios del profesor Varela, que esos cambios también han sido profundos (7). Cabe destacar entre ellos los siguientes:

— Consumo calórico superior en un 25 por 100 a las recomendaciones dietéticas.

— Ingesta excesiva de proteínas, que supone el doble de las recomendaciones dietéticas.

— Consumo cuantitativo de grasa similar al de los países industrializados de nuestro entorno, que, sin embargo, tiene un gran predominio el aceite de oliva, lo que es positivo desde un punto de vista sanitario.

— Importante aumento de la ingesta de calcio y hierro.

— Deficiencias, en el límite, de riboflavina y vitamina A. Exceso de ingesta en ácido ascórbico.

Por otro lado, la aparición de productos sustitutivos más baratos actúa reduciendo la demanda de productos agrarios comunitarios.

El problema de los productos sustitutivos ha cobrado toda su virulencia en el caso de los cereales, pero no es una cuestión que afecte sólo a este sector.

Tradicionalmente, un 60 por 100 de la demanda de cereales procedía del sector de la alimentación animal. La ganadería es, de este modo, el principal utilizador de estos productos. Actualmente, las cantidades de cereales incorporadas a los piensos son muy variables según cada país comunitario. En porcentaje del volumen total de piensos producidos, la participación de los cereales es mínima en Holanda (12 por 100), Bélgica (16 por 100) y Alemania (18 por 100), y máxima en España (61 por 100) e Italia (47 por 100).

El origen del problema está en los elevados precios de los cereales producidos en la CE respecto a los precios internacionales y en la fuerte protección en frontera de los cereales comunitarios, que ha estimulado la importación de otros productos sustitutivos más baratos —caso de la mandioca, el gluten de maíz y otros productos—, que entran en la CE con derechos de aduana muy bajos y consolidados ante el GATT. El descenso en la utilización de cereales por esta causa ha sido constante desde mediados de la década de los años setenta. Este es también el origen de las crecientes necesidades comunitarias de exportar cereales al mercado mundial. De ahí que en las actuales negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT la CE solicite un «reequilibrio» de la protección en frontera para frenar las importaciones de estos productos sustitutivos.

El problema de los sustitutivos se plantea también en el sector de los azúcares. El mercado comunitario ha estado dominado por el azúcar de remolacha (sacarosa). También hay una cuota de mercado reservada al azúcar preferencial, de caña, procedente de los países ACP (Convención de Lomé). Pero la Comunidad podría fabricar edulcorantes sustitutivos mucho más baratos, como son la isoglucosa (procedente del maíz), la fructosa, los ciclamatos, etc. Hoy en día, la producción comunitaria de isoglucosa está contingentada a niveles muy reducidos, siendo España y Bélgica los principales productores. ¿Cuánto tiempo podrá la CE mantener medidas tan restrictivas en este sector?

El caso de los sustitutivos puede llevar también a los productos de imitación, como se ha observado en el sector de los productos lácteos, donde la mantequilla, e incluso la leche, pueden ser sustituidas por grasas vegetales más baratas. Dicha competencia puede ser leal —caso de las margarinas— o desleal, cuando la sustitución de grasa butírica por vegetal no es reconocida en la etiqueta, ocultándose bajo denominaciones de moda, tales como «mantequilla *light*» o «baja en colesterol». Es el caso también de las denominadas «leches de soja», que utilizan indebidamente la referencia láctea, reservada en la Comunidad a la leche de vaca.

También se utilizan a veces proteínas vegetales en lugar de determinados quesos, siendo habitual en Estados Unidos en la producción de *mozarella* para las *pizzas.*

c) Los cambios en el Este

La CE deberá abrir sus mercados a la importación de productos agrarios, tanto por la vía de las presiones del GATT como por la del apoyo a los países del Este. Este segundo aspecto es fundamental. Si la CE quiere ocupar un papel relevante en la nueva configuración de Europa, será necesario que apoye a estos países,

y una de las formas más claras de hacerlo es comprándoles los productos agrarios que pueden exportar a la CE.

Por ello, la CE acabará estableciendo facilidades y tratados preferenciales para las importaciones agrarias procedentes del Este, e incluso algún día estos países pueden ser miembros de la CE (la antigua RDA ya lo es), agudizándose así la situación de excedentes, puesto que cuentan con una gran potencialidad en productos agrarios de carácter continental (cereales, leche, azúcar), que son precisamente los más excedentarios en la CE.

3. Reforzamiento del mercado frente a la intervención

Aquella agricultura que producía para vender a los organismos públicos de intervención toca a su fin. La agricultura del futuro será una agricultura que tendrá que vender prácticamente todo en el mercado, quedando las ventas a la intervención como algo muy residual.

Esto, unido a la situación descrita anteriormente de saturación de los mercados, provocará que la agricultura se convierta en un sector de demanda, en el cual lo difícil no será producir, sino encontrar el circuito comercial adecuado para vender. La producción deberá ajustarse, en cuanto a calidad y características, a lo que realmente se demande. La agricultura, como sector productivo, deberá mejorar su capacidad de gestión comercial y emprender la búsqueda de nuevos usos y demandas para sus productos, como cualquier otro sector de la economía real.

4. Una conclusión sobre el marco de referencia de la agricultura en el fin de siglo

Como conclusión, podemos apuntar que, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, en el escenario de finales de siglo sólo podrá sobrevivir el agricultor que produzca muy eficientemente, que produzca aquello que se demande y que encuentre los canales adecuados para vender sus productos. El resto sólo podrá mantenerse, bien porque obtenga otros ingresos de fuera de la explotación, o bien porque reciba importantes ayudas públicas, lo que le convertirá en mitad agricultor y mitad pensionista, que es una nueva modalidad «perversa» de agricultor a tiempo parcial.

II. UN MUNDO RURAL EN PELIGRO

La necesidad de reducir los precios agrarios comunitarios para aproximarlos a los precios internacionales, y para que aquéllos reflejen más fielmente la situación de unos mercados internos caracterizados por el exceso de oferta, provocará graves problemas en las agriculturas menos competitivas, convirtiendo a la mayoría de ellas en agriculturas marginales.

La creación de nuevo tejido económico en las zonas rurales afectadas no será fácil ni rápida. Es por ello por lo que será fundamental que las nuevas orientaciones de la política agrícola comunitaria se introduzcan gradualmente y de forma suave, para dar tiempo a la maduración de nuevas alternativas a la actividad agraria y a la modernización de aquellas agriculturas que tengan posibilidades de sobrevivir en el nuevo marco de competitividad.

La agricultura deberá emprender en los próximos años un proceso de ajuste y reconversión, que entrañará el abandono de tierras anteriormente destinadas a la producción agraria y una fuerte disminución de la población activa agraria.

1. Usos de la tierra

Existen diversas estimaciones de la superficie agraria excedente en la CE, destacando el trabajo realizado por Jobs Conrad, en el que se estiman, para el año 2000, los cambios en los usos de la tierra y la superficie agraria excedente bajo tres escenarios distintos, según el tipo de política agro-industrial (8).

En sus estimaciones, Conrad ha tenido en cuenta la evolución de la demanda y el aumento de productividad como consecuencia de la aplicación de los avances de la biotecnología, así como la evolución del comercio internacional de productos agrarios.

Si dejamos a un lado el escenario de fuertes subvenciones, tanto para los usos alimentarios como para los no alimentarios (en dicho escenario, totalmente irreal, faltaría superficie para la producción de materias primas agrarias), se observa en el cuadro n.° 1 que se estiman importantes excedentes de superficie cultivada. En el escenario más realista, los excedentes se estiman entre nueve y doce millones de hectáreas, a pesar de que entre seis y nueve millones de hectáreas se reconviertan y cambien de uso alimentario a uso no alimentario: tres millones de hectáreas a producción forestal, un millón de hectáreas a usos de conservación y reservas de la naturaleza, un millón de hectáreas para usos urbanos, y de uno a cuatro millones de hectáreas para

materia prima con destino a la industria no alimentaria.

En el caso, poco probable, de que se suprimiera por completo el proteccionismo agrario, sobrarían entre 35 y 37 millones de hectáreas en el conjunto de la superficie cultivada de la CE.

Si consideramos el escenario realista, el balance neto nos indica que sobran en torno a los 10 millones de hectáreas. Esta superficie excedente deberá ser retirada de la producción agraria.

Para ello, la CE ya ha arbitrado una serie de ayudas y medidas para incentivar dicha retirada. Parte de esta superficie retirada puede engrosar la superficie agraria reconvertida definitivamente a usos de conservación de la naturaleza, producción forestal y otros usos no alimentarios (9).

En las estimaciones de Conrad, destaca por su importancia el excedente de superficies destinadas a cereales, y a pastos y forrajes, que asciende a 10 millones de hectáreas de cereales y a ocho millones de hectáreas de pastos y forrajes (entre ambos aprovechamientos, casi sobran 20 millones de hectáreas en términos brutos).

El problema del excedente de superficie cultivada será, sin duda, uno de los grandes retos de la Comunidad en esta década, para cuya solución será necesaria una fuerte dosis de imaginación. Este problema tiene, además de la vertiente agraria, una vertiente social y ecológica, y por ello las soluciones no podrán contemplarse *sólo* desde la perspectiva de la política agraria.

CUADRO N.° 1

CAMBIOS EN EL USO DE LA SUPERFICIE AGRARIA DE LA CE EN EL HORIZONTE 2000

(Millones de hectáreas)

TIPOS DE USO	*Fuertes subvenciones para producción alimentaria y no alimentaria*	*Subvenciones a la producción de alimentos*	*Subvenciones mínimas*
Tierra arable	−12	−14	−21
— cereales	− 8	−10	−14
— otros	− 4	− 4	− 7
Pastos y forrajes	− 7	− 8	−20
Cultivos agrícolas permanentes	− 1	− 1	− 1
Producción forestal	+ 4	+ 3	+ 3
Urbano-industrial	+ 1	+ 1	+ 1
Incremento exportaciones	0	0	0
Sustitución de importaciones	+ 9	+ 5	0
Biomasa para energía	+ 3 a +10	0	0
Biomasa para industria no alimentaria	+ 4 a +14	+ 1 a + 4	+ 1 a + 3
Areas de conservación de la naturaleza	+ 6	+ 1	0
Balance neto	+ 7 a +24	− 9 a −12	−35 a −37

Fuente: J. Conrad (1987).

2. Tendencias estructurales

Los cambios estructurales que se producirán en el horizonte de fines de siglo se caracterizarán, básicamente, por una fuerte disminución del número de explotaciones y por el reforzamiento de la tendencia hacia la dualización de la estructura agraria. Un estudio encargado por la Comisión Europea (10) estimaba que en el período 1985-2000 desaparecerían en la CE-10 el 30 por 100 de las explotaciones agrarias. No sería descabellado pensar que en España este porcentaje fuera incluso superior, aunque como el período de referencia que ahora consideramos es 1992-2000, podríamos estimar la desaparición en España de un 25-30 por 100; es decir, en torno a las 300.000 explotaciones (11). Esta reducción no será uniforme, sino que será mayor en aquellas comunidades autónomas en las que el predominio de las pequeñas explotaciones y de los agricultores de avanzada edad sea mayor (por ejemplo, Galicia y toda la cornisa cantábrica; tema aún más grave si se tiene en cuenta el proceso de desindustrialización en la minería y la siderurgia de dichas regiones).

En cuanto al segundo aspecto —la tendencia hacia la dualización de la estructura agraria—, todas las estimaciones apuntan hacia un claro proceso de concentración de las explotaciones como consecuencia de la aplicación de las nuevas tecnologías tanto de producción como de gestión.

El proceso irá acompañado de una creciente polarización de los agricultores. En un polo estarán los agricultores más avanzados y eficientes, cuya producción aumentará en el futuro, que adoptarán las nuevas biotecnologías

y los modernos métodos de gestión. En el otro polo, podemos distinguir tres tipos de agricultores: agricultores marginales, agricultores a tiempo parcial, y agricultores de tiempo libre. Dejando a un lado esta tercera categoría, el grupo de agricultores marginales puede, a su vez, subdividirse en tres grupos: agricultores de subsistencia, agricultores marginales históricos y nuevos agricultores marginales, que son los que entrarían en la marginalidad como consecuencia de la crisis agraria actual (12).

Los agricultores marginales podrán evolucionar de tres formas posibles: continuar la actividad agraria y convertirse en agricultores de subsistencia, convertirse en agricultores a tiempo parcial o abandonar la actividad agraria. En nuestra opinión, lo más probable es que desaparezcan o se conviertan en agricultores a tiempo parcial, con un bajo nivel de profesionalidad y de eficiencia. A estos efectos, deberían liberalizarse los arrendamientos rústicos para facilitar la movilidad de las tierras pertenecientes a los propietarios que abandonen la actividad agraria, lo cual obligaría a cambiar la actual legislación sobre arrendamientos rústicos, que es excesivamente intervencionista.

Aumentarán los agricultores a tiempo parcial, y lo serán de formas muy variadas: rentas fuera de la explotación, rentas procedentes de actividades no agrarias desarrolladas en la propia explotación (por ejemplo, la percepción de ayudas para labores de conservación de la naturaleza, artesanía, agroturismo).

Muchas de las explotaciones a tiempo parcial y de las marginales serán explotaciones de pequeño tamaño que no se cultivarán con medios de producción propios, sino recurriendo a empresas de servicios a las que contratarán las labores agrícolas.

CUADRO N.° 2

ACTIVOS, OCUPADOS Y PARADOS EN LA AGRICULTURA
(Miles)

	Activos	*Ocupados*	*Parados*	*Tasa de paro*	*Porcentaje de población activa agraria sobre la total*
1983	2.073	1.954	118	5,6	15,52
1984	2.083	1.873	210	10,1	15,50
1985	2.072	1.829	242	11,7	15,30
1986	1.894	1.638	255	13,5	13,74
1987	1.862	1.612	250	13,4	13,02
1988	1.828	1.591	237	13,0	12,50
1989	1.715	1.496	219	12,7	11,57
1990	1.583	1.391	192	12,1	10,53

En un estudio de Commins y Higgins (13), se estimaba que en el marco de la CE-10 existían, en 1985, un 70 por 100 de explotaciones marginales y a tiempo parcial, mientras que las explotaciones avanzadas, con un nivel de eficiencia adecuado (aunque, dentro de ellas, con distintos grados de eficiencia), no representaban más del 20 por 100. En el horizonte 2000, y según el mismo estudio, las explotaciones marginales y las de tiempo parcial supondrán sólo el 50 por 100, y las avanzadas (mediano y gran tamaño), el 40 por 100; pero estas últimas obtendrán el 80 por 100 de la producción total agraria de la CE.

3. Disminución de la población activa agraria

Teniendo en cuenta la dinámica de explotaciones que hemos descrito, y considerando la crisis agraria de los próximos años y la necesidad de llevar a cabo un proceso de ajuste, no es exagerado estimar que, de aquí al año 2000, la población ocupada en la agricultura española deberá disminuir en unas 500.000 personas, o incluso en cifras superiores.

Estas cifras pueden parecer excesivas, pero si analizamos la evolución de la población activa agraria en España durante el período 1985-1990 (cuadros n.os 2 y 3) llegamos a la conclusión de que no lo son tanto. En efecto, en dicho período, la población activa agraria española ha disminuido en 493.000 personas. El grupo de no asalariados (agricultores y ayudas familiares) ha disminuido en el mismo período en 340.000 personas. Bien es cierto que hay que recordar que este período corresponde a una etapa de fuerte crecimiento económico que ha permitido la creación de empleos alternativos para la población activa agraria excedente, siendo difícil que en los próximos años la economía española siga creciendo a un ritmo tan fuerte como para permitir unas tasas de disminución de los activos agrarios tan elevadas.

CUADRO N.° 3

DISTRIBUCION DE LOS OCUPADOS EN AGRICULTURA
(Miles)

	Asalariados	*No asalariados*
1983	522	1.432
1984	470	1.402
1985	503	1.326
1986	468	1.170
1987	460	1.152
1988	468	1.123
1989	419	1.077
1990	408	982

Fuente: «La agricultura, la pesca y la alimentación en 1990», MAPA; *EPA.*

En la actualidad, según las estadísticas oficiales, los agricultores y ayudas familiares estarían en torno al millón de efectivos.

De este millón, la mitad, por lo menos, son agricultores a tiempo parcial, de modo que estimamos que en España, el número de agricultores a tiempo completo que actualmente viven de la agricultura (profesionales de la agricultura) apenas llega al medio millón.

Otra observación interesante es que la tasa de disminución de la población activa agraria en España es la más alta de todos los países de la CE (cuadro n.° 4). En cuanto al grado de envejecimiento, el 42 por 100 de la población activa agraria (665.000 personas) tienen más de 50 años, y el 15 por 100 (240.000 personas) tiene más de 60 años (cuadro n.° 5).

4. Políticas de reestructuración y reconversión agraria

Una proporción importante de la población activa agraria que desaparecerá en los próximos años pertenecerá al grupo de agricultores de más de 55 años. Por ello, en su propuesta de reforma de la PAC, la Comisión Europea ha introducido la posibilidad de aumentar considerablemente las ayudas para la jubilación anticipada, al efecto de que sean suficientemente atractivas para incentivar a los agricultores de más de 55 años para que cesen anticipadamente en su actividad agraria y liberen sus tierras, bien para ser retiradas del cultivo (reconversión), o bien para que pasen a otras explotaciones (reestructuración).

La Comisión ha introducido también, como medida de apoyo a la reconversión (disminución de la superficie cultivada), el aumento de las ayudas a los agricultores que realicen la repoblación forestal de sus terrenos agrícolas.

La utilización adecuada de estas medidas obligará a concentrar los esfuerzos en determinadas zonas o comarcas, mediante los correspondientes planes, en lugar de dispersar su aplicación por todo el territorio nacional. En este sentido, la política de reconversión de superficies agrícolas a forestales puede tener un cierto éxito en las zonas de secanos húmedos de Galicia y la cornisa cantábrica, y en los regadíos de zonas con clima continental, como pueden ser los regadíos de Castilla y León, y otras regiones del interior.

En cuanto a la política de jubilación anticipada, es evidente que deberá aplicarse preferentemente en comarcas donde la población

CUADRO N.° 4

TASAS ANUALES MEDIAS DE VARIACION DE LA OCUPACION AGRARIA DE LA CE (UTA) (*)

	1982/85	*1985/90*
	−2,1	−2,8
Bélgica	−1,2	−2,7
Dinamarca	−3,3	−3,0
Alemania	−1,7	−2,9
Grecia	0,3	−2,7
España	−4,3	−4,7
Francia	−2,3	−2,8
Irlanda	−4,1	−1,0
Italia	−1,3	−1,7
Luxemburgo	−4,2	−4,2
Holanda	−0,4	−0,9
Portugal	−2,0	−3,5
Reino Unido	−1,1	−2,1

(*) UTA, unidad de trabajo anual, equivale a 250 jornales de trabajo al año.
Fuente: «La agricultura, la pesca y la alimentación en 1990», MAPA.

CUADRO N.° 5

DISTRIBUCION POR EDADES DE LA POBLACION ACTIVA AGRARIA

(En porcentaje)

AÑOS	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-64	65 y más
1983	7,1	14,2	14,5	21,5	27,5	10,2	5,0
1984	7,1	15,3	14,2	20,7	27,6	10,5	4,7
1985	7,0	16,7	14,6	19,7	27,2	10,7	4,2
1986	6,4	17,9	15,0	18,7	27,8	10,5	3,7
1987	6,4	19,6	14,9	17,8	28,2	10,3	2,9
1988	5,7	19,7	15,0	18,3	27,2	10,6	3,3
1989	5,0	19,2	14,8	18,9	27,0	11,2	4,0
1990	4,7	17,9	15,7	19,4	27,1	11,5	3,7

Fuente: «La agricultura, la pesca y la alimentación en 1990». MAPA.

agraria presente un alto grado de envejecimiento, en las que el excedente de población activa agraria sea muy fuerte y en las que la estructura de las explotaciones presente graves deficiencias con fuerte parcelación y predominio de las explotaciones muy pequeñas (los casos de Galicia y la cornisa cantábrica son claros ejemplos).

Sin embargo, además de una correcta aplicación, el éxito de estas medidas precisa de otro elemento esencial, que es la financiación pública tanto de la CE como de España, al tratarse de medidas cofinanciadas por la CE y el estado miembro. En este sentido, o mucho cambian las cosas o las perspectivas son más bien pesimistas. En efecto, por parte del Presupuesto español, la necesidad de poner en marcha una política de gasto público muy restrictiva hace difícil pensar en fuertes dotaciones dentro del presupuesto del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para aportar la parte española de la financiación de estas medidas. Pero no menos pesimista resulta la cuestión si analizamos las dotaciones previstas en el documento de la Comisión Europea.

Para el programa de reforestación de superficies agrícolas, la CE destinará unos 450 millones de ecus durante el período 1993-1997. Ello supone, en la hipótesis de un gasto uniforme anual, un presupuesto de 90 millones de ecus por año. Si España consiguiera reembolsos por una cuantía del 15 por 100 del presupuesto comunitario, que es ya una proporción considerable para nuestro país, significaría una financiación CE para aplicar esta medida en España de 13,5 millones de ecus; es decir, unos 1.800 millones de pesetas al año; de modo que el alcance de la medida será realmente limitado.

En el caso del programa de jubilación anticipada, los recursos son más importantes, y cabe esperar un impacto algo mayor de esta medida. Según los documentos de la Comisión, la asignación para esta política durante el período 1993-1997 es de 1.800 millones de ecus. Si suponemos que España consigue unos 200 millones de ecus en este período, ello representaría una cuantía de 30.000 millones de pesetas.

Sin embargo, tampoco cabe esperar una aplicación a gran escala, como se precisaría en un programa de reconversión amplio. En efecto, la financiación española estaría en torno a los 20.000 millones de pesetas para el período 1993-1997. El total de recursos sería de unos 50.000 millones de pesetas en dicho período. Dado que el agricultor percibe su indemnización anualmente desde que entra en el programa hasta que cumple 65 años, el escalonamiento de pagos hace que el total de agricultores que podrían jubilarse en dicho período —si la indemnización anual se estima en torno a las 700.000 pesetas y la edad media de entrada al programa se sitúa entre 60 y 65 años— estaría en torno a los 25.000, que representarían el 6,25 por 100 de los 400.000 agricultores con más de 55 años, edad a partir de la cual se puede aplicar la norma comunitaria. ¿Justifica este resultado la ambición de la propuesta?

5. La nueva estrategia de desarrollo rural

La CE concederá cada vez más importancia a la política de desarrollo rural frente a la tradicional política socioestructural agraria; y ello por dos razones: en primer lugar, porque en muchas zonas rurales es difícil que la agricultura pueda jugar, en la situación de crisis por la que atraviesa, el papel de motor fundamental del desarrollo; en segundo lugar, porque la política de desarrollo rural permite introducir el enfoque planificador e integrador. Actualmente, la CE se orienta más hacia la financiación de programas plurianuales coherentes que a financiar proyectos individuales.

Dentro de las nuevas actividades que se plantean en el marco de la política de desarrollo rural,

pueden destacarse tres como principales.

1) Desarrollo forestal.

2) Fomento de actividades terciarias y de ocio.

3) Fomento de actividades medio-ambientales.

Estas nuevas fuentes de empleo y renta pueden plantearse como complementarias o sustitutivas de la producción agraria en función de la potencialidad agraria de cada zona.

Sin embargo, no es fácil que estas actividades se desarrollen a la suficiente escala y con la suficiente rapidez como para crear el tejido económico alternativo que permite la supervivencia de determinadas comarcas rurales cuyo futuro es incierto.

En muchos casos, dependerá de las condiciones naturales y de la localización de la zona en cuestión (cercanía a grandes núcleos de población, abundancia de caza, pesca, etc.), pero también de la infraestructura de comunicaciones, alojamientos y transportes de la zona.

A grandes rasgos, puede decirse que las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que este tipo de actividades se desarrollen en gran escala en una zona determinada son: medio natural adecuado, nivel de equipamientos sociales y de infraestructura aceptables, demanda para los nuevos servicios y actividades, movilización de recursos financieros públicos y privados, y capital humano con la adecuada preparación y con mentalidad innovadora.

De entre estas condiciones, quizá las más difíciles sean las de movilizar la inversión privada y, sobre todo, la de que exista capital humano preparado para los nuevos tiempos. Cuando sean los propios agricultores los que tengan que reconvertirse a la producción de servicios de ocio, turismo rural, caza, artesanía, creación, gestión y conservación de reservas naturales, producción forestal, etc., la cosa se complica. No es fácil que un agricultor se convierta de la noche a la mañana en un pequeño empresario de la hostelería o en conservador de una reserva natural. Ello exige una nueva mentalidad en cuanto a vocación profesional, y además un nivel de cualificación que no tiene y que incluso puede ser reacio a adquirir.

El déficit de equipamientos e infraestructura constituye un problema muy generalizado en las zonas rurales atrasadas, pero justamente éste es uno de los temas que pueden mejorarse dentro de los nuevos planes de desarrollo rural.

Estos planes prevén fuertes inversiones públicas para dotar a dichas zonas de la infraestructura necesaria. A partir de estas acciones públicas, y mediante la ejecución de los correspondientes programas operativos, que combinan la inversión pública y la privada, será posible desarrollar las actividades a las que hemos hecho referencia (forestal, turismo rural, actividades de ocio, caza, artesanía, etcétera).

Una de las actividades con mejores perspectivas es la del *turismo rural,* que no es lo mismo que el *agroturismo,* al que no se le conceden tantas posibilidades. En el *turismo rural,* se trata de elaborar y llevar a cabo ambiciosos planes, que incluyan la mejora de las comunicaciones y accesos a la zona, construcción de alojamientos y establecimientos para ofrecer la gastronomía típica de la zona, promoción de actividades de ocio (caza, pesca, paseos a caballo, reservas naturales, etc.). Estos planes integran la acción pública y privada, y precisan, además, la participación de empresarios y personal capacitado para emprender este tipo de negocios, que nada tienen que ver con la agricultura. En España, existen ya planes de fomento del turismo rural en diversas comunidades autónomas, aunque con éxito muy desigual.

En cambio, el *agroturismo* consiste en realizar la actividad de hostelería (alojamiento y comida) dentro de la propia explotación agraria. Es decir, se trata de que el agricultor se convierta a tiempo parcial, o incluso a tiempo completo, en pequeño empresario de la hostelería. Esta segunda modalidad es la que no acaba de funcionar, debido a las pésimas condiciones de los edificios e instalaciones de muchas explotaciones y, sobre todo, a los problemas de falta de mentalidad, de interés y de preparación de los agricultores para reconvertirse a este tipo de actividades terciarias.

6. Agricultura y medio ambiente

Desde la publicación del Libro Verde de la Comisión, en 1985, los temas relativos a la mejora y conservación del medio ambiente se han incorporado de modo creciente a las medidas de política agraria comunitaria, produciéndose así una cierta integración entre política agraria y política de medio ambiente.

El esquema teórico de la nueva reforma de la PAC, actualmente en discusión, establece que el agricultor tiene dos funciones: la de producir alimentos y la de conservar el espacio rural y los recursos naturales. La pri-

mera función sería retribuida por el mercado vía precios, mientras que la segunda función sería retribuida por el Estado vía ayudas directas por hectárea (14). Sin embargo, este esquema responde más bien a la necesidad de justificar la nueva PAC que a la realidad misma. Por ejemplo, la modulación de la ayuda por hectárea (mayor cuanto mayores sean los rendimientos) no es coherente con el mencionado esquema sostenido por la Comisión en sus documentos. No parece serio considerar que la función de conservador de los recursos naturales y del medio ambiente sea más cara, y por tanto haya que pagarla más, cuanto mayores sean los rendimientos.

En cuanto a medidas concretas, la Comisión Europea acaba de proponer, en su documento «Desarrollo y futuro de la política agraria común», un programa de medidas agroambientales que podemos dividir en dos grupos diferentes (15).

En el *primer grupo* se integran las políticas dirigidas a la agricultura intensiva, que pretenden fomentar, mediante la concesión de ayudas por Ha, el uso de métodos de producción cuyo riesgo de deterioro para el medio ambiente sea pequeño, disminuyendo la utilización de productos contaminantes (fertilizantes, fitosanitarios, herbicidas, etc.). También se incluyen en este grupo aquellas medidas cuyo objetivo es promover una gestión de las tierras de labor que sea positiva desde el punto de vista medioambiental, a fin de conservar o restablecer la diversidad y calidad del entorno natural (paisaje, flora, fauna).

Sin embargo, estas políticas de fomento de la extensificación productiva, cuyo objetivo fundamental es la disminución de la producción para reducir los excedentes (aunque su justificación sea la necesidad de incorporar los objetivos ambientales a la política agraria), pueden implicar nuevas dificultades para competir en los mercados internacionales. No parece que esta agricultura extensiva sea la más adecuada para competir con la agricultura de EE.UU., Canadá, Australia y otros países.

Otro tanto ocurre si analizamos la posible utilización de instrumentos económicos o de regulación legal para evitar el deterioro del medio ambiente. En efecto, la competitividad de la agricultura comunitaria disminuirá si en la CE se prohíbe el uso de ciertas técnicas (por ejemplo, la utilización de hormonas del crecimiento, cuya aplicación aumenta fuertemente los rendimientos), mientras que dichas técnicas se autorizan en países competidores como EE.UU. Lo mismo sucederá si unos países encarecen sus costes de producción, como consecuencia del establecimiento de impuestos que graven la utilización de *inputs* químicos contaminantes (internalización de los costes ambientales), mientras que otros países competidores no lo hacen (16).

Sería necesario, en este sentido, que este tipo de medidas medio-ambientales se adoptaran de mutuo acuerdo y conjuntamente por todos los países que participan en el comercio internacional, igual que sucede cuando se plantea el desarme arancelario. Sin embargo, este tipo de acuerdos multilaterales no son fáciles, y una buena prueba de ello es lo que está sucediendo en la Ronda Uruguay del GATT.

El *segundo grupo* de medidas se dirige a la agricultura de zonas marginales, cuyas tierras serán, probablemente, abandonadas. Los riesgos de erosión, desertización, incendios, etc., de estas tierras abandonadas constituyen un grave problema desde la perspectiva del medio ambiente. Es por ello por lo que las medidas propuestas en este ámbito contemplan la concesión de ayudas por hectárea a los agricultores, o no agricultores, que realicen tareas de conservación en las tierras abandonadas. Aquí el objetivo primordial es claramente conservacionista, independientemente de que estas tareas las realicen agricultores o no. Además de la función de preservar el medio ambiente, estas medidas pueden aportar fuentes alternativas de empleo y renta en zonas rurales cuya agricultura es, o será, marginal, lo cual es de sumo interés.

En cuanto a la financiación comunitaria asignada al programa de medidas agroambientales, se cifra en 1.400 millones de ecus para el período 1993-1997. Si suponemos que España consigue unos 200 millones de ecus para dicho período, y teniendo en cuenta la parte de financiación española (unos 150 millones de ecus), tendríamos un total de 350 millones, que por año representarían unos 70 millones de ecus; es decir, alrededor de 10.000 millones de pesetas. Teniendo en cuenta que las ayudas se pagan todos los años, y suponiendo que la cuantía de la ayuda esté en torno a las 25.000 ptas/Ha. (el tope máximo es de 35.000 pesetas/Ha.), sería posible incluir en este programa unas 400.000 hectáreas. Si hacemos el supuesto de 40 hectáreas de media por persona, agricultor o no —es decir, unos ingresos de un millón de pesetas al año—, el programa podría afectar a 10.000 agricultores,

lo cual es una cifra no despreciable, pero que no es significativa en relación con la cifra total de población activa agraria existente en España. Para que este programa tuviera un cierto impacto, su aplicación debería concentrarse en unas pocas comarcas.

III. SITUACION Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR PRODUCTIVO AGRARIO

En esta sección, se analizarán la situación y las perspectivas de las diversas producciones agrarias; es decir, el futuro de lo que podemos considerar como agricultura competitiva, o potencialmente competitiva, y con una clara vocación productiva.

1. Balance del período de transición

En el proceso de integración en la CE, el período de transición agrícola de España fue diseñado con especiales temores por parte de la Comunidad debido, principalmente, a las presiones francesas. Por esta razón, junto a una transición clásica, de siete años de duración, se establecieron diez años de transición específica en los sectores de materias grasas y de frutas y hortalizas frescas.

En el momento en que se aborda el último año de la transición clásica, cabe pensar que aquella prudencia se ha mostrado innecesaria en términos generales.

El proceso de transición se ha visto más afectado por los cambios introducidos y previstos en la actualidad en la política agraria de la CE que por la propia adhesión y aplicación de los mecanismos transitorios.

Es cierto que se han producido algunos desequilibrios, pero habría que responsabilizar más al propio proceso de apertura del mercado español al exterior que a falta de previsión en los acuerdos de 1985.

Los sectores españoles tradicionalmente exportadores no se han expansionado, como temían nuestros vecinos. Y ello se debe no sólo a las rígidas condiciones impuestas en el Tratado (mantenimiento de precios de referencia durante diez años en frutas y hortalizas y Acuerdo de Dublín en vino), sino también a la evolución de la política económica española, particularmente en lo que respecta al tipo de cambio de la peseta. También, sin duda, habría que responsabilizar a la escasa preparación comercial de muchas de nuestras empresas, que muestran una considerable incapacidad para elaborar estrategias exportadoras.

En el caso del aceite de oliva, sí cabe hablar de una clara expansión exportadora.

Las mayores debilidades de la economía agraria española se muestran en los sectores ganaderos, como ya se preveía, y en los productos elaborados por la industria alimentaria, partidas que presentan un déficit creciente y muy preocupante.

En definitiva —si excluímos los productos pesqueros frescos, cuyo déficit es imparable—, la balanza estrictamente agraria y alimentaria se ha venido liquidando desde nuestra adhesión a la CE con un deterioro que puede considerarse natural, y aunque sus cifras no sean excesivas, sí es un síntoma negativo su tendencia: de un superávit de 152.527 millones en 1988, habremos pasado a un déficit en 1990 de 145.032 millones de pesetas, con una tasa de cobertura decreciente (véanse cuadros n.ºs 6 y 7).

Esta evolución, inicialmente, podía considerarse inevitable ante la conocida potencialidad de la agricultura y del sector alimentario europeos, y ante la menor

CUADRO N.° 6

EVOLUCION DE LA TASA DE COBERTURA

(En porcentaje)

GRUPO	*1986*	*1987*	*1988*	*1989*	*1990*
I	30,93	27,49	31,38	28,84	30,45
II	122,81	166,32	173,17	198,85	144,42
III	216,88	292,88	313,69	136,69	319,76
IV	112,72	130,95	103,05	80,08	74,78
TOTAL	97,21	115,30	106,74	92,02	85,52

$$\text{Tasa de Cobertura} = \frac{\text{Exportaciones}}{\text{Importaciones}} \times 100$$

Grupos: I = Animales vivos y productos del reino animal.
II = Productos del reino vegetal.
III = Grasas y aceites.
IV = Productos de la industria alimenticia, bebidas y tabaco.

Fuente: FIAB (Federación de la Industria de Alimentación y Bebidas).

CUADRO N.° 7

BALANZA DE PAGOS AGRARIA Y ALIMENTARIA
(En Tm. y millones de pesetas)

	1986		1987		% 87/86	1988		% 88/87
	Volumen	Valor	Volumen	Valor		Volumen	Valor	
IMPORTACIONES								
I. Animales vivos y productos del reino animal	942.062	188.860	879.044	209.541	10,95	1.377.719	285.482	36,24
II. Productos del reino vegetal	6.607.423	285.180	6.069.049	235.310	−17,49	7.172.162	256.511	9,01
III. Grasas y aceites	350.708	21.775	381.655	21.544	− 1,06	394.188	25.377	17,79
IV. Prod. ind. alim., bebidas, líquidos, alcohol, vinagre y tabaco.	2.246.655	168.284	4.065.438	163.975	− 2,56	3.207.929	211.642	29,07
TOTAL	10.146.846	664.099	11.393.186	630.370	− 5,08	12.151.998	779.012	25,58
EXPORTACIONES								
I. Animales vivos y productos del reino animal	250.995	58.423	264.373	57.617	− 1,38	466.901	89.606	55,52
II. Productos del reino vegetal	6.509.966	350.254	6.381.752	391.381	11,74	7.507.301	444.217	13,50
III. Grasas y aceites	443.788	47.226	685.369	63.100	33,61	679.976	79.607	26,16
IV. Prod. ind. alim., bebidas, líquidos, alcohol, vinagre y tabaco.	1.918.221	189.691	1.736.838	214.734	13,20	1.666.222	218.109	1,57
TOTAL	9.122.970	645.594	9.068.332	726.832	12,58	10.320.400	831.539	14,41

	1989		% 89/88	1990		% 90/89
	Volumen	Valor		Volumen	Valor	
IMPORTACIONES						
I. Animales vivos y productos del reino animal	1.410.431	348.900	22,21	1.470.447	371.987	6,62
II. Productos del reino vegetal	6.508.226	222.806	−13,14	8.183.648	289.606	29,98
III. Grasas y aceites	459.009	34.809	37,17	494.811	28.934	16,88
IV. Prod. ind. alim., bebidas, líquidos, alcohol, vinagre y tabaco	3.857.062	277.069	30,91	4.113.725	311.286	12,35
TOTAL	12.234.728	883.584	13,42	14.262.631	1.001.813	13,38
EXPORTACIONES						
I. Animales vivos y productos del reino animal	461.140	100.625	12,30	514.125	113.281	12,58
II. Productos del reino vegetal	7.314.188	443.066	− 0,26	9.454.390	418.240	5,60
III. Grasas y aceites	456.631	47.582	−40,23	713.078	92.519	94,44
IV. Prod. ind. alim., bebidas, líquidos, alcohol, vinagre y tabaco	1.750.704	221.887	1,73	1.751.096	232.741	4,89
TOTAL	9.982.663	813.160	− 2,21	12.432.689	856.781	5,36

Fuente: FIAB.

capacidad competitiva de nuestras empresas, en el contexto de un mercado abierto que desconocían.

En conjunto, el período vivido de la etapa de transición no puede juzgarse positivamente desde la perspectiva de la producción agraria, porque no ha sido sólo la balanza comercial la que ha acusado sus efectos negativos. Otros desequilibrios han afectado también a las actividades productivas de la agricultura: el aumento notable de su endeudamiento —al que nos referiremos con detalle más adelante—; el notorio aumento de los costes productivos, con daño para la competitividad, y la reducción de

inversiones públicas en las infraestructuras del sector, sólo parcialmente compensada por el crecimiento de la inversión privada.

Sin embargo, el origen de las más importantes consecuencias para la producción agraria española no se encuentra en las dificultades y problemas que plantea el Tratado de Adhesión, sino en el cambio que se estaba gestando en la CE cuando España finalizaba sus negociaciones, y que ha desembocado en la nueva PAC.

2. La nueva PAC

Las propuestas de reforma de la política agrícola común afectan de modo particularmente intenso a las organizaciones comunes de mercado de los cereales; las semillas oleaginosas (ya adoptadas por el consejo); las proteaginosas (habas, altramuces y guisantes); tabaco; productos lácteos; carnes de vacuno, ovino, porcino y aves, y huevos.

El eje de la reforma es una drástica disminución del precio de los cereales, que pasaría a situarse en torno a 100 ecus/Tm., compensándose la disminución de ingresos de los agricultores mediante un sistema de ayudas directas.

Hasta ahora, los cereales han disfrutado de precios institucionales (precio indicativo y de intervención) muy superiores a los del mercado mundial. Cada cereal tiene precios distintos en el mercado, pero el precio de intervención o de garantía de compra por los organismos públicos de intervención es idéntico para todos los cereales para pienso (ce-

LA NUEVA PAC

El cambio fundamental de la nueva PAC, actualmente en discusión, consiste en garantizar las rentas agrarias por la vía de ayudas directas a las rentas (ayudas por hectárea o por cabeza de ganado), en lugar de hacerlo vía precios.

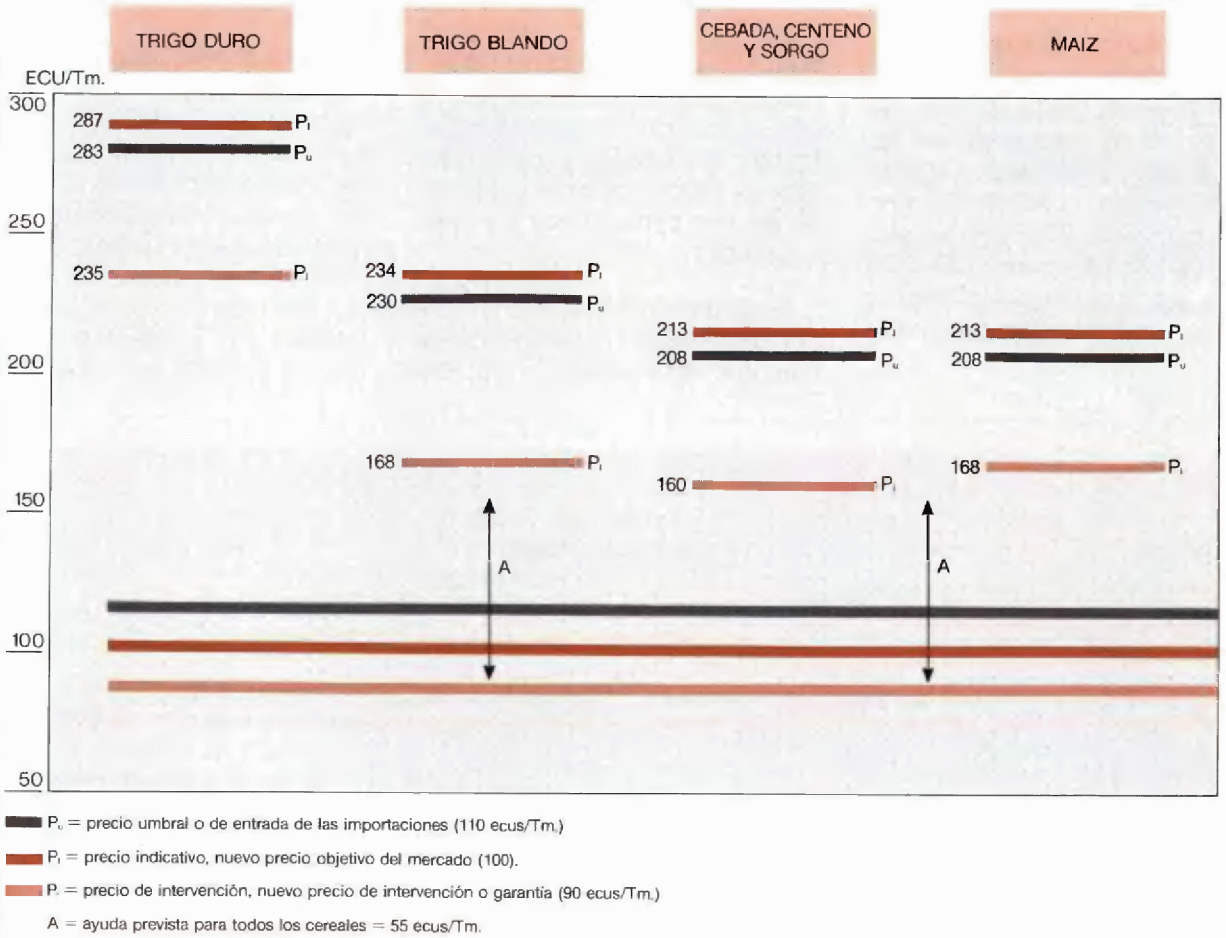
Este cambio implicará un giro extraordinario *contra natura*, al que los agricultores no podrán adaptarse fácilmente, y esta dificultad de adaptación constituirá uno de los obstáculos principales para la puesta en práctica de la nueva PAC. En efecto, el agricultor siempre ha tenido como objetivo aumentar y mejorar su producción; y para orientar la producción agraria siempre se han utilizado los precios como señales que el agricultor toma en cuenta a la hora de planificar su producción. Existen muchos ejemplos en nuestro país de cómo, a través de una correcta política de precios, se ha conseguido el equilibrio en los mercados (cambio de trigo a cebada en los años sesenta, aumento de producción de carne y leche en los años setenta, etc.). En algunos casos, como el de la remolacha azucarera, diversos estudios sobre funciones de oferta han mostrado la altísima relación entre la superficie sembrada de remolacha y el precio fijado para dicho cultivo en la regulación de las campañas.

En el futuro, los precios no serán señales para casi ningún agricultor porque a los niveles tan bajos que se pretende fijar, muy pocos agricultores tendrán beneficios. En el futuro, las rentas de los agricultores se garantizarán mediante ayudas compensatorias por hectárea o cabeza de ganado, en lugar de vía precios. ¿Qué incentivo tendrá entonces el agricultor para producir? ¿Qué señales deberá atender el agricultor para orientar su producción? ¿Podrá entender el productor agrario que le paguen por no producir? ¿Podríamos imaginar una sociedad en la que se pague a los comerciantes por no vender, a los profesores por no enseñar, a los hoteles por cerrar habitaciones, a los restaurantes por comida no servida, etc? ¿Como puede llamarse agricultor a una persona a la que se le pide que no produzca? ¿No rompe este nuevo modelo toda la esencia de la lógica económica y empresarial? ¿No sería mejor que los agricultores que no produzcan dejen de ser considerados como activos agrarios para pasar a ser conceptuados como guardas forestales, conservadores de reservas naturales, mantenedores del espacio rural, etc., abriendo así el abanico de nuevas profesiones? y si fuera así, ¿hasta qué punto será fácil esta reconversión profesional de los sujetos desde su actividad como agricultores hacia estas nuevas profesiones, para las que no están preparados mentalmente.

El problema que se plantea es el siguiente: a los precios futuros, ¿quedará algún agricultor que pueda producir de acuerdo con las leyes de la ciencia económica?

En cualquier caso no será fácil llegar a un acuerdo sobre la reforma de la PAC. Las primeras discusiones en el seno del Consejo de Ministros de la CE ya han mostrado la oposición frontal de varios países con capacidad (número de votos) para bloquear el acuerdo. No obstante, parece que la oposición es mayor a la reforma de los sectores ganaderos que a la de los grandes cultivos, ya que, incluso, la reforma en semillas oleaginosas ya está aprobada, lo cual obliga a aprobar medidas en cereales. Por otro lado, y aunque desde las instancias comunitarias se nos pretenda convencer de que la reforma de la PAC y la Ronda Uruguay del GATT son dos procesos independientes (lo cual nadie se cree), es evidente que la actual situación de la Ronda Uruguay, y los recientes movimientos de la posición de EE.UU. pueden afectar al resultado final de la reforma de la PAC. En cualquier caso, con mayor o menor intensidad, lo que sí parece inevitable es que los esquemas de política agraria de la CE varíen sustancialmente, y que los precios agrarios tiendan a la baja. Sin embargo, dentro de los nuevos planteamientos, la cuestión de intensidad y graduación no es baladí, y puede ser una de las claves de la viabilidad de la reforma.

GRAFICO 9
ESQUEMA DE PRECIOS DE LOS CEREALES



P_u = precio umbral o de entrada de las importaciones (110 ecus/Tm.)

P_i = precio indicativo, nuevo precio objetivo del mercado (100).

P_i = precio de intervención, nuevo precio de intervención o garantía (90 ecus/Tm.)

A = ayuda prevista para todos los cereales = 55 ecus/Tm.

bada, sorgo), y algo superior para trigo y maíz, por ser éste el único cereal pienso deficitario hasta ahora en la CE.

Los niveles actuales de dichos precios se recogen en el gráfico 9, así como el descenso propuesto en la reforma que se está discutiendo.

Este descenso de precios permitiría disminuir los precios de los productos lácteos y de la carne de vacuno, al tiempo que se suprimen las subvenciones a la exportación de carne de porcino y aves, huevos y productos transformados de los cereales.

En semillas oleaginosas, desaparecen los precios institucionales y las ayudas a la molturación que se concedían a las extractoras de semillas.

El nuevo sistema de ayudas por hectárea trata de compensar la pérdida de ingresos derivada de la disminución del precio de los cereales. Dichas ayudas se calcularán en base a los rendimientos medios regionales, e irán ligadas a la obligación de retirar de la producción un 15 por 100 de la superficie destinada al cultivo de cereales.

Sin embargo, el sistema de ayudas es regresivo en función de la superficie dedicada al cultivo de cereales, pudiendo distinguir tres tramos. En el primero, correspondiente a los agricultores que producen menos de 92 Tm. de cereales al año (para una determinada región *i*, el umbral de superficie sería de 92/*Ri* hectá-

reas, siendo *Ri* el rendimiento medio regional de los cereales en la región *i*), no se aplica la exigencia de retirar el 15 por 100 de la superficie de cereales.

En un segundo tramo, que va de 92 Tm. a 92 + 34,5 Tm. de producción de cereales —es decir que correspondería en la región *i* a una superficie de cereales comprendida entre 92/*Ri* y 126,5/*Ri* hectáreas—, los agricultores están obligados a retirar el 15 por 100 de su *superficie total de cereales,* pero perciben la ayuda por hectárea en toda la superficie de este cultivo, tanto en la sembrada (85 por 100) como en la retirada (15 por 100).

Por último, en el tercer tramo, a partir de 126,5 Tm. de cereales (correspondería, en la región *i,* a una superficie de cereales mayor de 126,5/*Ri* hectáreas), los agricultores están obligados a retirar el 15 por 100 de su *superficie total de cereales,* pero percibirán la ayuda por hectárea sólo en las 126,5/*Ri* hectáreas.

Un sistema similar se aplicará para la superficie de semillas oleaginosas y proteaginosas.

El nuevo sistema puede tener efectos de muy diverso tipo, aunque destaca el de penalizar a las explotaciones más modernas y productivas. Podría estimularse así una cierta destecnificación de la agricultura, particularmente en las regiones cerealistas del interior español, al tiempo que los sectores agrícolas concernidos pasarían a depender de los subsidios públicos. En contrapartida, los sectores exportadores comunitarios, principalmente los cerealistas franceses, podrían producir a precios mundiales. Este aspecto es de especial relevancia en un país que, como Francia, produce 56 millones de toneladas de cereales y exporta la mitad de dicha cosecha.

En los sectores ganaderos, hay que destacar la generalización de los sistemas de primas y ayudas directas. En productos lácteos, junto a un nuevo recorte en las cuotas (4 por 100, aunque un 1 por 100 podrá reasignarse), descienden los precios de la mantequilla (un 15 por 100) y de la leche desnatada en polvo (un 5 por 100). En contrapartida, se introduce una nueva ayuda a las vacas lecheras (75 ecus/vaca, a un máximo de 40 vacas), dentro de explotaciones extensivas con base de prados y pastos permanentes.

En carne de vacuno, se elevan las primas a los terneros (180 ecus/cabeza, pagaderos en tres años, para un máximo de 90 terneros), a las vacas nodrizas (75 ecus/vaca, también a un máximo de 90 animales), creándose una nueva prima al sacrificio de terneros recién nacidos, para jóvenes machos de ocho a diez días, de 100 ecus, para evitar el cebo de estos animales en explotaciones lecheras.

En el caso de la carne de ovino, también se disminuye el número de ovejas con derecho a percibir prima a 350 hembras por explotación, en zonas normales, y 750 ovejas en zonas desfavorecidas o de montaña. Por encima de dichos límites, se suprime la prima disminuida al 50 por 100, que se concedía hasta ahora.

Todo este sistema de primas se condiciona a cumplir unos límites máximos de peso vivo por hectárea de superficie pastable, que se establece en dos unidades de ganado mayor/Ha. en zonas normales y de 1,4 unidades de ganado mayor en zonas desfavorecidas y de montaña. Para estos cálculos, se suman vacas, terneros y ovejas. De esta condición se excluye a las explotaciones lecheras que no comercialicen anualmente más de 24.000 litros de leche.

Estas ayudas directas favorecen muy poco a la ganadería española. Al condicionar su percepción a la dependencia de explotaciones de pastos y prados permanentes, se limitan sus efectos a las zonas de la España húmeda. Pero es en esas regiones donde el minifundismo tradicional implica dimensiones de explotación más pequeñas, muy alejadas de los límites máximos establecidos por la CE. De ahí se deriva un importante despilfarro de ayudas en España. Pero, además, la ganadería más intensiva y moderna, en el interior y en la España mediterránea, queda excluida, tanto si es lechera como si es de cebo.

Por otra parte, el nuevo sistema de primas a la carne de ovino viene a suponer una «cuota de rebaño». La prima es básica, hoy día, para rentabilizar la producción ovina en la mayor parte de las regiones españolas. Pero la limitación del número de ovejas que se propone tiene un efecto más restrictivo aún que la «cuota» en el sector lechero. Efectivamente, el sistema de la leche permite el abandono de ganaderos que ceden sus «cuotas» a explotaciones más eficaces, haciendo posible la reestructuración y modernización del sector, existiendo auténticos mercados de compraventa de «cuotas». Estas posibilidades quedan excluidas en el caso del ovino, ya que, aunque se autoriza el aumento del número de ovejas con derecho a prima por razones de compraventa o sucesión, se mantienen en cualquier caso los límites máximos establecidos.

3. Perspectivas futuras de los principales subsectores de la producción agraria

A la luz de las tendencias en los distintos mercados y de los nuevos planteamientos en la PAC, analizaremos las perspectivas de los principales subsectores de la agricultura en un horizonte de medio plazo.

Cereales

La permanente situación excedentaria del mercado cerealista comunitario, y sobre todo las perspectivas de una fuerte caída en sus precios, compensada con ayudas directas a las rentas de los agricultores, amenazan con modificar sustancialmente el panorama de la producción cerealista en España.

En la actualidad, España es ligeramente deficitaria en trigos blandos y, en mayor medida, en maíz. Por el contrario, somos excedentarios en trigos duros, cebada y arroz. Los bajos rendimientos en los secanos cerealistas del interior no permiten ser optimistas, y es de esperar que una buena parte de esta superficie menos productiva deje de cultivarse en el futuro, por abandono o por dedicación a otros tipos de actividades, como son las forestales o pastizales. No obstante, las ayudas directas pueden llegar a frenar este proceso de abandono.

La crisis cerealista que se avecina afecta a la agricultura de la mayor parte de las regiones españolas, aunque puede ser más acusada en las dos Castillas y en el Valle del Ebro: secanos poco productivos y maíz de alto coste en regadío.

Por el contrario, la producción de trigo duro puede llegar a experimentar una expansión en las provincias que reciben la ayuda específica a este cultivo. También existen buenas expectativas para el arroz, los trigos blandos de buena calidad y las cebadas cerveceras.

Leguminosas

Las tradicionales producciones de judías, garbanzos y lentejas están condicionadas a las importaciones a precios bajos procedentes de Argentina, Méjico, Turquía y otros países. Su futuro en España se basa en el mantenimiento de una calidad reconocida, apoyada en denominaciones de origen tradicionales, ya que la producción española no puede competir en precios, pero sí en calidad.

Oleaginosas

Dentro de las semillas oleaginosas, el cultivo dominante en España es el girasol. Existe una reducida producción de *colza,* cultivo aún en fase experimental en España, aunque su futura expansión está condicionada por la asociación de dicha producción al síndrome del aceite tóxico. Sólo su mezcla con aceites de semillas vegetales podría modificar un factor limitativo de tal magnitud.

En el caso de la soja, los intentos efectuados no han dado apenas resultados. Su posible expansión, como en el caso de Italia, tendría que apoyarse en los deseos de alguna gran empresa aceitera, caso de Ferruzi en Italia, que introdujera algún sistema de tipo contractual, resolviendo los problemas prácticos y de asesoramiento técnico que acompañan a este cultivo.

En el caso del girasol, y a pesar de los bajos rendimientos, puede considerarse como un cultivo de futuro. En la actualidad, ocupa casi un millón de hectáreas, esperándose que aumente hasta los límites previstos por la Comunidad, 1,4 millones de hectáreas en los próximos años.

El cultivo del girasol se verá también afectado por el nuevo sistema de ayudas directas de la Comunidad, negociándose en los mercados a precios internacionales. Todo ello puede llegar a repercutir en los modos de cultivo de una manera aún incierta.

Por otra parte, las importaciones de semillas oleaginosas, soja principalmente, están aproximándose a valores de 100.000 millones de pesetas anuales.

Aceites

El mercado de aceites en España se mantiene con una estructura similar a la existente antes de la liberalización de 1991. El mercado se reparte entre el aceite de oliva y el de girasol, siendo pequeña la cuota de mercado de otros aceites, como el de maíz, el de soja o el procedente de mezclas.

No obstante, la relación de precios entre aceite de oliva y sustitutivos se ha modificado sustancialmente. Sin considerar la ayuda al consumo, dicha relación de precios era superior a 4 respecto al de girasol y de soja a finales de 1991.

La actual coyuntura del aceite de oliva es muy favorable. El consumo interior se mantiene a niveles elevados y las exportaciones han aumentado de un modo muy sensible en los últimos años, hasta niveles de 240.000 toneladas en 1990.

Este optimismo se ha conta-

giado al campo, donde cabe suponer que se ha frenado el arranque de superficie olivarera, hasta el punto de existir sospechas de que se haya invertido la tendencia y se esté plantando de nuevo. En cualquier caso, existe una tendencia a cuidar mejor el cultivo, modernizarlo y, en algunos casos, prever riegos de apoyo. Todo ello se viene traduciendo en un sistemático aumento de producción, con medias entre 500.000 y 600.000 toneladas en los últimos años.

Las exportaciones españolas de grasas y de aceites habrán superado en 1991 los 100.000 millones de pesetas, lo cual puede considerarse como un *record* histórico.

Vino

Se trata de un ejemplo modélico para analizar los errores de la Administración y las deficiencias del sector privado dentro de un sector en el que se dan las mejores condiciones de partida para poder competir, con ventajas iniciales, en el mercado europeo.

España es un país excedentario en vino, con la mayor superficie de viñedo del mundo (1,5 millones de Has.), aunque con rendimientos bajos en general (30-35 millones de Hls. de producción total). Los precios del vino en España eran, en 1986, muy inferiores a los de la Comunidad, aproximadamente la mitad.

Nuestras exportaciones, salvo casos muy particulares (jerez, cavas y algunos riojas), han sido de vinos a granel. En 1986, exportábamos por valor de 69.000 millones de pesetas. En 1990, las exportaciones se han situado en 90.000 millones de pesetas, pero las importaciones han crecido desde 27.000 millones en 1986 hasta 58.000 en 1990. Es decir, las importaciones están aumentando a mayor ritmo que las exportaciones dentro del capítulo 22 del arancel.

Nuestros grandes competidores en el sector del vino, franceses e italianos, con una superficie similar en ambos casos (alrededor de un millón de Has. cada uno) producen el doble: aproximadamente 70 millones de hectólitros por cada uno de estos dos países. La relación calidad-precio de nuestros vinos de mesa permitiría competir en poco tiempo con los vinos de mesa de ambos países, y es posible que con ventaja para los vinos de mesa españoles. Otra cosa distinta es la competencia con los grandes vinos franceses con denominación de origen, segmento de mercado que sólo pueden ocupar algunos grandes vinos españoles.

Los cambios del Reglamento del Vino adoptados en la cumbre de Dublín, en diciembre de 1984, equivalen al establecimiento de una cuota de producción de vino de mesa por país, al obligar a destilar proporcionalmente a los incrementos de producción de cada campaña respecto al período de referencia 1981-1984.

Pero, además, nos encontramos con una situación paradójica en la que el sector privado, en especial las cooperativas de La Mancha y de Tierra de Barros, en lugar de sostener una estrategia comercial de penetración en los mercados, parece estar satisfecho con los precios de las destilaciones públicas, y mantiene básicamente sus estrategias tradicionales de mercados: ventas a granel y escasa mejora de la calidad, salvo excepciones.

No obstante, la situación favorable ha sido percibida en muchas zonas, particularmente con denominación de origen (Duero, Cataluña, Yecla, Jumilla, Almansa, Madrid, Galicia, incluso Valencia y Utiel-Requena, y algunos casos particulares en La Mancha, Valdepeñas y Extremadura), donde se ha desarrollado un importante proceso inversor, tanto en viñedo como en bodegas.

Si se mantiene y se generaliza esta tónica en los próximos años, la apuesta sobre el sector vitivinícola puede ser la más afortunada de toda la agricultura española. Pero ello también exige que la Administración elabore una estrategia adecuada en Bruselas, eliminando las actuales discriminaciones que sufre el sector español del vino en el ámbito reglamentario.

Azúcar

El sector remolachero-azucarero, pendiente de reestructuración, mantiene producciones ligeramente inferiores al millón de toneladas de azúcar; es decir, muy ajustadas en promedio a la cuota nacional asignada por la CE. Aproximadamente, una tercera parte de esta producción se obtiene en el Sur, y los otros dos tercios en el resto del país, básicamente en el Duero.

La Comunidad es muy excedentaria en azúcar, al sostener precios muy superiores a los del mercado mundial. En los próximos años, cabe esperar un descenso de precios que puede comprometer la viabilidad del cultivo en algunas comarcas españolas. También la reestructuración de la industria puede afectar al cultivo, debido a que los costes de transporte suelen hacer inviable

la producción de remolacha en las zonas alejadas de una fábrica.

Frutas y hortalizas

Este sector es el auténtico «buque insignia» de la agricultura española. Si incluimos las flores y las conservas (partidas 06, 07, 08 y 20 del arancel), las exportaciones españolas en este sector alcanzan los 450.000 millones de pesetas, frente a unas importaciones que han aumentado en los últimos años hasta los 120.000 millones. La principal partida exportadora es la de la fruta fresca, que alcanza por sí sola los 230.000 millones de pesetas.

Esta tradicional situación privilegiada de la hortofruticultura española no deja de plantear problemas, que pueden agravarse en el futuro. Los mercados están, en gran medida, saturados; la creciente entrada de productos muy competitivos de terceros países, la competitividad de italianos y griegos dentro de la CE, son razones que aconsejan una estrategia agresiva de las producciones españolas.

La diversidad de los problemas de un sector con producciones y mercados tan variados no permite profundizar aquí en la situación y perspectivas de cada uno de los productos, pero cabe decir que el final del período de transición, que puede adelantarse al 1.° de enero de 1993, podría contribuir a paliar las dificultades con que se está tropezando en las últimas campañas, consecuencia, en buena medida, de una expansión poco controlada de las producciones.

La plena integración de Canarias en la PAC puede contribuir decisivamente a solucionar algunos de los graves problemas que se plantean para la hortofruticultura canaria en el futuro, y muy particularmente los ligados al sector del plátano.

Algodón y tabaco

Son producciones que, en el ámbito del PIB agrario nacional, no son importantes, pero que, teniendo en cuenta su fuerte demanda de empleo y su concentración en regiones atrasadas, con altos niveles de paro (tabaco en Extremadura y algodón en Andalucía), alcanzan una cierta relevancia.

En el caso del tabaco, la CE ha introducido cambios en el sentido de primar las variedades con mejores salidas comerciales, penalizando la protección a las variedades sin demanda y que más han recurrido a la intervención en el pasado. La consecuencia será que la superficie de tabaco podrá mantenerse, pero siempre que se reconvierta hacia las variedades con fácil comercialización.

En cuanto al cultivo del algodón, la CE, en su actual propuesta de reforma, no introduce cambio alguno en este sector. Por ello, teniendo en cuenta la existencia de una cantidad máxima de referencia para la concesión de la ayuda al productor, que no ha sido modificada, no cabe esperar grandes aumentos de la superficie cultivada. Si se produjeran dichos aumentos, las ayudas descenderían proporcionalmente. No obstante, dado el desarrollo de la mecanización de la recolección, cabe esperar algún incremento de superficie en los próximos años.

Sector lechero

Se trata de uno de los sectores más vulnerables de la agricultura española en el contexto de un mercado europeo abierto. Y ello a pesar del espejismo vivido a finales de los años ochenta, en una coyuntura muy especial de eliminación de *stocks* excedentarios en la CE, en la que España ignoró las restricciones comunitarias a la producción de leche, aumentando sus producciones en un 25 por 100 aproximadamente. Todo ello provocó una fuerte competencia entre industrias lecheras por captar cuota de mercado, elevando artificialmente los precios en toda la Comunidad, y también en España.

Lo cierto es que las estructuras productivas del sector lechero español son muy deficientes y deben ser transformadas radicalmente a medio plazo.

Las importaciones no han aumentado más que moderadamente —desde 33.000 millones de pesetas en 1986 hasta 46.000 millones en 1990—, pero la toma de posición de los grandes grupos lecheros franceses en el mercado español amenaza con una mayor penetración en los próximos años, tanto en compra de empresas como en utilización de esa plataforma para la exportación de productos.

Las deficiencias estructurales en las zonas óptimas de producción de Galicia y la cornisa cantábrica —con explotaciones en miniatura, problemas de recogida, calidad bacteriológica penosa e infraestructuras inadecuadas— no permiten ser optimistas. Por otro lado, la industria lechera más moderna y con mejor dimensión, en la España interior y mediterránea, se enfrentará de modo creciente con importantes problemas de costes de producción, a pesar del anunciado descenso en el precio de los cereales.

Además, la nueva política le-

chera, basada en ayudas directas a la ganadería dependiente de la tierra, parece excluir a las explotaciones intensivas españolas.

Carnes

El consumo *per capita* de carne en España coincide prácticamente con el promedio comunitario, en torno a 87 Kgs./habitante y año. Sin embargo, la estructura de este consumo varía mucho de un país a otro. En nuestro caso, la carne de porcino supone el 52 por 100 del total. En carne de aves, somos el primer país consumidor de la CE, con 22 Kgs./habitante y año.

Las especies rumiantes, vacuno y ovino, aportan sólo el 20 por 100 de la carne consumida. Es particularmente bajo el consumo de carne de vacuno, 12 Kgs., muy inferior a la media comunitaria de 23 kilogramos.

En carne de ovino, aunque sólo consumimos seis kilogramos *per capita*/año, estamos por encima del promedio de la CE, que es de cuatro kilogramos.

El comercio exterior de carne y animales vivos es muy desfavorable a España. Las importaciones se sitúan ya en la proximidad de los 100.000 millones de pesetas, mientras las exportaciones apenas superan los 30.000 millones.

Carne de vacuno

Las estructuras del sector vacuno español, tanto en carne como en leche, son muy deficientes. La dimensión media de las explotaciones españolas productoras de carne de vacuno es de 12 cabezas, muy lejos de la media comunitaria de 33 animales.

La producción española se aproxima a las 450.000 toneladas anuales. El mercado padece una situación muy deprimida, consecuencia de los importantes excedentes a escala comunitaria, que superaban las 800.000 toneladas a finales de 1991.

Las perspectivas de futuro no son favorables para el sector español de la carne de vacuno. Además, las actuales propuestas de reforma de la política comunitaria amenazan con dejar al margen de los sistemas de ayudas previstos a toda la ganadería intensiva de vacuno en España.

Carne de porcino

En este sector, cabe diferenciar entre el mercado del cerdo ibérico y sus embutidos derivados, y el del cerdo blanco. En el primer caso, nos encontramos con productos de primera calidad, con un segmento de mercado propio. La persistencia de problemas de carácter sanitario, por la peste porcina africana en la zona de producción de Extremadura y Andalucía Occidental impide que este sector pueda abrir mercados en el exterior. Se trata de un problema difícil de solucionar, pero que debería abordarse urgentemente, y de modo conjunto entre España y Portugal.

En el caso del cerdo blanco, se opera en un mercado cíclico bien conocido. España tiene la mayor cabaña de cerdos de toda la CE, casi 17 millones en 1990, tras Alemania. Sin embargo, la estructura productiva es de una dimensión muy inferior: 35 animales por explotación frente a casi 1.000 animales en Holanda ó 300 en Bélgica y Dinamarca.

Se trata de un sector estratégico en algunas regiones españolas —caso de Cataluña, Levante, Murcia, Castilla y León, o Aragón— no sólo por las producciones para consumo en fresco, sino también por ser la base de buena parte de las actividades de las industrias cárnicas y de embutidos.

Carne de ovino

También es un sector de gran relevancia social, por aprovechar los pastos de las regiones más secas del interior peninsular. Tras el Reino Unido, disponemos de la mayor cabaña de ovejas de la CE. La percepción de la prima a la oveja ha supuesto, en los últimos años, un importante flujo financiero de cerca de 50.000 millones de pesetas para España.

El mercado de la carne de ovino responde a un ciclo anual, con máximos de precios en el segundo semestre y mínimos en el primero. Este ciclo es opuesto al que se registra en la Comunidad, por lo que suelen producirse intercambios complementarios en ambas épocas del año. Las importaciones de cordero congelado de Nueva Zelanda suponen, no obstante, un permanente factor de desequilibrio del mercado de la carne de ovino en toda la Comunidad. De ahí que se considere como imprescindible para la rentabilidad de las explotaciones de ovino la actual prima a la oveja.

También hay que considerar las buenas perspectivas, en general, del mercado de la leche de oveja y de cabra para la fabricación de quesos.

Sector avícola

Es un sector también cíclico, tanto en carne como en huevos, con una demanda interior absolutamente saturada para los actuales niveles de consumo.

En los últimos años, se han presentado graves problemas de competitividad frente a las tradicionales ventas, a precios muy bajos, de operadores franceses acostumbrados a reventar mercados. Tampoco la Administración, muy obsesionada con el sector del pollo por su repercusión en el IPC, ha dado muestras de comprender el funcionamiento de este mercado.

En general, si se aborda una profunda reestructuración y modernización de este sector, no sólo a nivel técnico e industrial, sino, particularmente, en las prácticas comerciales, se trata de un sector que puede llegar a ser competitivo en el futuro.

4. Reconversiones sectoriales

Aunque por distintos motivos, la práctica totalidad de los sectores agrícolas y ganaderos españoles tienen pendiente un proceso de ajuste o reestructuración. Ello es debido a los cambios que se están produciendo en los mercados europeo y mundial, así como a los cambios previstos en la PAC. No obstante, la reconversión productiva puede ser de especial intensidad en el caso del sector lechero y del remolachero-azucarero, debido a que se han perdido seis preciosos años para efectuar los ajustes que ya eran necesarios en 1986.

En ambos casos, se trataba de los únicos productos agrarios donde los precios institucionales españoles superaban a los comunitarios y, por tanto, era preciso abordar un proceso de aproximación a la baja de los precios españoles. Las diferencias de precios son aún sustanciales en ambos casos.

Además, en el sector lechero no se han aplicado las cuotas que, dentro de la normativa comunitaria, restringen las producciones de ganaderos e industria lechera. Es éste un problema muy grave, ya que las producciones españolas han seguido creciendo durante el período 1986-1991, alejándose del nivel de cuota que había sido asignado a España en 1985. Es cierto que aquella cuota asignada por la CE era «cicatera», pero la irresponsabilidad mostrada por el Ministerio de Agricultura en el período 1985-1990, al ignorar la política lechera común, ha sido el peor regalo que podía hacerse a un sector que precisa una urgente modernización y reestructuración.

El proceso de implantación de las cuotas ha sido abordado en la actualidad, con las enormes dificultades que representa tener que poner orden en un sector que ha estado *seis años* abandonado a la propia inercia del mercado, siendo uno de los sometidos a normas más estrictas dentro de la política agraria común.

En el caso del sector remolachero-azucarero, las circunstancias son otras, aunque los retrasos en la reestructuración también son consecuencia de una estrategia de «cerrar los ojos» a lo inevitable. Los costes de producción de la remolacha en España son más elevados, por lo general, que en las zonas óptimas de los países productores de la CE. El futuro descenso de precios que espera a esta producción debe contar no sólo con la pendiente aproximación de precios, sino también con un previsible descenso futuro del precio europeo como consecuencia de las tendencias defendidas ya por Francia, primer productor comunitario, así como por los resultados que puedan alcanzarse en la Ronda Uruguay del GATT.

Por todo ello, hay que esperar un descenso de precios del orden del 25 por 100 en los próximos cinco-seis años. Como consecuencia, hay que prever una disminución de superficie cultivada, que es especialmente preocupante en el Duero, dada la previsible crisis cerealista y la imposibilidad de aumentar superficies forrajeras, al someterse a cuotas la producción lechera, y en el futuro tal vez también las cabañas ovinas, según las actuales propuestas de reforma de la política agraria común.

La reconversión remolachero-azucarera debe permitir una modernización intensa del cultivo y de la producción industrial de azúcar capaz de paliar estas perspectivas poco favorables.

5. El futuro de la agricultura competitiva

La agricultura mejor dotada y con mayor potencialidad productiva tendrá necesariamente que competir en los mercados nacionales e internacionales y, por tanto, deberá producir con unos costes unitarios lo más bajos posible, para lo cual estará obligada a incorporar las más modernas tecnologías, que irán apareciendo conforme los descubrimientos científicos se vayan produciendo. Las medidas de extensificación productiva, y otras restricciones de carácter medio-ambiental previstas en la PAC, no deberían, por tanto, ir dirigidas hacia este tipo de agricultura, a menos que la gravedad de la contaminación o degradación del medio natural así lo exigiera, ya que la aplicación de dichas medidas puede mermar su competitividad en los mercados

internacionales. Como ya se ha reiterado, la aplicación de políticas medio-ambientales que supongan determinadas restricciones sólo será viable, sin pérdida de competitividad, cuando todos los países competidores aprueben simultáneamente medidas similares.

El futuro de la agricultura competitiva dependerá de su capacidad para afrontar algunos de sus principales retos, de entre los que destacaremos los cuatro siguientes:

a) Mejora de la información y orientación a los agricultores.

b) Mejora de las estructuras agrarias (mercado de la tierra).

c) Capacidad para financiar las inversiones de modernización de las explotaciones (financiación agraria).

d) Mejora de la organización y del asociacionismo agrario.

Vamos a detenernos a analizar cada uno de ellos.

a) Mejora de la información y orientación de los agricultores

Nunca los agricultores habían vivido una etapa de mayor desconcierto. Después de haber acometido importantes inversiones para modernizar y aumentar la productividad de sus explotaciones, endeudándose fuertemente, a veces incluso con la ayuda y la incitación de la propia Administración, ahora resulta que lo que producen no tiene mercado, que tienen que producir menos, que deben extensificar sus técnicas productivas para conseguir menores rendimientos, que se les da dinero para que dejen de cultivar las tierras, para que se jubilen antes de tiempo o para que se conviertan en empresarios de la hostelería, en conservadores de la naturaleza o en guardas forestales.

En definitiva, lo que perciben los agricultores es que lo que han venido haciendo desde hace tiempo, que además, en muchos casos, es lo único que saben hacer —es decir, cultivar la tierra para producir cada día más—, ya no tiene sentido. Que la profesión de agricultor está en decadencia. Se trata de una auténtica crisis de identidad colectiva como grupo profesional.

No hay más que hablar con los agricultores, asistir a reuniones, participar en jornadas agrarias, o simplemente tomarse un vino en cualquier bar de cualquier pueblo, para percibir la desmoralización, el desánimo y, sobre todo, el desconcierto de los agricultores. No saben qué hacer, qué cultivar, qué producir.

Estamos hablando de un colectivo de un millón de agricultores desconcertados, desorganizados y con escasa capacidad de respuesta.

La última novedad, no menos desconcertante, es que los precios que los agricultores van a percibir en el futuro serán mucho menores que los actuales, pero a cambio se les compensará con importantes ayudas por hectárea a cargo del Presupuesto público. Es decir, que los agricultores van a pasar a engrosar las filas de los pensionistas o, dicho de otro modo, que van a pasar a ser mitad población ocupada y mitad clase pasiva. Por otro lado, el nuevo sistema puede conducir a que la tierra ya no interese por lo que pueda producir, sino por el derecho a percibir la ayuda, con el cambio de mentalidad que ello supone para los agricultores, acostumbrados a considerar su tierra como factor de producción o patrimonio, pero no como un título de renta fija.

Los tiempos que se avecinan serán, pues, difíciles para los agricultores. A su mentalidad no excesivamente innovadora se suma ahora una nueva complicación, cual es la propia e intrínseca dificultad para entender los cambios actuales por lo que tienen de incongruentes, desconcertantes y, en algunos casos, hasta irracionales.

En épocas pasadas, los agricultores asumían con cierta facilidad que debían modernizar sus explotaciones, sustituir la tracción animal por el tractor, utilizar abonos, semillas selectas, etc. En definitiva, se trataba de introducir nuevas técnicas y aumentar la productividad para poder competir, y también para mejorar su nivel de vida y sus condiciones de trabajo. Eran cambios más fáciles de entender. Pero, sobre todo, existía una Administración que, a través del Servicio de Extensión Agraria, supo transmitir con claridad y nitidez lo que tenían que hacer los agricultores. Dicho Servicio, desde la proximidad al agricultor —factor esencial para ganarse su confianza—, jugó un papel destacado en esa etapa de modernización agraria.

Es evidente que en la etapa actual es difícil que la Administración agraria aconseje correctamente al agricultor sobre lo que debe hacer, dadas las convulsiones y vaivenes, a veces incomprensibles y absurdos, de las medidas y reformas de política agraria que se dictan en Bruselas, donde el juego de intereses y de equibrios entre los doce países miembros es realmente complejo. Sin embargo, el agricultor tiene todo el derecho, en una situación tan cambiante y difícil, a recibir una *información completa*

y rápida que le ayude a tomar decisiones. El agricultor, a partir de esa información, deberá adoptar las decisiones que considere oportunas, con el apoyo, en la medida de lo posible, de la Administración.

En este sentido, y ello sí constituye una crítica a las distintas administraciones agrarias, los agricultores no sólo están desconcertados, sino también desinformados. La información llega fragmentada, incompleta, deslavazada y tarde, cuando llega. Con la rapidez con la que cambian las normativas agrarias, hay veces que cuando se informa a los agricultores de una determinada disposición, ya se ha sustituido por otra. La propia falta de vertebración del sector, la debilidad de los sindicatos agrarios y, en general, la desorganización y apatía del propio colectivo contribuyen a que las carencias de la Administración no sean suplidas por otras instancias. En muchos casos, no ha habido una sustitución de la labor informativa de las cámaras agrarias por la nueva organización institucional de relaciones agrarias.

La Administración tiene la obligación de procurar que el fuerte proceso de ajuste que se avecina se haga con el menor coste social posible, y para ello, uno de los factores clave es la *información puntual y rápida al agricultor.*

En este sentido, el reciente convenio firmado entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y los sindicatos agrarios para la divulgación por éstos de la nueva política de modernización de explotaciones (Real Decreto 1887) y de la implantación de la cuota lechera constituye una iniciativa muy loable, y un interesante camino que debe seguirse. Esta vía, además de mejorar la información, contribuiría a la consolidación de los sindicatos agrarios.

b) El mercado de la tierra

El mercado de la tierra es poco transparente y muy distorsionado, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Una de las razones fundamentales de esta situación es la doble naturaleza de la tierra como factor de producción, por un lado, y como activo, por otro. Estas dos condiciones no se dan de forma separada, de modo que incluso cuando un agricultor compra tierra para aumentar el tamaño de su explotación (factor de producción) también está teniendo en cuenta la revalorización del activo tierra (expectativas de plusvalía).

Sólo así puede entenderse que en algunas fases históricas la evolución de la rentabilidad agraria y la de los precios de la tierra no hayan sido paralelas, y que los precios de la tierra no guarden relación, por excesivos, con la rentabilidad de la producción agraria.

Si analizamos la relación entre la evolución del índice de precios percibidos por los agricultores y la del índice de precios de la tierra (gráfico 10), se observa que en el período 1980-1986 la evolución de ambos índice es paralela. En cambio, en el período 1986-1990, los precios de la tierra crecen mucho más rápidamente que los precios de los productos agrarios. Las causas de esta evolución divergente hay que buscarlas, con seguridad, en elementos no estrictamente ligados a la producción agraria y a su rentabilidad: clima de euforia inversora, ciclo expansivo de la economía, excedente de liquidez, posibilidades de refugiar dinero negro comprando fincas agrarias, entrada de inversión extranjera a raíz de nuestra adhesión a la CE.

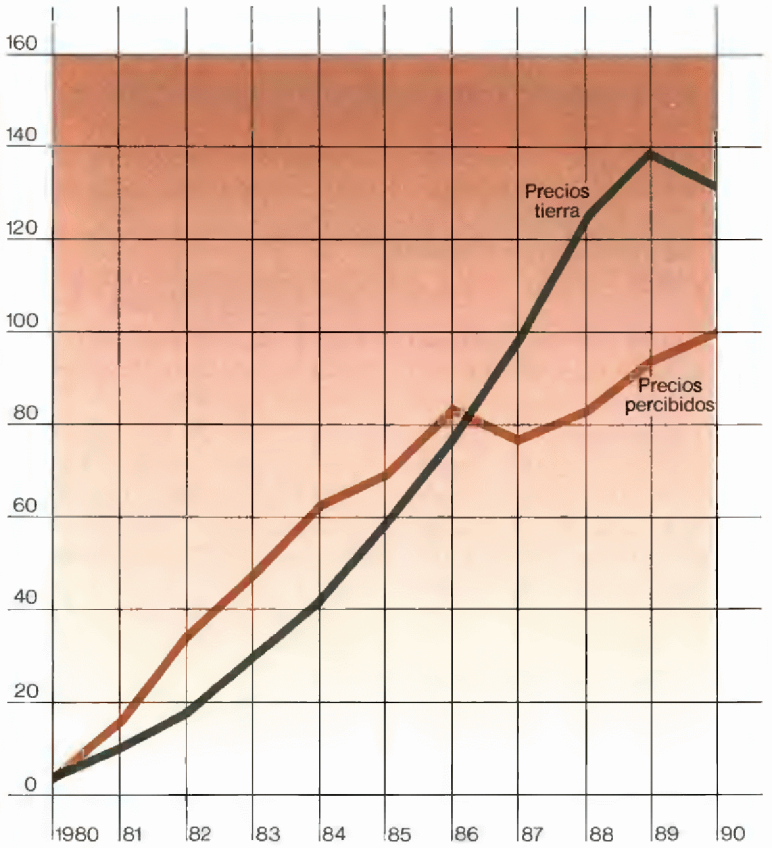
La tendencia fuertemente alcista de los últimos años se ha roto en 1990, año en el que, aun con ciertas excepciones, los precios de la tierra han disminuido en términos monetarios, siendo por tanto mayor la pérdida en términos reales. Las razones de este cambio de tendencia hay que buscarlas en la desaceleración de la actividad económica, la menor actividad inversora, las expectativas de recesión económica, la disminución de la rentabilidad agraria y las malas expectativas para la agricultura como consecuencia de los cambios en la política agrícola común, que provocarán la caída de los precios agrarios. El mercado de la tierra se ha paralizado notablemente a partir de 1990, especialmente por el lado de la demanda, ante las malas expectativas agrarias y la ruptura de la tendencia alcista (dudosas expectativas de plusvalías).

Según los datos de la *Encuesta de Precios de la Tierra,* realizada por el MAPA (cuadros n.ºs 8 y 9), el descenso de los precios observado en 1990 ha afectado más a ciertos cultivos sobre los que había algunas expectativas que no se han visto confirmadas. Es el caso de los cítricos, los frutales y el viñedo. En cambio, los descensos son mucho menores para el olivar de almazara.

A escala de comunidades autónomas, destaca el hundimiento de los precios de la tierra en La Rioja, Comunidad Valenciana y Murcia, coincidiendo con regiones donde la agricultura hortofrutícola es muy importante.

La falta de correspondencia entre los precios de la tierra y la

GRAFICO 10
EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE LA TIERRA Y LOS PRECIOS PERCIBIDOS
(En porcentaje anual acumulado)



La evolución del índice de precios de la tierra y la del índice de precios percibidos por los agricultores es paralela en el período 1980-1986. A partir de ese año, las dos curvas se separan, ya que los precios de la tierra crecen mucho más rápidamente que los precios agrarios. Esta situación se prolonga hasta 1985. En 1990, se inicia un cambio de tendencia, ya que los precios de la tierra empiezan a disminuir, mientras que los precios agrarios siguen subiendo, aunque a un ritmo menor. Son las malas expectativas de rentabilidad agraria (consecuencia de la disminución de precios que provocará la reforma de la PAC), entre otras causas, lo que explica que los precios de la tierra disminuyan a partir de 1990, aunque los precios agrarios todavía sigan aumentando.

rentabilidad agraria constituye uno de los *frenos más importantes* a la movilidad del factor tierra, dificultando así el proceso de reestructuración agraria, que es absolutamente esencial para afrontar el futuro. La contrapartida es que el agricultor tiene, gracias a esta situación, un elemento de seguridad, al disponer de un activo patrimonial de alto valor y con una cierta tendencia, por lo menos hasta hace bien poco, a la revalorización.

A título de ejemplo, y para ilustrar lo exageradamente altos que son los precios de la tierra en relación a la rentabilidad que de ella se obtiene, presentamos los *ratios* de rentabilidad de un agricultor que invirtiera en comprar tierra. Supongamos que invierte 5.000.000 de pesetas en la adquisición de una Ha. de cítricos en Valencia (es el valor de dicho tipo de tierra según las encuestas del MAPA). Tomando los datos de la Red Contable (17), se estima que dicha hectárea produce una renta anual media de 250.000 pesetas. Si consideramos un período de 50 años, la tasa interna de rendimiento de la inversión (TIR) es del 2,5 por 100. Es decir, que si actualizamos el flujo de rentas a una tasa superior al 2,5 por 100, el valor actualizado neto (VAN) será negativo. Si consideramos una tasa de actualización del 2 por 100, el *pay-back* (período de recuperación de la inversión) es de 46 años.

Si tomamos una hectárea de secano de Andalucía, cuyo precio está alrededor de las 800.000 pesetas (encuesta del MAPA) y cuya renta se estima, tomando la misma fuente que en el ejemplo anterior, en 40.000 pesetas al año, el TIR es del 1 por 100. En el caso de una hectárea de secano en Castilla y León (precio de 450.000 pesetas y renta media anual de 20.000 pesetas) el TIR de la inversión es de 0,7 por 100. Es decir, que los niveles de TIR están entre 0 y 2 por 100. El agricultor que en lugar de comprar tierra invirtiera en comprar títulos de Deuda Pública a largo plazo, obtendría un TIR de 10,6.

Es evidente, según estos datos, que la inversión en compra de tierra con fines productivos es, en la actual situación, de rentabilidad absoluta y relativa muy dudosa. Desde una perspectiva productiva y de racionalidad eco-

nómica, ningún agricultor debería invertir en comprar tierra. Por tanto, sólo las expectativas de plusvalía de la tierra, considerada como un activo, o bien ciertas razones subjetivas carentes de lógica económica, pueden explicar la decisión de comprar tierra.

¿Qué puede ocurrir en el futuro con el mercado y los precios de la tierra? ¿Seguirán descendiendo los precios de ésta en lo que queda de siglo? Realmente, es difícil y arriesgado aventurar cualquier hipótesis acerca de la futura evolución de los precios de la tierra, dada la gran cantidad de variables endógenas y exógenas que influyen en dichos precios. Sin embargo, podemos analizar una serie de factores y dar alguna opinión al respecto. De entre los diversos factores, destacaremos básicamente tres.

En primer lugar, cabe esperar que el sistema fiscal español se armonice con el que existe en los demás países de la CE de modo que en el futuro la existencia de dinero negro sea mucho menor, y que la posibilidad de refugiarlo en la compra de fincas rústicas sea cada vez más difícil. Con ello, se eliminaría, o por lo menos se moderaría, uno de los factores que han contribuído a dinamizar la demanda de tierra. Esta moderación debería provocar descensos en el precio de la tierra.

En segundo lugar, las políticas comunitarias para fomentar el abandono de tierras de cultivo y el cese anticipado de los agricultores de más de 55 años, junto con la jubilación o desaparición de los agricultores de avanzada edad (una parte considerable de la actual población activa agraria), liberará en los próximos años una considerable oferta de tierras que, en principio, debería presionar a la baja los precios de la tierra.

Por último, todos los datos apuntan a que la actividad agraria atravesará fuertes dificultades en los próximos años, con precios a la baja y problemas para vender los productos. La pérdida de rentabilidad y la puesta en marcha de un duro proceso de ajuste y reconversión agraria deberían también, en principio, provocar nuevas caídas en los precios de la tierra, como ya ha sucedido en 1990 y 1991.

En definitiva, si no aparecen nuevos factores que neutralicen los tres efectos que acabamos de analizar —por ejemplo, la demanda de fincas rústicas con fines de ocio—, todo parece indicar que de aquí al año 2000 pueden producirse nuevos e importantes descensos en los precios de la tierra.

Sin embargo, las propuestas de reforma de la PAC pueden afectar al mercado de la tierra. En efecto, al fijar unos precios muy bajos y compensar los descensos de precios mediante la concesión de ayudas por hectárea (moduladas mediante los rendimientos medios regionales), se crea una especie de cupón, o derecho a percibir la ayuda (por el mero hecho de seguir cultivando la tierra), que seguramente se capitalizará y se incorporará al precio de la tierra.

Es posible que en muchas zonas las fincas se cultiven extensivamente, de modo que los costes de producción se cubran mediante los ingresos procedentes de las ventas y los beneficios procedan íntegramente de la ayuda por hectárea. En dicha situación, el descenso de los precios de la tierra tendría un límite equivalente al valor actualizado neto de un flujo de rentas fijas (ayudas compensatorias).

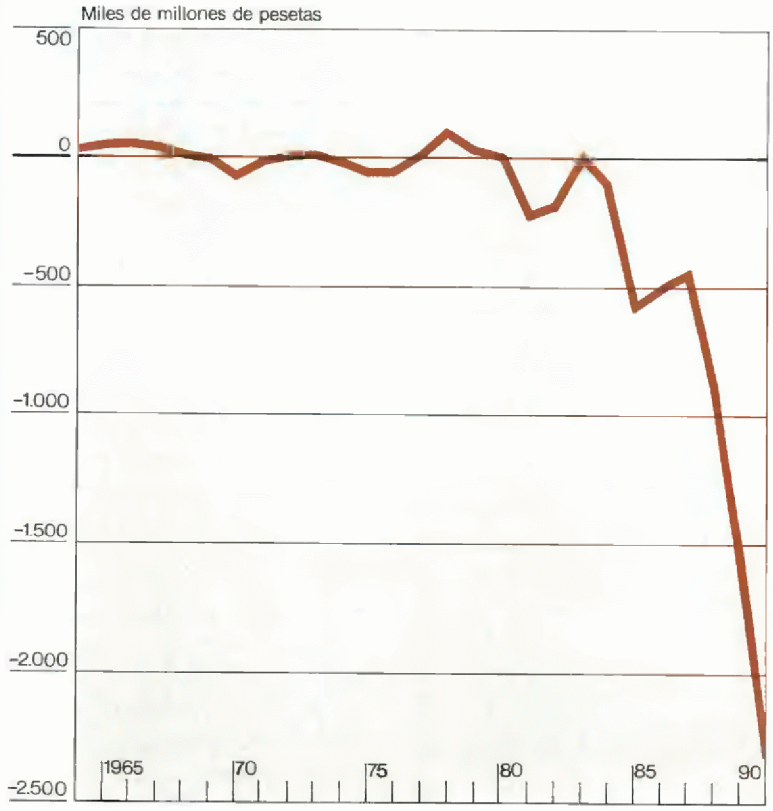
Además, como la ayuda es la misma sea la tierra mejor o peor (pues depende de los rendimientos medios regionales), puede suceder que las tierras peores se revaloricen o, por lo menos, experimenten menores descensos de precios, ya que su posesión da derecho a percibir la misma ayuda que la posesión de buenas tierras.

La disminución de los precios de la tierra no será, por tanto, uniforme, y es posible que los descensos sean fuertes en las tierras mejores, y en cambio los precios de las tierras peores disminuyan poco, o incluso se revaloricen, ante la demanda de fincas para actividades de ocio o para repoblación forestal.

Es difícil aventurar algo más. Quedan interrogantes importantes como, por ejemplo, en qué cuantía se producirá, si es que finalmente se produce, el descenso de los precios de la tierra, y si será suficientemente fuerte como para que ese precio deje de ser un freno para la necesaria reestructuración de las explotaciones agrarias. Es posible que en ciertas zonas y aprovechamientos los descensos sean muy fuertes y los precios se reduzcan a la mitad, o más, de aquí al año 2000. Pero no es posible generalizar una predicción de este tipo, ya que es seguro que otras tierras disminuirán poco, o incluso aumentarán su precio.

Una vía alternativa para movilizar el mercado de la tierra, y fomentar la reestructuración agraria, es el arrendamiento. Pero, para que esta fórmula pueda ser utilizada de forma masiva, sería imprescindible modificar la actual legislación, excesivamente inter-

GRAFICO 11
CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACION DE LOS AGRICULTORES



En el gráfico se aprecia cómo, hasta 1980, la agricultura tiene capacidad de financiación (excedente neto positivo), mientras que a partir de 1980 se refleja un excedente neto negativo y, por tanto, unas necesidades de financiación. Las necesidades de financiación crecen aceleradamente, en especial a partir de 1986, etapa que coincide con un período de fuerte expansión de la inversión privada.

vencionista, liberalizando al máximo el uso de dicha figura jurídica, aunque con las necesarias cláusulas de garantía para las partes contratantes.

Otras medidas de mayor intervencionismo en el mercado de la tierra (Banco de Tierras, sociedades públicas o mixtas que participen en el mercado de la tierra, etc.) no son aconsejables, ya que se han mostrado poco eficientes o incluso negativas en aquellos casos y países en los que se han aplicado.

c) La financiación agraria

Los sectores agrario y agroalimentario han vivido un intenso proceso inversor a lo largo de la década de los ochenta, en previsión de las consecuencias de la incorporación a la CE. De este modo, la inversión agraria ha pasado de 186.000 millones en 1980, a 508.000 millones en 1990.

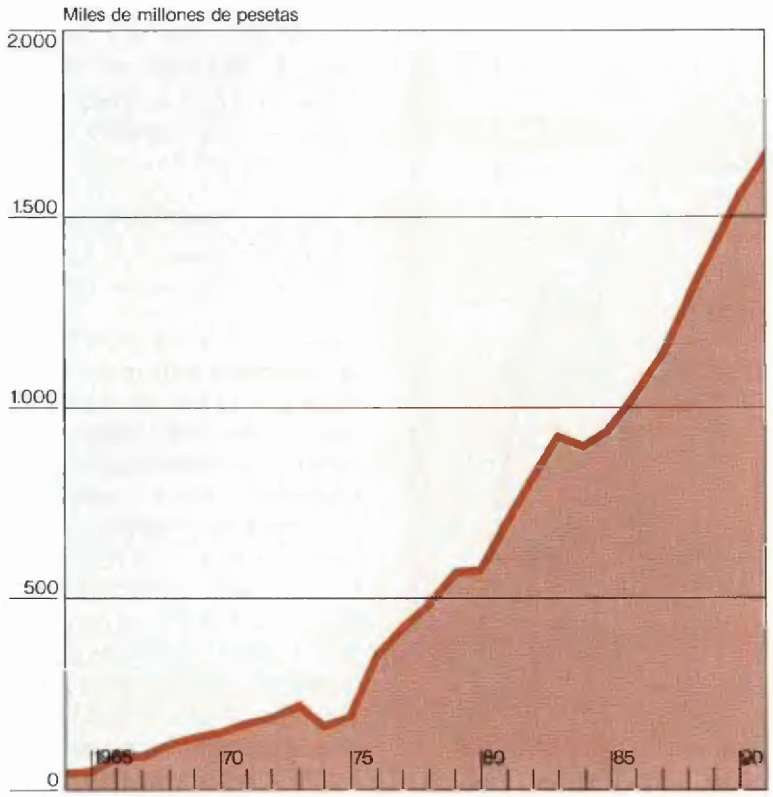
El incremento de las necesidades de financiación de los agricultores (gráfico 11) y la escasa capacidad de autofinanciación del sector han llevado a un considerable aumento del crédito agrario, que ha pasado de 680.000 millones en 1980 a un billón 673.000 millones de pesetas en 1990 (gráfico 12). Adicionalmente, hay que considerar que el crédito a la industria alimentaria ha crecido desde 391.000 millones en 1980 hasta 902.000 millones en 1990.

El reto de la competitividad en el mercado europeo ha impulsado un esfuerzo de modernización que ha llevado a unos niveles de endeudamiento preocupantes. Pero, al mismo tiempo, reflejan una escasa capacidad para financiar con recursos propios no sólo ya los gastos derivados de dicho proceso inversor, sino también los gastos corrientes de las explotaciones agrarias y de actividades industriales que requieren cuantiosos recursos financieros inmovilizados durante varios meses, e incluso años, como ocurre en el sector de crianza de vinos.

Según los datos del MAPA, el ritmo de crecimiento del endeudamiento del sector agrario español viene siendo cercano al 9 por 100 anual en los últimos años. En 1990, el saldo de las cuentas de crédito había ascendido a 1,67 billones de pesetas, equivalente al 86,2 por 100 del valor añadido bruto de la agricultura a precios de mercado.

Con una renta bruta de explotación de 1,6 billones en 1990 y un patrimonio total estimado en 32,5 billones de pesetas, la rentabilidad bruta no supera el 5 por 100, y la neta se situaría alrededor del 2 por 100 respecto al patrimonio empleado (cuadro n.° 10).

GRAFICO 12
EVOLUCION DEL CREDITO AL SECTOR AGRARIO



Este gráfico se relaciona con el gráfico anterior, ya que existe una fuerte correlación entre necesidades de financiación de los agricultores y crédito al sector agrario. Es a partir del año 1980 cuando el crédito agrario alcanza ya un fuerte volumen, y es en el período 1986-90 cuando el endeudamiento agrario (crédito al sector) se dispara.

La inversión agraria total, según los datos oficiales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, ascendería a 594.450 millones de pesetas (el 77 por 100 inversión privada y el 23 por 100 inversión pública). Estos valores equivalen a una inversión anual del 18 por 100 del valor de la producción final agraria, o del 30,5 por 100 del valor añadido neto al coste de los factores, valores realmente muy elevados. Es una opinión hoy en día bastante generalizada que las estimaciones oficiales están sobrevaloradas, porque parten más bien de cálculos de la formación bruta de capital que de estimaciones respecto a inversiones productivas en sentido estricto.

En el caso de la industria agroalimentaria, con un valor anual de producción de 6,4 billones de pesetas, en 1990, la renta bruta de explotación se estima en 827 miles de millones de pesetas; el patrimonio se estima en 5,2 billones, lo cual da una rentabilidad bruta de la explotación del 16 por 100 sobre el valor patrimonial (cuadro n.° 10).

En este caso, también se ha asistido a un aumento importante de las inversiones en el período 1986-1989. En 1990, se ha advertido ya un cierto estancamiento, al estimarse dichas inversiones en 230.000 millones de pesetas, equivalentes al 3,6 por 100 del valor de la producción del sector. Los saldos de las cuentas de crédito al sector alimentario ascendieron , en 1990, a 902.000 millones (cuadro n.° 11).

La valoración de este esfuerzo inversor debe considerar las difíciles condiciones de tipos de interés en las que se ha llevado a cabo, aunque también las cuantiosas ayudas de carácter comunitario, estatal y autonómico que ha recibido. Las subvenciones del Estado a las inversiones en el sector agrario, en 1990, pueden estimarse en 53.000 millones de pesetas, a las que habría que añadir las correspondientes al FEOGA Orientación, otros 19.000 millones de pesetas.

En la actualidad, se vive una situación de incertidumbre que ha desacelerado considerablemente el proceso inversor. La reforma de la política agraria común, las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, y la posible apertura de la CE a los países del centro y Este europeos constituyen un conjunto de circunstancias que van a modificar la situación de los mercados agrarios y alimentarios, y que están provocando una cierta prevención sobre las posibles consecuencias.

Tampoco el contexto financiero interior se presenta transparente. Es cierto que se anuncia un volumen muy importante de recursos financieros públicos para la modernización de la agri-

CUADRO N.° 8

ENCUESTA DE PRECIOS DE LA TIERRA 1990
EVOLUCION DE LOS INDICES NACIONALES
(Base: Año 1983 = 100)

TIPOS DE TIERRAS	*1983*	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*1989*	*1990*
ANALISIS CULTIVOS-APROVECHAMIENTOS								
CULTIVOS	100,0	108,5	121,3	134,9	154,5	1722,2	181,5	176,5
Tierras de labor	100,0	109,2	122,8	136,1	155,7	173,5	183,4	180,1
Secano	100,0	108,2	123,5	135,4	154,1	178,2	188,2	184,7
Regadío	100,0	110,7	121,7	137,1	158,1	166,0	175,9	172,8
Cítricos	100,0	117,0	126,6	144,0	161,5	164,0	158,4	139,7
Naranjo (regadío)	100,0	121,3	137,4	162,8	191,9	192,7	181,7	157,1
Mandarino (regadío)	100,0	117,7	121,5	139,6	151,6	161,1	158,3	138,7
Limonero (regadío)	100,0	107,6	111,7	112,3	113,6	110,6	112,1	106,5
Frutales	100,0	104,4	114,1	123,7	141,9	154,6	158,8	148,4
De hueso (secano)	100,0	106,6	123,0	156,5	189,2	187,5	187,4	195,1
» » (regadío)	100,0	107,5	122,6	138,1	153,8	158,1	170,1	151,1
De pepita (secano)	100,0	120,8	128,4	138,3	143,5	137,2	151,9	132,5
» » (regadío)	100,0	103,8	117,0	137,7	150,9	160,7	164,5	161,7
De fruto seco (secano)	100,0	102,6	115,1	126,6	135,0	155,3	157,0	142,7
» » » (regadío)	100,0	97,0	97,8	101,2	96,7	100,6	100,4	94,9
Platanera (regadío)	100,0	97,3	100,0	84,5	154,3	132,0	131,4	140,2
Viñedo mesa (secano)	100,0	102,5	105,1	122,5	147,8	186,4	187,4	164,0
» » (regadío)	100,0	103,1	106,3	105,0	113,1	119,7	127,2	126,2
Olivar mesa (secano)	100,0	127,4	133,2	138,8	163,2	224,6	237,4	201,2
Viñedo transf. (secano)	100,0	103,9	113,4	124,9	141,9	159,2	175,9	166,5
Olivar almazara (secano)	100,0	105,7	119,5	139,4	164,6	197,3	208,5	207,1
APROVECHAMIENTOS	100,0	112,9	122,9	143,9	153,2	177,5	199,1	193,3
Prados naturales	100,0	109,0	123,2	143,4	148,1	158,2	166,3	162,4
Secano	100,0	110,0	123,2	146,4	150,3	159,7	167,4	164,8
Regadío	100,0	105,0	123,4	130,4	138,5	151,9	161,4	152,2
Pastizales (secano)	100,0	118,3	122,4	144,7	160,3	204,6	245,1	236,7
GENERAL	100,0	109,2	121,5	136,2	154,3	173,0	184,0	178,8

Fuente: Boletín Mensual de Estadísticas SGT, MAPA.

cultura. El MAPA piensa aplicar un plan de modernización agraria, mediante convenios con entidades financieras que abaraten el coste de los créditos a la agricultura a tipos entre el 4 y el 8 por 100. Mediante estos convenios se prevé alcanzar una financiación barata a la agricultura de unos 100.000 millones de pesetas anuales, durante diez años.

También los fondos estructurales comunitarios han previsto aportaciones comunitarias en cantidades espectaculares, especialmente en las regiones del Objetivo n.° 1 (18), de hasta 1,3 billones de pesetas en el período 1989-1993. Este marco financiero será revisado en 1992. Aunque estos fondos no sean básicamente para la agricultura y la industria agroalimentaria, sino para cofinanciar inversión pública en infraestructuras, etc., es evidente que, por las características regionales (muchas de estas regiones del objetivo n.° 1 son regiones eminentemente rurales), los proyectos de estos sectores podrían encajar fácilmente en los programas de aplicación de los fondos.

Ahora bien, junto a estos datos favorables, se tropieza con contradicciones flagrantes que ponen en duda estas nuevas posibilidades para la agricultura. Junto a la realidad ya palpable de una crisis y una reconversión agrarias en marcha, la política presupuestaria ha acentuado su carácter restrictivo en las inversiones del Presupuesto 1992 e, inevitablemente, en los que le sigan, como consecuencia de la

CUADRO N.° 9

ENCUESTA DE PRECIOS DE LA TIERRA 1990
EVOLUCION DEL INDICE GENERAL POR COMUNIDADES AUTONOMAS

AÑOS	España	Galicia	Principado de Asturias	Cantabria	País Vasco	Navarra	La Rioja	Aragón	Cataluña
1983	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1984	109,2	111,6	109,8	100,9	137,8	119,7	140,6	104,6	102,8
1985	121,5	127,2	129,6	101,2	101,6	124,0	154,7	116,4	107,9
1986	136,2	137,3	204,9	104,2	111,3	133,2	191,5	121,8	118,2
1987	154,3	152,7	186,3	106,6	111,3	141,8	211,1	142,4	126,4
1988	173,0	155,7	218,1	112,5	122,1	135,5	214,5	146,2	135,5
1989	184,0	175,9	232,9	108,8	181,9	138,9	220,5	151,6	142,0
1990	178,8	196,5	212,8	109,4	135,0	130,9	180,2	133,8	136,4

AÑOS	Baleares	Castilla y León	Madrid	Castilla-La Mancha	Comunidad Valenciana	R. de Murcia	Extremadura	Andalucía	Canarias
1983	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1984	109,2	106,8	159,6	105,2	119,0	100,5	111,1	106,2	98,5
1985	119,2	126,0	132,7	114,3	130,6	111,9	125,6	123,1	100,5
1986	130,9	142,6	137,4	119,2	151,8	121,0	148,9	142,6	124,7
1987	128,2	158,7	120,1	129,2	167,8	130,8	176,6	180,6	185,5
1988	139,3	175,4	134,9	149,1	178,6	156,1	205,0	221,1	242,0
1989	153,3	178,7	130,2	169,9	168,6	160,6	233,1	243,1	204,2
1990	150,5	169,9	155,6	168,7	149,9	139,8	220,6	240,4	237,6

Fuente: Boletín Mensual de Estadísticas SGT, MAPA.

aprobación del Plan de Convergencia. Con ello, se ponen en cuestión las aportaciones nacionales a los grandes programas comunitarios que exigen cofinanciación del Estado miembro.

La política financiera pública tiene además otro indicador visible en la estrategia de la nueva Corporación Bancaria y, en nuestro caso, en el Banco de Crédito Agrícola. Esta entidad ha sido históricamente uno de los principales soportes de la inversión agraria y agroalimentaria, con un 11 por 100 de la cuota del mercado de créditos directos a la agricultura y un 12 por 100 del de créditos a la industria agroalimentaria, todo ello en 1990, lo que respondía a las propias características de las inversiones en la agricultura, con períodos de maduración muy largos y tasas de retorno pequeñas, como ya se ha visto.

La nueva estrategia del Banco de Crédito Agrícola, diseñada por los directivos de Corporación Bancaria, pone en cuestión toda esta trayectoria, y no sólo por dudar de la viabilidad del crédito a largo plazo, sino por desmarcarse de su vinculación a la propia política agraria para centrarse en un proceso de «bancarización» y desespecialización que le permita situarse como banca universal en el mercado. Todo ese proceso sólo puede arrastrar a la propia desaparición del Banco de Crédito Agrícola, siguiendo el camino del Banco de Crédito Industrial.

Es discutible si debe existir una banca pública especializada en el sector agrario o no, pero en cualquier caso, su desaparición *de facto* obligará a profundos cambios en las estrategias financieras de unos agricultores ya muy endeudados, sin posibilidad de recurrir a la autofinanciación, con poca capacidad de generar recursos para la devolución de los préstamos, y con enormes dificultades para aportar las garantías que las entidades financieras les van a exigir.

d) Mejora de la organización y del asociacionismo agrario

En una etapa de reconversión y ajuste como la que se avecina, podemos preguntarnos qué papel pueden jugar las cooperativas y, en general, el asociacionismo agrario.

En cuanto a las fórmulas asociativas en la fase de producción, la realidad demuestra que su desarrollo es casi inexistente. La normativa actualmente en vigor en la CE, y aplicada en España, ofre-

CUADRO N.° 10

RENTAS, PATRIMONIO Y ENDEUDAMIENTO EN LA AGRICULTURA Y EN LA INDUSTRIA ALIMENTARIA

(Billones de pesetas)

	1990	
	Sector agrario	*Industria agroalimentaria*
1. Producción	4,0	6,4
2. Consumos intermedios	2,1	4,4
3. Valor añadido	1,9	1,9
4. Renta bruta de explotación	1,6	0,8
5. Salarios	0,3	0,7
6. Inversión (privada)	0,5	0,2 (*)
7. Patrimonio	32,4	5,2 (**)
8. Créditos (saldos a 31-12)	1,6	1,0
Ratios de endeudamiento:		
8/3 (*) 100	84	53
8/4 (*) 100	100	125
8/7 (*) 100	5	19
Ratios rentabilidad:		
4/7 (*) 100	4,9	15,4

(*) Cifra estimada multiplicando las previsiones de inversión de la muestra de ALIMARKET por los coeficientes de elevación correspondientes.

(**) Valoración máxima del capital social de las empresas del sector que cotizan en Bolsa y ampliando linealmente estos valores al resto del sector.

Fuente: Elaboración propia a partir de las informaciones del MAPA y del Banco de Crédito Agrícola (BCA).

ce diversas ayudas para la constitución de agrupaciones de agricultores cuyo objetivo sea la prestación de servicios comunes y la gestión de explotaciones, ayudas que apenas son utilizadas en nuestro país. Puede parecer muy tópico, pero la fuerte mentalidad individualista del agricultor y la falta de espíritu asociativo es la causa esencial del escaso desarrollo de este tipo de fórmulas en la esfera de la producción. Siempre hay honrosas excepciones, que funcionan bien y con cierta vocación de continuidad, pero son poco representativas, aunque muy interesantes como objeto de estudio.

En cambio, las fórmulas asociativas para la comercialización de productos agrarios u otros servicios se han desarrollado mucho más —cooperativas, sociedades agrarias de transformación (SAT), agrupaciones de productores agrarios (APA), etc. Este desarrollo ha sido muy desigual según tipos de producción y según comunidades autónomas. Sin embargo, aunque su número haya crecido en los últimos años, no puede decirse que la mayoría funcionen bien. Muchas de ellas presentan deficiencias importantes y atraviesan dificultades económicas muy graves.

También en este caso hay excepciones de cooperativas que son un modelo de funcionamiento y de gestión. Sin embargo, el saldo es bastante negativo, puesto que se han dado más fracasos que éxitos, con quiebras muy notables como la de UTECO Jaén, o la de importantes cooperativas hortofrutícolas de Almería.

En el horizonte de fin de siglo, marcado por la apertura de los mercados y por una fuerte competitividad, las cooperativas *no* tienen un futuro muy prometedor. Las razones básicas son tres, a cual más grave.

1) *Falta de agilidad en la toma de decisiones.* Los órganos de decisión no son operativos, lo cual les impide actuar con la necesaria rapidez y agilidad. Ello supone un serio obstáculo para desenvolverse adecuadamente en mercados cada vez más abiertos y competitivos.

2) *Ausencia de gestión profesional.* Muchas cooperativas carecen de gerente profesional, y en ocasiones, cuando lo han tenido y ha funcionado bien, se han presentado problemas, bien por no llegar a un acuerdo sobre los honorarios a percibir, bien por celos de los dirigentes de la cooperativa, al considerar éstos que el gerente estaba alcanzando excesivo protagonismo y prestigio. En un reciente trabajo (19), se llegaba al escalofriante dato de que en las bodegas cooperativas de La Mancha (sector dominante dentro de las bodegas), el 67 por 100 de las cooperativas carecían de gerente, o bien éste no tenía ninguna instrucción. Es posible, incluso, pensar que una de las causas de la escasa agresividad comercial del sector del vino sea el gran peso de las cooperativas, al contrario de lo que siempre se ha pensado acerca de las ventajas que ello suponía para dicho sector.

3) *Falta de espíritu asociativo.* En muchos casos, las cooperativas fracasan porque prevalece el

CUADRO N.° 11

PRODUCCION, RENTA Y FINANCIACION EN LA INDUSTRIA ALIMENTARIA

(Miles de millones de pesetas)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	Porcentaje de incremento media anual 1965-1990
1. Valor de la producción	321	458	778	2.471	4.579	5.189	11,8
2. Valor añadido (incl. bebidas y tabaco)	54	87	177	701	1.482	2.114	15,8
3. Crédito a la industria alimentaria (*)	44	80	186	391	573	902	12,8

(*) Los datos de 1965 a 1980 se refieren únicamente al sector de banca privada.

Fuentes: CNE (INE), y Banco de España, *Boletines Estadísticos*. Estimaciones propias.

interés privado sobre el de la cooperativa; de modo que los socios, a veces, cobran sus productos a precios más elevados que a los que realmente ha vendido la cooperativa. Es decir, que muchas cooperativas acaban funcionando como pequeños FEOGAS, con la diferencia de que las pérdidas no van a cargo del Presupuesto público, sino de la cuenta de resultados de la propia cooperativa, provocando a medio plazo su quiebra total.

Las únicas cooperativas que han funcionado bien han sido aquellas que han actuado con agilidad en la toma de decisiones y con una gestión profesional, y en las que los socios han entendido que la cooperativa es un instrumento útil para ellos, que deben preservar y defender incluso por encima de sus propios intereses individuales. En el futuro, sólo las cooperativas o SAT que funcionen de esta manera podrán sobrevivir y jugar un papel que, por otro lado, es esencial para el futuro de los agricultores.

Hasta qué punto será posible reconvertir las actuales cooperativas agrarias en entidades modernas, profesionales y solidarias, que presten un importante servicio a los agricultores, es una incógnita. Lo más difícil, una vez más, será que los agricultores cambien de mentalidad y asuman que la defensa de la cooperativa debe pasar por encima de sus propios intereses inmediatos.

IV. EL SECTOR DE LA ALIMENTACION: INDUSTRIA Y DISTRIBUCION

1. La industria agroalimentaria

En 1990, la industria agroalimentaria realizó ventas por un importe de 6,2 billones de pesetas (4,9 en alimentación y 1,3 en bebidas), correspondientes a un total de casi 3.000 empresas que mantienen un empleo fijo de un millón de personas. Las 50 primeras realizan las tres cuartas partes de dicha cifra.

Durante el año, continuó el proceso de operaciones de compraventa de empresas, de las cuales ALIMARKET refleja nada menos que 120 en alimentación, 51 en distribución y 23 en bebidas; en su mayor parte, adquiridas por empresas extranjeras. Las más emblemáticas del año, en cada subsector mencionado, fueron las ventas del 60 por 100 de FRUDESA (congelados) a Saint Louis por 8.000 millones y la de Cruz Campo a Guiness por 98.000 millones de pesetas (99,3 por 100). Otras ventas significativas fueron el 100 por 100 de SIMAGO a Dairy Farm por 13.500 millones o el aumento de la participación del Banco Central en Azucarera Española, pasando del 12 al 25 por 100.

Consecuentemente con lo anterior, la participación del capital extranjero ha continuado creciendo. La participación en el negocio alimentario de las empresas con presencia extranjera representa un 40 por 100. Las firmas extranjeras del ramo de alimentación incrementaron sus ventas en casi un 20 por 100, mientras que las de bebidas lo hicieron en un 12,7 por 100.

Pero quizá lo más significativo es que las empresas comerciales con capital totalmente extranjero, que eran 89 en 1989, han aumentado hasta 141 en 1990. Y 73 de ellas registraron ventas, en 1990, de 158.000 millones, un 30,7 por 100 más que en 1989. En distribución, 33 empresas aumentan su cuota de mercado, alcanzando unas ventas de 1,13 billones de pesetas, con un incremento del 22,7 por 100 sobre el año ante-

rior, en el que ya habían crecido un 35 por 100 sobre el precedente.

El capital extranjero sigue siendo atraído por las empresas españolas, especialmente en el área de la distribución; pero también en producción, cuando la empresa dispone de una buena red de distribución que permite no sólo vender el producto nacional, sino distribuir por su canal productos importados del grupo o empresa adquirente. De hecho, numerosas adquisiciones obedecen más a este último objetivo que al meramente productivo.

La *industria alimentaria* ha experimentado, entre 1978 y 1986 (no hay datos posteriores del *Censo Industrial* del INE), un fuerte auge. En efecto, la producción bruta crece desde 1,6 a 4,0 billones de pesetas. En ese crecimiento, conviene señalar que algunos sectores se mantienen casi estables (alcoholes); otros se multiplican por dos (aceites y grasas, cárnicas, conservas vegetales y de pescado, molinería, harinopanaderos, azúcar, licores, vinos); algunos por tres (lácteos, cacao y confitería, alimentación animal, cervezas y analcohólicas), y finalmente, unos pocos incluso crecen a mayor ritmo (congelados, precocinados). En este período destacan las reestructuraciones habidas en conservas vegetales y de pescado, molinería, azúcar, cerveza y lácteos. La producción por activo pasa de 4 a 12 millones en el mismo período.

Cualitativamente, la industria agroalimentaria, en las últimas dos décadas, reduce sus costes, gana en productividad, normaliza mercancías, incorpora innovaciones técnicas —especialmente de la química—, modifica procesos de fabricación, que se hacen cada vez más continuos y dependiendo menos de mano de obra cualificada, etc. Además, adquiere una mayor autonomía respecto a la agricultura, a la que impone normas técnicas, y se adapta a las formas modernas de distribución masiva de productos.

La industria agroalimentaria española representa un porcentaje sobre las ventas comunitarias similar al de Italia y al de Holanda, la mitad que el de Francia y algo menos de la mitad que los de Alemania o el Reino Unido. La primera industria agroalimentaria española (grupo Nestlé) tiene una facturación que la sitúa en el puesto 62.° europeo. Las nueve siguientes se sitúan todas por detrás de las 100 primeras. La mayoría de ellas tienen una alta participación extranjera.

Por su parte, *el sector de distribución* ha experimentado un profundo cambio cualitativo y cuantitativo durante los últimos años, especialmente en lo que afecta al comercio minorista, en el cual todavía las tiendas tradicionales sirven la cuarta parte de la alimentación y las bebidas, aunque en 1980 vendían la mitad. Se ha producido, pues, una aceleración en la desaparición de establecimientos de comercio tradicional, un estancamiento de autoservicios y supermercados grandes, y una expansión de los supermercados pequeños y de los hipermercados. Así, se prevé que en 1995 los supermercados tendrán una cuota del 36 por 100, los hipermercados y autoservicios se repartirán cada grupo un 24 por 100 y las tiendas tradicionales supondrán un 16 por 100. También hay que destacar que se incrementarán las asociaciones de detallistas, y que cabe esperar un cierto auge de las marcas privadas o de distribución, que copan el 6,6 por 100 de las ventas alimentarias, porcentaje todavía muy inferior al inglés o francés.

Tradicionalmente, los agricultores han «sentido» la presión de la industria agroalimentaria. No han sido infrecuentes las protestas de aquéllos frente a una industria a la que acusaban, en ocasiones, de situarse en una posición dominante, con todas sus consecuencias. En la cadena agricultor-industria agroalimentaria-distribución, siempre parecía que el eslabón intermedio era el más fuerte.

Sin embargo, hoy la situación es bien diferente. La industria agroalimentaria se caracteriza por grandes grupos, con cifras de ventas muy elevadas y con una alta penetración en el consumo a través de las ventas realizadas en grandes superficies. Estas concentran, cada vez más, los actos de compra, y la proporción de alimentos vendidos en ellas crece cada año. A ello contribuyen los cambios en los hábitos de compra, la debilidad del pequeño comercio tradicional, la estructura familiar de «dos trabajadores», etc. El resultado es que la industria de gran consumo que quiere tener un gran mercado debe vender, inexorablemente, a las grandes cadenas de compra o distribución.

Ello ha alterado las relaciones de poder. Hoy es frecuente escuchar la queja de la industria agroalimentaria que debe vender —si no lo hace, desaparece— a la gran cadena, pero ésta le impone condiciones a veces muy duras. Los cánones de entrada, los 120 días de cobro, los niveles de rotación del producto, la publicidad o las promociones impuestas, etc., son todas ellas circunstancias determinadas por un predominio de la gran distribución.

Sin embargo, existe un riesgo cierto. Se afirma que la cifra de pagos a proveedores pendiente no es inferior normalmente, en su conjunto, a los 700.000 millones de pesetas. Si algo ocurriera a una gran cadena, puede que muchas medianas, e incluso grandes, compañías españolas sufrieran un impacto difícil de absorber. Por otro lado, la mayor parte de la gran distribución tiene una elevada participación de capital extranjero. ¿Favorece ello más a la importación de productos foráneos que a la colocación de nuestra producción en el exterior? Parece que la respuesta evidente es afirmativa en cuanto a la primera opción.

NUEVOS ALIMENTOS (*)

La oferta crea, cada día, nuevos alimentos. Casi los impone a la demanda a través del marketing. Nuevos procesos permiten obtener alimentos:

— *más veloces* de cocinar; el consumidor, sea hombre o mujer, ya no compra alimento; el concepto ha sido alterado; el tiempo de preparación de la comida en el hogar no sobrepasará los 20 minutos en el año 2000, contra 1 hora y 40 minutos en 1950; la expansión de los microondas no hace sino acentuar el proceso;

— *con* o *sin* determinadas características nutricionales, más aptos a ciertos consumidores con problemas de salud o de dieta; *sin* alcohol, grasa, azúcar, etc.; hiposódicos o hipocalóricos; *con* hierro, vitaminas, glucosa, etc.; hiperglúcidos o hiperenergéticos; el sabor sin las calorías;

— *nuevos productos* nutricionalmente distintos; no un derivado ligero de un producto existente, sino un producto entero de menor rendimiento energético; es el caso de los productos Effi, belgas, dirigidos al segmento de mujeres de 18-45 años, activas y dinámicas;

— *más durables;* con vida útil más larga; la compra se hace pocas veces a la semana; el alimento debe durar ese intervalo, y en buenas condiciones de calidad y utilización;

— *biológicos;* se trata de obtener productos originales de la agricultura que no hayan estado en contacto con abonos químicos o con fitosanitarios; la demanda de estos productos se acrecienta día a día.

Los tipos de alimentos «con y sin» y «nuevos» están mostrando un crecimiento desconocido en el mercado. Los productos alrededor de «la vitalidad», el «esfuerzo» o la «dietética» crecen en la CE alrededor del 7 por 100 anual, frente a un modesto 2 por 100 de los alimentos tradicionales. Las cadenas de minoristas de la alimentación de «la forma y la salud» se están extendiendo por toda Europa con enorme éxito. Ese mercado representa ya en la CE 36.000 millones de dólares, y el doble en EE.UU.

Esos nuevos productos deben empezar naciendo desde la *agricultura*. A tal efecto, el modelo agrario de producción está cambiando rápidamente debido a numerosos factores. Entre ellos, conviene destacar los siguientes:

• *Coste energético.* La producción agraria es una transformación energética. Comemos energía fósil transformada en energía biológica. Se hace preciso medir bien el balance global para que éste no sea deficitario. Frente al viejo modelo de energía abundante y barata, hay que plantearse los incrementos de producción en razón no de añadir más energía (abonos, gasóleo), sino de racionalizar su uso y medir sus límites de eficacia.

• *Equilibrio ecológico.* No sólo la industria contamina. La agricultura, a través de abonos y fitosanitarios, es también una fuente de contaminación. La deforestación, por otra parte, no debe seguir avanzando. Pero también los agricultores, con su presencia física en el medio rural, permiten mantener un patrimonio ecológico singular. El «equilibrio del equilibrio» debe ser nuestro próximo objetivo.

• *Ampliar la esfera agrícola.* El mundo agrícola se ha constreñido. Numerosas especies vegetales han ido desapareciendo del consumo. Hace 10.000 años, una población humana de no más de cinco millones disponía de unas 5.000 plantas comestibles. Hoy, con 5.000 millones de personas, tenemos en el comercio mundial no más de ¡150! plantas. Según la Secretaría de Estado de Agricultura de EE.UU., sólo 15 especies vegetales separan a la humanidad de la inanición.

Ese cambio de modelo proyecta una *nueva agricultura*, en la cual los principios de funcionamiento, tanto si se llega a un acuerdo en la Ronda Uruguay como si no, podrían ser los siguientes:

• *Aprovechamiento de nuevas dotaciones de plantas* vegetales y especies que hoy no se utilizan, pero que encierran grandes posibilidades por razones proteínicas o calóricas.

• *Mejora genética* dirigida a aumentar los rendimientos no bajo condiciones óptimas de fertilización, sino mínimas, y a obtener plantas más adaptadas a las máquinas de recolectar (porte, dureza, etcétera).

• *Nuevo patrón ganadería-cultivos,* que permita liberar producción de cereales para consumo humano, en base a los principios anteriores y al aprovechamiento de subproductos de la agricultura.

• Profundización en la *lucha biológica* y en la genética para el control de plagas y malas hierbas.

• Avances de la *mecanización agraria,* especialmente en la de recolección. Las producciones que no puedan ser mecanizadas desde la siembra/plantación a la recolección quedarán para los países subdesarrollados. El antecedente del calzado o la piel es bastante elocuente. Sólo escapan de este principio los productos de calidad.

• *Cultivo biológico.* Sus técnicas productivas difieren de las tradicionales. Las variedades de plantas también deberán ser reconsideradas a la vista de sus resistencias y aptitudes frente al suelo, clima y plagas.

Aunque esta reflexión se centra sobre los productos alimentarios, no deben dejarse fuera de este contexto las posibilidades para la agricultura del *uso de productos agrarios en sectores no-alimentarios.* La eliminación de excedentes en la CE obliga a pensar en salidas no-alimentarias. Hoy el consumo en tales usos es muy escaso; tan sólo afecta a algo menos del 1 por 100 de la superficie de la Comunidad. Las posibilidades de ayudas para la investigación y aplicación de tales usos va a ser una prioridad en la política de la CE en los años venideros. El desequilibrio permanente entre oferta y demanda de productos de la agricultura para usos alimentarios lo hace necesario. La ingeniería, en su más amplio concepto, no deberá estar alejada de tales desarrollos.

NOTA

(*) Este recuadro acerca de los nuevos alimentos procede de la ponencia de J. LAMO DE ESPINOSA citada en la nota 5 del texto principal del artículo.

2. La nueva competencia exterior

¿Qué podemos esperar de los próximos años, en cuanto a *cambios de tendencia* o escenario, en el sector de alimentación? Digamos, en principio, que una buena parte de las tendencias que provocarán alteraciones en los hábitos alimentarios ya han hecho su aparición. Otras, en una segunda vuelta, la harán a partir de innovaciones tecnológicas cuya investigación ya está en curso y de la apertura del mercado interno en la CE.

A los cambios de hábitos debidos a envejecimiento de la población, urbanización, trabajo de la mujer, cambios de la célula familiar como «núcleo alrededor de una mesa», incremento del número de hogares unipersonales, concentración de los actos de compra, mayor volumen de cada acto, etc., responde inicialmente la variación del sector de distribución. Las demandas de éste último son trasladadas a la industria, la cual, a su vez, genera nuevas exigencias sobre la agricultura. Esta cadena, en su conjunto, innova para mantener sus posiciones de dominio en el mercado y para sostener sus situaciones de competitividad.

Pero el marco de competencia y el cuadro de parámetros generales que definirán ésta en el futuro inmediato es muy diferente del vivido hasta el presente. Tres notas singularizan la situación presente y orientan la futura:

- La *«globalización»* de los alimentos. La alimentación ya no tiene carácter regional. Antes estaba definida por la producción agrícola o pesquera del entorno inmediato, y a ello respondían las cocinas tradicionales. Hoy el consumo se ha globalizado. Mc Donalds o Wimpy ya no son productos americanos, son productos de consumo global en todo el mundo, como las sopas Campbell o el agua mineral Perrier.

- La *«comunitarización»* de las normas. La globalización aludida se acentúa todavía más en el territorio de la CE. La sentencia de Cassis de Dijon, extendida luego al caso de las cervezas, que no deben cumplir en Alemania el principio de la «pureza local», o a las pastas alimentarias, obligando a Italia a aceptar en su territorio pastas elaboradas con trigo blando, están contribuyendo a homogeneizar los productos y, a través de ellos, los consumos.

- La *«internacionalización del mercado»*. En el marco de la CE, la caída de barreras arancelarias, fruto de la integración española en esa área, facilita la penetración en el mercado español de alimentos procedentes de países de la Comunidad. Igualmente, la liberalización del comercio agroalimentario y la supresión de numerosas cuotas amplía la concurrencia hasta horizontes desconocidos; tanto mayores para España cuanto que antes del ingreso en la CE muchos productos estaban sometidos a comercio de Estado.

La homogeneización de los gustos de los consumidores y la europeización de las *normas* de productos y de comercio otorgarán al mercado un ámbito y una extensión extraordinarios. No olvidemos que ambos principios arrastrarán una proliferación de *marcas multinacionales* y, unido a ello, una *publicidad global*, sin fronteras, vía satélite y televisiones nacionales. Sin lugar a dudas, ello entrañará un grado de competitividad desconocido hasta el presente.

V. CONCLUSIONES

El escenario descrito hasta aquí es realmente preocupante, aunque no más preocupante que el de otros sectores de la economía real de nuestro país, que deberán afrontar también la presión de la creciente competitividad y apertura de los mercados.

Sin embargo, en el caso del sector agrario, la existencia de una política comunitaria y de un exceso de oferta en casi todos los productos agrarios hace que el proceso de ajuste tenga características especiales. En este sentido, algunos aspectos de la nueva PAC, y determinadas condiciones relativas al factor trabajo y al factor tierra, permiten concebir ciertas esperanzas respecto a una menor dureza del proceso de ajuste.

En lo que se refiere a la nueva PAC, los elementos más positivos son:

1) Obligatoriedad de retirar de la producción un mínimo de la superficie cultivada, como condición para acceder a las ayudas compensatorias por hectárea. Esta medida puede contribuir a reducir la presión de los excedentes.

2) Aproximación de los precios comunitarios de los cereales, oleaginosas y proteaginosas a los precios del mercado internacional. El abaratamiento de dichos productos permitirá aumentar su consumo tanto en la ganadería como en otro tipo de industrias no alimentarias, favoreciendo así el desarrollo de nuevas industrias y la disminución de los excedentes agrarios.

Estos dos elementos de la nueva PAC conducirán, pues, a un mayor equilibrio en los mer-

cados y, por tanto, a un proceso de ajuste más suave.

En cuanto a las condiciones relativas al factor trabajo y al factor tierra, el que una parte considerable de la población activa agraria esté próxima a la edad de jubilación, y el que los precios de la tierra empiecen a descender, tendencia que muy probablemente se reforzará en los próximos años, permite pensar que el proceso de ajuste del sector agrario pueda producirse sin grandes costes sociales.

Lo más negativo de la nueva PAC es que desincentiva la mejora y modernización de las explotaciones agrarias. En efecto, tanto la modulación de las ayudas en función de los rendimientos medios de la región (y no de la explotación) como la puesta en marcha de medidas para fomentar la extensificación productiva son contradictorias con una política de modernización de las explotaciones con mayor potencialidad productiva, política esencial para que dichas explotaciones mejoren su competitividad en los mercados exteriores. Además, la concesión de ayudas por hectárea para compensar las reducciones de los precios agrarios provocará otro fenómeno negativo, cual es la paulatina sustitución de la profesión de agricultor por la de rentista, con todo lo que ello implica para el futuro del sector.

Las nuevas políticas de desarrollo regional y de desarrollo rural de la CE abren nuevas expectativas para el futuro del medio rural, especialmente en las regiones en las que las perspectivas de la agricultura como sector productivo son francamente pesimistas, como es el caso de la agricultura de secano del interior (Castilla y León, Aragón y Castilla-La Mancha).

Sin embargo, la CE sólo financia parcialmente estas políticas —por otro lado, muy costosas—, por lo que surge la duda de si la financiación pública y privada nacional serán suficientes para promover el desarrollo de estas zonas rurales. Pero esta duda también se plantea al considerar las necesidades de financiación para la modernización y mejora de la agricultura con mayores posibilidades de competir (ganadería del Norte, agricultura mediterránea de Cataluña, Levante y Andalucía, y agricultura de regadío del Valle del Ebro).

Es justamente en el tema de la financiación donde aparecen las principales sombras. En primer lugar, por las restricciones que hoy viven —y que con toda seguridad se mantendrán durante el período de convergencia europea—, los Presupuestos públicos; y en segundo lugar, por la paulatina desaparición de las instituciones financieras especializadas en la financiación de las inversiones agrarias y agroalimentarias. Realmente, es difícil afrontar un proceso de ajuste y reconversión de la magnitud del que debe sufrir la agricultura española sin una considerable aportación de recursos públicos; del mismo modo que la reconversión industrial de principios de los años ochenta contó con abundantes recursos públicos y con el Banco de Crédito Industrial, y del mismo modo que para la reconversión de HUNOSA, y otras, se destinarán importantes partidas del Presupuesto público.

Si el proceso de ajuste se realiza de forma gradual, y no bruscamente, es posible que la agricultura española esté en condiciones de superar con éxito esta nueva crisis, siempre y cuando la Administración comprometa su apoyo mediante la aplicación de medidas y fondos especiales.

La Administración agraria de cada estado miembro dispone de ciertos márgenes de libertad para desarrollar sus propias políticas específicas que orienten y faciliten el proceso de ajuste. La idea de que todo viene impuesto desde Bruselas no es exacta, ni siquiera en un sector tan «comunitario» como el agrario. El margen de maniobra es mayor en lo relativo a las políticas estructurales y sociales; y justamente, puesto que estamos hablando de procesos de ajuste y cambio estructural, es evidente que, en ese terreno, la Administración agraria —tanto central como autonómica— puede hacer mucho, sobre todo si las distintas administraciones agrarias implicadas consolidan la vía de la cooperación, en lugar de la vía de la confrontación.

Sin embargo, no todo dependerá de los planes de ayuda de la Administración. El esfuerzo inversor privado, la mejora de la cualificación profesional, la mayor racionalidad en la gestión y funcionamiento de las cooperativas, la mejora de la comercialización y de la competitividad en los mercados, son elementos que dependen, en gran medida, de la voluntad y capacidad de los agentes económicos. En este sentido, y a pesar del tradicional inmovilismo de los agricultores, éstos han demostrado una notable capacidad de adaptación cuando el camino a seguir estaba claro y cuando los cambios tenían su lógica. Lo difícil es pronosticar cómo responderán los agricultores ante cambios tan confusos, y carentes en muchos casos de lógica, como los que propone la nueva PAC.

La agricultura con posibilida-

des de competir y la industria agroalimentaria tendrán que prepararse para vender sus productos en mercados cada vez más difíciles y en los que aparecerán nuevos productos y presentaciones, como consecuencia de las nuevas pautas de consumo de alimentos. Por ello, los esfuerzos deberán encaminarse no sólo a mejorar la producción, sino también a mejorar la comercialización y la capacidad de penetración en los mercados.

La situación en la industria agroalimentaria puede que no sea tan grave; pero, en todo caso, deberá afrontar un proceso de reestructuración y modernización racionalizando sus inversiones productivas, mejorando su red de distribución, estableciendo estrategias de cooperación y fusión, e invirtiendo en valor añadido comercial. En este sentido, los retos a los que se enfrentará la industria agroalimentaria no serán muy distintos de los que deberán afrontar otros sectores industriales, salvo la singularidad que supone la fuerte presión ejercida por las grandes cadenas de distribución alimentarias, que puede poner en riesgo cualquier empresa agroalimentaria.

En definitiva, los próximos años serán decisivos tanto para la integración del sector agrario-agroalimentario español en el complejo europeo y mundial como para la supervivencia del mundo rural en España.

Una inadecuada adaptación a los escenarios del futuro podría convertir a nuestros mercados de alimentación en simples satélites y sucursales del gran complejo agroalimentario europeo, y, lo que es igualmente grave, a una gran parte del territorio del país en una reserva medio-ambiental y de ocio para el descanso de los ciudadanos de aquí y de allá en el mejor de los casos, y en un desierto en el peor.

NOTAS

(1) Los datos de EE.UU. incluyen no sólo la industria alimentaria y la distribución, sino también la industria que suministra *inputs* a la agricultura. Los datos de producción y empleo de la industria y distribución alimentaria española en 1990 han sido suministrados por la Federación de Industrias de la Alimentación y Bebidas (FIAB).

(2) Dado el menor coste de producción del espárrago en Perú (costes salariales muy inferiores), las concesiones arancelarias han permitido la entrada en la CE de importantes cantidades de espárrago peruano, que han desplazado a una buena parte de las exportaciones españolas.

(3) Aunque algunos estudios consideran que los avances tecnológicos permitirán que la tasa anual de incremento de la productividad pase del 2 al 3 por 100 —como por ejemplo el estudio de Neville (1987)—, en general, la mayoría de estimaciones, y especialmente las dos más interesantes (Bureau Européen de Recherches, 1988, y Office of Technology Assesment of U.S. Congress, 1986) consideran para los próximos años incrementos de alrededor del 2 por 100 de media.

(4) La cooperación entre los incrementos futuros de productividad de los productos agrícolas y la de los ganaderos, destacando la mayor importancia de estos cultivos, ha sido puesta en evidencia en los trabajos de Tweeten y Welsh, y de Kalter y Millegan: Tweeten y Welsh, M. (1987), «The economics of agricul-

tural Biotecnologgy: Discussion», *American Journal of Agricultural Economics;* KALTER, R. J., y MILLIGAN, R. (1986), «Emerging agricultural technologies: economic and policy implications for animal production», informe presentado en la National Academy of Sciences conference on Technology and Agricultural Policy, Washington, D.C., 11-13 diciembre 1986.

(5) Las posibilidades de que, a partir del año 2000, se produzca una etapa de fuertes incrementos de productividad es analizada por NEVILLE, E., en *Potential for change in the use of land in the European Community for non – food proposes up to the year 2000,* FOP, número 178, DG XII de la Comisión de las Comunidades Europeas.

(6) Estos datos, así como los relativos a los cambios nutricionales, proceden de la ponencia de Jaime LAMO DE ESPINOSA titulada «Nuevas tendencias en la alimentación y la ingeniería alimentaria», presentada en el Tercer Congreso Nacional de Ingeniería de Madrid, junio de 1991.

(7) Véase la ponencia citada de J. LAMO DE ESPINOSA.

(8) CONRAD, J. (1987), *Alternative uses for land and the new form worker: segregation versus integration,* FOP, n.° 179, D6 XII programa FAST, Comisión de las Comunidades Europeas.

(9) En cuanto a las posibilidades de utilización de la producción agraria para la industria no alimentaria, véase KOUKIOS, E. (1986), *Prospects for non-food land use in Europe,* FOP, número 86, Programa FAST DGXII, Comisión de las Comunidades Europeas.

(10) HERINKS, J., y MOYART (1986), «Les nouveaux paysans», Comisión de las Comunidades Europeas.

(11) Nuestra estimación trata de ser realista, en el sentido de predecir lo que va a suceder y no lo que debería suceder. L. VICENTE BARCELÓ ha presentado en su libro *Liberalización, Ajuste y Reestructuración de la Agricultura española,* serie Estudios del MAPA, Secretaría General Técnica, 1991, una estimación teórica, en el supuesto de que todas las explotaciones alcanzaran un umbral de eficiencia mínimo, del porcentaje de reducción del número de explotaciones en España, obteniendo resultados que van desde el 70 por 100 hasta el 90 por 100 de disminución del número de explotaciones. Sin embargo, se trata de cifras poco realistas dado el supuesto maximalista del que se ha partido en dicho trabajo.

(12) Para un análisis más detallado de estas categorías de agricultores, puede consultarse el trabajo de J. CONRAD ya citado.

(13) COMMINS, P., y HIGGINS, J. V. (1987), «Farming and farm-workers in the European Community 1985-2000», Comisión de las Comunidades Europeas.

(14) Véase, para un análisis más a fondo de este tema, el artículo de J. LAMO DE ESPINOSA (1991), «Reflexiones críticas sobre la nueva PAC», en *Revista de Estudios Agrosociales,* número 156, abril-junio.

(15) Esta actividad en los medios agroambientales —un grupo de medidas dirigidas a zonas con buenos recursos y de agricultura intensiva, junto con otro grupo de medidas dirigidas a las zonas marginales donde se trata de crear reservas naturales— tiene su base teórica en los estudios sobre segregación espacial. Un informe interesante se encuentra en la publicación de J. CONRAD ya citada.

(16) Para una ampliación de esta cuestión, puede consultarse SUMPSI, J. M.ª (1991), «Ecologie, biologie et developpement agricole», en *Les nouvelles interactions entre la Biosphere et l'economie,* FOP, n.° 272, octubre, Comisión de las Comunidades Europeas, DG XII.

(17) La representatividad de los datos de la Red Contable es muy irregular, pero en ciertos aprovechamientos y regiones, como los que hemos utilizado, el nivel de cobertura es elevado y, por tanto, bastante representativo.

(18) Las regiones del Objetivo n.° 1 son aquellas regiones atrasadas en las que se concentra uno de los grandes objetivos de la reforma de los fondos estructurales de la CE, y en las que se volcará una parte sustancial del dinero para políticas estructurales. En España, estas regiones son: Galicia, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Murcia, Extremadura, Andalucía y Canarias.

(19) ALVAREZ SÁNCHEZ-ARJONA, M.ª Jesús (1991), *Asociacionismo agrario y su influencia en la adaptación del cambio tecnológico, comparación de las asociaciones vitivinícolas de Castilla-La Mancha con el Languedoc-Rousillon,* tesis doctoral, Escuela Técnica de Ingenieros Agrónomos.

EL SECTOR FORESTAL

José M.ª SUMPSI

EVOLUCION RECIENTE Y SITUACION ACTUAL

EL sector forestal español ha vivido un considerable estancamiento, aunque en los últimos años se aprecia un cambio de tendencia. En efecto, si analizamos el cuadro n.° 1, se observa que en 1985 se producía la misma cantidad de madera que en 1975, aproximadamente 11,5 millones de metros cúbicos. Dentro de dicho período, se observa un cierto despegue en 1977-1979, para luego volver a caer a los niveles de 1975. A partir de 1985, se produce ya un notable salto en la producción, situándose en la actualidad en torno a los 14 millones de metros cúbicos.

Este salto se apoya en el considerable ritmo ascendente de la producción de madera procedente de las coníferas, mientras que la que procede de las frondosas, aunque también aumenta, lo hace a un ritmo menor.

Sin embargo, en el sector forestal, y con los datos disponibles, no es fácil saber si el aumento se debe a que han entrado en producción plantaciones realizadas muchos años antes, o bien, simplemente, al hecho de que se han realizado talas antes de tiempo. Esto último podría deberse a que en los últimos cinco años el precio de la madera ha crecido fuertemente. Así, mientras que la producción de metros cúbicos de madera aumentó de 1984 a 1988 sólo en un 25 por 100, en cambio la producción de madera en millones de pesetas ha pasado, en el mismo período de tiempo, de 33.916 millones a 73.185; es decir, un aumento del 115 por 100.

Nuestro grado de autoabastecimiento se sitúa en 1988 en torno al 68 por 100. La evolución del nivel de autoabastecimiento, reflejada en el cuadro n.° 1, muestra cómo a mediados de la década de los años setenta éste empezó a mejorar, alcanzándose valores máximos en torno al 80 por 100 en la primera mitad de los años ochenta. Sin embargo, a partir de 1985 empezó a disminuir de nuevo; primero muy lentamente (en 1986 y 1987), para luego descender bruscamente en 1988, volviéndose a los niveles de 1975, ligeramente inferiores al 70 por 100. La brusca caída de 1988 se debe, principalmente, al fuerte aumento del consumo de madera, que no ha sido seguido por el correspondiente aumento de la producción. El gran incremento del consumo es consecuencia de la fuerte expansión económica, especialmente en sectores como la construcción, que ha provocado un auténtico tirón de la demanda de madera. Desgraciadamente, en el momento de redactar esta nota, el último *Anuario de Estadísticas Agrarias* del MAPA es el de 1988, y por ello no tenemos datos más recientes, aunque todo parece indicar que el grado de autoabastecimiento ha seguido descendiendo. El aumento de las importaciones, como ahora veremos, es una buena prueba de ello.

En efecto, las cifras de comercio exterior, todavía son más alarmantes. En 1987, el saldo neto (importaciones menos exportaciones) se situaba en 41.300 millones de pesetas; en 1988, el déficit exterior en madera y manufacturas de madera alcanzaba la cifra de 63.900 millones de pesetas, y en 1989 se disparaba a 90.600 millones de pesetas, siendo en dicho año el primer producto en importancia por su déficit dentro de la balanza comercial agraria. En los años 1990 y 1991, las cifras de déficit exterior de madera se han estabilizado.

Un análisis más detallado indica que la causa del incremento está en la evolución de las importaciones, ya que la cuantía de las exportaciones permanece prácticamente estable. En efecto, las importaciones ascienden a 73.800 millones en 1987, 95.100 millones en 1988 y 123.000 millones en 1989.

Todos estos datos son más que suficientes para percibir la importancia del objetivo de incrementar la producción forestal de nuestro país, y de poner a punto una adecuada política forestal para el desarrollo y la protección de nuestros bosques. En este sentido, al analizar las perspectivas futuras de nuestro sector forestal, es necesario distinguir entre el sector privado y el sector público.

El sector público abarca unos 7,7 millones de hectáreas (suma de las hectáreas de montes del Estado, montes municipales de utilidad pública y montes de entidades locales de libre disposición), lo cual representa el 34 por 100 de la superficie forestal total (22,75 millones de hectáreas).

El 66 por 100 de la superficie forestal está, por tanto, en manos de los particulares. Este es, justamente, uno de los cuellos de botella del desarrollo forestal de nuestro

CUADRO N.° 1

GRADO DE AUTOABASTECIMIENTO (MADERA Y LEÑA)

	Producción (1.000 m³)	*Consumo aparente (1.000 m³)*	*Grado de autoabastecimiento*
1975	9.403	13.641	69
1976	9.631	14.423	67
1977	10.598	14.996	70
1978	11.073	15.044	73
1979	11.722	16.417	71
1980	11.215	15.027	75
1981	11.818	14.272	83
1982	10.974	13.878	79
1983	10.234	12.691	81
1984	11.647	14.557	80
1985	13.604	16.309	83
1986	14.637	18.553	81
1987	14.122	17.812	80
1988	14.010	20.596	68

Fuente: Anuario de Estadísticas Agrarias, MAPA.

CUADRO N.° 2

REPOBLACION FORESTAL: SERIE HISTORICA DE LAS SUPERFICIES REPOBLADAS

Años	EN MONTES DEL ESTADO Y CONSORCIADOS		Reposición de marras Ha.	En montes de utilidad pública no consorciados (3) Ha.	En finca particular con subvención del Ministerio de Agricultura (4) Ha.	Total repoblaciones (4) Miles de Ha.
	Primera repoblación (1) Ha.	Segunda repoblación (2) Ha.				
1945	43.683	—	—	5.151	—	48,8
1946	47.916	—	18.823	4.572	—	52,5
1947	33.551	—	25.498	4.588	—	38,1
1948	33.343	—	24.396	10.812	—	44,2
1949	34.131	—	28.966	9.841	—	44,0
1950	30.301	—	32.011	8.043	—	38,3
1951	34.728	—	33.358	11.062	—	45,8
1952	63.518	—	24.647	9.267	—	72,8
1953	99.835	—	15.824	12.053	—	111,9
1954	85.225	—	24.123	23.581	—	108,8
1955	115.118	—	28.595	12.300	—	127,4
1956	103.305	—	32.450	26.511	—	129,8
1957	110.821	—	41.364	25.166	—	136,0
1958	67.537	—	41.791	20.068	—	87,6
1959	108.239	—	36.515	12.321	—	120,6
1960	80.226	—	27.836	7.776	—	88,0
1961	100.212	—	23.591	5.128	—	105,3
1962	86.385	1.719	21.939	6.032	—	94,1
1963	79.047	10.255	16.393	16.154	—	105,5
1964	82.288	11.916	14.750	9.675	—	103,9
1965	72.293	16.535	16.955	11.865	—	100,7
1966	65.739	21.360	24.025	8.759	—	95,9
1967	58.328	22.328	20.958	12.838	—	93,5
1968	54.932	21.341	16.197	8.322	878	85,5
1969	59.994	25.584	14.841	16.464	4.042	106,1
1970	70.096	23.941	11.839	13.303	4.030	111,4
1971	68.149	20.167	13.377	7.010	11.151	106,5
1972	70.065	18.286	6.554	8.302	17.278	113,9
1973	55.776	12.403	11.849	11.551	15.441	95,2
1974	71.910	18.689	6.003	14.757	14.837	120,2
1975	35.615	12.734	8.967	10.991	21.927	81,3
1976	48.179	21.276	7.042	13.504	29.828	112,8
1977	43.915	25.959	4.585	2.165	40.030	112,1
1978	24.236	17.440	7.678	1.520	21.355	64,6
1979	38.745	41.091	7.725	459	22.566	102,9
1980	38.066	22.832	5.421	2.872	12.452	76,2
1981	28.765	19.888	9.451	604	17.674	66,9
1982	37.007	41.711	10.442	9.938	12.901	101,6
1983	29.021	22.904	8.800	14.515	11.672	78,1
1984	21.429	14.951	5.924	16.180	7.842	60,4
1985	16.474	18.130	4.714	16.302	4.477	55,4
1986	16.019	10.534	4.816	13.026	11.776	51,3
1987	11.188	7.383	4.075	13.005	10.872	42,4
TOTAL	2.557.402	501.357	745.108	485.873	293.011	3.837,6

(1) Repoblación forestal de terrenos desnudos.
(2) Repoblación de superficies de bosque cortadas o incendiadas.
(3) Repoblación de rasos y calveros, cortas o incendios.
(4) Excluida reposición de marras.

Fuente: Anuario de Estadística Agraria, MAPA.

país. En efecto, exceptuando los terrenos forestales privados de alta productividad (zonas húmedas del Norte: Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco), que no representan más del 15 por 100 del total de superficie forestal en manos privadas, es difícil movilizar la inversión privada en la superficie propiedad de particulares. Ni la política de consorcios o convenios de la Administración con éstos para repoblar sus propiedades forestales, ni las ayudas concedidas tradicionalmente por la Dirección General de la Producción Agraria para la repoblación

CUADRO N.° 3

REPOBLACION FORESTAL

Superficies repobladas por la acción directa de la Administración, según especies

Especies	Total repoblaciones logradas hasta 1976 Ha.	REPOBLACIONES EFECTUADAS EN EL AÑO										
		1977 Ha.	1978 Ha.	1979 Ha.	1980 Ha.	1981 Ha.	1982 Ha.	1983 Ha.	1984 Ha.	1985 Ha.	1986 Ha.	1987 Ha.
Pino silvestre	386.860,4	9.931	6.393	12.988	9.718	5.610	12.229	12.516	10.384	8.583	7.238	4.276
Pino laricio	279.311,7	6.926	5.165	9.786	8.341	4.983	8.931	7.444	3.597	2.627	2.863	3.104
Pino pinaster	569.153,4	13.298	8.978	13.709	13.672	14.428	18.896	12.064	8.416	10.984	7.672	1.933
Pino piñonero	125.655,1	7.374	5.621	9.450	8.356	9.209	10.929	10.065	9.304	9.401	5.286	4.900
Pino halepensis ...	299.664,1	14.017	7.965	12.243	12.759	12.273	21.528	19.532	13.865	8.877	9.639	10.917
Pino canario	16.905,1	690	999	963	610	211	519	367	103	1.214	50	200
Pino radiata	111.294,8	4.518	3.965	6.978	4.300	3.614	5.578	5.096	1.907	3.630	2.121	1.233
Chopo	15.628,8	1.407	543	1.095	1.028	1.169	1.278	1.282	872	1.220	942	921
Eucalipto	204.682,9	9.052	2.998	9.357	2.792	2.627	565	340	145	132	462	28
Otras especies	35.579,0	2.671	569	3.746	2.194	3.185	8.203	4.918	3.967	4.238	3.306	3.974
TOTAL	2.044.736,0	69.874	43.196	80.315	63.770	57.309	88.656	73.624	52.560	50.906	39.579	31.576

Superficies repobladas por iniciativa privada, a través de la Dirección General de la Producción Agraria, según especies

Especies	1976 Ha.	1977 Ha.	1978 Ha.	1979 Ha.	1980 Ha.	1981 Ha.	1982 Ha.	1983 Ha.	1984 Ha.	1985 Ha.	1986 Ha.	1987 Ha.
Chopo	2.781	2.875	2.871	2.757	2.571	3.797	2.899	2.670	2.124	1.043	2.699	1.958
Eucalipto	18.320	28.364	11.038	11.157	4.027	5.331	5.256	2.237	1.029	868	3.081	2.696
Otras especies	8.357	7.797	6.303	7.691	5.065	6.633	3.960	4.563	3.057	1.973	3.646	3.320
Especies nobles	370	994	1.143	961	789	1.913	786	2.204	1.358	593	2.332	2.898

Fuente: Anuario de Estadística Agraria, MAPA.

de superficies de particulares han alcanzado el éxito suficiente.

Las razones básicas de este escaso éxito son:

1) Largo período de recuperación de la inversión, ya que el período de rotación de la producción forestal es muy prolongado, con lo cual se tarda muchos años en comenzar a percibir ingresos derivados de la explotación de los recursos forestales.

2) Problemas de tipo ecológico para ciertas plantaciones de ciclo corto y que podrían ser rentables para la iniciativa privada, como es el caso de las plantaciones de eucaliptos, rechazadas por las asociaciones ecologistas, que tratan de impedir su expansión.

Por otro lado, la inversión pública —que debe tomar, como consecuencia de lo anterior, una posición muy activa— se encuentra con la enorme dificultad de que no dispone de terrenos de titularidad pública en los que actuar. Ello lleva a la necesidad de incluir partidas presupuestarias importantes para la adquisición de terrenos. Sin embargo, esta situación actúa como factor limitante, ya que los recursos presupuestarios para adquisición de fincas son escasos.

Al analizar los resultados de la política de repoblación forestal (inversión pública en repoblación de montes de titularidad pública o subvención para la repoblación de terrenos de particulares), se observa (cuadro n.° 2) cómo aquélla ha perdido fuerza a partir de 1980. En efecto, la cifra de superficie repoblada estaba en torno a las 100.000 hectáreas de media anual, y en los últimos años de la década de los ochenta se encontraba alrededor de las 40.000 hectáreas.

Además de los problemas jurídicos y administrativos, y de la falta de coherencia de la política de fomento forestal llevada a cabo por las distintas administraciones (básicamente ICONA y comunidades autónomas), también debe destacarse como una de las explicaciones de este declinar de la superficie repoblada el hecho de que la inversión pública en este tipo de políticas ha disminuido en los últimos años. En efecto, la inversión pública total de todas las administraciones para fomentar la repoblación forestal ha pasado de 42.000 millones de pesetas en 1984 a 33.500 millones en 1990.

En el cuadro n.° 3, podemos observar los resultados por especies de la política forestal, tanto de la promovida mediante inversión pública como de la que se basa en incentivar la inversión privada a través de la concesión de subvenciones.

Del análisis de este cuadro, podemos deducir las siguientes conclusiones:

CUADRO N.° 4

INCENDIOS FORESTALES:
SERIE DEL NUMERO DE LOS MISMOS, LAS SUPERFICIES AFECTADAS Y LAS PERDIDAS ECONOMICAS OCASIONADAS

Año	Número de incendios	SUPERFICIE AFECTADA EN HECTAREAS			Pérdidas en productos primarios (millones de pesetas)	Pérdidas en beneficios ambientales (millones de pesetas)	Total pérdidas (millones de pesetas)
		Arbolada	Desarbolada	Totales			
1961	1.680	34.506	12.195	46.701	928	577	1.503
1962	2.022	23.911	31.571	55.482	598	507	1.105
1963	1.302	13.279	9.400	22.679	311	312	1.105
1964	1.645	17.671	13.727	31.398	372	546	918
1965	1.686	21.777	16.241	38.018	412	599	1.011
1966	1.443	24.644	24.710	49.354	446	700	1.146
1967	2.299	33.930	42.645	76.575	575	858	1.433
1968	2.109	20.547	36.081	56.628	549	695	1.244
1969	1.494	19.296	34.423	53.719	484	656	1.140
1970	3.203	34.330	52.994	87.324	764	1.176	1.940
1971	1.714	13.194	21.751	34.945	334	657	991
1972	2.148	18.048	39.235	57.283	559	1.016	1.575
1973	3.765	40.559	54.698	95.257	1.118	1.574	2.692
1974	3.980	58.789	81.422	140.211	1.992	7.709	9.701
1975	4.242	111.091	76.223	187.314	4.121	13.885	17.976
1976	4.596	79.853	82.477	162.300	3.974	12.575	16.549
1977	2.148	26.454	41.086	67.540	981	3.393	4.374
1978	8.324	159.264	275.603	434.867	9.205	17.639	26.844
1979	7.167	119.579	152.139	271.718	6.790	16.819	23.609
1980	7.193	92.503	173.451	265.954	6.774	18.992	25.766
1981	10.882	141.667	156.769	298.436	9.557	29.570	39.127
1982	6.443	63.879	87.765	151.644	4.871	25.945	30.816
1983	4.880	57.832	59.767	117.599	4.197	21.640	25.837
1984	7.224	53.653	110.893	164.546	5.797	26.552	32.349
1985	12.284	178.106	308.221	486.328	18.752	52.142	70.894
1986	7.574	120.989	156.524	277.513	17.379	42.107	53.551
1987	8.679	48.893	96.900	145.793	6.007	31.704	37.711
1988	9.595	36.265	93.274	129.989	6.026	31.918	37.944

Fuente: Los incendios forestales de España durante 1988, ICONA.

- La superficie repoblada mediante la inversión pública es muy superior a la repoblada a través de ayudas a la inversión privada.

- El ritmo de descenso de las hectáreas repobladas ha sido similar en los dos tipos de políticas. Sin embargo, el descenso es continuado en el caso de la repoblación mediante inversión pública, y en cambio, en la superficie repoblada por particulares mediante ayudas, se aprecia un mínimo absoluto en 1985, para, a partir de dicho año, cambiar la tendencia y aumentar, aunque sin alcanzar, ni mucho menos, los niveles de los años setenta.

- La repoblación mediante inversión pública se realiza con especies de crecimiento semilento o lento (sobre todo con pinos). En cambio, en las repoblaciones privadas con ayuda pública, predominan las especies de crecimiento rápido, en especial chopos y eucaliptos, que han descendido muchísimo debido, principalmente, a los problemas de medio ambiente y degradación de los suelos que, según muchos expertos, provocan las repoblaciones de eucaliptos.

La visión pesimista se refuerza todavía más si, además de la disminución de la repoblación forestal, se tiene en cuenta la destrucción provocada por los incendios forestales. El problema de los incendios es uno de los temas más graves de nuestro sector forestal y, en general, de todo el bosque mediterráneo. En el cuadro n.° 4 se aprecia la serie histórica de hectáreas afectadas y de pérdida económica; según se desprende del cuadro, en algunos años las hectáreas destruidas superan a las hectáreas totales repobladas (véanse cuadros n.os 2 y 3), como sucedió en los años 1985 y 1986.

Pero todavía más grave es el hecho de que, en el último período (1984-1988), las pérdidas económicas anuales por incendios (cuadro n.° 4) superan al volumen total de gasto público anual que nuestro país destina a la política de repoblación forestal (alrededor de 35.000 millones de pesetas).

Estas cifras son suficientemente elocuentes, y hablan por sí solas de la gravedad del problema de los incendios forestales y de la necesidad de intensificar las políticas

de prevención y lucha contra incendios, aprovechando además los programas que se pueden presentar en Bruselas para conseguir financiación comunitaria para estas políticas.

PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCION FORESTAL

En el futuro, es posible que este panorama cambie y que la producción forestal se relance como consecuencia de la crisis agraria, que presenta algunos elementos que pueden actuar como motores de un futuro desarrollo forestal. De entre ellos destacamos los siguientes:

- Precios agrarios en descenso y disminución de la rentabilidad agraria como consecuencia de los fuertes excedentes, y precios forestales en alza, así como aumento de la rentabilidad forestal como resultado del fuerte déficit de productos forestales.

- Destrucción del tejido económico y social en las sociedades rurales a causa de la crisis agraria, y positivo papel que el sector forestal puede jugar en los planes de desarrollo rural como fuente alternativa o suplementaria de rentas y de empleo.

- Sensibilización frente a los sistemas intensivos de producción agraria, principales causantes de la crisis de superproducción en el sector agrario por su impacto negativo sobre el medio ambiente, y las buenas perspectivas del sector forestal para restablecer equilibrios ambientales y defender los recursos naturales y las poblaciones frente a posibles riesgos.

La CE, coherentemente con todo lo anterior, ha puesto en marcha un ambicioso plan de fomento de la actividad forestal, con una doble visión: por un lado, financiación para programas operativos forestales (inversión pública y privada) en el contexto de los planes de desarrollo regional y planes de desarrollo rural, y, por otro, reforzando (propuesta de la Comisión que actualmente se está discutiendo en el marco de la reforma de la PAC, y que ya hemos comentado) las ayudas para que los agricultores reconviertan parte de las tierras agrícolas a la producción forestal.

Por tanto, nuestro país, que está en un proceso de deforestación, tendrá en el futuro una oportunidad para, apoyándose en los fondos comunitarios, reactivar su política forestal. Para ello, será necesario que las administraciones forestales españolas (tanto centrales como autonómicas) emprendan una nueva etapa marcada por el aumento de la inversión pública en materia forestal, y por la coherencia y coordinación de las distintas medidas de fomento de la repoblación forestal. Por ejemplo, en el ámbito de la Administración central, no parece muy razonable que mientras todas las medidas socioestructurales y de desarrollo rural (dentro de cuyos planes se incorpora el desarrollo forestal) se gestionan desde la Secretaría General de Estructuras, en cambio el gran peso de la política forestal siga estando en el ICONA.

Una reactivación de la repoblación forestal, tanto en montes de titularidad pública como en montes o fincas agrarias de particulares, junto con una eficaz política de lucha y prevención contra los incendios forestales (esta segunda política es esencial, puesto que de nada sirve aumentar la superficie repoblada si también aumenta la superficie forestal destruida), podría mejorar en el horizonte del año 2000 la balanza comercial de productos forestales, que actualmente es muy deficitaria; hasta el punto de que, como ya hemos visto, la madera es el primer producto en importancia por su déficit exterior dentro de la balanza comercial agraria.

Especial importancia puede adquirir el proceso de reconversión de superficie agrícola en forestal en el caso de explotaciones de buenos secanos húmedos o de regadíos de zonas con clima continental. En efecto, en estos suelos, la producción forestal intensiva y semiintensiva, con especies de crecimiento rápido (choperas), puede ser más rentable que las producciones tradicionales de cereales, oleaginosas o leguminosas. El único problema es el largo período de maduración de la inversión forestal, lo cual hace que durante diez años, o más, el agricultor no perciba ingresos. Las nuevas ayudas propuestas en la reforma de la PAC tratan de dar solución a este problema estableciendo una indemnización anual por el lucro cesante, que puede concederse durante un período de veinte años como máximo. Si el agricultor tiene en la explotación otras actividades que generen ingresos, o percibe una ayuda por jubilación anticipada, o está ya jubilado y percibe su pensión, o bien es un agricultor a tiempo parcial que tiene ingresos de fuera de la explotación, las posibilidades de que acometa la reconversión forestal de una parte o de toda la explotación aumentan considerablemente.

Si la Administración española dedica presupuestos y medios técnicos y humanos para la aplicación de estas ayudas, es posible que en los próximos años la superficie agrícola destinada a repoblación forestal crezca de modo significativo, especialmente en el tipo de tierras y zonas que hemos señalado.

LA POLITICA PESQUERA EN LA CE Y EN ESPAÑA

Jaime LAMO DE ESPINOSA
José M.ª SUMPSI VIÑAS
Carlos TIO SARALEGUI

DESDE un principio, hay que resaltar que el marco que conforma la política pesquera común en la CE contiene unas cesiones de soberanía y una dependencia política tan elevadas que, en teoría, es una de las áreas más comunitarizadas en el contexto socioeconómico europeo.

Téngase en cuenta que los estados miembros de la CE han renunciado a la práctica totalidad de su soberanía sobre los recursos pesqueros. Tan sólo las doce primeras millas de mar son patrimonio de los estados miembros, pero como una derogación temporal hasta el año 2002 del principio general del libre acceso a los recursos pesqueros comunitarios.

Por otra parte, los estados miembros están supeditados a decisiones comunes en la mayor parte de la acción política de fomento de las inversiones en el sector. Un estado miembro de la Comunidad no decide libremente cuál es la dimensión y composición de su flota, ni lo que puede pescar, ni el volumen de ayuda que puede proporcionar a los armadores para renovar o modernizar sus buques de pesca, ni la financiación que se puede otorgar a una retirada temporal o definitiva de la actividad pesquera de un buque. También está limitado en el desarrollo y fomento de una política de diversificación y ampliación de la oferta, como puede ser el ámbito de las inversiones en acuicultura o en la búsqueda de nuevas explotaciones marítimas.

En otro contexto fundamental, un estado miembro de la Comunidad está imposibilitado para firmar individualmente un acuerdo de pesca con un tercer país no comunitario; también está condicionado en el fomento de inversiones directas de sus armadores en sociedades mixtas, e incluso en el apoyo de asociaciones de tipo contractual y carácter temporal con fines pesqueros y socios de terceros países.

Por último, si cabe, la cesión de soberanía es aún mayor en el aspecto de la política mercantil. La normalización de los productos, los precios y la defensa de éstos, la actividad de las organizaciones, etc., están reglamentadas comunitariamente para el 80 por 100 de la oferta.

En cuanto a la política comercial exterior, la propia configuración de la unión aduanera en un marco de política común provocó la cesión total de soberanía en este campo prácticamente desde el inicio de la CE. Cuando un estado se adhiere a las Comunidades Europeas, es consciente de que, después de un período transitorio más o menos largo (en el caso de España, siete años), no podrá tomar ningún tipo de decisión unilateral que afecte a la política arancelaria o comercial con terceros países.

Fácilmente se puede deducir de lo que acabamos de exponer que el acuerdo de crear una Europa azul ha sido uno de los más laboriosos y difíciles, si no el más, de todos los adoptados en la vida del Tratado de Roma.

Por esta razón, es comprensible que durante veinte años de vida del Mercado Común, los temas pesqueros vivieran escondidos legalmente, adosados a los productos agrícolas en el seno del artículo 38 del Tratado de Roma, sin que prácticamente asomaran la cabeza en ninguna iniciativa de política común.

Tuvo que ser un hecho fundamental —el cambio profundo del Derecho del Mar en la década de los setenta— el catalizador de ese proceso de formación de una política común de pesca en la CE. Efectivamente, la aparición de las zonas económicas exclusivas condujo a la Comunidad a adoptar una decisión similar y, de la mano de ella, a plantearse el problema básico del reparto entre estados miembros de los ya «recursos pesqueros comunitarios», para cuya solución tardaron siete años.

En el entorno de este acuerdo, se fueron perfeccionando, en un período de unos diez años (desde 1976 a 1986) el resto de las facetas de la política común pesquera; es decir, la política de conservación, la política estructural, la política de mercados internos y la política comercial exterior. En este período, por su importancia política, hay que resaltar la fecha del 1.° de enero de 1983 como momento clave de creación de la Europa azul.

España tuvo que hacer frente a este proceso de cesión de soberanía en un período muy apretado de tiempo y bajo fuertes presiones sectoriales. Por ello, en el Acta de Adhesión se observa una estructura de temas totalmente vencida hacia el problema fundamental: cómo integrar la flota de pesca española en el contexto del acceso a recursos en aguas comunitarias.

El resto de los problemas se solucionó, en la práctica, con una cesión total de soberanía. Incluso, anecdóticamente, con la donación de la propiedad más preciosa que España aportó al Tratado: sus acuerdos bilaterales de pesca.

Desde el año 1986, la política pesquera española ha ido realizando paulatinamente un doble esfuerzo. Por un lado, conseguir una adaptación a las exigencias de los reglamentos comunitarios, aspecto formal de extraordinaria importancia en el contexto de la política común de pesca. Son innumerables los ejemplos relevantes en esta dirección. Podríamos citar la elaboración de los planes de pesca en aguas comunitarias, la implantación del Diario de a Bordo en la flota que faena en aguas sometidas a la política común de conservación de los recursos, la creación del Censo de la Flota Operativa para dar respuesta a las exigencias del Fichero de

Buques de Pesca de la CE, la comunitarización de los acuerdos bilaterales de pesca y su oportuna renegociación, el desmantelamiento de nuestra barrera arancelaria frente a Europa y la adopción del Arancel Aduanero Común, la programación operativa plurianual en los aspectos de flota, acuicultura marina, equipamiento de puertos, transformación y comercialización, etcétera.

Pero, por otra parte, la Administración española ha presionado paulatinamente, pero con firmeza, para el perfeccionamiento del acervo comunitario en beneficio de nuestros intereses. Esta labor ha obtenido logros importantes en relación con la política estructural (singularmente, en los aspectos de inclusión de la pesca costera y las sociedades mixtas) o con la política de mercados (inclusión de especies interesantes para España en el contexto del Reglamento 3796/81), o en el campo de los acuerdos de pesca (consecución de cuotas de pesca en acuerdos comunitarios de pesca de nueva creación).

En el momento presente, la situación del sector pesquero europeo es sumamente delicada. El relativo fracaso de la política de conservación de los recursos y de acceso a ellos ha conducido a una situación casi general de exceso de capacidad de pesca en las flotas europeas con relación a su posible actividad.

Por otro lado, se une a esta delicada situación una crisis importante en la rentabilidad de las explotaciones pesqueras. Esta apreciable disminución del rendimiento económico se fundamenta, en buena parte, en el exceso de capacidad pesquera que se ha resaltado más arriba, que conduce a una sobreexplotación de los recursos y a un paulatino descenso de la productividad.

La posibilidad de compensar este hecho real a través de incrementos de precios tropieza con la competencia internacional —feroz— en el mercado comunitario de productos de la pesca. Téngase en cuenta que este mercado europeo está totalmente liberalizado, sin mecanismos reales de protección (los precios de referencia no funcionan en la práctica), con una geopolítica arancelaria de amplia extensión que conduce a conceder preferencias arancelarias a múltiples países, alguno de ellos grandes productores pesqueros. Hay por ejemplo, más de 70 países (Acuerdo de Lomé, Marruecos, etc.) que están totalmente exentos de arancel en sus exportaciones de pescado a la CE; otros muchos, merced al sistema de preferencias arancelarias, disfrutan de importantes reducciones arancelarias en su comercio de productos de la pesca con el Mercado Común. Por último, el esquema de acuerdos multilaterales en el seno del GATT también proporciona amplias áreas de concesiones arancelarias.

El conjunto de todos estos factores conduce a una situación de indefensión de la producción pesquera comunitaria, de bajo rendimiento y alto coste, en su propio mercado.

Recientemente, en una comunicación al Consejo y Parlamento europeos fechada el 4 de diciembre de 1991, la Comisión ha dado publicidad a la política que se propone aplicar para detener esta coyuntura desfavorable y conducir, en un período de diez años, a la plena aplicación del Tratado en materia de política común de pesca (libre acceso a los recursos y libre circulación de permisos, mercancías y capitales) a partir del año 2003.

El diseño de esta política es pragmático y sencillo. Brevemente, se podría resumir en conseguir un equilibrio de explotación con alto rendimiento económico en las aguas comunitarias. Para ello, dedicará todo su afán a reducir la capacidad de pesca de la flota europea y a disminuir y controlar el esfuerzo de pesca. El impacto socioeconómico de esta reconversión se pretende atenuar mediante la plena aplicación de los fondos estructurales europeos a los sectores pesqueros de los estados miembros.

La disminución de oferta que pueda producirse se compensa abriendo un poco más, si cabe, la frontera. También se ofrece alguna expectativa de alcanzar nuevos acuerdos de pesca con países terceros, los llamados acuerdos de segunda generación, mixtos de presencia de flota comunitaria, creación de sociedades mixtas y preferencias comerciales.

Ningún estado miembro se va a oponer a esta oferta política. Aunque se considere insuficiente, se apoya centralmente en un hecho aceptado: que Europa tiene demasiada flota para lo que puede pescar. Se le podrán introducir matizaciones, e incluso algún complemento, pero poca cosa más. Es una oferta muy inteligente para alcanzar un consenso.

Aceptando este punto de vista, la Administración española tiene, de cara al futuro, una triple función política que desarrollar, con un concepto realista de la propia evolución.

En primer lugar, por necesidad y prestigio, el gobierno debe desarrollar la política pesquera común que derive del acuerdo o consenso del año 1992. En este año, no sólo se va a adoptar el marco de política común para los próximos diez años, sino que se van a definir los términos de nuestras posibilidades de acceso a recursos en aguas comunitarias a partir del 1.° de enero de 1996, como especifica el artículo 162 del Tratado de Adhesión.

Este desarrollo debe ser serio y sin titubeos. Solamente esta opción proporciona credibilidad en el ámbito europeo. Si, por ello, se impone crear una política adecuada para aumentar el control, es preciso hacerlo. Si, por otra parte, el sector pesquero debe tener menos economía sumergida, habrá que adoptar esta decisión. A largo plazo, esta postura política es la clave del éxito.

En segundo lugar, la acción política del gobierno debe propiciar algunos cambios sustanciales en el acervo comunitario. Es un error considerar que un cambio general en la dirección de la política común pesquera va a proporcionar, por sí solo, todas aquellas iniciativas de las que está necesitado el sector pesquero español. Este

aserto es válido en todas las facetas de la política común de pesca, pero es aún más preciso en tanto en cuanto nos aproximamos al área de la política comercial. España puede ser el líder que conduzca a Europa a encontrar un marco reglamentario para la aplicación del principio de la preferencia comunitaria, y hacerlo compatible con los compromisos multilaterales que tiene suscritos la Comunidad Europea.

Por último, el gobierno español debería adquirir ciertos grados de libertad en el contexto de la política común de pesca. Para explicar esta opción, es preciso reflexionar detenidamente sobre un hecho. Si en las aguas comunitarias no hay recursos pesqueros suficientes, y si el acceso institucional a recursos en aguas de terceros países no proporciona los resultados apetecidos, ¿es inevitable un mercado europeo de productos de la pesca mayoritariamente dependiente del abastecimiento exterior?

España siempre ha mantenido, antes y después de nuestra pertenencia a la CE, una política muy activa de cooperación con países terceros. Este es un campo donde la política común es muy incipiente o no existe, y precisamente éste es el factor clave que proporciona los grados de libertad anteriormente citados. Durante una serie de años, en el marco de la política española de cooperación, se pueden sentar las bases de una exportación de capital pesquero que conduzca a un equilibrio entre el abastecimiento y la dependencia exterior en el mercado de productos de la pesca.

En cualquier caso, los próximos diez años son la hora de la verdad, tanto para la política pesquera de la CE como para la propia política pesquera española.

ESTADO DE LOS DEBATES SOBRE LA REFORMA DE LA PAC

Jorge SEVILLA SEGURA

HACE más de catorce meses que la Comisión de las Comunidades Europeas aprobó su documento de reflexión en el que contemplaba la necesidad de modificar la actual política agrícola común (PAC). Desde entonces, se han venido sucediendo multitud de debates sobre la oportunidad de dicha reforma y las consecuencias de la misma. A lo largo de estos catorce meses, si en algo ha habido unanimidad ha sido en la aceptación generalizada de la necesidad de reformar la actual política agrícola común.

El modelo de la PAC instaurado en el Tratado de Roma es hoy inviable por sus elevados costes económicos, y las medidas correctoras introducidas desde 1988 —tope al crecimiento del gasto agrícola y política de estabilizadores— ofrecen soluciones parciales, injustamente repartidas entre países y producciones. Las discrepancias surgen cuando se trata de definir el nuevo modelo a adoptar.

Como en todo intento de reducir excedentes, hay dos soluciones extremas: aceptar una caída importante de precios que elimine del mercado a los agricultores menos eficientes o introducir limitaciones físicas a la producción (cuotas). La oferta de la Comisión se sitúa en un punto intermedio, aceptando importantes descensos de precios y sistemas de cuotas, pero introduciendo un elemento de compensación directo de rentas a los agricultores. Sigue habiendo apoyo al producto, pero se introduce cada vez más el apoyo al agricultor, acercándose al tradicional modelo de *defficency payments*.

Para un país como España, ésta es, sin duda, una solución conceptualmente aceptable, ya que, a pesar de los problemas que plantea, debe mejorar nuestra situación respecto a la actual, y sobre todo, a la profundización de la actual con medidas cada vez más estrictas en precios, sin compensaciones de ningún tipo.

Uno de los principales problemas en discusión es, precisamente, si esta compensación de rentas que acompaña al descenso de precios debe ser total o no.

La delegación española exigió desde el principio que, para las categorías de productores cuya defensa debe ser prioritaria —en concreto, para los pequeños productores, que son la mayoría en nuestro país—, la nueva situación debería ser neutra respecto a la anterior. O, dicho de otra forma, que la reducción de ingresos que ocasione la disminución de los precios quede compensada con la ayuda por hectárea. La propuesta de la Comisión cumpliría este requisito, ya que exime a los pequeños productores de la obligación de retirar de la producción el porcentaje de la superficie de cada explotación que se determine —15 por 100 inicialmente— para beneficiarse de la ayuda compensatoria. No obstante, se trata de uno de los aspectos que está actualmente en discusión en el Consejo de Agricultura, ya que varios estados miembros preferirían un trato igualitario para todos los agricultores, oponiéndose a esta concesión a los pequeños.

La ayuda compensatoria por hectárea, base de la reforma de la PAC, puede plantear problemas a algunos porque representa el paradigma de la agricultura subsidiada. Pero hay que admitir, con realismo, que una parte importante de la agricultura española está, en general, lejos de ser competitiva en el nuevo marco que se avecina y que, por tanto, no podría mantenerse únicamente de los precios que pague el mercado. Si la ayuda compensatoria por hectárea permite mantenerse en el medio rural a una buena parte de nuestros agricultores, habrá que convenir en los efectos beneficiosos de dicha ayuda. Si, además, se consigue mantener para los pequeños agricultores el trato especial previsto en la propuesta de la Comisión, y tenemos en cuenta que en España alrededor de 250.000 agricultores que producen cereales y leguminosas podrían beneficiarse de este tratamiento, habrá que aceptar que aunque esta reforma no sea la más deseable para algunos, sí es la menos mala de las posibles.

La concesión de una ayuda de la misma cuantía a todos los productores de la misma región, sin distinguir a los buenos agricultores de los que no lo son, puede que no sea la solución ideal, pero la mayor productividad y mejor calidad de los productos de aquéllos tendrán compensación en el mercado, donde alcanzarán mejores precios. Para ello, es importante alcanzar un equilibrio entre el precio y la cuantía de la ayuda, de forma que ésta no actúe desincentivando la producción.

¿En qué situación se encuentran actualmente las negociaciones para la reforma de la PAC? En los consejos de Agricultura celebrados durante los últimos meses, el tema de la reforma se ha venido debatiendo regularmente. Actualmente, varios estados miembros continúan insistiendo en la necesidad de retrasar la reforma hasta que hayan finalizado las negociaciones de la Ronda Uruguay. No obstante, la opinión mayoritaria es favorable a la continuación de los debates sobre la reforma independientemente de las negociaciones en el GATT, y así viene ocurriendo a pesar de que, por la complejidad de los temas y la importancia de los cambios a introducir, estén resultando más lentos de lo que algunos desearían. Por otra parte, también se están produciendo retrasos en los debates sobre la reforma motivados por las perspectivas electorales inmediatas en algunos países comunitarios.

En el Consejo de Agricultura celebrado durante los días 30 y 31 de marzo de 1992, varias delegaciones,

entre ellas la española, insistieron en la necesidad de acelerar la reforma de la PAC para evitar la incertidumbre e inseguridad que la situación actual está produciendo en los agricultores, que desean impacientemente conocer las nuevas reglas de juego.

En cuanto a los aspectos concretos de la reforma, y como era previsible, las mayores dificultades se están produciendo en los sectores de los cereales y de la carne de vacuno. En *cereales,* los principales elementos en discusión pueden resumirse de la siguiente forma:

• *Reducción de precios.* La Comisión propone establecer un precio objetivo igual para todos los cereales de 100 ecus/Tm., un precio de intervención de 90 y un precio umbral de 110. Como el actual precio medio de compra a la intervención para los cereales se sitúa en 155 ecus/Tm., la reducción de precios sería de 55 ecus/Tm. si se compara con el nuevo precio objetivo, y de 65 ecus/Tm. comparando directamente los precios de intervención. La preferencia comunitaria (diferencia entre el precio umbral y el precio objetivo) sería de 10 ecus/Tm., cantidad que prácticamente todos los estados miembros consideran insuficiente.

Aunque algunas delegaciones aceptarían unas fuertes reducciones de precios, la mayoría viene exigiendo reducciones más moderadas. Recogiendo este sentir mayoritario, el documento de la Presidencia portuguesa de 2 de marzo de 1992 propone que el precio objetivo se fije en 105 ecus/Tm., y que la preferencia comunitaria no sea inferior a 30 ecus/Tm. Estas propuestas constituyen un avance positivo, pero podrían todavía matizarse y mejorarse en próximas reuniones.

• *Compensación.* En general, los países que apoyan una fuerte reducción de precios prefieren que dicha reducción no sea compensada a los productores, aunque podrían aceptar compensaciones parciales, temporales y decrecientes. Sin embargo, se impone el criterio de la mayoría, que exige compensaciones permanentes en forma de ayuda por hectárea. Otro elemento de discusión se refiere a la compensación por las superficies retiradas del cultivo: la Comisión propone conceder una compensación por la superficie retirada del cultivo, pero solamente hasta 7,5 hectáreas de media (en España 13,8), mientras que varios estados miembros exigen una compensación total; es decir, para todas las hectáreas que sean retiradas del cultivo. El documento de la Presidencia portuguesa del 2 de marzo establece que «se podrá prever una compensación más adecuada para el *set aside*».

• *Superficie de base.* En lugar de una superficie básica individual, la solución parece inclinarse hacia una superficie de base regional, que en España se aplicaría a escala provincial.

En el sector de la *carne de vacuno,* uno de los aspectos más polémicos de la propuesta de la Comisión, que resulta especialmente perjudicial para España, es el pago en tres anualidades de la prima a los bovinos machos. Tras los debates mantenidos, el documento de la Presidencia portuguesa del 17 de marzo prevé que dicha prima se pagará una sola vez en la vida del animal, a partir de los 12 meses de edad. Si además, y como ya existen algunas propuestas, se incrementa el importe de la prima a la vaca nodriza hasta 100 ó 150 ecus, en lugar de los 75 ecus previstos, y el factor densidad queda establecido en 2 UGM/Ha. —como ya propone el documento de la presidencia del 17 de marzo—, las consecuencias para España cambiarían profundamente respecto a los negros augurios de la propuesta inicial de la Comisión.

En el sector del *tabaco,* las mayores dificultades continúan centradas en el reconocimiento de las organizaciones y acuerdos interprofesionales, si bien tanto en éste como en otros aspectos de la propuesta se han producido algunos avances en el documento de la Presidencia del 2 de marzo.

Por lo que respecta a la *leche,* el documento de la Presidencia del 2 de marzo contiene una mención explícita al problema de las cuotas en España, Grecia e Italia, que en principio puede considerarse positiva para nuestro país, si bien puede tener algún inconveniente por el hecho de agrupar a los tres países, cuando sus problemas son de naturaleza muy diferente. Es evidente que para España los problemas de la reforma estarán totalmente condicionados a la solución que se ofrezca para el aumento de la cuota.

En el sector *ovino,* el documento de la Presidencia de 2 de marzo prevé mantener el límite máximo de ovejas a primar por explotación en el nivel actual de 1.000 cabezas en zonas desfavorecidas, en lugar de las 750 que propone la Comisión, si bien para las demás zonas se mantendría en 350, cantidad que en nuestro país no resultaría viable. Está pendiente el problema relativo a la vinculación del derecho a la prima con la tierra, con la obligación de ligar la transferencia del derecho a la superficie de explotación, aspecto en el que el documento de la Presidencia del 2 de marzo apunta una flexibilización que permitiría la transmisión sin base de tierra dentro de unas determinadas zonas sensibles. No obstante, será necesario continuar profundizando en este aspecto para tratar de encontrar una solución más flexible, que permita un razonable margen de maniobra a los estados miembros.

Finalmente, y en relación con las *medidas de acompañamiento,* uno de los elementos fundamentales del debate se refiere a su financiación, que la propuesta de la Comisión —apoyada por varios estados miembros, entre ellos España— prevé a través del FEOGA-garantía, mientras que otros estados miembros defienden que sea mediante el FEOGA-orientación. Otros aspectos del debate en los que existen todavía diferencias importantes son el porcentaje de financiación comunitaria y el carácter obligatorio o potestativo para los estados miembros de alguna de dichas medidas.

La previsión de calendario para la aprobación de la reforma de la PAC dependerá de los eventuales avances que puedan producirse en las reuniones del grupo de «alto nivel», que continuará sus trabajos en los próximos días. Si se producen tales avances, puede preverse que la Presidencia portuguesa presentaría un nuevo documento en el Consejo de Agricultura de finales de abril, que podría servir de base para el acuerdo definitivo, acuerdo que probablemente no pueda producirse en dicho Consejo, pero que quizá pudiera alcanzarse en el Consejo de mayo.

LA RONDA URUGUAY Y LA PAC

Miguel Angel DIAZ MIER

LOS más antiguos tratados de lógica señalan que la mejor forma para solucionar un problema es plantearlo con corrección. Posiblemente, las dificultades que se encuentran a la hora de enunciar los datos que caracterizan al comercio de productos agropecuarios en nuestros días hayan hecho que «la primera y más básica de las actividades económicas haya mostrado ser la más resistente a su regulación internacional» (1). Estas líneas pretenden poner de manifiesto algunas de las condiciones internacionales que han de tenerse en cuenta en la consideración de la reforma de la PAC, contribuyendo de esta forma a la búsqueda de soluciones.

I. EL COMERCIO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y LAS REGLAS DEL GATT

Quien estudia la amplia literatura existente sobre la regulación del comercio internacional de mercancías o analiza el complejo mundo de las relaciones económicas internacionales acaba encontrándose con las siglas GATT, correspondientes al sistema creado a fines de los años cuarenta y que, con modificaciones y adaptaciones, perdura hoy. Un recordatorio sucinto de su significado y su historia permitirá centrar una cuestión previa: ¿Son aplicables sus normas al comercio de productos agropecuarios?

El análisis del sistema GATT ha de considerar que esta denominación engloba varios aspectos: *a)* un acuerdo internacional que refleja unas condiciones contractuales pactadas entre las partes contratantes (países firmantes del mismo); *b)* una institución de naturaleza comercial; *c)* un foro de negociaciones comerciales, y *d)* un conjunto de principios inspiradores y de reglas pactadas que están presentes en los intercambios comerciales y en su regulación nacional.

Como acuerdo internacional, el GATT establece unos derechos y obligaciones para los firmantes. Sin entrar en un análisis detallado de aquéllos, sí puede decirse que tales derechos se plasman en una reducción de barreras al comercio internacional mediante una negociación simultánea, y que tienen unas contrapartidas (básicamente el respeto de las normas y la contribución a la eliminación de las barreras nacionales). Hay que indicar que precisamente estas obligaciones son frecuentemente aducidas por las administraciones nacionales como argumento frente a impulsos aislacionistas o proteccionistas.

Las negociaciones comerciales han buscado el desmantelamiento de las barreras que suponen trabas al comercio. Desde su comienzo, han sido ocho las rondas de negociación que se han celebrado, destacando en las primeras los esfuerzos por reducir los derechos arancelarios y en las dos últimas, especialmente en la séptima (1973-1979), los intentos de someter a reglas internacionales pactadas medidas no arancelarias. En la actualidad, y desde 1986, se lleva a cabo la octava ronda, conocida como Ronda Uruguay.

Los principios que inspiran el GATT son los de no discriminación entre partes contratantes, igualdad de trato entre mercancías nacionales y extranjeras importadas, y transparencia o publicidad en la normativa nacional de cada parte (2). Todos ellos se aplican a un conjunto de instrumentos que se han ido negociando a lo largo del tiempo, y que afectan a materias tales como los derechos *antidumping,* la valoración en aduana, las subvenciones, los obstáculos técnicos al comercio, las compras gubernamentales y las licencias de comercio. La importancia de tales instrumentos radica en que las legislaciones aplicables a estas cuestiones en los países firmantes han de someterse a las normas pactadas (3).

Se debe destacar que, por su propia filosofía y desarrollo, el sistema GATT descansa en unas hipótesis que merece la pena subrayar: *a)* se consigue el máximo de los beneficios del comercio internacional en aquella situación en que las decisiones de importación o exportación son tomadas por agentes económicos que responden a las señales del mercado; *b)* el instrumento más apropiado e importante de intervención pública para ajustar el precio entre las importaciones y la producción nacional es la aplicación en frontera de un impuesto conocido y no modificable; *c)* después de haber sido gravadas en frontera, las mercancías importadas tienen un derecho ilimitado para competir con las mercancías producidas en el país importador; *d)* otras formas de intervención dirigidas a limitar la acción del mercado, y en especial las restricciones cuantitativas a las importaciones o exportaciones, únicamente son aceptables como mecanismos de emergencia (para proteger la balanza de pagos, por ejemplo), y *e)* la intervención del sector público en el mercado ha de realizarse sin discriminación entre fuentes o destinos (4).

La primera consecuencia que se puede extraer de cuanto antecede es rotunda: en un sentido formal, el Acuerdo General se aplica tanto al comercio de productos agropecuarios como al de otras manufacturas (5). La afirmación, sin embargo, ha de matizarse. Desde el punto de vista normativo, existen una serie de artículos del GATT que suponen un tratamiento especial de la agricultura. El primero de ellos se refiere a las restricciones cuantitativas, prohibidas en general. Pero en dos situaciones distintas —penuria alimenticia, y exceso de producción agrícola y protección de los agricultores nacionales contra la competencia extranjera—, un país que cumpla las condiciones que se indican puede tomar medidas de restricción de las importaciones. Tales condiciones son: que no constituya una prohibición, que se

aplique a productos similares, que sean necesarias para la aplicación de restricciones de la oferta, que sean públicas y que no baje la relación entre el total de importaciones y el total de producción más allá de la que se esperara razonablemente en ausencia de restricciones. En la práctica, muy pocos países han utilizado esta posibilidad (6).

El segundo artículo se refiere a las subvenciones a la exportación. Tal como se han desarrollado los artículos correspondientes, las subvenciones que afectan al comercio mundial de productos manufacturados no resultan compatibles con el Acuerdo General. En el caso de productos agrícolas, sin embargo, el compromiso que aceptan las partes contratantes es que la parte que subvenciona las exportaciones de un producto no ha de obtener como resultado de tal subvención «más que una parte equitativa del comercio mundial de exportación» del producto. La dificultad de medir tal concepto, incluso introduciendo criterios como la desviación de exportaciones, es una de las cuestiones esenciales a negociar en la nueva ronda de negociaciones.

El tercero se refiere a las limitaciones aceptadas en razón de la salud de las personas y de la protección de la naturaleza. Esta excepción ha sido invocada para justificar una serie de medidas sanitarias y fitosanitarias. La práctica, no obstante, pone de manifiesto, en opinión de muchos especialistas, que se ha abusado en el pasado de lo que se entiende por protección de la salud.

Una segunda observación de carácter general se debe indicar a continuación. En el mundo de los principios, aun con las excepciones indicadas, no puede decirse que se encuentre una justificación para establecer la no aplicación del Acuerdo a los productos agropecuarios; la práctica ha sido diferente. Como señala Tangermann, «se han aplicado, especialmente en las cuestiones de acceso a los mercados y competencia en las exportaciones, formas que vulneran las disciplinas del GATT o que están en contradicción con las normas del Acuerdo» (7).

II. LAS POLITICAS AGRICOLAS Y EL COMERCIO INTERNACIONAL

Con notable perspicacia, L. V. Barceló (8) ha señalado que los cambios estructurales en la agricultura pueden responder a tres grandes modelos: *a)* el derivado del «problema de los alimentos»; *b)* el de las situaciones conocidas como de «problemas agrarios», y *c)* finalmente, el que denomina «problema de ajuste agrícola». Sin entrar en el análisis de sus características, podría decirse que cada uno de ellos tienen un reflejo en el comercio internacional. La necesidad de proporcionar alimentos a una determinada población justifica una tendencia a las importaciones y su corolario de exportaciones para otros países. La época del «problema agrario» constituye, en líneas generales, una situación de mayor proteccionismo.

Naturalmente, estas situaciones no son homogéneas ni simétricas entre los distintos países, lo cual constituye un factor importante a la hora de justificar, desde el punto de vista nacional, las políticas agrícolas. De esta manera, pueden distinguirse varios grupos de países que tienen diversos grados de desarrollo respecto a las producciones de zona templada, que son precisamente las que plantean graves problemas de competencia en el comercio mundial (cereales, carne y productos lácteos). Existen países con déficit de producción que necesitan importar los excedentes de otros, y en los que se registran tensiones por las diversas ayudas. En el extremo opuesto, otros países, a través de mejoras continuadas en las técnicas productivas, han conseguido cifras impresionantes de rendimientos con excedentes de producción. Entre ambos grupos existe una extensa gama de países que han superado la etapa del «problema de alimentos» y que, mediante muy diversos instrumentos de estímulo, han conseguido cifras de producción que pueden satisfacer las necesidades de sus poblaciones. Ciertamente, algunos de ellos han consistido en la utilización de técnicas proteccionistas de muy diversas características.

En buen número de casos, y en situaciones y períodos varios, los excedentes de producción han buscado salida en los mercados internacionales, registrándose en éstos, a lo largo del tiempo, situaciones muy complejas en precios y cantidades, pues no se puede olvidar que, además, una característica estructural de la agricultura es su dependencia de condiciones no controlables por los productores, lo que provoca oscilaciones en las cantidades ofertadas (9).

Dos aspectos más merecen ser destacados. En primer lugar, buena parte de los países han relacionado su política agrícola con diversos objetivos socioeconómicos. Se pueden recordar la garantía de formas de vida, la seguridad en los suministros, la política de rentas, la de defensa, la protección del medio ambiente, etc.; y, como ha destacado un buen especialista en temas del GATT, «en muchos países desarrollados, los intereses de los productores están organizados de manera mucho más efectiva que los de los consumidores, y el apoyo al proteccionismo agrícola es considerablemente más amplio que el que se esperaría de la dimensión relativa de la población rural» (10). No resulta fácil sistematizar una enumeración de tales objetivos y de sus diversas combinaciones, aunque la literatura ofrece buenos ejemplos.

Un segundo aspecto pone en relación cuanto antecede. Las políticas agrícolas tienen una alta dependencia de los movimientos de los mercados internacionales, debido a su impacto en la formación de los precios interiores y en la orientación de las líneas de producción. En efecto, se debe destacar que variaciones relativamente débiles en las cifras de oferta y demanda originan fluctuaciones importantes en los precios y desestabilizan los equilibrios agroalimentarios (11).

Todas estas circunstancias, valoradas en grados di-

CUADRO N.º 1

TIPOS NOMINALES DE PROTECCION EN LA AGRICULTURA

País	TIPOS NOMINALES DE PROTECCION EN LA AGRICULTURA							
	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1984	1986
Japón	18	41	69	74	76	85	102	210
Comunidad	35	37	45	52	29	38	22	63
Francia	33	26	30	47	29	30	12	46
Alemania	35	48	55	50	39	44	25	75
Italia	47	50	66	69	38	57	49	86
Holanda	14	21	35	41	32	27	20	67
Reino Unido	40	37	20	27	6	35	15	58
Dinamarca	5	3	5	17	19	25	15	54
Suecia	34	44	50	65	43	59	36	63
Suiza	60	64	73	96	96	126	153	260
Estados Unidos	2	1	9	11	4	0	6	6

versos y en coyunturas económicas muy diferentes, han llevado a los países a la adopción de una panoplia de medidas con alcance y dimensiones muy variadas. Por ello, se ha señalado el carácter «diferente» de las cuestiones agrícolas (12) y el hecho de que éstas no se hayan incluido con el mismo nivel de disciplina internacional que otros sectores en anteriores rondas de negociaciones del GATT.

No resulta fácil, en definitiva, indicar características aceptadas internacionalmente, y con generalidad, para los problemas del comercio de productos agrícolas. Los cuarenta años de historia del GATT han sido testigos de muchos estudios y de intentos de llegar a difíciles definiciones de los problemas de este comercio. Se ha señalado que «las políticas nacionales que separan los precios interiores de los internacionales y la carencia de un compromiso multilateral serio para liberalizar el comercio de estos productos constituyen las principales causas de los desequilibrios en la producción y el comercio, del deterioro de los precios y de una asignación de recursos errónea» (13); y esta afirmación solamente recoge una opinión con amplia aceptación.

Dentro de estos esquemas puede situarse la PAC, que, en su actual y bien conocida estructura, no facilitaría, tal como han destacado autores de los llamados países «eficientes» (14), el acceso a los mercados, y que, mediante subvenciones, busca la colocación de los excedentes en los mercados de terceros países. Así, la asignación de recursos no se basaría en las ventajas comparativas, sino en la capacidad para conceder subvenciones, lo que hace que la competencia con otros exportadores se haya situado cada vez más cerca de los términos de una competencia entre tesoros nacionales.

Por último, cabe señalar, respecto a las relaciones internacionales que se refieren al comercio de productos agrícolas, que ha de destacarse la presencia de un gran número de reglamentaciones y medidas sanitarias y fitosanitarias que se utilizan como barreras proteccionistas encubiertas. Un estudio realizado por Honma y Hayami, en 1986 (15), muestra que los tipos nominales de protección en la agricultura en países industrializados han crecido espectacularmente desde 1955 hasta dicho año (cuadro n.° 1).

III. LA PREPARACION DE LA RONDA URUGUAY

El final de la Ronda Tokio (1979) no supuso una solución automática de todos los problemas del comercio mundial. Se habían conseguido en ella unos determinados resultados que contribuían a una mayor liberalización del comercio internacional (reducción de aranceles) y al sometimiento a normas internacionalmente pactadas (los códigos señalados) de ciertas barreras no arancelarias. Pero desde 1980 se manifestaban tres clases de motivos que apuntaban a que no se registrase una satisfacción general con estos logros: *a)* el clima general creado tras las crisis energéticas de los años setenta no contribuía al optimismo económico; *b)* habían ido surgiendo en el mundo unos esquemas y situaciones comerciales distintos a los de años anteriores (nuevas formas de comercialización, nuevos temas en la vida internacional, como el comercio de servicios), y *c)* no se había entrado a fondo, en opinión de muchos países (especialmente los de menos desarrollo), en algunos temas clave, como el tratamiento especial y diferenciado para esos mismos países; y, desde luego, el gran tema no resuelto en la ronda para muchos países era el del comercio de productos agrícolas (16).

Como queda dicho anteriormente, el comercio de productos agropecuarios se había considerado algo *sui generis*, lo que se traducía en que las normas y disciplinas de aplicación a otros sectores no se aplicaban a la agricultura. Muy pronto iban a surgir, a lo largo de los años ochenta, una serie de litigios o diferencias comerciales que enfrentaban, dentro de la institución y a través de

su mecanismo de solución de diferencias, las concepciones de los países de mayor apertura comercial con las prácticas restrictivas de otros. No se puede ocultar que muchos de los componentes de la PAC fueron puestos en tela de juicio por muchos países (los derechos variables a la importación, las restituciones a la exportación, etcétera).

Las partes contratantes, conscientes de la necesidad de mejorar los temas no resueltos en 1979, reunidas en sesión ministerial en 1982, iniciaron un programa de trabajo basado en un objetivo: era preciso adecuar a las normas y disciplina del GATT ciertas prácticas que quedaban, de hecho, fuera de ellas —sobre todo, las restricciones cuantitativas y la agricultura—, a la vez que se debía entrar en la consideración de los «nuevos» problemas del comercio internacional. Desde 1982 a 1984, los países miembros llevaron a cabo un programa de trabajo que supuso, en buena medida, la aportación de las informaciones internacionales necesarias para una negociación comercial en sentido estricto; esto es, tendente a producir obligaciones.

Así, en 1986, tras un proceso de preparación muy ambicioso, pues los participantes pretendieron que entrasen en la órbita de las negociaciones multilaterales todos los problemas del comercio mundial, se llegó a la declaración de Punta del Este, que constituye el punto de partida de la Ronda Uruguay. Básicamente, en ella se buscaba la mejora de las normas internacionales que reglamentan el comercio de mercancías y el desarme de las barreras que impiden el libre comercio, al tiempo que se lanzaba una negociación para reglamentar el comercio de servicios. En el dominio específico de los productos agropecuarios, se pretendía: 1) «dotar de mayor disciplina y previsibilidad al comercio mundial de productos agropecuarios, mediante la corrección y prevención de las restricciones y distorsiones de dicho comercio, incluidas las relaciones con los excedentes estructurales», y 2) «lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios y someter todas las medidas que afectan al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones a normas y disciplinas del GATT reforzadas» (17). Esto se lograría específicamente mediante la reducción de obstáculos a las importaciones, una mayor disciplina en la utilización de subvenciones directas e indirectas, y la reducción de los efectos desfavorables de las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias.

Estas negociaciones, como se ha visto, omnicomprensivas de los sectores y técnicas comerciales, estarían regidas por unos principios que deben tenerse en cuenta a la hora de examinar las diversas posiciones de los países participantes. Entre ellos destacan el de transparencia del proceso negociador, la consideración de éste como un todo único, la búsqueda del equilibrio de concesiones y la consideración de la situación de los países en desarrollo. En definitiva, de una forma implícita, se pretendía que las ventajas que algunas partes negociadoras pudieran obtener en algunos ámbitos sirviesen como pago de las concesiones que hubiesen de realizar en contrapartida.

Así, con J. A. Castillo, podían distinguirse varias situaciones específicas: 1) los países en desarrollo que buscaban un mejor acceso a los mercados de sus clientes (países desarrollados) en productos agropecuarios, tropicales, vestido y textiles, y en los recursos obtenidos de la explotación de recursos naturales (minería, forestales y pesca), sin otorgar a cambio grandes concesiones en otros ámbitos del comercio de productos; 2) Australia y Nueva Zelanda, como países denominados «eficientes» en la producción agrícola, buscaban igualmente la apertura de mercados para sus productos agropecuarios, proporcionando, en contrapartida, un mayor acceso en sus mercados a las importaciones de productos industriales; 3) Estados Unidos buscaba la mejora de sus exportaciones en productos agropecuarios e industriales, la seguridad de las inversiones en el exterior, evitar la piratería de la propiedad intelectual y asegurar para su comercio de servicios una mayor liberalización; 4) Japón pretendía la apertura de los mercados que le estaban siendo cerrados, proporcionando como contrapartida una apertura, relativamente pequeña, de su mercado para productos agropecuarios y de pesca; 5) la CE era consciente de que habría de disminuir la protección que la PAC otorgaba a sus producciones agropecuarias, y de que, igualmente, debería conceder una mayor apertura de sus mercados a productos industriales de tecnología menos avanzada (textiles, etc.), mientras que, en contrapartida, debía ganar en la exportación de productos de marca, en la protección de la propiedad intelectual y en el comercio de servicios.

Iniciado el proceso de negociación en 1987, todos los ámbitos y sectores se dividieron en quince grupos especializados, cuyas tareas debían terminar en 1990, tras las fases lógicas de cualquier negociación (acopio de información, presentación de solicitudes y negociación en sentido estricto). En 1989, y de acuerdo con la declaración de Punta del Este, tales grupos presentaron unos primeros resultados que habrían de ponerse en práctica como anticipo de los resultados finales. Las grandes dificultades se centraron en cuatro de los quince grupos de negociación (textiles, subvenciones a la exportación, servicios y, sobre todo, agropecuarios). Para estos últimos, la negociación se dirigía a objetivos a largo plazo —establecimiento de un sistema de comercio de productos agrícolas equitativo y orientado por el mercado, iniciación de un proceso de reforma mediante la negociación de compromisos sobre la ayuda y protección—, a objetivos a corto plazo —el compromiso de no sobrepasar los niveles entonces existentes de ayuda interna— y a la armonización de las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias (18).

Al evaluar estas acciones parciales en el caso específico de la PAC, se ha señalado que el proceso de reforma, iniciado en 1984, se dirigía a la reducción de las ayudas directas a las agriculturas comunitarias y, a largo plazo,

a la de las restituciones a la exportación. En uno y otro caso, deberían lograrse mediante negociaciones internacionales (19); es decir, que ya desde esa fecha se pensaba en la CE en una contribución positiva a las negociaciones internacionales.

Tras la citada fecha, los quince grupos de negociación quedaron reducidos a siete: acceso al mercado, textiles, reglas y disciplinas del GATT, propiedad intelectual, servicios, problemas institucionales y agricultura; los cuales, en definitiva, han tratado de hacer operativos los mandatos recibidos, presentando elementos de negociación definidos, que son claves para los resultados finales.

Ciertamente, en el análisis realizado de las posiciones de los países participantes, se ha señalado que la CE deberá realizar contribuciones en ciertos dominios para obtener ventajas en otros. En esta línea, y como es bien conocido, se establecerá una relación de la oferta negociadora que presente con las cuestiones específicas de reducción de las medidas de apoyo interno y de reducción de las subvenciones a la exportación; y no es de extrañar que se entre de lleno en las propuestas internas para la reforma de la PAC.

Se ha señalado el peligro de la tendencia hacia una Europa encerrada en sí misma, que busque la realización de un gran mercado interior con independencia de compromisos internacionales (la idea de la Europa-fortaleza). Esa idea ha sido reiteradamente desechada por los responsables de la CE, que han indicado su voluntad de acompañar las reformas internas del mercado a la liberalización internacional, lo que hace pensar que la reforma de la PAC habrá de contener los elementos que se precisan hoy en la Ronda Uruguay: sustitución de ciertas medidas no arancelarias de protección por derechos arancelarios, reducción de las ayudas directas a las exportaciones, etc. La gran discusión en la actualidad se centra en las medidas de ayuda de carácter indirecto (medidas de zona gris), como las ayudas a la formación o a la investigación, cuyos impactos sobre el comercio exterior son difíciles de evaluar.

En definitiva, en un tema tan complejo como las políticas agrarias, cuya interrelación con multitud de facetas (política fiscal, política de ventas, política de medio ambiente) es evidente, se introduce con enorme fuerza un elemento internacional. Las grandes líneas de todo esto —en el sentido de eliminación (aunque se discuta su grado, su intensidad y su plazo) de las medidas de protección y de ayuda a las exportaciones— son evidentes, y tienen un impacto notable sobre las decisiones del mercado interior. Los detalles de la realización práctica de los objetivos a largo plazo, con su influencia sobre sectores y grupos, continúan absorbiendo las preocupaciones de quienes, por otro lado, veían necesaria la reforma de la PAC. Se ha producido así una relación entre los aspectos internacionales y nacionales, buscando, sin duda, un mejor acomodo de la agricultura a los signos del mercado. Que los agentes económicos conozcan esta relación, así como las implicaciones de otros ámbitos de la Ronda Uruguay en el entorno en que habrá de configurarse la PAC, constituye una necesidad.

NOTAS

(1) McGovern, Edmond, *International trade regulation*, pág. 447.

(2) No es fácil encontrar manuales respecto al GATT. Pueden destacarse las obras de Jackson, Dam y Hudec, así como las del citado McGovern, en lengua inglesa, y de Julliard, Flory, y Carreau en francés. Resulta preciso además conocer el texto del Acuerdo General y los desarrollos posteriores (serie IBDD del GATT).

(3) El conjunto de instrumentos negociados y los textos básicos forman lo que se ha llamado el «sistema comercial».

(4) Estos principios son señalados por R. de C. Grey en «The decay of the trade relations system», en R. H. Snape (ed.), *Issues in World trade policy*.

(5) En este sentido, son especialmente significativas las opiniones de S. Tangermann en *The new GATT round of multilateral trade negotiations*, Kluwer Law, 1991, y de M. Flory en «Politique agricole commune et construction communautaire», *Economica*.

(6) Un caso notable es la concesión —¡en 1955!— de una derogación a Estados Unidos, tema polémico utilizado frecuentemente como arma negociadora en la Ronda Uruguay.

(7) S. Tangermann, *ob. cit.*, pág. 246.

(8) L. V. Barceló, *Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española*, MAPA, 1991.

(9) Resultan muy significativos al respecto los estudios de instituciones internacionales, y en especial de la FAO y la OCDE.

(10) McGovern, Edmond, *ob. cit.*

(11) Véanse los trabajos de B. Phillippe, «Politique agricole européenne et marchés mondiaux», y de J. Raux, «Politique agricole commune et construction communautaire».

(12) Véase, por ejemplo, T. E. Josling, *Agriculture in the Tokyo Round Negotiations*, Thames Essays.

(13) Documento presentado por la Secretaría del GATT en la Ronda Uruguay.

(14) Véase la obra citada de R. H. Snape.

(15) Recogido por D. Greenaway y otros en *Global protectionism*, MacMillan, 1991.

(16) La literatura al respecto es muy abundante. Véase, principalmente, la producida por el Trade Policy Research Center y las obras de Cline.

(17) Declaración de Punta del Este.

(18) Doc. GATT MIN.TNC/11. Se debe destacar la complejidad del esquema negociador, que pretendió realizar la medición del llamado «equivalente-subvención» de las medidas de apoyo a la agricultura.

(19) Véase la obra citada de Carreau, Flory y Julliaro.

SEGUNDA PARTE: ANALISIS DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

3. El sector industrial

LA INDUSTRIA ESPAÑOLA: EVOLUCION Y PERSPECTIVAS(*)

Julio SEGURA
Arturo GONZALEZ ROMERO

I. INTRODUCCION 140
II. UN ANALISIS AGREGADO DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA 141
1. El peculiar perfil cíclico de la industria española 141
2. 1977-1984: los años de la crisis 143
3. 1985-1989: la recuperación industrial 146
4. 1989: el fin del ciclo expansivo 151
5. 1990-1991: la atonía de la demanda 152
III. ANALISIS SECTORIAL DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA 153
1. El proceso de reconversión 153
2. La industria después del proceso de reconversión 154
IV. LA EVOLUCION DE LA COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL 156
1. Posición competitiva en el momento de la adhesión a la CE y su evolución posterior: los datos 156
2. Los aspectos centrales de la política de competitividad 156
3. El comportamiento dual de la industria española 157
V. COMENTARIOS SOBRE POLITICA ECONOMICA 157

I. INTRODUCCION

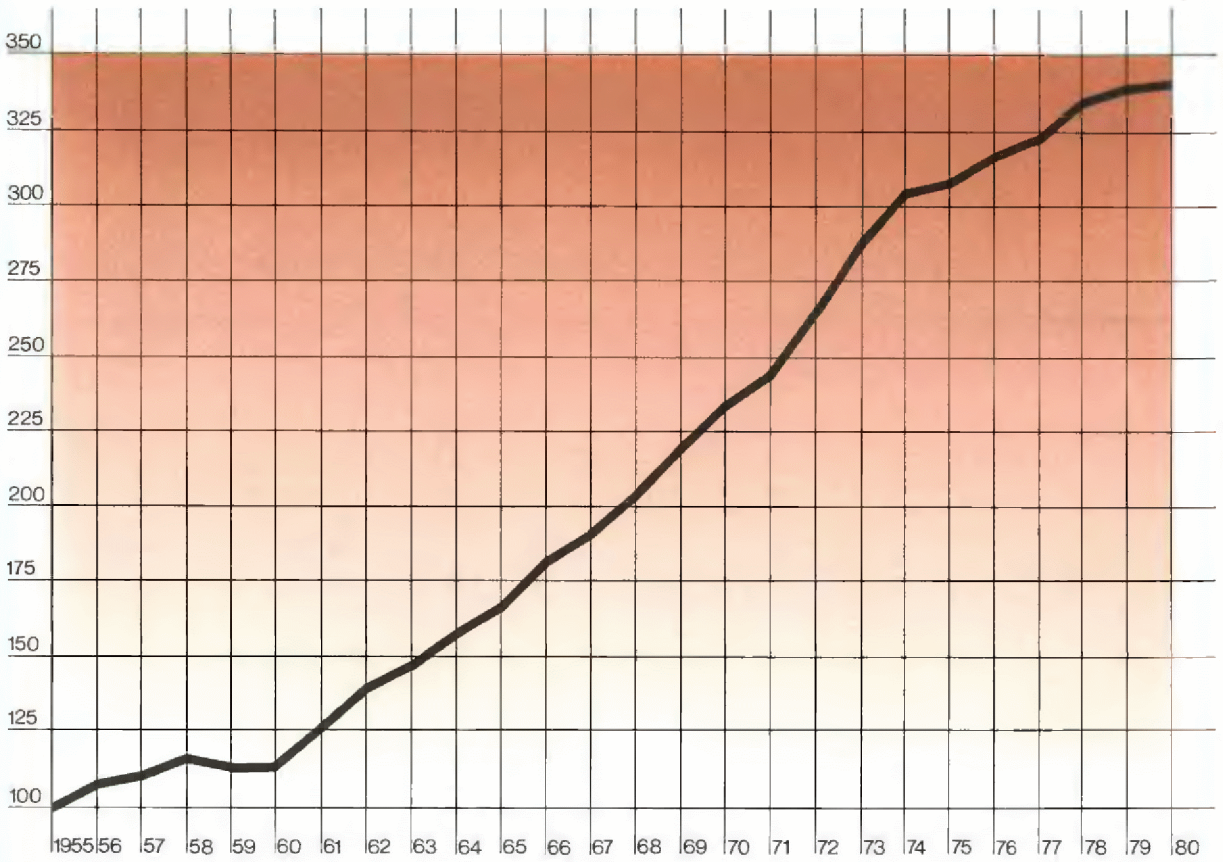
COMO es bien sabido, la industrialización española de la posguerra civil, sobre todo en la década de los años cincuenta, se llevó a cabo en condiciones autárquicas, según un modelo de crecimiento hacia adentro en que la estructura de la demanda interna fue el determinante básico de la composición del sector industrial. Esto trajo consigo, aparte de otros problemas, que la industria española exhibiera un fuerte sesgo antiexportador, como en toda política sustitutiva de importaciones, y que las empresas industriales tuvieran tamaños ineficientes, estructuras de financiación desequilibradas, en el marco de un sistema financiero inflacionista, y aplicaran tecnologías obsoletas, produciendo a costes desalineados de los de las economías europeas, aunque la reserva del exiguo mercado interior garantizara la venta de sus productos a cualesquiera precios. El corto proceso liberalizador, iniciado en 1959 y cerrado a partir de 1964, fue suficiente para que la economía española experimentara tasas de crecimiento de la producción que permitieran hablar —en paralelismo desmedido con Alemania— del milagro español, pero que, en cualquier caso, situaron a España entre los doce países más industrializados del mundo, segun su PIB industrial.

Pese a estos buenos resultados cuantitativos, la industria española —y la exportación industrial— se especializó, en términos relativos, en actividades intensivas en mano de obra y energía, de tecnologías fáciles de asimilar y bien conocidas, explotando las ventajas derivadas de una alta disponibilidad de mano de obra barata y poco cualificada; actividades incapaces de generar una dinámica exportadora que permitiera levantar la restricción que el déficit comercial suponía para el sostenimiento de una alta tasa de crecimiento. Actividades maduras que iban a resultar particularmente afectadas por la crisis en la década de los años setenta.

Cuando los factores de competencia internacional distintos de los precios (economías de distribución, marcas, diferenciación) comenzaron a tener un fuerte peso, y la tecnología pasó a convertirse en un factor crucial de costes, la industria española se vio atrapada por una doble presión. Por una parte, sus ventajas en costes laborales no sólo revestían menor importancia, sino que, además, comenzaron a ser erosionadas por los nuevos países industrializados y las fuertes elevaciones salariales del comienzo de la década de los años setenta (1). Por otra parte, la carencia de un sector tecnológico propio, fruto de las nimias inversiones privada y pública en I + D, no permitió la mejora de posiciones en mercados de productos más complejos y modernos. Además, la crisis agudizó los problemas financieros tradicionales de la empresa española, derivados de la muy escasa autofinanciación y de una estructura inadecuada de plazos de su deuda.

Por su parte, las insuficiencias del sector público no hicieron más que agravar el problema: el nivel precario de infraestructuras civiles (transportes, comunicaciones, recursos hidráulicos, etc.); las escasas inversiones en educación, formación, desarrollo tecnológico y sanidad, y, por último, los niveles de protección social inferiores a los de economías incluso menos ricas. Además, un desarrollo institucional insuficiente tanto en lo relativo al sistema fiscal como a los mercados de factores productivos. Por último,

GRAFICO 1
EVOLUCION DEL PIB REAL DESDE 1955



Este gráfico recoge el espectacular crecimiento de la economía española durante la primera mitad de los años sesenta como consecuencia de la adopción del conocido como Plan de Estabilización. Como el texto indica, tanto en el periodo 1959-1966 como posteriormente, a partir de 1972, el dinamismo mostrado por la formación bruta de capital fijo (FBCF) es el factor fundamental para explicar esta recuperación del crecimiento económico.

Fuente: Contabilidad Nacional, INE.

un sector de servicios ligados a la industria muy insuficiente, que dificultaba tanto una comercialización eficiente de los productos como la realización de actividades de alto valor añadido, exigidas por el desarrollo de las industrias más modernas y competitivas.

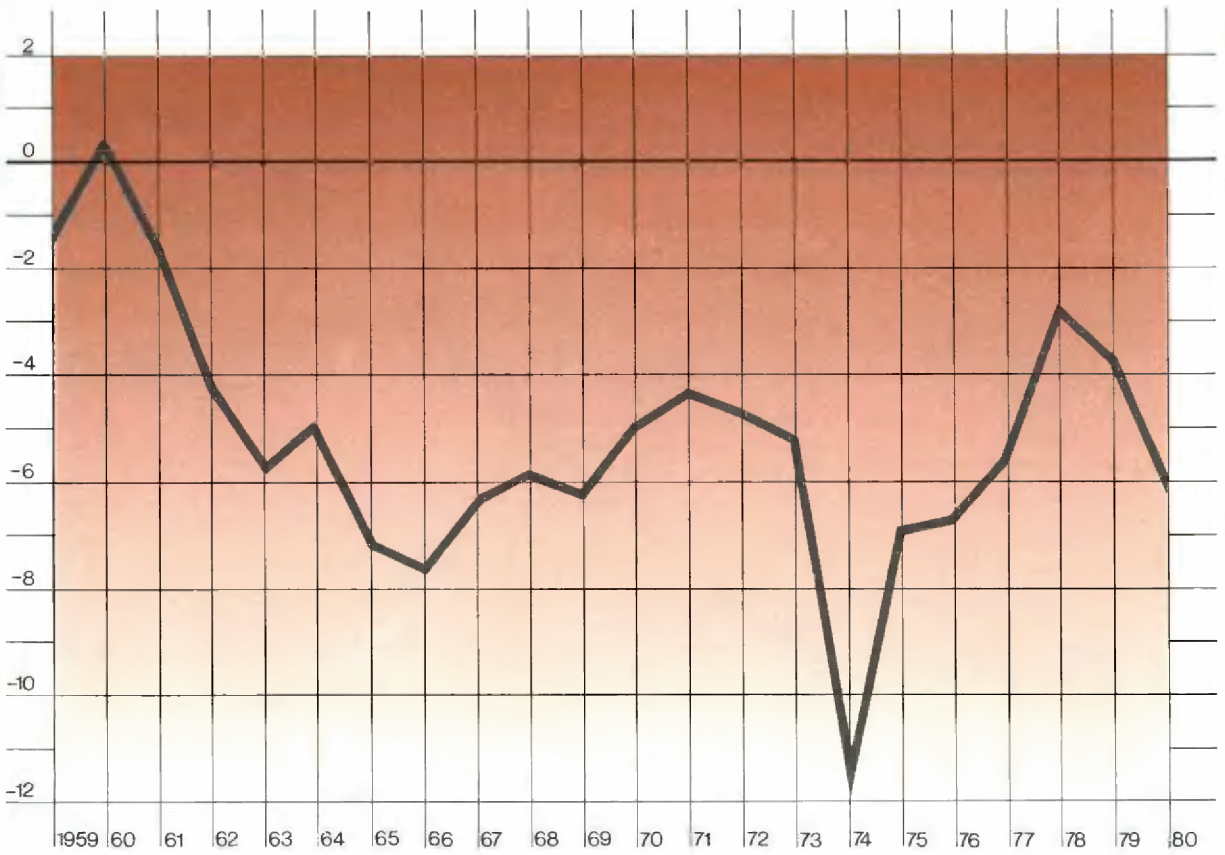
A todo esto iba a unirse la coincidencia de la crisis económica mundial más profunda desde 1929 con un complejo proceso de transición política de la dictadura a la democracia. Estas eran las condiciones de partida de la economía y la industria españolas a comienzos de la década de los años setenta.

II. UN ANALISIS AGREGADO DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA

1. El peculiar perfil cíclico de la industria española

El examen de la evolución seguida por la industria española

GRAFICO 2
SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL, EN PORCENTAJE DEL PIB



En este gráfico aparece recogida la evolución del saldo de la balanza comercial en términos del PIB, observándose cómo la notable envergadura que éste llega a alcanzar en 1966 y 1974 acaba traduciéndose en periodos de recesión económica para nuestro país.

Fuente: Contabilidad Nacional y Dirección General de Aduanas.

en las dos últimas décadas, tanto en su fase de crisis (que se extiende hasta 1985) como en la de recuperación (que finaliza en 1990), resulta, sin duda, de un especial interés. Ello no se debe tanto a la existencia de diferencias significativas en los rasgos estructurales de esta evolución, en relación con el resto de los países europeos, como, en concreto, al peculiar perfil cíclico con que la industria española ha vivido estas fases.

Específicamente, y en relación con la fase recesiva, el retraso en la adopción de medidas de ajuste constituye un factor decisivo para explicar el dilatado período de tiempo que abarcó dicha crisis, así como la ligazón, sin solución de continuidad, de los efectos de los *shocks* de 1973 y 1979. Por lo que respecta a la fase expansiva, la adhesión de España a la CE en 1986 y los avances en el objetivo europeo de crear un mercado único en 1993, así como el ciclo expansivo occidental iniciado en 1983 —con sus consiguientes efectos sobre las expectativas empresariales y el ritmo inversor—, resultan factores decisivos para explicar el especial dinamismo re-

CUADRO N.° 1

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO EN ESPAÑA, 1964-1980
(Precios constantes 1970)

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Tasa de variación anual ...	—	18,0	12,4	0,4	6,8	17,0	− 1,2	− 1,9	16,0	12,6	10,5	− 3,5	− 1,4	4,0	− 6,4	1,1	3,9
Porcentaje sobre el PIB ...	19,3	21,1	22,3	22,6	23,2	23,4	23,1	21,4	22,9	24,3	24,5	23,3	22,2	21,4	20,6	19,6	19,6

Fuente: Contabilidad Nacional, INE.

gistrado en la industria en esos años.

Durante el período 1960-1973, y con excepción de los años 1967 y 1968, el ritmo de crecimiento de la actividad industrial en nuestro país resultó muy elevado, lográndose tasas muy superiores a la media alcanzada en la OCDE. Este período de crecimiento del sector industrial y de la economía en su conjunto se sustentó en un fuerte dinamismo de la inversión industrial, como puede observarse en el cuadro número 1. De esta forma, el intenso proceso de acumulación de capital que se registró en este sector se convirtió en el principal elemento sustentador del modelo desarrollista de esos años (2). Una energía barata, una especialización en sectores industriales con alto contenido de mano de obra y una apertura lenta, pero progresiva, de la industria al comercio exterior fueron factores fundamentales para explicar el dinámico comportamiento de la inversión industrial. Unicamente a finales de los años sesenta, y en concreto con motivo de la recesión inducida de 1967, se produce una desaceleración del ritmo inversor, que, sin embargo, recuperaría todo su empuje en el año 1972.

El incremento de los precios del petróleo registrado en 1973-1974 significó, para la industria española, un cambio dramático en sus condiciones de desenvolvimiento. Dada su fuerte dependencia energética —derivada de un crecimiento basado en la utilización de tecnologías intensivas en el consumo de energía (3) y de un reducido nivel de autoabastecimiento—, la variación en el precio del petróleo alteraba drásticamente la estructura de costes y precios relativos, y obligaba a las empresas a realizar un proceso de ajuste intenso a las nuevas condiciones resultantes de la crisis.

Sin embargo, y al contrario que los países de nuestro entorno, que tomaron rápidamente medidas para trasladar los cambios registrados tanto a consumidores como a empresas, las autoridades económicas españolas consideraron los cambios como transitorios y aplazaron indefinidamente el momento de iniciar un ajuste activo a la crisis.

2. 1977-1984: los años de la crisis

El ajuste no se inicia hasta 1977, cuando la envergadura de los desequilibrios internos y externos que registra la economía española imposibilita dilatar por más tiempo la adopción de medidas de choque.

Como consecuencia de este hecho, se logra, transitoriamente, aminorar la intensidad de los efectos recesivos que para la industria española traía consigo la crisis energética, pero ello no se produce sin contrapartidas. En primer lugar, la intensidad del ajuste es mucho mayor que en el caso de que aquél hubiera sido realizado antes. Es evidente que la situación de fuerte dependencia energética de nuestra industria, ya señalada, la hacía muy vulnerable a la crisis; pero a ello se unieron, durante este período, otros factores y deficiencias estructurales que acabaron por profundizar aún más la crisis y los desequilibrios que habría de afrontar nuestra industria en el momento de ajuste (4).

En concreto, nos referimos a la estructura productiva, muy especializada en sectores tradicionales —como puede observarse en el cuadro n.° 2—, que resultaron ser los más sensibles a la crisis, así como a la intensificación de la competencia internacional proveniente de países recientemente industrializados y con bajos costes de mano de obra. Asimismo, y como consecuencia de esta deficiencia productiva, la estructura de nuestros intercambios con el exterior no era sólo deficitaria, sino también se encontraba poco diversificada —véase *apéndice,* tabla A-1— (5), lo que de-

CUADRO N.° 2

PARTICIPACION SECTORIAL EN EL VALOR AÑADIDO INDUSTRIAL
(Precios 1980)

Sectores	*1978*	*1984*	*Cambio 1978-1984*
Energía	10,2	16,8	+ 6,6
Minerales metálicos y siderometalurgia	6,3	5,8	− 0,5
Minerales y productos no metálicos	7,8	6,4	− 1,4
Químico	8,2	8,2	0,0
Productos metálicos	9,1	8,3	− 0,8
Maquinaria	5,3	4,4	− 0,9
Máquinas de oficina y otros	0,6	0,8	+ 0,2
Material eléctrico	6,4	6,2	− 0,2
Material de transporte	8,6	6,7	− 1,9
Alimentación	12,8	14,5	+ 1,7
Textil, vestido y calzado	10,6	8,7	− 1,9
Papel y derivados	4,9	4,8	− 0,1
Caucho y plásticos	3,6	3,4	− 0,2
Madera, caucho y otras manufacturas	5,6	5,0	− 0,6

Fuente: Encuesta Industrial.

terminaba que el desequilibrio del sector exterior fuese una continua restricción para el proceso de crecimiento. Por último, un clima social muy tenso dificultaba de forma sustancial la necesaria aceptación por parte de los agentes sociales de sus correspondientes responsabilidades en el ajuste, alentando, por el contrario, reacciones defensivas con la finalidad de mantener sus niveles respectivos de renta real.

En segundo lugar, el correspondiente período de ajuste va a coincidir con el segundo *shock* petrolífero (1979-1980), de forma que la situación de crisis industrial se va a prorrogar de forma ininterrumpida desde 1977 hasta 1984, intensificándose de forma muy significativa a partir de 1979-1980. En efecto, después de la segunda crisis energética (1979-1980), la fase recesiva que sufre la industria española es especialmente intensa, tanto en relación al período anterior como en relación a la experimentada por el resto de países de nuestro entorno, que, en general, inician la fase de recuperación de su industria a finales de 1982. Así, en el período 1981-1983, la producción industrial, descendía a una media anual del 2 por 100; a su vez, la demanda interna, medida por el consumo aparente, descendía un 2,7 por 100 (véase *apéndice,* tabla A-2). Por otra parte, la inversión industrial, medida a partir de la producción de los sectores fabricantes de bienes de equipo recogidos en la *Encuesta Industrial,* se reducía anualmente en este período a una media del 2,7 por 100. Un comportamiento tan recesivo de la industria tuvo que ir necesariamente acompañado de un proceso de destrucción de empleo, que tuvo lugar, fundamentalmente, entre 1978 y 1985, años en los que descendió a una tasa media anual del 3,2 por 100, como puede verse en el cuadro número 4.

La situación crecientemente recesiva que venía atravesando el mercado interior desde 1975 acabó por impulsar a la empresas industriales españolas a orientar su actividad de forma creciente hacia los mercados exteriores, como mecanismo para sostener sus niveles de producción (véase *apéndice,* tabla A-3). Resultado de ello fue un rápido crecimiento de las exportaciones industriales y el aumento de su participación en la producción industrial de este período. Esta expansión se produjo fundamentalmente desde los sectores de demanda media y débil, en los que la industria española, al igual que la de la CE, aparecía relativamente especializada desde el punto de vista de la exportación, como puede comprobarse en el cuadro n.° 5. Como consecuencia de este com-

CUADRO N.° 3

EVOLUCION DEL VALOR AÑADIDO REAL EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
(Tasa de variación anual)

	1978	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*
Alemania	0,5	4,3	− 0,6	− 1,0	− 1,4	1,3	2,6
Francia	2,6	2,6	0,9	− 0,6	0,5	1,4	0,6
Gran Bretaña	0,7	0,1	− 8,4	− 5,6	0,1	2,8	3,7
Italia	1,0	6,7	6,5	− 1,5	− 2,9	− 2,9	3,3
España	0,0	− 0,3	1,6	− 5,8	− 4,0	0,4	− 4,9
CE (6)	1,1	3,4	− 0,6	− 1,9	− 0,7	1,0	2,4

Fuente: Encuesta Industrial, EUROSTAT y Segura *et al.* (1989).

CUADRO N.° 4

EVOLUCION DEL EMPLEO EN LA INDUSTRIA ESPAÑOLA
(Tasa de variación anual)

	1978-1983	*1984-1985*	*1978-1985*
Sectores de demanda fuerte	− 7,0	0,0	− 5,1
Sectores de demanda media	− 2,8	− 0,5	− 2,2
Sectores de demanda débil	− 4,2	− 1,9	− 3,6
Total	− 4,1	− 1,1	− 3,2

Fuente: Encuesta Industrial, EPA y Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

portamiento, el saldo comercial exterior de productos industriales manufacturados fue mejorando en términos nominales y reales hasta el año 1985. En suma, puede afirmarse que, ante la fuerte atonía manifestada por la demanda interna durante este período, el aumento de la producción industrial registró un apreciable estímulo proveniente del sector exterior que evitó que la recesión registrada en la actividad y el empleo industriales alcanzase una intensidad aún mayor.

La importancia de este hecho radica también en los cambios de actitud y comportamiento empresarial que refleja. Las empresas industriales españolas atribuyeron, durante este período, una creciente importancia a su participación en los mercados exteriores, fundamentalmente europeos. Ello significó una mayor atención, en primer lugar, a las características y calidades de los productos, lo que orginaría una creciente especialización intraindustrial de la producción y un menor grado de sustituibilidad entre las demandas interna y externa, algo que se observaría claramente a partir de 1986, cuando la demanda interna comenzó a crecer a un ritmo elevado; y en segundo lugar, a los factores relacionados con la competitividad exterior de sus producciones, destacando entre ellos la que podría ser su principal ventaja competitiva en el mercado europeo: los costes laborales.

Esta última debe ser, sin duda, una de las razones por las que, a comienzos de la década de los años ochenta, las empresas industriales españolas acometen un intenso proceso de reducción de sus niveles de empleo y de control del ritmo de crecimiento de los costes salariales, de lo que fueron en gran medida partícipes las bandas salariales establecidas por los acuerdos marco (AMI, ANE, AI) con el objeto de desacelerar el crecimiento de los salarios brutos nominales. Por ambas vías se lograban, simultáneamente, dos efectos: prime-

CUADRO N.° 5

***RATIOS* DE COMERCIO EXTERIOR DE MANUFACTURAS**
(Precios corrientes)

	1970	*1975*	*1980*	*1983*	*1985*	*1988*
Porcentaje de la producción exportado:						
Sectores de demanda fuerte	5,0	7,2	13,8	16,1	21,8	19,5
Sectores de demanda media	7,6	7,9	10,7	13,7	15,0	13,9
Sectores de demanda débil	6,7	9,4	12,4	18,6	21,3	17,5
Total	7,3	8,6	11,7	13,6	17,9	15,8
Participación de las importaciones en el consumo aparente:						
Sectores de demanda fuerte	21,1	22,2	26,3	28,4	32,2	33,9
Sectores de demanda media	9,4	11,0	8,0	11,6	11,1	13,4
Sectores de demanda débil	6,9	7,9	8,4	7,3	9,2	11,4
Total	10,0	11,6	10,9	13,0	13,9	16,2

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

ro, que los costes laborales unitarios experimentaran un proceso de desaceleración, lo que conseguía afianzar la competitividad exterior de las empresas; y segundo, que los costes laborales unitarios reales descendieran —a partir de 1982—, permitiendo así una recuperación de su excedente bruto de explotación (6).

No obstante, conviene resaltar que todo esto no significa que la estrategia empresarial seguida fuera, prioritariamente, la de lograr una mejor adaptación a los mercados comunitarios de sus procesos productivos y de sus productos. Por el contrario, el objetivo básico de las empresas fue su saneamiento financiero, lo que implicaba la reducción del importante peso que, en el conjunto de su cuenta de resultados, tenían tanto los gastos en personal como los gastos financieros; y este objetivo fue considerado por las empresas como necesario y previo a la adaptación a los mercados europeos.

3. 1985-1989: la recuperación industrial

Antes de iniciar el análisis de la evolución del sector industrial durante este período, es importante detenernos en un factor que resultó decisivo para explicar los excelentes resultados alcanzados por la industria española durante la fase de recuperación. Nos referimos a la adhesión de España a la CE en 1986, y a la expectativa firme que sobre nuestra próxima integración en Europa tenían los agentes desde, probablemente, un año antes. La integración en la CE significaba, ante todo, un cambio sustancial en el marco de referencia habitual de las empresas industriales españolas —el mercado doméstico—, que iba a ser sustituido por el mercado internacional, y en concreto, el de los países integrados en la CE. La eliminación progresiva de aranceles y de contingentes al comercio exterior con la CE eran los instrumentos que iban a operar tal transformación.

Bien es verdad que, como se señaló anteriormente, las empresas, en los últimos años y como consecuencia de la crisis del mercado interno, estaban más orientadas al exterior, por lo que ya trabajaban con la que iba a ser, de ahora en adelante, su nueva referencia. Pero esto no era suficiente. Unicamente la sanción, a mediados de 1985, de la irreversibilidad del proceso, fue capaz de generar una modificación de tal envergadura en las expectativas empresariales (como puede comprobarse en el gráfico 3) como para que se revisaran, de forma drástica e inmediata, los planes de inversión, adelantando en lo posible el inicio de un intenso proceso de renovación y modernización de equipos productivos y de introducción de nuevas técnicas, de forma que se pudiera competir con éxito con las producciones provenientes de la CE.

En concreto, la integración en los nuevos mercados comunitarios exigía de las empresas no sólo un ajuste de costes, sino también su adaptación a las nuevas condiciones de unos mercados, por lo general, mucho más competitivos. Así, las empresas deberían de alcanzar a corto plazo una mayor especialización de sus producciones con carácter intraindustrial, lo que implicaría una especialización sectorial de la industria más alejada cada vez de las actividades tradicionales, y más volcada en sectores con futuro. Además, deberían tratar de incorporar un mayor componente tecnológico en los productos, lo que las permitiría compe-

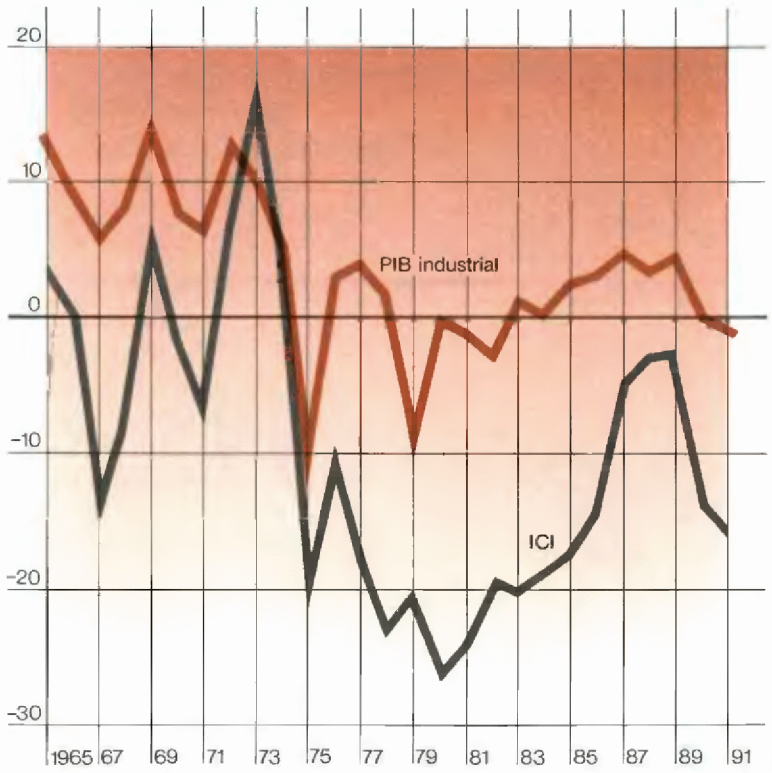
CUADRO N.° 6

EVOLUCION DE LOS COSTES LABORALES EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA 1979-1984
(Tasas de variación anuales)

	1979	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1978-1980*	*1980-1984*
Salario bruto nominal	19,4	23,4	18,8	16,2	14,5	10,9	21,3	15,0
Coste laboral por trabajador	18,5	21,0	15,5	14,7	12,7	9,4	19,7	13,0
Productividad aparente por ocupado	2,0	3,0	1,0	3,0	3,2	− 0,1	2,5	1,8
Coste laboral unitario	16,2	17,6	13,9	11,3	8,8	9,1	16,9	10,8
Deflactor del valor añadido	14,3	14,2	13,4	13,1	12,8	11,5	14,3	12,7
Coste laboral real por trabajador	3,7	6,0	1,9	1,4	− 0,1	− 1,9	—	0,3
Coste laboral unitario real	1,7	2,9	0,5	− 1,7	− 3,6	− 2,1	—	− 1,7

Fuente: Encuesta Industrial y Segura *et al.* (1989).

GRAFICO 3
EVOLUCION DEL PIB INDUSTRIAL Y EL INDICE DE CLIMA INDUSTRIAL



En este gráfico se representa la evolución del ritmo de crecimiento de la producción industrial y la del ICI. El índice de clima industrial (ICI) es un indicador de síntesis de opiniones empresariales sobre la evolución que registra la actividad industrial. Su especial sensibilidad a los cambios de tendencia le convierten en un instrumento útil de seguimiento de la coyuntura industrial. Las variables opináticas que incorpora son las expectativas de evolución de la producción a corto plazo, y la evolución actual de la cartera de pedidos y de las existencias de productos terminados. Este indicador aparece por primera vez en el *Informe Anual* del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 1988.

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

tir mejor en el diseño, en la calidad, en los servicios, y en otro tipo de factores diferentes del precio. Finalmente, las empresas no deberían sólo conformarse con afrontar la desventaja tecnológica, sino que también deberían salvar las desventajas competitivas que suponía un menor tamaño relativo, bien incrementando su tamaño medio, mediante fusiones, adquisiciones o toma de participaciones, bien recurriendo a la cooperación con otras empresas en actividades productivas, tecnológicas y/o de comercialización como mecanismos necesarios para lograr una mayor implantación en el exterior.

Para hacer frente a estos retos de adaptación, las empresas españolas se vieron obligadas a poner en marcha un ambicioso programa de inversiones que les permitiera, en una primera fase, disponer de las tecnologías adecuadas para especializarse, lograr una mayor eficiencia de sus procesos productivos e innovar en productos y calidades. En una segunda fase, estas inversiones deberían facilitar a las empresas su redimensionamiento mediante la ampliación de capacidades, la compra/venta de activos y el intercambio de éstos con otras empresas. En una tercera fase, y una vez adecuada su dimensión al tamaño y características del nuevo mercado, el objetivo de las inversiones sería lograr la implantación de nuestras empresas en los mercados exteriores, tanto con fines de comercialización de sus productos como de localización de sus nuevas instalaciones.

En consecuencia, a corto plazo, adaptarse al proceso de creciente integración obligaba a las empresas industriales a disponer de las tecnologías necesarias para realizar innovaciones en productos y procesos, así como a un amplio programa de inversiones capaz de aprovecharlas. Ello significaba recurrir a la importación de bienes de equipo y a la inversión extranjera como mecanismos de transferencia tecnológica, sobre todo en sectores de alta intensidad tecnológica, a los que se dirigía en mayor medida la demanda y donde nuestros déficit de comercio exterior resultaban más elevados. En último extremo, el desarrollo de este importante proceso inversor es una prueba de que las empresas industriales españolas valoraron po-

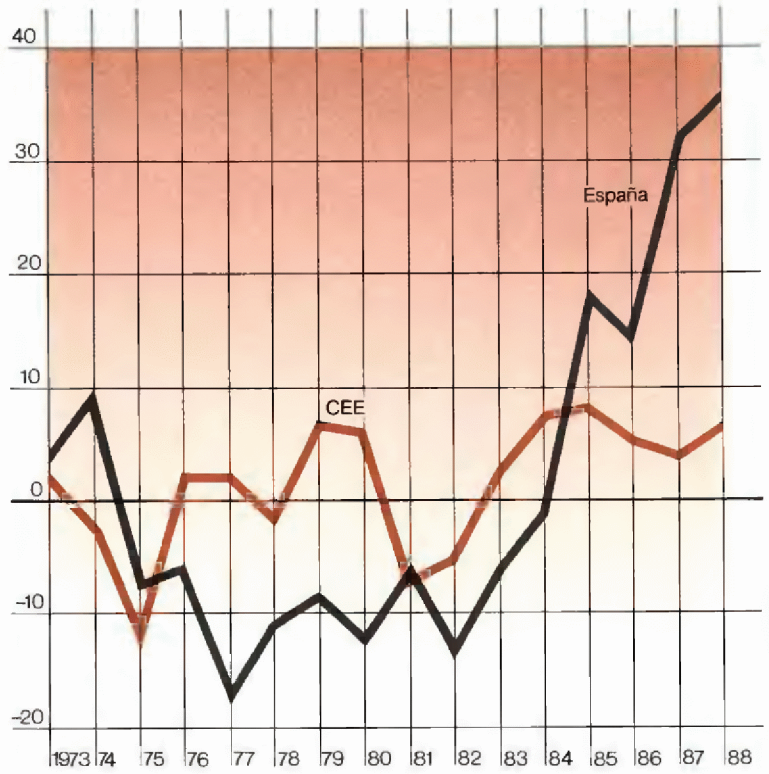
sitivamente sus posibilidades de competir en el nuevo entorno comunitario.

El fin de la dilatada e intensa fase recesiva que ha sufrido la industria española se produce en la segunda mitad del año 1985. La demanda del sector industrial en ese año, medida por los indicadores de cartera de pedidos y de *stocks* de productos terminados de la *Encuesta de Coyuntura Industrial* del MICYT, registró un marcado cambio en su trayectoria. El avance se produjo, fundamentalmente, por el impulso de la cartera de pedidos de bienes de inversión y de consumo del mercado interior, al contrario de lo ocurrido en 1984, cuando el empuje de la demanda provino del dinamismo de la cartera de pedidos extranjeros (7).

Como viene siendo frecuente en la industria española, el renglón a destacar a la hora de explicar un cambio tan importante como el esbozado es la inversión industrial en el sector de las manufacturas, que en 1985 registró un incremento del 18,5 por 100 (la inversión industrial agregada en este año todavía disminuyó casi un 2 por 100, debido al fuerte descenso del ritmo inversor en el sector energético). La formación bruta de capital fijo en el conjunto de la economía creció en este año un 5,5 por 100, siendo su componente más dinámico la inversión en bienes de equipo, que creció por encima del 10 por 100.

Los factores explicativos de este drástico cambio en el comportamiento de la inversión industrial pueden haber sido muy diversos: la recuperación de los excedentes empresariales, cuya participación en el PIB se había ido incrementando desde 1981 como consecuencia del proceso de destrucción de empleo y contención en el crecimiento de los salarios (8); el avance en los procesos de amortización de deudas y saneamiento financiero emprendidos por la mayor parte de las empresas a comienzos de los años ochenta (9); los beneficios fiscales derivados de la posibilidad de amortización inmediata de los equipos adquiridos en 1985 y 1986 (10); y, por último, y no menos importante, la expectativa cierta de una próxima integración en la CE (11). El año 1985 representa, en suma, el fin de la etapa recesiva y el inicio de la fase de recuperación de la industria española. En los años inmediatamente posteriores, esta recuperación alcanzará cotas muy superiores a las registradas en el resto de los principales países europeos, y el sector industrial

GRAFICO 4
FBCF EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
Tasas anuales de variación



El gráfico permite observar la virulencia con que la crisis de la industria manufacturera de 1975 a 1984 repercutió en la inversión, así como el cambio drástico en su tendencia que se produce a partir de 1985. Paralelamente, puede observarse la menor intensidad con que la inversión en la industria manufacturera comunitaria reflejó tanto la etapa de crisis como la etapa de recuperación.

Fuente: González Romero y Myro (1989).

CUADRO N.° 7

EVOLUCION DEL CONSUMO APARENTE, EXPORTACION, IMPORTACION, SALDO DE COMERCIO EXTERIOR, PRODUCCION, EMPLEO Y PRECIOS

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Consumo aparente (Tasa de variación real anual)							
Energía	—	− 4,9	1,7	− 2,6	9,1	2,9	
Extractivas no energéticas	—	− 18,7	− 11,6			− 15,9	
Industria manufacturera	—	9,3	9,9	6,6	6,2	0,6	
TOTAL industria	—	4,1	7,1	5,1	6,6	0,9	
Exportaciones (Tasa de variación anual)							
Energía	14,5	− 37,6	10,4	− 15,7	17,1	10,9	0,2
Extractivas no energéticas	6,8	− 12,8	14,5	29,3	15,9	− 8,5	5,5
Industria manufacturera	9,8	− 6,1	8,8	10,1	12,1	10,8	11,1
TOTAL industria	10,3	− 9,4	9,0	9,1	12,4	10,5	10,4
Importaciones (Tasa de variación anual)							
Energía	3,8	− 48,6	5,6	− 19,1	25,6	6,2	− 0,6
Extractivas no energéticas	12,0	− 32,0	− 4,3	29,9	13,7	− 15,6	− 7,9
Industria manufacturera	16,2	31,9	30,3	25,3	20,0	7,4	8,7
TOTAL industria	10,7	− 3,8	23,7	17,3	20,5	6,6	7,1
Saldo de comercio exterior (Miles de millones de pesetas)							
Energía	− 1.423,7	− 689,9	− 717,2	− 571,3	− 736,8	− 770,3	− 763,0
Extractivas no energéticas	− 203,1	− 130,5	− 118,5	− 154,2	− 174,1	− 142,9	− 124,4
Industria manufacturera	839,6	− 147,8	− 858,2	− 1.561,1	− 2.169,9	− 2.190,6	− 2.269,6
TOTAL industria	− 787,2	− 968,3	− 1.693,9	− 2.286,5	− 3.080,8	− 3.103,8	− 3.157,0
Producción (Tasa de variación real anual. Base 1972)							
Energía	—	0,7	0,2	1,5	6,0	2,1	
Extractivas no energéticas	—	− 7,5	− 24,2	5,5	2,2	− 18,2	
Industria manufacturera	—	3,3	6,0	4,1	4,7	0,4	
TOTAL industria	—	3,1	4,6	3,0	4,5	0,0	
Población (Tasa de variación anual)							
Energía	0,3	− 3,7	− 6,7	2,1	2,8	1,9	
Extractivas no energéticas	− 3,4	0,3	− 9,5	7,7	− 10,5	10,8	
Industria manufacturera	− 10,4	2,0	5,3	2,0	3,6	2,7	
TOTAL industria	− 3,4	1,6	4,4	2,1	3,4	2,8	
Precios industriales (Tasa de variación anual)							
Energía	8,8	− 11,0	− 7,0	0,5	2,9	5,5	
Extractivas no energéticas	9,7	1,6	1,9	3,6	7,3	1,8	
Industria manufacturera	7,9	3,1	0,8	3,5	4,5	1,7	
TOTAL industria	8,1	0,9	0,8	3,0	4,2	2,2	
Ganancia media mensual (Tasa de variación anual)							
Energía	11,1	10,7	6,6	5,3	12,1	6,0	
Extractivas no energéticas	11,6	15,4	5,6	6,4	3,6	9,6	
Industria manufacturera	10,7	11,2	9,2	6,2	5,9	8,4	
TOTAL industria	10,7	11,4	8,7	6,2	5,3	8,2	
Productividad aparente del trabajo (Tasa de variación anual)							
Energía	—	12,5	7,3	− 1,4	3,9	1,7	
Extractivas no energéticas	—	− 2,8	− 2,8	1,3	2,3	− 21,7	
Industria manufacturera	—	1,2	0,9	1,6	0,6	− 2,0	
TOTAL industria	—	1,8	− 0,1	1,1	1,2	− 1,5	
Grado de utilización de la capacidad productiva							
TOTAL industria	78	78,7	78,0	79,7	80,9	79,5	77,0

desempeñará así un papel de primer orden en la recuperación registrada por el conjunto de la economía española durante este período.

La recuperación de la industria española se produce sobre la base de una notable expansión de su mercado interior, como puede observarse en el cuadro número 7. El ritmo de crecimiento de la demanda interna dirigida al conjunto de la industria, medido a través de las tasas anuales de variación del consumo aparente, experimentó, durante el período 1985-1987, una aceleración continuada. Este crecimiento fue particularmente intenso en el sector manufacturero durante 1986, año en el que el consumo aparente creció en un 9,3 por 100, si bien su cota máxima se alcanzó un año después, en 1987, cuando el consumo aparente aumentó un 10,9 por 100. El elevado dinamismo que caracterizó en esos años a la demanda industrial iba dirigido a las manufacturas, ya que la demanda interior de energía, por el contrario, creció durante todo este período a ritmo muy lento, y únicamente aceleraría su crecimiento al final de la etapa de recuperación, en 1989.

El proceso de desaceleración de la demanda interna de manufacturas se produce en los últimos meses de 1987, acentuándose a lo largo de 1988, año en que la tasa de variación anual del consumo aparente de productos manufacturados descendió hasta el 6,6 por 100. Las razones de esta desaceleración son, en parte, de carácter cíclico, pues no se produjeron cambios relevantes en factores que puedan explicar, por sí mismos, la variación registrada en el comportamiento de la demanda.

En directa relación con el comportamiento observado por la demanda industrial, la producción de este sector ha registrado un rápido crecimiento en estos años, lo que contrasta con el práctico estancamiento de los años anteriores, y constituye el reflejo del fin de la larga crisis industrial por la que había atravesado nuestro país. El crecimiento registrado en el PIB habría sido aún mayor si el notable crecimiento de la demanda interna dirigida a la industria no hubiera encontrado una competencia creciente de las importaciones industriales, consecuencia tanto del desarme arancelario frente a la CE como de la apreciación real de la peseta frente al resto del mundo, lo que se reflejó en un drástico deterioro del saldo de la balanza comercial de productos industriales, como se analizará más adelante.

Finalmente, por lo que respecta a los precios, el período se ha caracterizado por una tendencia a la desaceleración de su crecimiento hasta 1988. El relativamente bajo grado de utilización de la capacidad productiva tras el período de crisis permitía una flexibilidad de la oferta capaz de satisfacer la fuerte presión de la demanda interna. A partir de 1988, y a pesar del proceso inversor llevado a cabo en años anteriores para ampliar capacidades (12), el fuerte crecimiento de la demanda interna, así como los problemas de competitividad en ciertos sectores, que obligaban a protegerlos de la competencia exterior, se acabó manifestando en tensiones de oferta y aceleración de los precios. Sin embargo, en 1990 y 1991 estas tensiones inflacionistas parecen haberse contenido como consecuencia tanto de la política de enfriamiento puesta en marcha por las autoridades como de la creciente presión de la competencia europea sobre sectores cada vez más abiertos.

La variable fundamental que explica la recuperación observada en la demanda interna de productos industriales es la FBCF en la industria. En concreto, en 1985, la FBCF en la industria manufacturera comenzó a crecer a tasas reales positivas muy elevadas, iniciando así un cambio de tendencia con respecto a su comportamiento a lo largo de la década anterior, período en el que las tasas de crecimiento en términos reales fueron negativas. La magnitud de este cambio cobra aún mayor relieve si se le compara con el registrado, con cierta antelación, en el resto de los países comunitarios. Esta recuperación de la inversión no afectó al total de la industria hasta 1986, como consecuencia de que las empresas del sector energético continuaron reduciendo sus inversiones en 1985 de forma notable. En suma, y como fruto de los espectaculares incrementos registrados por la inversión en la industria manufacturera, puede afirmarse que esta rama industrial fue la gran protagonista de la etapa de recuperación. Rasgo singular de toda la fase de recuperación es la continuada mejora de las expectativas empresariales, que habían alcanzado sus mínimos históricos en 1979-1984, y que a partir de 1985 mostraron un perfil en su evolución temporal apreciablemente alcista.

Como en el caso de la FBCF, debe destacarse también el cambio registrado en el empleo a partir de 1986, primer año en el que se produce un crecimiento en la ocupación industrial, que se aceleró en 1987 y se desaceleró en los años siguientes. No obstante, el resultado medio anual para el período 1986-1990 es un 2,8 por 100 de crecimiento del empleo,

CUADRO N.° 8

EVOLUCION DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO EN LAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS DE PAISES DE LA OCDE, 1984-1988

(Tasas de variación anuales en términos reales)

	1984	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*
España	− 1,2	18,5	13,8	31,0	35,6
Estados Unidos	18,9	8,7	− 5,0	3,2	8,5
Japón	17,3	14,3	6,2	5,2	5,9
Alemania	− 1,1	17,9	10,7	5,7	0,9
Francia	12,7	6,7	4,4	4,2	5,7
Reino Unido	14,7	3,6	− 7,5	20,5	11,9
Italia	− 1,2	13,9	7,0	11,3	6,0

Fuente: OCDE, y González Romero y Myro (1989).

cifra elocuente sobre los favorables efectos que la recuperación de la actividad industrial ha tenido sobre aquél. Cifra más notable aún si se compara con el proceso de crecimiento de la ocupación que ha caracterizado al resto de los países comunitarios, los cuales, considerados conjuntamente, y exceptuando el año 1990, no llegaron en ningún año del período referido a superar el punto porcentual.

Resulta difícil, sin embargo, en todos estos años, encontrar una relación clara entre la evolución de la producción y la del empleo, sobre todo en 1990, año en que el estancamiento de la producción se ve acompañado por un crecimiento muy notable del empleo, de un 2,8 por 100. En general, diversos factores pueden estar en el origen de este dispar comportamiento. Así, por ejemplo, en sectores con baja utilización de la capacidad productiva, la producción puede crecer sin necesidad aparente de mayor empleo; de forma similar, los sectores sujetos a intensos procesos de reconversión pueden incrementar su producción incluso simultáneamente a reducciones de plantilla. Por otra parte, las variaciones registradas en la inversión y el empleo pueden trasladarse con ciertos retrasos a la producción, bien porque la adaptación de la mano de obra a los nuevos equipos no suele producirse de forma rápida, bien porque las inversiones, aun teniendo por objetivo la ampliación de capacidades, son ahorradoras de trabajo, por lo que la demanda de este factor no se ve beneficiada por ellas a corto plazo.

4. 1989: el fin del ciclo expansivo

La importancia de examinar el año 1989 separadamente radica en que éste es el año final del ciclo expansivo de la industria española. Ya en 1988, la fase de recuperación que venía registrando la economía española se vio acompañada del rebrote del desequilibrio exterior y de las tensiones inflacionistas.

El objetivo económico del gobierno de alcanzar una mayor convergencia con Europa, junto con la posibilidad de que la continuidad expansiva de la demanda interna pudiera profundizar estos desequilibrios y dar al traste con el proceso de crecimiento económico, decidió a las autoridades, al inicio del segundo semestre de 1989, a la adopción de un conjunto de medidas de enfriamiento de la economía, cuyo objetivo era reducir el gasto nominal y mantener el proceso de recuperación. Ello condujo a una desaceleración tan lenta y paulatina que 1989 continuó siendo un año de notable crecimiento de la demanda interna, la producción industrial y el empleo. Sin embargo, el sustancial crecimiento de la FBCF en los años anteriores, y el mayor grado de utilización de la capacidad productiva, que en 1989 llega a alcanzar el 80,9 por 100, no fueron suficientes para satisfacer la creciente presión de la demanda, lo que acabó provocando mayores tensiones inflacionistas y, sobre todo, un acentuado desequilibrio comercial.

La industria se benefició también en este año del proceso de expansión. El consumo aparente creció a tasas superiores a las de 1988, pero esto fue debido al crecimiento del sector energético. La demanda interna en las industrias manufactureras se desaceleró ligeramente, aun cuando

la tasa continuó siendo muy elevada, y la producción industrial aceleró su crecimiento, alcanzando un dinamismo similar al registrado en 1987. Esta evolución de la actividad productiva fue acompañada de un notable crecimiento del empleo, aunque a tasa inferior a la de 1987.

Los resultados registrados por la demanda interna y la producción hicieron que el recrudecimiento de los principales desequilibrios de la economía en 1989 sólo se manifestara de forma moderada en la industria. Los precios industriales se aceleraron ligeramente y el déficit del comercio exterior de manufacturas se desaceleró apreciablemente. Este comportamiento del sector exterior no tuvo, sin embargo, su origen en una mayor orientación de la producción manufacturera hacia el exterior, sino, por el contrario, en un creciente proceso de sustitución de importaciones por producción interior, con la consiguiente desaceleración en el crecimiento de las importaciones, que, posiblemente, incluso se redujeron en términos reales.

5. 1990-1991: la atonía de la demanda

Los años más recientes se han caracterizado por el fin de la fase de crecimiento de la producción industrial y del empleo, y por el inicio de una etapa de estancamiento. Este resultado ha sido consecuencia tanto de la debilidad mostrada en estos años por la demanda interior de productos industriales como de la atonía de la economía internacional desde el inicio de la crisis del Golfo. En concreto, la ligera mejoría registrada en el comercio exterior de productos industriales durante este período ha resultado insuficiente para compensar la fuerte desaceleración de la demanda interior.

Para el conjunto de la economía, se observa que el ritmo de crecimiento de la demanda interna durante los años 1990 y 1991 ha respondido positivamente a las medidas de enfriamiento, de carácter monetario, adoptadas entre agosto de 1989 y julio de 1990. A ello se ha unido la desaceleración del crecimiento que vienen registrando los principales países industriales, con la excepción de Alemania, cuyo inicio puede fecharse poco antes del comienzo de la crisis del Golfo. Finalmente, no debe de olvidarse que, en este contexto, la propia crisis del Golfo ha determinado un acusado deterioro en las expectativas empresariales y en el clima de confianza en que se venía desenvolviendo la actividad económica española e internacional, posponiéndose el comienzo del esperado proceso de recuperación de la economía mundial.

En estos dos años, el sector industrial ha reflejado con elevada sensibilidad la evolución cíclica del conjunto de la economía. En efecto, junto a la considerable desaceleración registrada en la demanda interior industrial, el ritmo de crecimiento de la producción industrial ha experimentado también una brusca desaceleración. Así, el consumo aparente de productos industriales, después de crecer un 6,2 por 100 en 1989, lo hizo en 1990 sólo al 0,6 por 100. La producción, por su parte, ha registrado también en estos años una fuerte desaceleración en su tasa de crecimiento: mientras que en 1989 las tasas de variación anual de la producción industrial y de manufacturas eran, respectivamente, de 4,5 y 4,7 por 100, en 1990 estas producciones se estancan, creciendo únicamente la industria manufacturera un 0,4 por 100. Por lo que respecta a 1991, el índice de producción industrial (IPI) ha registrado un crecimiento negativo del 1,1 por 100 en relación al año anterior. Fiel reflejo de esta evolución es el comportamiento del grado de utilización de la capacidad productiva, el cual, desde un máximo del 80,9 por 100 en 1989, ha descendido hasta el 77,0 por 100 en 1991.

En este período, resulta especialmente interesante el examen del empleo industrial. En concreto, y durante el año 1990, cabe destacar su buen comportamiento en relación con el resto de las variables examinadas, y en particular con la producción. No obstante, en 1991, como era de esperar, la desaceleración de la actividad industrial ha acabado por afectar negativamente a su evolución. La información disponible registra un crecimiento de esta variable, en 1990, de un 2,8 por 100, tasa inferior en sólo seis décimas a la registrada en 1989, año en que finaliza el período de crecimiento de la actividad industrial. Sin embargo, en los nueve primeros meses de 1991 el empleo industrial se ha reducido en un 3 por 100, lo que significa la pérdida de 90.400 empleos.

Una vez más, la variable fundamental para explicar este cambio en la tendencia cíclica de la industria española es la variación registrada en el comportamiento de la inversión. Si la intensidad del esfuerzo inversor llevado a cabo por las empresas industriales había sido el factor decisivo del proceso de crecimiento de la actividad industrial y del empleo durante el período 1986-1989, en 1990 el ritmo inversor cambia de signo. En el sector de bienes de equipo, la producción descendió

un 4,2 por 100 en 1990 y un 10,3 por 100 en 1991, lo que es resultado de una acentuada desaceleración en el ritmo inversor. La producción de bienes intermedios, por su parte, desciende un 0,8 por 100 en 1990 y un 1,1 por 100 en 1991. Sólo la producción de bienes de consumo mantiene un apreciable vigor, creciendo un 2,6 por 100 en 1990 y un 1,8 por 100 en 1991.

Los únicos factores favorables en la evolución reciente del sector industrial han sido el comportamiento registrado por los precios industriales y el del comercio exterior. Los primeros desaceleraron su crecimiento durante 1990, incrementándose en ese año en un 2,2 por 100, cuando en 1989 habían crecido un 4,2 por 100. En los once primeros meses de 1991, los precios industriales han crecido aún menos que en 1990 (un 1,7 por 100), lo que además representa una tasa de crecimiento inferior en ocho décimas a la registrada para el conjunto de países comunitarios. Este último resultado es importante, pues contribuye a atenuar el impacto negativo que sobre la competitividad en los mercados europeos tiene la posición de firmeza de la peseta.

Por lo que se refiere al sector exterior, la contribución del saldo de comercio exterior al crecimiento de la producción industrial y manufacturera fue, en 1990, prácticamente nula, rompiendo así la tendencia que se venía registrando durante el período 1987-1989, en el que la contribución de este componente de la demanda al crecimiento de la producción fue sustancialmente negativa.

El resultado comentado es consecuencia del mejor comportamiento exportador y, sobre todo, de la desaceleración de las importaciones a lo largo de estos tres últimos años. Así, las exportaciones de productos industriales manufacturados, en pesetas corrientes, han mantenido un apreciable vigor en su ritmo de crecimiento: un 12,1 por 100 en 1989, un 10,8 en 1990, y un 11,1 por 100 en 1991. Por su parte, las importaciones de productos industriales manufacturados, en pesetas corrientes, que en 1989 crecieron al 20,0 por 100, en 1990 lo hicieron al 6,3 por 100, y en 1991 el incremento de esta variable se ha situado en el 8,7 por 100.

III. ANALISIS SECTORIAL DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA

1. El proceso de reconversión

Como se ha señalado, a comienzos de los años setenta la industria española se encontraba fuertemente especializada en los sectores denominados tradicionales, tales como las industrias metálicas básicas, la construcción naval, el material de transporte, los productos minerales no metálicos y otras industrias similares. La fuerte dependencia energética de la mayor parte de estas actividades, los desplazamientos de demanda en detrimento de estos sectores y la pérdida de la ventaja competitiva más importante de que disponían —como consecuencia de la aceleración en el crecimiento de los costes del factor trabajo y de la aparición en los mercados internacionales de los países recién industrializados— son, todos ellos, factores que, en el curso de los años setenta, acaban por situar a muchas empresas en una posición muy difícil. Con el inicio de la década de los ochenta, y al amparo de un clima social de mayor diálogo, se produce una cierta flexibilización en la legislación laboral, pudiendo las empresas realizar ajustes laborales y adecuar sus plantillas, y diseñándose los primeros planes de reconversión.

El objetivo de estos planes era recuperar la competitividad, tanto nacional como internacional, de una serie de sectores industriales que, por las circunstancias mencionadas, se encontraban especialmente afectados por la crisis industrial, hasta el punto de que, sin la ayuda pública, se consideraba en peligro la viabilidad de muchas de sus empresas. Esto implicaba reequilibrar las cuentas de resultados mediante la reducción de costes, tanto laborales como financieros, para lo que era preciso proceder a la reducción de las capacidades productivas y de las plantillas, a la modernización mediante inversiones, y al saneamiento financiero; y ello debería realizarse de tal forma que el proceso de reconversión garantizase, a medio y largo plazo, la viabilidad de estas empresas en condiciones de competitividad y autonomía financiera.

Si bien los primeros compromisos de estos planes se inician en los años 1980-1981, el instrumento legal del proceso no se encuentra disponible hasta 1984, con la Ley 27/1984 de Reconversión y Reindustrialización. Nueve son los sectores o grupos de empresas que pueden acogerse al marco reconversor definido por dicha ley: siderurgia integral, aceros especiales, grandes astilleros, pequeños y medianos astilleros, electrodomésticos de línea blanca, textil, fertilizantes, grupo ERT, y grupo ITT-España.

El conjunto de actividades afectadas por los planes de reconversión disponía de una plantilla

inicial superior a 280.000 trabajadores; de esta plantilla, los planes de reconversión preveían una reducción superior a 90.000, junto con unas inversiones para el período 1982-1988 de más de 650.000 millones de pesetas —véase *apéndice,* tabla A-5— (13). Asimismo, y para el reforzamiento financiero, sobre todo con la finalidad de incrementar los fondos propios, se concedían cuantiosas ayudas públicas en forma de subvenciones, créditos, avales, y aportaciones de capital del INI a sus empresas, ayudas que, en conjunto, llegaron a superar el billón de pesetas (véase *apéndice,* tabla A-6) (14).

En materia de adecuación de plantillas, dicho ajuste presentaba una elevada concentración sectorial, ya que la siderurgia integral (22,5 por 100), la construcción naval (21,5 por 100), los electrodomésticos de línea blanca (14,1 por 100) y el textil (11,2 por 100) representaban casi las tres cuartas partes del total. A finales de 1985, el proceso de adecuación de plantillas presentaba ya un alto grado de realización, al haberse producido casi el 80 por 100 de las bajas previstas desde la fecha de inicio de los planes hasta la de su finalización. Con el fin de amortiguar el coste social que representaban los excedentes laborales, la citada ley preveía una financiación pública del coste de estos ajustes a través de los fondos de promoción de empleo, así como de actuaciones reindustrializadoras mediante el mecanismo de las zonas de urgente reindustrialización (ZUR), posteriormente denominadas zonas industrializadas en declive, que tratarían de recolocar los excedentes laborales y regenerar el tejido industrial en las zonas especialmente afectadas por procesos de reconversión.

Como consecuencia de esta fase de ajuste de plantillas y de saneamiento financiero, las empresas acogidas a los planes de reconversión registraron una sustancial mejora de sus resultados económicos y de parámetros tales como costes financieros/ventas, costes de personal/ventas, productividad y *cash-flow* (15). Las principales desviaciones registradas entre los planes y las realizaciones respondieron a la evolución de los mercados, lo que afectó a la cifra de ventas prevista en algunos de los planes sectoriales, haciendo necesaria, en algunos casos, la adopción de medidas adicionales a lo largo del período.

No obstante el esfuerzo realizado, se constata que la situación competitiva actual de algunos sectores y empresas anteriormente sometidos a procesos de reconversión es bastante problemática, volviéndose a presentar cuentas de resultados notablemente desequilibradas. Este es el caso de la siderurgia integral y de los sectores de construcción naval, textil y fertilizantes. La situación recesiva de sus mercados y/o la baja productividad del trabajo, en relación a la media de la CE, plantean la urgente necesidad bien de nuevas reconversiones, bien de ajustes adicionales en las plantillas.

Como consecuencia de este proceso reconversor, la estructura de la producción industrial en España ha cambiado apreciablemente entre 1980 y 1986. Los sectores denominados de demanda débil han perdido peso (4,7 puntos porcentuales) en favor de los sectores de demanda media (que ganaron 3,0 puntos porcentuales) y de demanda fuerte (que incrementaron su participación en 1,7 puntos) (16). Es evidente, sin embargo, que a esta reasignación de la cuota de producción intersectorial no es ajeno el comportamiento de la demanda y, en concreto, los fuertes crecimientos registrados por el consumo aparente en los sectores de automóviles (demanda media) y químico (demanda fuerte). Todo ello indica una clara reorientación de la actividad productiva de la industria española hacia los sectores de demanda media y fuerte, aun cuando los sectores de demanda débil continúan teniendo un notable peso dentro de la estructura productiva. En particular, la participación de estos sectores en la producción industrial española supera todavía en más de cinco puntos porcentuales la participación media comunitaria.

2. La industria después del proceso de reconversión

La recuperación de la actividad industrial se produce, de forma prácticamente generalizada, en todos los sectores a partir de 1986, y de forma más intensa en los sectores de demanda fuerte —aeronaves, maquinaria y material eléctrico, material electrónico e instrumentos de precisión—, cuyo ritmo de crecimiento en algunos años llegó a superar el 20 por 100 (17).

Los sectores de demanda media, por su parte, también incrementaron su actividad productiva a buen ritmo en estos años, destacando el sector de automóviles y con la única excepción del sector de material ferroviario, si bien algunos de estos sectores, en años concretos, registraron tasas bajas de crecimiento de su producción. Finalmente, los sectores de demanda débil también lograron alcanzar ritmos apreciables de crecimiento en su nivel de ac-

tividad, aunque algunos de ellos continuaron sufriendo la debilidad del mercado y/o el necesario período de asimilación de las medidas de ajuste. Entre estos últimos sectores, cabe destacar los de siderurgia, fibras textiles, cuero, y calzado y vestido.

Por lo que se refiere a la evolución de la demanda industrial en los años de crecimiento, debe destacarse, en primer lugar, su papel especialmente dinámico durante todo el período; sobre todo en los sectores de demanda fuerte y media. En los sectores de demanda débil, este crecimiento es mucho menos intenso, aunque se dan algunas excepciones, tales como productos metálicos, productos minerales no metálicos, construcción naval, y madera y corcho.

En la comparación sectorial de las cifras de crecimiento registradas en la producción y en el consumo aparente de la industria española, se observa de forma inmediata la aparición de fuertes desequilibrios, ya que el conjunto de la industria ha registrado una apreciable diferencia entre los ritmos de crecimiento de la demanda interior y de la producción, en favor de la primera. La presencia de estos desequilibrios no ha generado aumentos de los precios industriales, ya que la mayor apertura de los mercados a la competencia ha permitido corregir desequilibrios mediante el recurso a las importaciones, las cuales, fundamentalmente en el sector manufacturero, han crecido a ritmos muy elevados durante estos años. El efecto consiguiente de esta política de apertura comercial ha sido, por tanto, un notable deterioro del saldo de comercio exterior de productos industriales manufacturados, que, después de convertirse en negativo en 1986 por un valor de 147.000 millones de pesetas, ha crecido durante los años siguientes del período 1987-1989 a tasas del 480, 82 y 39 por 100, respectivamente, llegando a alcanzar en 1989 el valor *record* de 2,17 billones de pesetas. Cabe destacar, finalmente, cómo en el año 1990 se ha logrado contener el crecimiento de este importante desequilibrio industrial, incrementándose el citado déficit en tan sólo un 1 por 100, y logrando que, por primera vez en los últimos años, la contribución del saldo de comercio exterior al crecimiento de la producción fuese nula, haciendo de esta forma coincidir el crecimiento del consumo aparente y el de la producción.

Por otra parte, la existencia de un creciente desequilibrio en nuestro comercio exterior de productos industriales, en un contexto en el que el fuerte crecimiento de la demanda interior era el principal factor dinamizador de la actividad productiva, pone de manifiesto bien la aparente incapacidad de nuestro aparato productivo para responder y satisfacer la mayor presión de la demanda, bien la creciente competencia proveniente del exterior como consecuencia del reciente desarme arancelario y de los problemas de competitividad.

El examen de la evolución del comercio exterior durante este período de recuperación resulta ilustrativo de los últimos comentarios apuntados. En relación con las importaciones de productos manufacturados, cabe destacar que si bien en las tres agrupaciones sectoriales de demanda se ha registrado un crecimiento muy importante de las importaciones, es en los sectores de demanda media y débil, además de en el sector de material electrónico, en los que se registra un crecimiento más intenso de la importación, siendo en algunos de estos sectores donde se observan diferencias más acusadas entre los ritmos de crecimiento del consumo aparente y de la producción. Entre estos sectores, cabe destacar los de automóviles, fibras textiles, material de transporte, textil, cuero y caucho.

Para algunos de estos sectores (fibras, textil, caucho y fertilizantes), la situación de desequilibrio exterior y de crecimiento elevado de las importaciones refleja problemas de falta de competitividad. Por el contrario, para otros sectores, esta situación no refleja sino el creciente proceso de especialización seguido en estos últimos años por nuestra industria, con lo que ello supone en términos de segmentación de la demanda que satisfacen, que se refleja en un crecimiento importante del comercio intraindustrial y en un crecimiento simultáneo de las ventas al exterior por parte de estos sectores.

Por lo que respecta a la evolución de las exportaciones, el hecho a destacar es su escaso crecimiento a lo largo del período en relación con el registrado por las importaciones, si bien se han ido acelerando durante el período. Por agrupaciones, cabe destacar que los sectores que más han incrementado sus ventas al exterior, en pesetas corrientes, han sido los de demanda media, aunque también algunos sectores de demanda fuerte y débil contribuyeron de forma apreciable a este comportamiento.

En el análisis de la evolución de esta variable, no debe olvidarse el fuerte condicionante que ha representado el elevado dinamismo registrado por la demanda interior, que ha podido determinar que muchas empresas reorientasen su estrategia de co-

mercialización en el sentido de limitar sus ventas en el exterior en favor de atender mejor la creciente presión de su mercado tradicional, el mercado interior.

IV. LA EVOLUCION DE LA COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL

1. Posición competitiva en el momento de la adhesión a la CE y su evolución posterior: los datos

¿Cuál era, en suma, la posición en cuanto a competitividad de la industria española en el momento de su adhesión a la CE? Una reciente investigación (18) sobre los 40 llamados sectores sensibles permite sintetizarla en pocas palabras. Los mejores resultados corresponden a actividades intensivas en trabajo, con poco contenido tecnológico, escasas posibilidades de desarrollar economías de escala y alcance, y que son, en su inmensa mayoría, de demanda débil. La enumeración de algunas de las 40 actividades según el grado de competitividad española en relación con la CE es significativa. Competitividad débil en las industrias metálicas básicas, farmacia, todo tipo de maquinaria, telecomunicaciones, equipos aeroespaciales y médicos, máquinas herramientas, alimentos elaborados y equipos de transporte; competitividad media en construcción naval, chocolate, joyería y alfombras; competitividad alta en automóviles, vinos y espumosos, confección, industrias de lana y algodón, cerámica y calzado.

Entre 1986 y 1990, la industria española experimenta una pérdida de competitividad agregada en comparación con los países de la OCDE, sea cual sea el indicador utilizado: costes unitarios del trabajo, precios o grado de abastecimiento de los mercados. Una parte de la pérdida proviene del proceso de apreciación de la peseta registrado en el subperíodo 1988-1990, que se sitúa en torno al 11 por 100. A esto hay que añadir:

a) Si estamos interesados en el indicador de costes comparativos, un crecimiento de los costes unitarios del trabajo del 14 por 100, lo que sitúa el deterioro conjunto del indicador en un 27 por 100, deterioro que se va acelerando a lo largo del quinquenio.

b) Si deseamos un indicador de precios de producción, un crecimiento de 4 puntos porcentuales, lo que sitúa el deterioro de la competitividad medida por los precios en torno al 16 por 100 para el conjunto del período. Si se utilizan precios de exportación, la pérdida de competitividad es inferior.

c) Si consideramos más conveniente medir la competitividad por la vía de las exportaciones industriales, éstas fueron expansivas, con un significativo efecto de desviación, ya que mejoraron las cuotas de mercado en la CE y empeoraron en el resto del mundo. Sin embargo, la participación de la producción interna en el consumo aparente se redujo en más de 9 puntos porcentuales durante el período, y el saldo comercial empeoró drásticamente, como ya se ha analizado.

En consecuencia, e incluso omitiendo el factor de apreciación de la peseta, la industria manufacturera española ha perdido, de forma continuada, competitividad relativa desde su adhesión a la CE, y ello pese al fuerte ritmo de crecimiento económico experimentado por la economía y la industria españolas. Esta pérdida se ha debido, esencialmente, al comportamiento expansivo de los costes laborales unitarios, que han alejado la diferencia entre salarios reales y productividad de la media de los países de la OCDE.

Por su parte, los precios se han comportado de forma mucho más moderada, pero la diferencia entre la evolución de los precios de producción y los de exportación demuestra el carácter disciplinador de la competencia internacional en el ejercicio de poder de mercado: coincidiendo con el período de más fuerte apreciación de la peseta, el índice de valor unitario de las exportaciones creció 1,5 puntos anuales menos, el índice de precios industriales 0,8 puntos menos y el índice de precios al consumo 2 puntos más que las respectivas medias de los índices de la OCDE.

2. Los aspectos centrales de la política de competitividad

Los datos comentados permiten identificar tres aspectos centrales de una política global de competitividad de la industria española (19). En primer lugar, el grado de sobrevaloración del tipo de cambio en términos de factores reales. En segundo lugar, la evolución de los salarios y la productividad. Por último, el poder de mercado en los bienes y servicios que constituyen *inputs* intermedios para la producción industrial y se encuentran protegidos de la competencia. Lo primero tiene que ver con la política de demanda, aunque existen dudas razonables de que una hipotética devaluación de la peseta

tuviera efectos duraderos sobre la competitividad. Sin embargo, si la sobrevaluación es cierta en función de factores reales —y no sólo monetarios—, es más probable que dichos efectos pudieran ser duraderos. La protección de ciertos servicios de la competencia internacional también tiene que ver con medidas de política económica. Pero el comportamiento de los salarios y de la productividad del trabajo depende de los agentes sociales, y en este terreno poco pueden hacer las autoridades, salvo mejorar algunos aspectos del diseño institucional del mercado de trabajo y del tipo de incentivos incorporados a los contratos laborales.

Desde una perspectiva más desagregada, lo primero que se comprueba es la existencia de un grado de correlación menor del esperado *a priori* entre el comportamiento de los costes y el de los precios de los productos industriales; y también una relación sólo moderada entre comportamiento de costes-precios y capacidad exportadora. Ambas observaciones señalan la importancia de los factores de competitividad distintos de los precios en el moderno comercio internacional.

En segundo lugar, la mejora —ya mencionada— de las cuotas de mercado españolas en los países de la CE conduce a un optimismo sólo moderado, no tanto por ir acompañada de una menor capacidad de abastecimiento del mercado nacional, sino porque esta última se ha concentrado en los sectores de demanda fuerte y media, en los que se han perdido 10,5 y 10,7 puntos porcentuales, respectivamente, frente a sólo 5,6 en los de demanda débil. De igual forma, los saldos comerciales con la CE también han empeorado, y no sólo con carácter general, sino en forma selectiva, triplicándose entre 1985 y 1990 el déficit en los sectores de demanda fuerte. Incluso descontando el factor de empeoramiento de las balanzas comerciales derivado de la fuerte tasa de crecimiento de la economía española, la pérdida generalizada de capacidad de abastecimiento global (interno e internacional) de la industria española, unida a su concentración relativa en las actividades con mayor futuro, son indicadores claros de una evolución deficiente de la competitividad industrial.

3. El comportamiento dual de la industria española

Pese al comportamiento de la competitividad resumido en los párrafos precedentes, la industria española experimentó altos ritmos de crecimiento en el quinquenio comentado, muy superiores a los de la media de la OCDE, hasta el punto de que se recuperó una parte significativa del empleo industrial destruido durante los años duros de la crisis. ¿Cómo es compatible este hecho con la comentada pérdida de competitividad? Posiblemente, la clave se encuentra en la existencia de un comportamiento dual de la industria española, sólo observable en un análisis desagregado. Un grupo de sectores ha logrado mejoras significativas, tanto en costes como en productividad y márgenes, y por tanto, en su competitividad. Sectores que han expandido su producción a ritmos elevados sin requerimientos adicionales de empleo significativos, y que se identifican con actividades de demanda fuerte. Por otra parte, un conjunto de actividades industriales que han absorbido la mayor parte del empleo creado, y que también han crecido a alto ritmo, pero cuya competitividad ha empeorado en forma aguda. Estas actividades pertenecen, casi en su totalidad, a sectores de demanda débil, y sólo en algunas ocasiones se encuentran actividades de demanda media.

Si se tiene en cuenta el comportamiento cuantitativo y la composición sectorial de la inversión extranjera en España durante el quinquenio, se puede avanzar una explicación al fenómeno dual señalado: la inversión extranjera se ha dirigido hacia actividades de futuro a las que ha aportado tecnología, redes de comercialización y factores de competencia distintos de los precios, lo que ha permitido expandir la producción sin requerimientos significativos de mano de obra. Pero la coyuntura expansiva ha permitido también a otras actividades industriales más maduras expandir su producción y su empleo sin necesitar para ello mejorar su competitividad.

La dualización señalada es preocupante, sobre todo en relación con la configuración futura del sector industrial español, aunque presenta un aspecto positivo: la concentración de la inversión extranjera en actividades de futuro ha tenido efectos positivos sobre la competitividad de sectores estratégicos, y ayudará a lograr una mayor sintonía entre la composición de la industria española y la evolución de la demanda y la especialización mundiales.

V. COMENTARIOS SOBRE POLITICA ECONOMICA

En el marco de la evolución y diagnóstico apuntados en las páginas precedentes, ¿cuál es el tipo de política económica más

adecuado para la industria española? Crecer establemente al máximo ritmo sostenible es un problema de capacidad de ahorro y de exportación. Cuánto esté dispuesta a ahorrar la sociedad española y en qué medida sean capaces de exportar y abastecer los mercados interiores las empresas españolas son los factores que determinarán la tasa de crecimiento sostenible. Desde este punto de vista, cabe diferenciar entre políticas de demanda, por una parte, y políticas microeconómicas, por otra.

Respecto a las primeras, parece evidente que la política macroeconómica española ha centrado su atención preferente en problemas financieros, de corto plazo, en detrimento de los aspectos reales. Incluso cuando se ha preocupado por el déficit público, con independencia de su mayor o menor éxito, lo ha hecho por sus efectos sobre los tipos de interés y la inflación, pero no en función de una mayor eficacia del gasto público. Esto ha traído consigo una combinación de políticas monetaria y fiscal que no sólo es penalizadora de la inversión productiva, sino que, además, resulta imposible de sostener a medio plazo.

En efecto, la instrumentación de una política presupuestaria laxa ha convertido a la política monetaria en el único instrumento agregado de lucha contra la inflación, obligándola a ser muy restrictiva. Esta combinación es la peor de las imaginables desde el punto de vista de la competitividad —es decir, del fomento de la inversión productiva—, porque implica altos tipos de interés real acompañados de un trato fiscal poco favorable para el ahorro. Pero, además, esta combinación no podrá sostenerse mucho tiempo: con movimientos de capital libres, y situada la peseta en el techo de la banda ancha del mecanismo de cambios del SME, la exigencia de pasar a la banda estrecha en dos años, si se desea cumplir las condiciones de convergencia de Maastricht, sólo podrá sostenerse o con una política monetaria más laxa o con un realineamiento de la paridad de la peseta. Una política monetaria laxa sería muy negativa, incluso más que la actual hiperrestrictiva, por lo que la única posibilidad que queda es el realineamiento de la paridad y/o una fuerte disciplina presupuestaria.

No es éste el lugar para discutir sobre si los efectos de una devaluación sobre la competitividad de las empresas son duraderos o efímeros. En todo caso, para que sean estables, es preciso seguir haciendo una política de demanda disciplinada tras la devaluación para evitar que el efecto final sea una elevación de los precios interiores. Pero lo que sí parece claro es que la actual cotización de la peseta no responde a factores reales de la economía y que es, más bien, producto del diferencial de tipos de interés derivado de la política monetaria antiinflacionista instrumentada en el último trienio. Una posible futura flexión de los tipos de interés, en caso de tener éxito en las condiciones de convergencia respecto a la inflación, es posible que atenuara la presión alcista sobre la peseta, pero, en cualquier caso, existen razones reales para suponer que ésta se encuentra sobrevaluada. Y ello implica una carga adicional sobre la competitividad de la industria española que puede, además, generar efectos de largo plazo sobre la composición sectorial de la inversión y la imagen de marca de las exportaciones españolas.

Adicionalmente, y esto es de especial importancia para la industria española, una combinación de políticas de demanda como la descrita genera una continuada transferencia de rentas desde los sectores más eficientes de la industria hacia los sectores más protegidos de la competencia en los servicios. Si se observa el comportamiento de la tasa de inflación española en el último trienio, resulta evidente que los precios industriales se han comportado mejor incluso que la media de los de la CE (tasas anuales por debajo del 2 por 100), y que los servicios protegidos de la competencia han elevado sus precios a tasas anuales en torno al 12-15 por 100. Una política antiinflacionista horizontal, basada exclusivamente en medidas de demanda, perpetuará estas transferencias de renta.

Aparte del mantenimiento de los equilibrios agregados básicos dentro de límites tolerables —sean éstos los de Maastricht u otros cualesquiera—, lo que más directamente puede afectar a la competitividad de la industria española por parte de las políticas de demanda es la reducción de los costes de producción. Esto implica, por lo que respecta a los costes de capital, una política fiscal más estricta, un sistema fiscal que grave en mayor medida el consumo y que genere mayores incentivos al ahorro y la inversión productiva, y una política monetaria disciplinada, pero no situada permanentemente en el límite de la restrictividad; y por lo que respecta a los costes del trabajo, la necesidad de algún tipo de política de rentas que permita negociar agregadamente ritmos razonables de evolución de las rentas reales salariales y no salariales. Sería, por tanto, importante que los sindicatos llegaran al conven-

cimiento de que una estrategia dirigida a mejorar los salarios reales por la vía de la reducción de la tasa de inflación es más duradera y eficaz que la alternativa de adelantar la inflación en los salarios nominales, pero esto se encuentra fuera de los límites de la discusión económica.

Sea cual sea el camino seguido, el centro de la discusión de las políticas de demanda termina, por tanto, siempre en el déficit público. Desde el punto de vista de la competitividad industrial, una política de reducción de aquél implica dos aspectos de particular importancia: las partidas de gasto a reducir, al menos en términos relativos, y la eficiencia del gasto público.

Cuáles sean las partidas de gasto candidatas a la pérdida de peso relativo en el Presupuesto es un tema de decisión y prioridades políticas, pero desde la perspectiva de la competitividad industrial se puede señalar un principio básico: no deberían resultar afectadas aquellas asociadas a la política industrial (no incluyendo entre éstas subvenciones a empresas, privadas o públicas, no viables o en pérdidas), la formación de capital humano y tecnológico, y las infraestructuras. Respecto a la eficiencia del gasto público, señalar que el análisis coste-beneficio de los programas públicos, el estudio de alternativas de provisión de bienes y servicios en ciertos casos, y la correcta secuencia temporal de las inversiones, son algunas de las asignaturas pendientes de la reforma de la Administración pública que más incidencia tendrían sobre la competitividad industrial.

Si es cierto que, como se ha señalado, los factores de competitividad son costes, precios y factores ajenos a estos últimos, y las políticas de demanda no pueden aspirar más que a mejorar algunos aspectos de la generación de costes, queda un amplio campo para la aplicación de políticas microeconómicas, de oferta, estructurales, o como quiera llamárseles. De hecho, un campo tan amplio, por la variedad de acciones que comprende, que aquí sólo se señalarán líneas muy generales.

En el área de la transmisión de costes a precios, lo crucial es que los mercados funcionen bien y que se limite el ejercicio de poder de mercado en aquellos casos en los que exista. Lo primero es un problema, esencialmente, de eliminación de restricciones de acceso y de regulaciones administrativas innecesarias. Lo segundo, un problema de política de defensa de la competencia.

En el campo de los factores de competitividad distintos de los precios, tres aspectos son esenciales: la cualificación de la mano de obra, el nivel tecnológico y la internacionalización, ligada en parte al tamaño de las empresas.

La cualificación de la mano de obra exige hacer frente a la necesidad de que, por media, un trabajador tenga que cambiar en torno a tres veces en su vida laboral de tipo de trabajo, no sólo de puesto. Sistemas de formación flexibles y adaptados a las necesidades tecnológicas, mejoras de los procesos de aprendizaje y formación dentro de las empresas, y mecanismos de formación continuada accesibles desde el puesto de trabajo, son tres elementos a desarrollar en forma activa. Y ello se encuentra relacionado, en parte no despreciable, con el diseño de incentivos eficaces en el mercado de trabajo y, por tanto, con las modalidades de contratación en prácticas, formación y aprendizaje.

La mejora del nivel tecnológico requiere un apoyo decidido por parte del sector público, que en parte se está produciendo a lo largo del último quinquenio, pero sobre el que se pueden hacer algunas observaciones. La primera, que su efecto de arrastre sobre el sector privado es más modesto de lo deseable, lo que haría útil, más que seguir aumentando los gastos en I + D, tratar de resolver los estrangulamientos que reducen dicho efecto. La segunda, que sería conveniente que se financiaran proyectos de I + D con una decidida opción por aquellos considerados estratégicos. La actividad de I + D requiere masa crítica mínima para poder surtir efecto, y repartir dinero entre todos es un derroche poco efectivo en la generación de tecnología, aunque no lo sea en la asimilación de ésta. La tercera, que la financiación de proyectos, fundamentalmente en el área de nuevos desarrollos, se canalice en mayor medida mediante el recurso de las empresas al capital-riesgo, en lugar de a ayudas de tipo más tradicional provenientes de la Administración. De esta forma, se introducirían mecanismos de mercado en la asignación de la misma y se fortalecerían los niveles de exigencia y la disponibilidad de liquidez para las empresas que decidiesen acometer los mencionados proyectos. La cuarta y última, que la proporción de I + D española se encuentra muy sesgada hacia el I y poco hacia el D.

La transnacionalización e instalación en mercados exteriores de la empresa industrial es una necesidad obvia. Se ha reiterado hasta la saciedad que España carece de empresas multinaciona-

les, y que las corporaciones industriales de tamaño apreciable son muy escasas. La concentración de capital industrial es una condición indispensable —aunque no suficiente— para lograr esto, por lo que sería importante que se favorecieran los procesos de concentración siempre que se basaran en un proyecto industrial, y no meramente financiero, y que se tratara de la manera más favorable posible la toma de participaciones minoritarias de empresas nacionales en empresas líderes mundiales.

En suma, pueden resumirse en seis los aspectos más relevantes de una política de competitividad industrial para España:

1) Una combinación de política monetaria y fiscal que favorezca la inversión productiva reduciendo los costes del capital.

2) Un realineamiento de la paridad de la peseta, al entrar en la banda estrecha del SME, que refleje en mayor medida factores reales y permita a la política monetaria atender simultáneamente a los objetivos de mantenimiento del tipo de cambio y de lucha contra la inflación.

3) Una reducción del déficit público y una mejora de la eficiencia del gasto público, concentrando los esfuerzos en las partidas de gasto que afectan a la inversión en infraestructuras, y en capital humano y técnico.

4) Una política más activa de defensa de la competencia que limite el ejercicio del poder de monopolio en las actividades más protegidas de la competencia.

5) Un impulso a los procesos de concentración de capital industrial que se basen en un proyecto empresarial-industrial, y no sólo financiero.

6) Políticas de asimilación e innovación tecnológicas, y de formación y cualificación continua de la mano de obra en las líneas señaladas.

Pero aunque estos puntos se llevaran a cabo de forma correcta, no estaría garantizado el éxito, porque ello depende de los responsables últimos de la mejora de la competitividad —las empresas industriales— y del tipo de acuerdos que pueda haber respecto a la dinámica de salarios y beneficios.

NOTAS

(*) La información utilizada en este artículo, y referida al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, se encuentra disponible en las bases de datos BIDDER y ESTADIO de la SGT de dicho Ministerio. La base BIDDER se publica en el Anexo Estadístico del *Informe anual* desde 1987, y sobre su definición puede consultarse González Romero (1989).

(1) Para un análisis más detallado de la evolución de esta variable, véase Malo de Molina, Ortega y García Perea (1985).

(2) Comentarios detallados sobre la evolución de la inversión industrial en estos años se encuentran en Velasco y Alvarez (1988).

(3) En concreto, hasta 1973, la demanda de energía creció por encima del PIB, por lo que en el período 1961-1974 el consumo de energía primaria aumentó en un 170 por 100. Sobre este punto, véase Maravall y Pérez Simarro (1986).

(4) Una descripción y valoración de ellos puede verse en Segura (1983).

(5) A modo de ejemplo, en 1984 las ventas de los sectores de material de transporte, químico, siderometalúrgico, y caucho y plásticos representaban el 50 por 100 de las exportaciones totales de productos industriales (véase Segura *et al.*, 1989).

(6) Sobre la aportación de las variaciones de los costes unitarios del trabajo a las del excedente bruto de explotación, véase Segura *et al.* (1989).

(7) Sobre este punto, véase el *Informe anual* del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 1985.

(8) La evolución en estos años de la participación en la producción de los consumos

intermedios, coste de personal y excedente bruto de explotación aparece recogida en SEGURA *et al.* (1989).

(9) Para examinar los cambios registrados en este período en la estructura financiera de las empresas españolas, así como la participación de los costes financieros en sus cuentas de resultados, consúltese el *Informe anual* del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 1988.

(10) Nos referimos al Real Decreto-Ley 2/1985, sobre medidas de política económica, en el que se establecía la libertad de amortización de los activos fijos materiales nuevos que correspondieran a inversiones iniciadas en 1985 y 1986. CUERVO y TRUJILLO (1985) estiman que esta medida se tradujo en un descenso del tipo medio general del impuesto sobre los beneficios del 29 al 20 por 100.

(11) El desarrollo detallado de este argumento se encuentra en GONZÁLEZ ROMERO y MYRO (1989a).

(12) Un examen detallado de la distribución de la inversión industrial según objetivos (ampliación, racionalización, reposición y otros objetivos) se encuentran en GONZÁLEZ ROMERO y MYRO (1989b).

(13) Una evaluación actualizada de la evolución de plantillas en los sectores en reconversión se recoge en el *Informe anual* del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

(14) Para una descripción de las modalidades de ayudas (subvenciones, créditos y avales del BCI y del INI, créditos participativos, y ampliaciones de capital y reposición de pérdidas del INI) a los sectores en reconversión comprometidas hasta 1988, consúltese el *Informe anual* del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 1985. En total, se aproximan a los 1,4 billones de pesetas.

(15) La evolución de estos parámetros durante el período de referencia aparece recogida en la serie del *Informe anual* del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

(16) Sobre la variación de la estructura sectorial de la producción industrial en España desde 1970 hasta 1986, véase MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (1987).

(17) El análisis sobre la evolución reciente de la industria española se ha realizado a partir de la información contenida en las tablas A-7 a A-13 del *apéndice*.

(18) Véase MARTÍN (1990).

(19) Para una discusión detallada de las políticas de competitividad en la industria española, véase SEGURA (1992).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

CUERVO, C., y TRUJILLO, J. A. (1985), «Tipos impositivos efectivos para la inversión industrial en España», *Documento de Trabajo,* número 85/07, FEDEA.

GONZÁLEZ ROMERO, A. (1989), «La base industrial de datos económicos reales (BIDDER)», *Boletín Trimestral de Coyuntura,* n.º 33, Instituto Nacional de Estadística.

—, y MYRO, R. (1989a), «La recuperación de la inversión industrial en España (1985-1988), sus objetivos y factores determinantes», *Moneda y Crédito,* n.º 188.

— (1989b), «La recuperación de la inversión industrial en España 1985-1988», *Documentos e Informes,* 24/88, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

MALO DE MOLINA, J. L.; ORTEGA, E., y GARCÍA PEREA, P. (1985), «Análisis comparativo de los costes de trabajo en la industria española y en los sectores industriales de los países de la CE», *Documentos e Informes,* n.º 6, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

MARAVALL, F., y PÉREZ SIMARRO, R. (1986), «Situación comparativa de la industria española», *Economía Industrial.*

MARTÍN, C. (1990), «Spain», en *The impact of the internal market by the industrial sector: the challenge for the member States* (eds. P. BUIGUES, F. ILZKOVITZ y F. LEBRUN), Commission of the European Communities, special edition.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, *Informe anual,* serie.

— (1987), *España en Europa: un futuro industrial. La política industrial en el horizonte de 1992.*

MYRO, R. (1989), «La política industrial y la recuperación de la industria española», *Documentos de Trabajo,* n.º 54, FIES.

— (1990), «La recuperación de la industria española 1985-1989», en *La industria española. Recuperación, estructura y mercado de trabajo* (eds. J. VELARDE, J. L. GARCÍA DELGADO y A. PEDREÑO), Economistas Libros, Madrid.

PETITBO, A., y SÁEZ BÁRCENA, J. (1990), «El papel de la política industrial en la recuperación y reestructuración de la industria española», en *La industria..., op. cit.*

SEGURA, J. (1932), «La crisis económica como crisis industrial: la necesidad de una estrategia activa», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 15.

— (1992), *La industria española y la competitividad,* Espasa-Calpe, Madrid.

— *et al.* (1989), *La industria española en la crisis: 1978-1984,* Alianza Editorial, Madrid.

VELASCO, R., y ALVAREZ, R. (1988), «La inversión en España: un intento de visión global», *Situación,* n.º 1.

APENDICE

TABLA A-1

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS

SECTORES	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	1984	*Cambio 1978-1984*	*Cambio 1970-1984*	*1984*	*Cambio 1978-1984*	*Cambio 1970-1984*
2. Minerales metálicos y siderometalurgia	14,7	+ 2,5	+ 7,7	12,0	+ 0,7	− 6,6
3. Minerales y productos no metálicos	5,3	− 0,5	+ 2,0	3,1	− 1,2	0,0
4. Químico	7,9	+ 1,6	+ 1,9	14,0	− 1,8	+ 2,9
5. Productos metálicos	4,8	− 1,9	− 1,5	2,7	− 1,2	− 1,3
6. Maquinaria	6,6	− 1,8	− 1,6	11,5	− 1,7	− 5,6
7. Maquinaria de oficina y otros	2,7	+ 1,5	+ 1,4	10,9	+ 2,7	+ 5,2
8. Material eléctrico	3,9	0,0	− 0,5	9,4	+ 0,2	+ 2,5
9. Material de transporte	19,0	+ 3,9	+ 6,7	9,4	+ 3,1	+ 2,0
10. Alimentación	11,3	− 3,4	− 14,4	9,6	+ 0,4	+ 1,8
11. Textil, vestido y calzado	11,5	− 1,9	− 2,3	4,8	− 0,5	− 0,8
12. Papel y derivados	3,7	− 0,4	− 0,6	3,6	+ 0,5	− 0,1
13. Caucho y plásticos	4,5	− 0,1	+ 1,9	3,0	+ 0,7	+ 1,4
14. Madera, corcho y otras manufacturas	4,1	+ 0,5	− 0,5	6,0	− 1,4	+ 4,8

Fuente: Dirección General de Aduanas, y Segura *et al.* (1989).

TABLA A-2

CONSUMO APARENTE, IMPORTACION, EXPORTACION, SALDO EXTERIOR Y PRODUCCION EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

(Tasas medias anuales de variación)

	1970-1975	*1976-1980*	*1981-1983*	*1984-1986*	*1970-1986*
Consumo aparente					
Sectores de demanda fuerte	10,5	1,5	0,5	5,4	4,8
Sectores de demanda media	5,1	3,9	− 1,2	4,2	3,3
Sectores de demanda débil	5,9	0,9	− 6,2	1,1	1,1
TOTAL	6,1	2,4	− 2,7	3,4	2,8
Importaciones					
Sectores de demanda fuerte	11,5	5,1	3,8	11,0	7,9
Sectores de demanda media	8,4	− 2,6	12,2	9,1	5,6
Sectores de demanda débil	8,0	2,3	− 10,6	10,8	4,4
TOTAL	9,4	1,2	3,7	7,8	6,1
Exportaciones					
Sectores de demanda fuerte	12,8	15,2	6,5	9,2	11,6
Sectores de demanda media	5,7	10,7	7,4	3,7	7,2
Sectores de demanda débil	13,6	7,3	10,1	− 2,7	7,8
TOTAL	9,6	9,8	8,4	2,0	8,0
Saldo de la balanza comercial					
Sectores de demanda fuerte	− 11,0	0,2	− 1,5	− 12,7	− 5,9
Sectores de demanda media	− 18,2	141,0	− 7,8	− 39,0	46,3
Sectores de demanda débil	55,0	23,0	35,4	− 18,5	50,0
TOTAL	− 8,8	121,0	47,0	− 31,8	4,9
Producción industrial					
Sectores de demanda fuerte	10,3	1,9	0,3	4,0	4,5
Sectores de demanda media	4,8	5,1	− 1,4	3,6	3,5
Sectores de demanda débil	6,2	1,5	− 3,5	− 0,9	1,5
TOTAL	6,0	3,3	− 2,0	2,1	2,9

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

TABLA A-3

CRECIMIENTO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE PRODUCTOS INDUSTRIALES, 1978-1984
(Tasas de variación anuales. Precios constantes)

Sectores	*Exportaciones*	*Importaciones*
Materias primas y semimanufacturas	11,3	4,0
Bienes de equipo	7,7	4,1
Productos alimenticios	5,7	0,8
Bienes de consumo	5,2	2,6
TOTAL PRODUCTOS MANUFACTURADOS	7,7	3,8

Fuente: Dirección General de Aduanas y Segura *et al.* (1989).

TABLA A-4

EVOLUCION DE LA FBCF EN LA INDUSTRIA ESPAÑOLA, 1973-1988
(Tasas de variación anuales en términos reales)

	Energía	*Extractivas*	*Manufacturas*	*Total industria*
1973	− 26,4	− 8,3	3,7	9,7
1974	− 7,5	47,1	10,0	5,0
1975	12,4	68,1	− 7,8	− 0,5
1976	9,4	− 6,3	− 5,6	− 0,8
1977	0,9	− 5,1	− 17,9	− 11,0
1978	− 10,2	− 22,8	− 11,0	− 11,1
1979	− 8,1	− 20,1	− 8,5	− 8,8
1980	9,6	− 12,1	− 12,6	− 2,9
1981	9,1	− 62,7	− 5,9	− 0,2
1982	1,8	0,8	− 13,9	− 5,2
1983	− 11,2	1,8	− 6,6	− 9,2
1984	− 4,0	54,2	− 1,2	− 1,0
1985	− 19,6	24,6	18,5	− 1,5
1986	3,1	2,3	13,8	11,6
1987	− 5,2	82,8	31,0	16,7
1988	—	17,2	35,6	19,8

Fuente: González Romero y Myro (1989).

TABLA A-5

EVOLUCION DE LAS PLANTILLAS DE LOS SECTORES EN RECONVERSION

Sectores	*Periodo de referencia (a)*	*Número empresas acogidas*	*Plantilla inicial (A)*	*Excedente previsto (B)*	*(B)/(A).100*	*Excedente a 31-12-88 (C)*	*(C)/(B).100*
Construcción naval (GA)	30-06-84/31-12-90	2	21.920	11.948	54,5	10.671	89,3
Construcción naval (PMA)	30-06-84/31-12-90	27	15.427	7.229	46,9	6.265	86,7
Siderurgia integral	31-12-80/21-12-90	3	42.837	20.076	46,9	18.122	90,3
Aceros especiales	31-12-80/31-12-90	11	13.744	8.728	63,5	7.625	87,4
Electrodomésticos LB (b)	31-12-80/31-12-88	18	23.869	12.611	52,8	11.597 (c)	92,0
Grupo ERT	31-12-83/31-12-87	10	10.304	2.493	24,2	2.493	100,0
Textil	31-12-81/31-12-86	683	108.844	9.925	9,1	9.925	100,0
Fertilizantes (d)	31-12-84/31-12-88	10	8.541	1.309	15,3	2.024	154,6
Alcatel Standard Eléctrica	31-12-83/31-12-91	1	16.133	8.377	51,9	4.674	55,8
Marconi Española	31-12-83/31-12-91	1	2.548	2.098	82,3	1.265	60,3
Equipos electrónicos automoción	31-12-81/31-12-85	2	6.720	1.342	20,0	1.451	108,1
Componentes electrónicos	31-12-81/31-12-85	17	3.744	1.544	41,2	1.430	92,6
Semitransformados de cobre	31-12-81/31-12-84	4	4.503	1.073	23,8	1.102	102,7
Forja pesada por estampación	31-12-81/31-12-84	2	1.277	307	24,0	362	117,9
TOTAL		791	280.411	89.060	31,8	79.006	88,7

(a) Corresponde a las fechas de referencia para las plantillas iniciales y finales.
(b) De las 18 empresas inicialmente acogidas, 6 han cerrado y 1 ha salido del sector. La plantilla corresponde a la totalidad del sector, e incluye dos empresas que no están en reconversión.
(c) Durante 1987 ha habido un aumento de empleo que se ha cubierto con contrataciones temporales.
(d) La plantilla a 31 de diciembre de 1988 se ha visto reducida en 2.024 trabajadores debido a la aplicación de las medidas de reconversión, a la fusión de ERT y CROS, y al cierre de plantas.

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

TABLA A-6

SUBVENCIONES, CREDITOS Y AVALES A SECTORES EN RECONVERSION

(Millones de pesetas)

Sectores	*Subvenciones hasta 31-12-87*	*Créditos y Avales del BCI hasta 31-12-87*	*Créditos participativos hasta 31-12-87*
Construcción naval	8.970	2.965	—
Siderurgia integral	74.005	125.488	18.500
Aceros especiales	20.656	11.740	21.453
Electrodomésticos LB	14.248	12.074	18.883
Grupo ERT	8.744	—	—
Textil	30.961	19.639	263
Fertilizantes	6.350 (*)	9.185	—
Alcatel Standard Eléctrica	1.325	4.600	—
Marconi Española	25	—	—
Equipos eléctricos automoción	4.167	10.150	—
Componentes electrónicos	2.316	955	—
Forja pesada por estampación	806	1.462	—
Semitransformados de cobre	1.192	3.750	—
TOTAL	173.766	202.008	59.099

(*) 1.250 millones de pesetas son para el BCI como compensación diferencial de intereses de crédito.

Fuente: Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

TABLA A-7

CONSUMO APARENTE 1986-1990

(Tasas de variación real respecto del año anterior. Base 1986)

	1986	1987	1988	1989	1990
Demanda fuerte					
Química	13,5	4,8	2,3	7,1	0,9
• Productos farmacéuticos	2,9	2,0	3,9	8,5	4,7
Fibras artificiales y sintéticas	4,9	− 5,1	− 8,1	6,7	− 7,4
Maquinaria de oficina	− 8,3	5,3	9,4	− 2,9	− 5,1
Maquinaria eléctrica y electrónica	24,2	67,4	− 15,4	8,0	− 4,0
• Maquinaria y material eléctrico	18,9	16,5	6,8	12,2	− 0,6
• Material electrónico	35,5	33,9	30,9	5,1	− 6,0
Aeronaves	14,7	8,6	31,2	41,1	0,8
Instrumentos de precisión	13,5	19,5	3,0	17,3	6,7
Demanda media					
Refino de petróleo	13,6	− 5,5	0,4	6,5	6,1
Maquinaria y equipo mecánico	17,3	15,4	7,8	6,1	− 1,6
Vehículos	19,9	14,1	18,6	7,0	− 7,8
Otro material de transporte	10,8	47,2	22,8	19,5	17,4
• Material ferroviario	− 20,0	33,1	− 3,8	− 20,0	83,5
Alimentación, bebidas y tabaco	1,1	7,9	3,8	− 0,7	4,4
Papel, artes gráficas y edición	11,3	4,1	2,0	9,6	1,8
Caucho y plásticos	1,6	8,0	3,9	2,6	0,2
• Transformados de caucho	4,9	8,8	3,3	5,7	− 2,2
• Transformados de materias plásticas	1,8	7,6	4,2	1,3	1,5
Demanda débil					
Extracción y preparados minerales energéticos	− 40,9	− 0,9	− 15,6	23,7	3,7
Minerales metálicos	− 29,0	− 13,7	19,1	− 3,2	− 19,5
Metálicas básicas	5,1	− 1,0	6,0	7,2	− 0,6
• Siderurgia y primera transformación hierro y acero	0,2	− 1,9	8,7	7,7	− 2,9
• Metales no férreos	17,6	6,3	7,9	7,2	2,5
Minerales no metálicos	1,0	− 7,9	10,3	− 9,8	− 10,8
Productos de minerales no metálicos	10,7	4,5	7,8	8,7	4,0
Productos metálicos	5,9	12,0	7,9	11,5	2,3
Naval	67,6	13,9	32,9	18,5	− 6,0
Textil	14,4	7,5	− 5,2	8,8	− 1,8
Cuero	6,8	− 2,3	8,4	10,2	1,3
Calzado, vestido y otras confecciones	7,2	2,1	1,0	8,1	6,1
Madera y corcho	19,6	9,3	7,0	7,0	− 4,4
Otras industrias manufactureras	17,0	21,5	16,5	9,4	4,4

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

TABLA A-8

EXPORTACIONES INDUSTRIALES POR SECTORES. 1986-1990
(Precios corrientes)

	1986	*1987*	*1988*	*1989*	*1990*
Demanda fuerte					
Química	− 13,0	15,6	18,1	8,6	2,5
• Productos farmacéuticos	25,4	7,7	15,5	− 0,2	4,9
Fibras artificiales y sintéticas	− 3,6	19,8	21,2	− 21,2	15,0
Maquinaria de oficina	− 11,2	4,9	1,4	10,4	− 2,5
Maquinaria eléctrica y electrónica	17,7	9,0	14,6	21,9	19,1
• Maquinaria y material eléctrico	15,2	11,2	4,9	20,8	12,0
• Material electrónico	31,4	− 1,7	69,0	25,9	42,6
Aeronaves	6,5	18,7	215,5	34,4	4,6
Instrumentos de precisión	2,7	16,6	17,4	19,8	16,3
Demanda media					
Refino de petróleo	− 38,1	7,0	− 15,5	20,9	11,4
Maquinaria y equipo mecánico	4,3	15,8	9,4	25,7	11,3
Vehículos	11,9	13,2	18,1	17,3	19,0
Otro material de transporte	5,4	31,7	35,5	27,7	0,3
• Material ferroviario	135,2	− 25,3	− 25,0	81,4	24,2
Alimentación, bebidas y tabaco	− 15,1	18,4	7,3	− 3,2	17,7
Papel, artes gráficas y edición	1,0	14,2	10,2	6,0	− 0,5
Caucho y plásticos	1,5	25,3	14,1	7,2	5,2
• Transformados de caucho	− 0,8	24,7	18,1	4,8	3,0
• Transformados de materias plásticas	12,0	27,4	− 1,1	18,2	14,3
Demanda débil					
Extracción y preparados minerales energéticos	193,6	497,4	− 10,8	− 31,7	− 63,6
Minerales metálicos	− 26,3	41,2	62,0	27,1	− 14,7
Metálicas básicas	− 31,1	− 13,2	− 19,1	17,7	− 6,2
• Siderurgia y primera transformación hierro y acero	− 31,0	− 14,6	− 35,0	16,6	0,3
• Metales no férreos	− 31,6	− 8,0	38,0	19,6	− 16,8
Minerales no metálicos	− 4,5	2,0	8,2	5,1	− 1,3
Productos de minerales no metálicos	− 5,0	8,2	25,9	11,4	6,4
Productos metálicos	− 8,0	2,2	19,4	7,4	17,7
Naval	− 39,4	− 17,1	23,4	27,0	50,2
Textil	− 6,7	2,7	10,8	6,9	14,6
Cuero	9,4	17,5	− 21,5	0,5	− 11,3
Calzado, vestido y otras confecciones	− 5,9	5,8	− 0,8	− 0,1	11,2
Madera y corcho	0,1	11,8	5,7	9,0	7,6
Otras industrias manufactureras	− 1,6	− 2,6	10,2	11,9	4,1

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

TABLA A-9

IMPORTACIONES INDUSTRIALES POR SECTORES. 1986-1990

(Precios corrientes)

	1986	*1987*	*1988*	*1989*	*1990*
Demanda fuerte					
Química	24,4	17,5	12,8	12,8	5,1
• Productos farmacéuticos	27,4	15,9	18,4	24,4	8,8
Fibras artificiales y sintéticas	53,2	5,5	− 5,1	8,9	− 19,4
Maquinaria de oficina	− 2,1	17,0	24,3	11,5	0,3
Maquinaria eléctrica y electrónica	46,7	193,2	40,5	20,2	− 1,3
• Maquinaria y material eléctrico	42,0	31,5	3,4	30,0	13,2
• Material electrónico	53,2	35,1	76,9	24,2	1,1
Aeronaves	− 0,6	26,8	206,6	72,1	12,0
Instrumentos de precisión	23,1	21,0	11,9	19,8	5,7
Demanda media					
Refino de petróleo	− 30,8	14,1	3,5	16,3	7,1
Maquinaria y equipo mecánico	35,6	44,2	18,4	14,4	5,9
Vehículos	58,6	71,4	28,6	18,8	− 1,0
Otro material de transporte	74,9	85,0	41,3	49,8	23,9
• Material ferroviario	− 2,4	113,8	81,5	3,5	5,7
Alimentación, bebidas y tabaco	32,7	26,3	30,8	12,3	13,1
Papel, artes gráficas y edición	42,9	11,4	24,1	22,5	15,1
Caucho y plásticos	31,8	53,5	16,8	30,3	24,4
• Transformados de caucho	36,5	60,0	22,0	29,4	11,0
• Transformados de materias plásticas	18,8	32,4	− 3,1	34,6	87,4
Demanda débil					
Extracción y preparados minerales energéticos	− 50,5	4,0	− 23,0	30,3	5,9
Minerales metálicos	− 40,1	− 1,6	38,2	14,2	− 18,3
Metálicas básicas	34,5	− 4,2	17,1	21,4	2,4
• Siderurgia y primera transformación hierro y acero	57,6	− 6,5	1,2	19,3	1,9
• Metales no férreos	− 1,5	1,5	53,7	24,5	3,2
Minerales no metálicos	3,4	− 11,0	6,6	11,6	− 5,2
Productos de minerales no metálicos	16,5	35,9	35,0	23,2	15,3
Productos metálicos	40,4	31,3	21,7	25,3	21,9
Naval	− 11,4	− 9,1	372,9	− 49,1	22,3
Textil	44,6	31,8	20,5	26,8	13,5
Cuero	27,6	33,8	17,6	20,4	7,9
Calzado, vestido y otras confecciones	59,3	52,5	49,8	40,9	32,9
Madera y corcho	19,2	35,2	26,4	32,0	7,2
Otras industrias manufactureras	20,2	31,9	36,3	20,3	18,4

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

TABLA A-10

SALDO DE COMERCIO EXTERIOR. 1985-1990
(Miles de millones de pesetas. Precios corrientes)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Demanda fuerte						
Química	− 111,7	− 266,4	− 318,2	− 342,1	− 401,7	− 432,8
• Productos farmacéuticos	− 3,3	− 5,1	− 10,0	− 13,5	− 32,3	− 37,6
Fibras artificiales y sintéticas	2,8	− 5,1	− 3,1	2,1	− 4,7	2,6
Maquinaria de oficina	− 129,1	− 135,6	− 169,4	− 232,2	− 259,8	− 263,4
Maquinaria eléctrica y electrónica	− 84,8	− 165,4	− 790,9	− 1.158,0	− 1.388,7	− 1.319,2
• Maquinaria y material eléctrico	− 12,8	− 50,3	− 94,3	− 95,3	− 138,6	− 159,0
• Material electrónico	− 72,0	− 115,0	− 165,7	− 295,3	− 366,1	− 345,9
Aeronaves	− 9,5	− 8,1	− 11,9	− 34,3	− 87,0	− 104,9
Instrumentos de precisión	− 99,8	− 127,4	− 155,2	− 172,2	− 206,3	− 214,1
Demanda media						
Refino de petróleo	202,4	112,4	111,6	67,6	88,4	105,9
Maquinaria y equipo mecánico	− 132,9	− 253,8	− 435,8	− 541,6	− 584,5	− 597,9
Vehículos	310,5	247,8	83,9	38,9	34,4	217,6
Otro material de transporte	− 1,7	− 7,4	− 17,4	− 25,1	− 40,3	− 53,6
• Material ferroviario	− 0,3	1,8	− 1,1	− 4,9	− 3,5	− 3,0
Alimentación, bebidas y tabaco	180,7	95,9	101,0	60,8	17,9	34,9
Papel, artes gráficas y edición	28,0	− 12,2	− 10,0	− 32,5	− 65,9	− 102,1
Caucho y plásticos	54,5	47,3	49,3	54,8	44,1	30,6
• Transformados de caucho	46,5	38,8	38,9	44,3	33,5	29,0
• Transformados de materias plásticas	8,0	8,5	10,4	10,5	10,7	1,6
Demanda débil						
Extracción y preparados minerales energéticos	1.590,3	− 786,5	− 813,2	− 625,9	− 818,5	− 868,8
Minerales metálicos	− 182,6	− 107,4	− 100,9	− 135,8	− 152,0	− 123,0
Metálicas básicas	308,8	83,0	48,1	− 53,3	− 73,7	− 100,2
• Siderurgia y primera transf. hierro y acero	280,9	87,2	59,1	− 25,9	− 35,0	− 38,5
• Metales no férreos	27,9	− 4,2	− 11,1	− 27,4	− 38,6	− 61,7
Minerales no metálicos	− 20,5	− 23,2	− 17,6	− 18,3	− 22,2	− 19,9
Productos de minerales no metálicos	77,1	64,3	56,0	64,5	61,3	55,4
Productos metálicos	84,1	42,9	14,8	14,5	− 13,0	− 23,7
Naval	60,3	33,8	27,4	6,3	36,3	59,7
Textil	40,1	8,2	− 15,6	− 27,8	− 55,7	− 62,1
Cuero	42,3	42,2	45,0	20,4	11,6	− 0,1
Calzado, vestido y otras confecciones	188,1	156,6	142,5	102,8	56,0	27,3
Madera y corcho	15,5	3,5	− 13,7	− 35,5	− 68,2	− 72,8
Otras industrias manufactureras	19,9	11,3	− 4,7	− 20,9	− 30,3	− 45,7

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

TABLA A-11

PRODUCCION INDUSTRIAL. 1986-1990

(Tasas de variación respecto del año anterior en términos reales. Base 1972)

	1986	1987	1988	1989	1990
Demanda fuerte					
Química	1,6	1,8	1,6	4,3	0,2
• Productos farmacéuticos	2,3	0,3	2,9	2,8	3,8
Fibras artificiales y sintéticas	− 2,6	− 3,7	− 2,7	− 0,9	0,2
Maquinaria de oficina	− 13,9	− 4,6	− 10,1	− 19,8	− 18,8
Maquinaria eléctrica y electrónica	18,7	19,1	10,2	3,0	− 3,7
• Maquinaria y material eléctrico	13,0	11,4	8,0	9,1	− 2,1
• Material electrónico	29,4	31,6	13,2	− 5,0	− 6,2
Aeronaves	18,9	5,4	13,1	10,6	− 11,1
Instrumentos de precisión	4,1	24,7	− 7,9	21,6	19,6
Demanda media					
Refino de petróleo	10,1	− 4,3	− 2,1	7,4	6,4
Maquinaria y equipo mecánico	6,0	1,1	3,2	8,1	− 1,5
Vehículos	10,9	11,8	13,1	6,7	− 1,1
Otro material de transporte	− 5,1	20,7	2,3	− 3,8	32,8
• Material ferroviario	− 16,2	25,3	− 10,3	19,0	91,2
Alimentación, bebidas y tabaco	− 0,9	7,8	3,0	− 1,6	4,7
Papel, artes gráficas y edición	6,4	4,4	0,0	7,1	− 0,9
Caucho y plásticos	0,8	7,0	4,1	1,0	− 2,3
• Transformados de caucho	0,1	7,0	4,1	0,9	− 3,6
• Transformados de materias plásticas	1,9	7,8	4,0	1,2	− 0,5
Demanda débil					
Extracción y preparados minerales energéticos	− 3,7	− 9,3	− 6,6	11,9	− 0,7
Minerales metálicos	− 11,5	− 35,3	0,7	16,0	− 23,8
Metálicas básicas	− 7,2	− 1,5	3,1	6,8	− 3,7
• Siderurgia y primera transformación hierro y acero	− 10,6	− 3,2	2,7	7,3	− 3,2
• Metales no férreos	5,0	3,7	4,0	5,4	− 5,3
Minerales no metálicos	0,3	− 5,4	11,1	− 12,3	− 10,6
Productos de minerales no metálicos	7,5	3,1	8,0	7,7	3,1
Productos metálicos	1,7	9,2	7,8	9,6	1,7
Naval	27,6	8,8	20,9	27,2	0,0
Textil	8,1	3,9	− 7,1	4,9	− 2,7
Cuero	4,0	− 0,2	− 8,9	3,1	− 6,0
Calzado, vestido y otras confecciones	− 1,4	− 1,3	− 5,5	0,0	1,6
Madera y corcho	16,4	6,4	4,1	3,3	− 5,0
Otras industrias manufactureras	9,4	11,7	9,6	6,9	− 0,5

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

TABLA A-12

POBLACION OCUPADA. 1986-1990
(Tasas de variación respecto del año anterior)

	1986	1987	1988	1989	1990
Demanda fuerte					
Química	2,9	− 7,2	− 0,9	13,4	1,8
Maquinaria de oficina, ordenadores y maquinaria eléctrica y electrónica	2,1	0,3	− 1,6	5,9	10,0
• Maquinaria de oficina, ordenadores y material electrónico.	10,8	− 4,0	− 1,0	9,2	2,6
• Maquinaria de oficina y ordenadores	—	—	—	5,4	− 2,4
• Material electrónico	—	—	—	10,3	3,9
• Maquinaria y material eléctrico	− 2,8	3,0	− 1,9	3,9	14,6
Instrumentos de precisión	14,3	13,1	− 16,6	25,8	9,1
Demanda media					
Refino de petróleo	− 12,2	1,5	− 16,7	5,6	− 26,2
Maquinaria y equipo mecánico	− 2,6	13,5	14,5	5,1	9,5
Vehículos	3,8	7,3	1,8	3,6	9,3
Otro material de transporte y construcción naval	− 4,2	1,4	4,7	− 1,9	− 7,7
• Otro material de transporte	—	—	—	14,8	− 19,8
Alimentación, bebidas y tabaco	− 2,6	3,1	1,8	2,4	1,4
Papel, artes gráficas y edición	17,7	7,0	− 2,1	12,2	4,6
Caucho y plásticos	5,4	11,6	− 5,8	− 2,8	14,9
Demanda débil					
Extracción y preparados minerales energéticos	− 4,2	− 8,5	1,7	− 1,8	− 5,1
Minerales metálicos y no metálicos	− 0,3	− 9,5	7,7	− 10,5	10,8
• Minerales metálicos	—	—	—	− 22,6	9,8
• Minerales no metálicos	—	—	—	− 7,0	11,0
Metálicas básicas	− 4,6	− 7,6	1,7	− 4,5	− 4,8
Productos de minerales no metálicos	3,6	4,1	4,3	6,7	6,5
Productos metálicos	4,5	11,3	5,5	5,0	− 0,9
Construcción naval	—	—	—	− 9,2	− 1,1
Textil	3,2	− 2,6	0,7	− 5,7	3,9
Cuero	8,3	− 1,3	− 0,7	− 1,8	− 7,9
Calzado, vestido y otras confecciones	− 3,1	22,8	− 0,1	− 1,3	1,0
Madera y corcho	1,7	7,5	6,8	5,9	− 0,3
Otras industrias manufactureras	10,1	− 20,9	− 2,0	6,3	− 12,7

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

TABLA A-13

PRECIOS INDUSTRIALES. 1986-1990

(Tasas de variación respecto al año anterior. Base 1976)

	1986	*1987*	*1988*	*1989*	*1990*
Demanda fuerte					
Química	− 2,5	− 1,8	0,2	3,4	0,7
• Productos farmacéuticos	0,4	3,8	1,9	2,2	1,9
Fibras artificiales y sintéticas	0,9	− 7,7	− 1,7	2,7	− 2,2
Maquinaria de oficina	5,1	5,9	6,0	2,5	− 0,8
Maquinaria eléctrica y electrónica	3,8	2,9	3,7	3,5	3,8
• Maquinaria y material eléctrico	4,3	3,0	4,6	3,9	4,5
• Material electrónico	1,2	2,2	− 0,8	1,1	0,2
Aeronaves	—	—	—	—	—
Instrumentos de precisión	6,7	4,6	1,1	4,1	4,1
Demanda media					
Refino de petróleo	− 21,2	− 15,6	− 1,8	2,7	6,7
Maquinaria y equipo mecánico	6,0	6,1	6,1	5,2	4,2
Vehículos	7,2	6,3	4,4	3,2	4,0
Otro material de transporte	3,9	1,5	2,9	4,7	1,5
• Material ferroviario	—	—	—	—	—
Alimentación, bebidas y tabaco	4,0	1,5	1,8	6,4	0,8
Papel, artes gráficas y edición	4,7	3,4	4,0	4,5	2,6
Caucho y plásticos	3,4	3,1	4,4	3,2	1,9
• Transformados de caucho	4,2	3,1	4,4	3,3	1,8
• Transformados de materias plásticas	0,9	3,1	4,4	2,7	2.1
Demanda débil					
Extracción y preparados minerales energéticos	4,4	− 1,0	− 3,0	− 0,5	0,0
Minerales metálicos	− 9,0	− 3,2	7,5	22,0	− 1,2
Metálicas básicas	− 2,8	− 5,1	4,4	6,0	− 4,6
• Siderurgia y primera transformación hierro y acero	2,1	− 5,9	− 1,9	5,1	− 1,2
• Metales no férreos	− 14,6	− 2,8	21,7	8,1	− 11,8
Minerales no metálicos	5,3	3,5	2,5	2,9	2,9
Productos de minerales no metálicos	8,2	4,1	3,3	3,7	3,6
Productos metálicos	4,3	3,0	3,2	5,3	4,5
Naval	—	—	—	—	—
Textil	1,0	1,5	− 0,3	0,8	2,6
Cuero	3,1	0,3	2,0	1,7	1,6
Calzado, vestido y otras confecciones	7,6	4,6	5,4	3,8	3,7
Madera y corcho	5,5	4,1	5,0	6,0	4,1
Otras industrias manufactureras	3,9	2,9	2,9	4,2	2,0

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

EL SECTOR ENERGETICO ESPAÑOL

Juan E. IRANZO

Al igual que el resto de la economía española, el sector energético sufrió profundas transformaciones desde la aplicación del Plan de Estabilización de 1959, que permitía la apertura exterior de la economía española y, consiguientemente, un mayor acceso a los mercados petrolíferos internacionales, que ofrecían un petróleo cada vez más barato en términos reales.

El acceso a un *input* productivo barato provocó su uso intensivo en el proceso de desarrollo industrial español que se produjo a lo largo de la década de los sesenta. Este, por tanto, no sólo se apoyó en sectores de base que, por su propia naturaleza, son intensivos en consumo energético —cemento, química de base, siderurgia—, sino que también empleó una tecnología intensiva en el *input* energético, lo que situó la intensidad de energía primaria sobre el PIB en un 1,4 de media entre 1960 y 1973. Dados los fuertes ritmos de crecimiento económico español registrados durante este período, la demanda de energía primaria se incrementó en un 170 por 100 entre 1960 y 1973, lo que supuso que en este último año el sector energético representase el 10,96 por 100 del VAB al coste de los factores industrial y el 3,84 por 100 del PIB al coste de los factores.

Esta situación, junto con la profunda crisis del sector del carbón en España, ocasionó una excesiva concentración de nuestro abastecimiento energético en el petróleo, que pasó de representar el 30 por 100 de aquél en 1960 al 70 por 100 en 1973; lo que, por supuesto, incrementó significativamente el grado de dependencia externa, que pasó del 40 por 100 en 1960 al 74 por 100 en 1973. Al igual que ocurrió con la industria, el desarrollo del sector energético español se consolidó durante este período, estableciéndose a lo largo de él un modelo muy vulnerable ante posibles modificaciones en el mercado internacional de petróleo; tal y como se registraron súbitamente a raíz de la guerra del Yon-Kippur, en septiembre de 1973. Estas azotaron directa y bruscamente a la economía española, que en lugar de identificar la situación como larga y grave aplicó inicialmente medidas para subvencionar los precios de los productos energéticos, actitud que, en lugar de permitir un ajuste, provocó un agravamiento de la situación energética en esos años.

A pesar de la planificación energética que se ha llevado a cabo en nuestro país desde 1979 a través del PEN 78 y el PEN 83 (el primero no estuvo vigente nada más que tres años y el segundo no ha sido lo suficientemente eficaz y riguroso), nuestro sector energético sigue padeciendo importantes debilidades; aunque sus efectos no son tan negativos como en la década anterior debido, en alguna manera, a que se ha conseguido reducirlos y, fundamentalmente, a la caída de los precios del petróleo en los mercados internacionales. Sin embargo, la solución está en curar al enfermo, y no sólo en esperar a que el tiempo sea bueno y no le perjudique. Especialmente para un sector productivo que tiene una importante presencia cuantitativa en nuestra economía —aporta actualmente, el 14,77 por 100 del VAB c.f. industrial y el 4,03 por 100 del PIB c.f.— y una importancia cualitativa fundamental por constituir un *input* básico en toda la estructura productiva.

El sector energético español sigue padeciendo profundos desajustes, que se pueden resumir en los rasgos que se recogen a continuación.

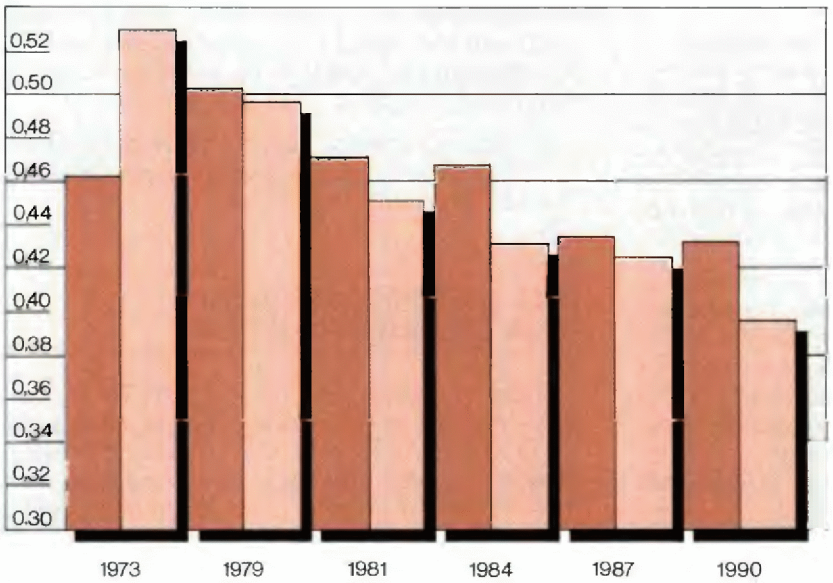
ALTA INTENSIDAD ENERGETICA DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA

Hasta la entrada en vigor del PEN 78, en 1979, se evitó trasladar al consumidor final los incrementos de los precios de la energía subvencionando éstos; lo que provocó no sólo una caída de los ingresos públicos, sino, fundamentalmente, un aumento muy significativo del consumo energético por unidad de producto.

La intensidad de la demanda de energía primaria en España, en 1973, era de 0,462 tep/mil ecus, frente a las 0,529 tep/mil ecus de media comunitaria. Sin embargo, en España aumentó a ritmos del 1,4 por 100 anual hasta 1979, año en que, con la entrada en vigor de una política de precios reales, cambió la tendencia y comenzó su caída. No obstante, desde 1973 a 1990 la disminución media anual tan sólo es del −0,4 por 100, situándose esta magnitud, actualmente, en 0,432 tep/mil ecus, frente a la media comunitaria de 0,397 tep/mil ecus. Los países comunitarios han reducido su intensidad energética a un ritmo del 1,7 por 100 anual como consecuencia de haber aplicado medidas eficaces de ahorro energético a lo largo de todo el período.

Con esta realidad histórica, parece poco probable que se alcance el objetivo de ahorro energético previsto por el PEN 91, que es de un 12 por 100 entre 1992 y el año 2000. Máxime si se tiene presente que el consumo *per capita* de energía en España está muy por debajo de los niveles medios europeos, como se puede apreciar en el gráfico 2, lo que obliga a que los esfuerzos de ahorro se deban centrar en los sectores productivos y tengan una escasa incidencia en el consumo doméstico, que aumentará a medida que se incremente el nivel de renta de las familias, ya que está íntimamente relacionado con el equipamiento doméstico de éstas.

GRAFICO 1
INTENSIDAD DEL CONSUMO DE ENERGIA PRIMARIA



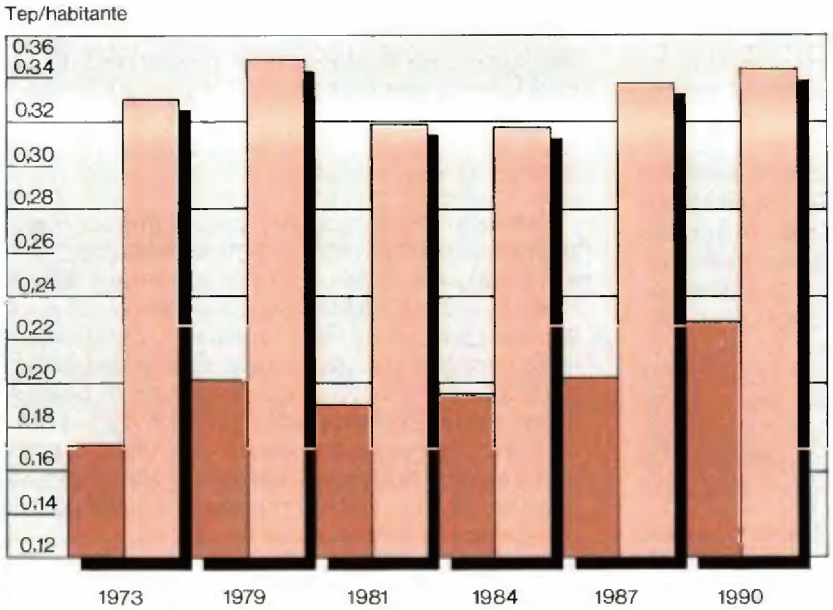
La intensidad del consumo de energía primaria está calculada en función de las toneladas equivalentes de petróleo necesarias para producir mil ecus en condiciones económicas constantes de 1980.

Se aprecia que en 1973, año de comienzo de la primera crisis energética, la intensidad en la Comunidad era de 0,529 tep/mil/ecus, cifra superior a la española, que era de 0,462; sin embargo, desde ese momento, la Comunidad inició políticas de ahorro energético que permitieron su continua reducción. Sin embargo, España subvencionó los precios energéticos hasta 1979, con lo que esta intensidad aumentó, y sólo desde que entró en vigor el PEN 78 empezó a reducirse. Todo ello ha provocado que la intensidad del consumo de energía primaria en España, actualmente, sea sensiblemente superior a la media de los países comunitarios.

España
CE

Fuente: Elaboración propia con datos del INH.

GRAFICO 2
CONSUMO DE ENERGIA POR HABITANTE
(Energía primaria)



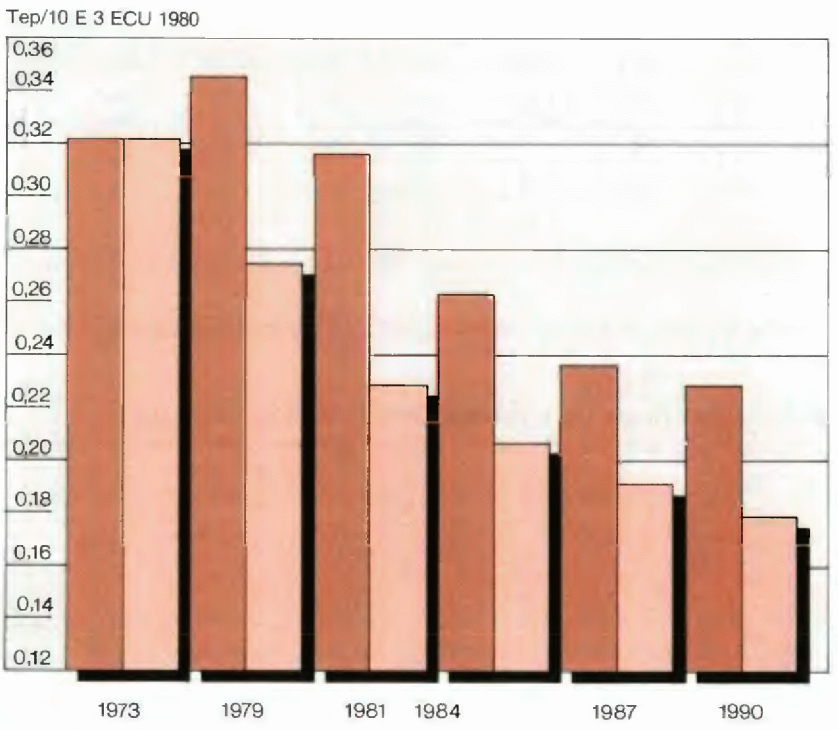
El consumo de energía primaria por habitante se obtiene de dividir el consumo total de energía primaria por la población. Es decir, el consumo de energía primaria, en tep, por cada ciudadano.

En el gráfico se observa que en 1973 el consumo energético *per capita* en España era muy inferior a la media comunitaria, habiendo crecido desde entonces frente a la estabilización que se ha producido en la Comunidad. Las medidas de ahorro en los países comunitarios han evitado crecimientos *per capita*, ya que el aumento absoluto de su consumo energético sigue el crecimiento vegetativo de la población. El menor consumo *per capita* español pone de manifiesto nuestro inferior nivel de vida.

España
CE

Fuente: Elaboración propia con datos del INH.

GRAFICO 3
INTENSIDAD DEL CONSUMO DE PETROLEO



La intensidad del consumo de petróleo mide la cantidad de crudo necesaria para producir 1.000 ecus en condiciones constantes de 1980.

En 1973, esta intensidad era equivalente entre España y la Comunidad. Sin embargo, el retraso de las políticas de ahorro y diversificación en España ha provocado que creciera hasta 1979 frente a la CE, que inició políticas estrictas tanto de ahorro como de sustitución por otras energías primarias.

Esta situación ha ocasionado que, en la actualidad, la intensidad del consumo de petróleo en España sea sensiblemente superior a la media de los países comunitarios.

España
CE

Fuente: Elaboración propia con datos del INH.

EXCESIVA DEPENDENCIA DEL PETROLEO

El consumo de petróleo en España, en 1973, representó el 69,7 por 100 de la demanda total de energía primaria y el 70 por 100 del consumo final de energía, lo que significaba una excesiva concentración del abastecimiento energético en una sola fuente energética. Aunque en la Comunidad Europea aquél también estaba excesivamente concentrado en el petróleo, su presencia era inferior en 10 puntos porcentuales al caso español.

Aunque en términos absolutos la intensidad de petróleo en España ha pasado de 0,322 tep/mil ecus en 1973 a 0,229 tep/mil ecus en 1990, lo que representa una reducción media total del 29 por 100 (un 2 por 100 anual), ésta aumentó hasta 1979, siguiendo una dirección y ritmo muy diferentes a la media CE, que partió de una intensidad similar a la española y que actualmente tan sólo es de 0,179 tep/mil ecus, lo que representa una reducción del 44,4 por 100, el doble de la española. Ante la caída de los precios del petróleo desde 1985, España ha frenado prácticamente la reducción de esta magnitud, en contraste con la CE, que sigue manteniendo sus políticas de ahorro y sustitución del petróleo (gráfico 3).

En los países comunitarios, estas medidas se aplican rápidamente mediante la traslación al consumidor final del incremento de los precios y las políticas de incentivos al ahorro. Ante la caída de los precios de los crudos en los mercados internacionales, las medidas de ahorro de petróleo se siguen manteniendo, lo que significa no trasladar aquélla a los precios finales en la misma proporción y destinar la diferencia a reducir los déficit públicos. Por estas razones, el petróleo representa el 45,1 por 100 de la demanda media de energía primaria en los países comunitarios, y el 42,5 por 100 de la existente en la OCDE, frente al 53,1 por 100 que actualmente se da en España, que, aunque representa una importante reducción frente a la situación de 1973, está todavía alejada de los niveles de los países más desarrollados (cuadro n.° 1).

El PEN 91 no permitirá mejorar sustancialmente la presencia del petróleo en el abastecimiento español del año 2000, puesto que estima que éste seguirá representando más del 50 por 100 de la demanda de energía primaria. Parecería lógico que la planificación energética en España dedicara más esfuerzos a reducir la fuerte concentración de nuestro balance energético en el petróleo a través del impulso de las energías con posibili-

CUADRO N.° 1

ESTRUCTURA DEL BALANCE ENERGETICO

	1973			1979			1990		
	OCDE	CE	España	OCDE	CE	España	OCDE	CE	España
Consumo total Mtep.	3.551	382	59,8	3.884	5.042	75,4	4.110	5.808	88,9
Petróleo (%)	53,1	60,9	69,7	50,3	55,3	68,8	42,4	45,1	53,1
Gas Natural (%)	19,1	11,4	1,3	18,7	15,8	1,8	19,0	18,4	5,6
Carbón (%)	20,9	23,0	15,7	21,5	21,7	14,1	23,4	20,7	21,4
Nuclear (%)	1,2	1,4	2,4	3,3	2,9	2,0	8,9	12,5	13,6
Hidráulica (%)	5,7	3,3	10,9	6,2	4,3	13,3	6,3	3,3	6,3

Fuente: Elaboración propia con datos del INH.

CUADRO N.° 2

EVOLUCION DE LA COMPOSICION SECTORIAL DEL CONSUMO FINAL DE ENERGIA EN ESPAÑA

SECTORES	1988									
	CARBON		PETROLEO		GAS NATURAL		ELECTRICIDAD		TOTAL	
	M. Tec.	Porcentaje	M. Tec.	Porcentaje	M. Tec.	Porcentaje	M. Tec.	Porcentaje	M. Tec.	Porcentaje
Agricultura	—	—	**3,0**	**85,7**	**0,1**	**2,9**	**0,4**	**11,4**	**3,5**	**100,0**
Siderúrgica	3,2	59,3	0,6	11,1	0,4	7,4	1,2	22,2	5,4	100,0
Química	0,3	5,6	3,0	55,6	0,8	14,8	1,3	24,0	5,4	100,0
Petroquímica	—	—	5,3	100,0	—	—	—	—	5,3	100,0
Aluminio	0,1	7,1	0,4	28,7	0,1	7,1	0,8	57,1	1,4	100,0
Minería no metálica	2,2	31,4	3,1	44,3	1,0	14,3	0,7	10,0	7,0	100,0
Papelería	0,1	6,7	0,6	40,0	0,3	20,0	0,5	33,3	1,5	100,0
Alimentaria	—	—	1,5	62,5	0,3	12,5	0,6	25,0	2,4	100,0
Textil	—	—	0,3	30,0	0,1	10,0	0,6	60,0	1,0	100,0
Otras industrias	0,1	2,9	1,2	35,3	0,5	14,7	1,6	47,1	3,4	100,0
Total Industria	**6,0**	**18,2**	**16,0**	**48,6**	**3,5**	**10,6**	**7,4**	**22,6**	**32,9**	**100,0**
Transporte carretera	—	—	23,1	100,0	—	—	—	—	23,1	100,0
Transporte aéreo	—	—	3,6	100,0	—	—	—	—	3,6	100,0
Ferrocarril	—	—	0,3	42,9	—	—	0,4	57,1	0,7	100,0
Transporte marítimo internacional	—	—	2,2	100,0	—	—	—	—	2,2	100,0
Total Transporte	**—**	**—**	**29,2**	**98,6**	**—**	**—**	**0,4**	**1,4**	**29,6**	**100,0**
Comercio	**—**	**—**	**1,4**	**34,1**	**0,2**	**4,9**	**2,5**	**61,0**	**4,1**	**100,0**
Doméstico	**0,4**	**4,3**	**4,7**	**51,1**	**0,7**	**7,6**	**3,4**	**37,0**	**9,2**	**100,0**
Otros consumos energéticos	**0,1**	**3,8**	**2,4**	**92,4**	**—**	**—**	**0,1**	**3,8**	**2,6**	**100,0**
Total consumo energía	**6,5**	**8,0**	**56,7**	**69,4**	**4,5**	**5,4**	**14,0**	**17,1**	**81,7**	**100,0**

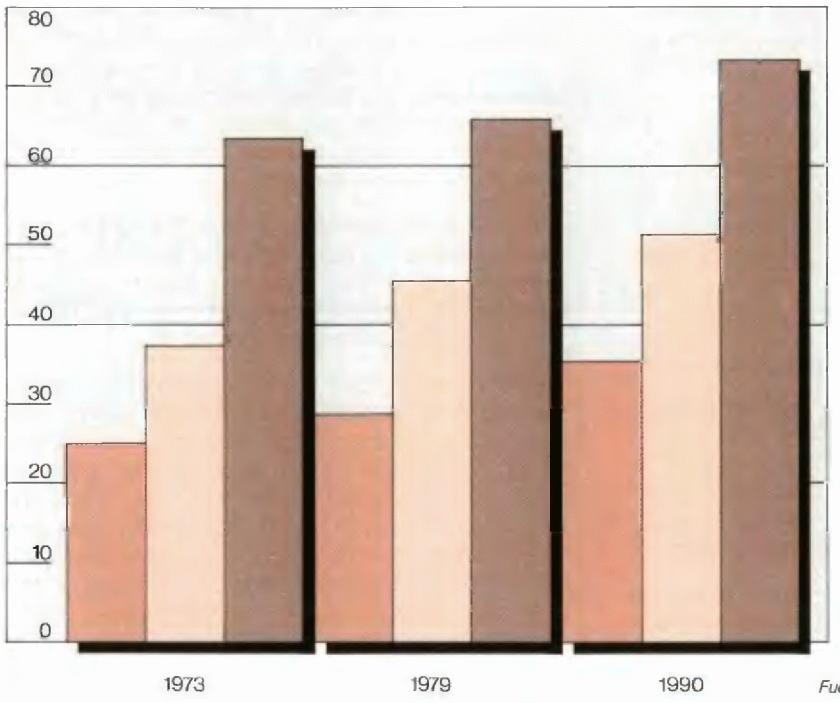
Nota: Porcentaje de cada tipo de energía que abastece la demanda final del sector.

Fuente: Elaboración propia con datos OECD, *Energy Balances of OECD countries 1987-1988,* París, 1990.

dades de desarrollo —gas natural y energía nuclear—, y no a establecer competencia sustitutiva entre una y otra, lo que lleva a prescindir finalmente de la opción nuclear.

Los sectores consumidores de energía final han demostrado una absoluta incapacidad para reducir su dependencia del petróleo, que en 1973 representaba el 70 por 100 del consumo final de energía, y en 1988 el 69,4 por 100, tal y como se puede ver en el cuadro n.° 2. En este último año, la industria representó el 40,21 por 100 del consumo final de energía, los transportes el 36,23 por 100 y el sector doméstico el 11,26 por 100. La presencia de la industria y el transporte —con el 33,94 y el 27,32 por 100, respectivamente— en consumo final de energía en la Comunidad es inferior a la que se da en España, ya que en la CE, debido a su alto nivel de vida, el consumo doméstico representa el 21,44 por 100, lo que duplica la participación española.

GRAFICO 4
GRADO DE AUTOABASTECIMIENTO ENERGETICO



El grado de autoabastecimiento energético se obtiene de dividir la producción nacional de energía primaria por el consumo total; es decir, mide la proporción de energía primaria que se cubre con producción interna.

El gráfico muestra el bajo grado de autoabastecimiento nacional que, aunque aumentó 10 puntos entre 1973 y 1990, resulta muy bajo frente a la media de los países comunitarios, y especialmente frente a los de la OCDE; ello implica que nuestro sector energético es mucho más vulnerable a las fluctuaciones de los mercados energéticos internacionales.

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

El transporte en España representa el 51,50 por 100 del consumo final de petróleo, lo que, dadas sus características, resulta prácticamente igual a la media comunitaria del 49,61 por 100. Sin embargo, la industria en España representa un porcentaje muy superior del consumo final de petróleo: un 28,17 por 100, frente al 21,59 por 100 que representa en la Comunidad Europea.

El sector industrial ha ido sustituyendo, con bastante retraso respecto al comienzo de la crisis, los derivados del petróleo por gas natural y, sobre todo, por electricidad. Asimismo, aunque el carbón ha reaparecido como energía final en algunos sectores industriales, su relevancia en términos absolutos es escasa si se exceptúa la siderurgia.

En el sector del transporte (1), por sus propias características técnicas, no se ha producido ninguna modificación significativa en la estructura de la demanda energética final, totalmente concentrada en derivados del petróleo, cuya preponderancia se ha mantenido, con excepción del transporte ferroviario, que ha seguido electrificándose. Asimismo, al haberse producido una fuerte expansión de este sector dentro de la economía española, su consumo energético se ha visto sensiblemente incrementado, pasando de representar el 28,5 por 100 del consumo final de energía en 1973 al 36,2 por 100 en 1988.

El consumo doméstico ha seguido el proceso de sustitución del carbón, iniciado hace tres décadas, por derivados del petróleo, gas natural y, fundamentalmente, energía eléctrica. Este sector ha registrado un fuerte crecimiento en el consumo final de energía, tanto por la mejora del equipamiento doméstico como por el desarrollo de la economía sumergida (2).

En síntesis, el consumo final de energía no ha experimentado apenas cambios en su composición, y la reducción en la intensidad energética de petróleo por unidad de *output* se ha producido como consecuencia de la adaptación de los sectores transformadores, especialmente el eléctrico; con un empleo de su equipo generador tendente a reducir el consumo de fuel-oil, lo que se refleja en el consumo de energía primaria, pero no en el consumo final.

Como consecuencia de la fuerte dependencia del petróleo, la economía española sigue siendo muy sensible a la variación de los precios de los crudos en los mercados internacionales. Una elevación del precio del barril

en cinco dólares significaría un impacto inflacionista inevitable sobre nuestra economía de un punto adicional, y un déficit mayor de la balanza por cuenta corriente de 0,44 por 100 en términos de PIB (3).

Aunque en los próximos años no se deben producir fuertes variaciones de los precios del petróleo en los mercados internacionales, hay que recordar que se trata de unos precios muy volátiles ante cualquier acontecimiento, tal y como se ha puesto de manifiesto recientemente en la crisis del Golfo Pérsico.

Por lo tanto, dada la enorme sensibilidad de la economía española a la variación del precio del petróleo, desde el punto de vista nacional hay que seguir aplicando las medidas necesarias de ahorro y diversificación para poder modificar su presencia en nuestra estructura energética.

GRAN VULNERABILIDAD

La demanda energética española de 1990 fue abastecida tan sólo en un 35,3 por 100 mediante producción nacional, lo que contrasta con el 51,6 por 100 de la media comunitaria, y especialmente con el alto grado de autoabastecimiento energético alcanzado por la media de los países desarrollados: un 73,45 por 100 (gráfico 4).

Por tanto, la vulnerabilidad externa de un sector de tanta importancia estratégica para la economía española es de casi el 65 por 100, como consecuencia fundamentalmente de las siguientes causas:

1) El fuerte peso del petróleo en nuestro balance energético, que en un 98,3 por 100 procede del exterior, proporción que seguirá incrementándose hasta el 100 por 100 como consecuencia del agotamiento de nuestras escasas reservas de petróleo.

2) La crisis del carbón nacional, que reduce su presencia sobre el consumo total de carbón al 61 por 100 y que seguirá reduciéndose como consecuencia de la reestructuración de HUNOSA.

3) El agotamiento de los yacimientos españoles de gas natural y el mayor acceso al mercado externo, que actualmente satisface el 76 por 100 del consumo total de esta energía, proporción que seguirá aumentando por la falta de recursos nacionales y el impulso que se está dando a esta energía en nuestro abastecimiento.

4) La imposibilidad de desarrollar más la energía hidráulica, que es 100 por 100 de procedencia nacional, porque los nuevos saltos marginales producen una energía muy cara, y por las recomendaciones de la Comunidad, que considera que el agua es un recurso escaso que se debe destinar a usos domésticos, industriales y de riego, fundamentalmente.

5) La escasa presencia de la energía nuclear, que tiene un grado de cobertura con producción nacional que supera el 65 por 100 (4), y que verá reducida su presencia en el balance energético del año 2000 al 11,28 por 100, según el Plan Energético 91.

Esta vulnerabilidad se ve acrecentada como consecuencia de la *escasa diversificación geográfica en el abastecimiento exterior de hidrocarburos.* Aunque en los últimos años se ha registrado un gran esfuerzo para disminuir la dependencia petrolífera de Arabia Saudí, y en general de Oriente Medio, parece razonable aumentar más el abastecimiento procedente de México, Venezuela y de la antigua Unión Soviética. Esta situación es especialmente grave en el caso del gas natural, puesto que procede en su totalidad de Argelia y Libia.

La situación empeoraría al aplicarse el PEN 91, puesto que la energía protagonista de éste es el gas natural, que duplicaría su aportación, pasando a representar el 12,16 por 100 del balance del año 2000, lo que significaría aumentar la gran dependencia externa actual del sector, en contra de uno de los objetivos racionales de un plan energético: reducir la dependencia externa de un sector de tanta importancia estratégica. Aunque inicialmente este aumento se cifre, según el PEN, en un 8 por 100, podría ser mayor, sobre todo si se intensificase el uso de centrales térmicas de fuel y de carbón de importación.

CUADRO N.º 3

GRADO DE COBERTURA CON PRODUCCION NACIONAL

	1973			*1979*			*1990*		
	Demanda Mtep	*Prod. Nal. Mtep*	*Grado de cobertura*	*Demanda Mtep*	*Prod. Nal. Mtep*	*Grado de cobertura*	*Demanda Mtep*	*Prod. Nal. Mtep*	*Grado de cobertura*
Petróleo	41,68	0,77	1,86	51,8	1,2	2,32	47,2	0,8	1,69
Gas natural	0,76	—	—	1,3	0,0	0,00	5,0	1,2	24,00
Carbón	9,17	6,35	69,32	10,8	8,6	86,00	18,8	11,6	61,05
Nuclear	1,29	1,46	113,18	1,5	1,5	100,00	12,1	12,1	100,00
Hidráulica	6,18	6,60	106,80	10,0	10,4	104,00	5,8	5,7	98,25
TOTAL	59,08	15,18	25,69	75,40	21,7	28,76	88,9	31,4	35,32

Fuente: Elaboración propia con datos del INH.

Nuestra vulnerabilidad se incrementa por el hecho de que los abastecimientos de suministros están concentrados en tan sólo dos países —Argelia y Libia— que además tienen unos regímenes políticos que pueden presentar problemas en el futuro, tal y como están poniendo de manifiesto los actuales sucesos de Argelia. Asimismo, los precios del gas natural, según los analistas, pueden sufrir tensiones, especialmente por el accidente de la gran plataforma gasística noruega, que no será operativa antes de 1994 ó 1995. La dependencia externa se incrementó con la firma del contrato de suministro de energía eléctrica con Francia, que significó financiar una central nuclear francesa durante los 10 años del Plan; suministro que podría ser cubierto por una central española, lo que permitiría reducir nuestra dependencia externa.

Por último, resultará muy difícil no tener que apelar mucho más de lo previsto al carbón de importación, como están poniendo de manifiesto los problemas de HUNOSA y las limitaciones que aplica la CE a las subvenciones a materias primas energéticas.

ALTOS COSTES

El coste de generación de energía eléctrica en España es de los más altos de Europa. Nuestra energía eléctrica resulta, para la industria, un 60 por 100 más cara que en Francia, un 33 por 100 que en Bélgica y un 12 por 100 que en Alemania, siendo superado su coste tan sólo por Grecia en un 8 por 100 y, por Portugal en un 37 por 100. Esta situación se debe a la composición del parque generador y a su empleo anual, habiéndose registrado un incremento de los costes de generación del 200 por 100, desde 1980. Con base 100 en 1970, el deflactor implícito del sector eléctrico pasó del 382,9 en 1980 al 1.121,4 en 1990, frente a la media industrial, que pasó del 398 al 711,58. Durante 1990, el 48 por 100 de la energía eléctrica generada en España lo fue de origen térmico convencional, con gran presencia de carbón nacional e hidrocarburos, que generan un Kwh caro (5) en comparación con la energía hidráulica (cuya capacidad está prácticamente utilizada en su totalidad) y la energía nuclear, que aporta el 35 por 100 de la producción eléctrica nacional, frente al 75 por 100 que representa en Francia. Asimismo, la repercusión de los costes generados por el parón nuclear sobre las tarifas eléctricas significa un recargo sobre éstas del 3,4 por 100, que se reduciría con la entrada en operación de alguna de las centrales nucleares incluidas en planes anteriores.

Con el PEN 91 *se encarecen los costes de abastecimiento* en el sector eléctrico —encarecimiento que se puede estimar en un 10 por 100— como consecuencia de desestimar la energía nuclear y sustituirla fundamentalmente por gas natural. Sin embargo, se financia una central nuclear francesa en la frontera que permite abastecer el contrato entre España y Francia.

CUADRO N.º 4

PLAN ENERGETICO NACIONAL 91-200 PEN 91

CIFRAS BASICAS

- Crecimiento anual medio de la demanda de energía final: 2,4 por 100.
- Reducción prevista en el *ratio* consumo de energía primaria/PIB: 12 por 100.
- Crecimiento medio de la demanda peninsular de energía eléctrica: 3,5%.
- Volumen de inversión prevista en el nuevo parque de generación: 950.000 millones de pesetas.
- Porcentaje de producción de energía nuclear en el año 1990: 36,7.
- Porcentaje de producción de energía nuclear en el año 2000: 23.
- Inversión prevista en el sistema gasístico 1991-2000: 500.000 millones de pesetas.
- Porcentaje de reducción del coste medio de generación kilovatio/hora sobre el actual: 23.
- Porcentaje de reducción sobre 1980 de las emisiones de SO_2 en el año 2000: 42.
- Emisiones de NO_x en grandes instalaciones de combustión en el año 2000: 263 Kto.

DEMANDA DE ENERGIA PRIMARIA
(En porcentaje)

	1990	*2000*
Carbón	22,92	19,39
Petróleo	52,59	50,73
Gas natural	5,57	12,16
Nuclear	15,76	11,28
Hidráulica	2,46	2,83
Otras energías renovables (1)	2,74	3,17
Importación neta de electricidad.	− 0,04	0,44
TOTAL	100,00	100,00

(1) Biomasa, residuos, geotermia, solar y calores residuales usados por los autoproductores en la generación de electricidad. La minihidráulica se incluye en hidráulica.

NUEVO EQUIPAMIENTO ELECTRICO
(En megavatios)

Hidráulica	942
Carbón nacional	1.338
Carbón de importación	500
Gas natural	1.835
Turbinas de gas	300
Importación de Francia	1.000
Autoproductores	2.452
TOTAL	8.417

Fuente: Datos PEN.

Aunque las centrales nucleares requieren unas inversiones muy superiores a las térmicas de gas, el coste del Kwh de origen térmico de gas es un 75 por 100 superior al nuclear por la fuerte incidencia que tienen los costes del combustible en el primero (6).

Parecería lógico poner en operación, en un futuro próximo, las centrales nucleares de Valdecaballeros I y II, que se encuentran en avanzado estado de construcción y que, con una inversión adicional estimada en unos 200.000 millones de pesetas sobre la realizada, podrían permitir reducir la dependencia externa del sector energético e impulsar significativamente el sector de bienes de equipo.

Es cierto que el coste del Kwh generado por Valdecaballeros resultaría muy superior al del resto de las centrales nucleares españolas actualmente en explotación, puesto que se encuentra inmovilizada una inversión estimada en 400.000 millones de pesetas desde 1984, con los altos costes financieros que ello ha representado. Sin embargo, la alternativa ha sido desestimar esta fuerte inversión, con la consiguiente incertidumbre acerca de sobre quién recaerá su amortización, mientras se destinan importantes recursos para construir centrales de gas, que generarán un Kwh más caro y dependiente casi en su totalidad del exterior. El gas natural se debe destinar al consumo doméstico e industrial, pero no a la generación de energía eléctrica, dados sus altos costes.

En esta decisión, no se han tenido en cuenta las recomendaciones de las Comunidades Europeas. El Parlamento Europeo, en una resolución de junio de 1982 (7), consideró que, para los países con altos consumos de energía y carentes de recursos propios de hidrocarburos, era fundamental el desarrollo de importantes programas nucleares, puesto que se reconocía el inferior coste de la electricidad generada por centrales nucleares, recomendándose la reelaboración del combustible a fin de optimizar el aprovechamiento de los recursos energéticos no renovables.

Se prevé alargar la vida útil de algunas centrales del parque eléctrico actual por considerarse la alternativa de menor coste; sin embargo, hay que tener presente que a partir del año 2000 la mayor parte de nuestras centrales térmicas estará absolutamente obsoleta, por lo que es necesario prever su renovación durante el período de vigencia del PEN 91, lo que no justificaría económicamente las inversiones necesarias para alargar la vida útil de esas centrales térmicas.

Resultaría fundamental para la estructura productiva española reducir notablemente las debilidades que presenta actualmente el sector energético, con el fin de no depender tanto de las fluctuaciones de los mercados internacionales y lograr un abastecimiento lo más barato posible, lo que debe ayudar a mejorar la competitividad de nuestra economía.

NOTAS

(1) El transporte depende absolutamente de los derivados del petróleo, excepto en el caso del ferrocarril, en el que tan sólo representan el 2,4 por 100 del consumo final del sector.

(2) Ver José María García Alonso y Juan E. Iranzo, *La energía en la economía mundial y de España,* A. C. Madrid, 1989, 2.ª edición.

(3) Ver Juan E. Iranzo y José Luis Raymond, «Impacto de la crisis del Golfo sobre la economía española», *Cuadernos de Información Económica,* número 42, septiembre 1990.

(4) Ver Juan E. Iranzo, «La participación nacional en la energía generada por centrales eléctricas», *Nuclear España,* n.º 28, enero 1985.

(5) Ver José Angel Cerrolaza y otros, *El libro de la energía,* FAE, 2.ª edición, Madrid, 1990, Capítulo IX.

(6) Ver José María García Alonso y Juan E. Iranzo, *La energía en la economía mundial y de España,* AC, 2.ª edición 1989, Anexo dedicado a costes de generación.

(7) Parlament Européen, *Document de Seance 1.303/82,* 24 de junio de 1982.

EL CARBON EN ASTURIAS

Juan A. VAZQUEZ y Santiago R. MARTINEZ

I. INTRODUCCION

LA minería ha sido el punto de arranque y uno de los buques insignia de una región de señera industrialización, Asturias, cuyo auge y declive ha estado ligado al de la explotación hullera. No en vano el principio del retroceso asturiano se sitúa a mediados de los años sesenta, coincidiendo con el comienzo de la crisis de la minería del carbón. Una crisis tardíamente reconocida, aplazada en su tratamiento y nunca cerrada.

Los recientes acontecimientos socio-político-sindicales, ocurridos al albor de la negociación conjunta del Convenio Colectivo y Plan de Futuro de HUNOSA, han reavivado el protagonismo de la minería asturiana, recordándonos a todos que ésta es algo más que una rama de actividad y que su relevancia socio-territorial supera con creces su participación en el PIB regional.

La evolución registrada en HUNOSA, casi desde sus orígenes, y su situación actual constituyen la muestra más expresiva del anquilosamiento de viejos y arraigados problemas, de un progresivo y permanente deterioro que llega a alcanzar niveles difícilmente sostenibles, y de las negativas consecuencias de la ausencia de una política de ajuste, pendiente y largamente aplazada, que se reflejan en los agudos desequilibrios que dominan en la empresa.

En ese contexto, este trabajo tiene un doble objetivo. Por un lado, situar a la minería asturiana en general, y a HUNOSA en particular, en el contexto de la producción nacional carbonera y de la economía regional en la que se insertan. Por otro, presentar brevemente la evolución reciente de HUNOSA y el Plan de Futuro que se ha firmado.

II. HUNOSA Y LA PRODUCCION ASTURIANA DE CARBON

La producción carbonera (1) asturiana se ha situado, durante el período 1985-1990, con la excepción de 1987, por encima de los 6 millones de toneladas/año, lo que representa más del 40 por 100 de la española. Esta cifra, que pone de manifiesto la importancia relativa de la producción asturiana de carbón, oculta participaciones muy diferenciadas si distinguimos entre la hulla y la antracita.

Como se puede ver en el cuadro n.° 1, mientras que la hulla asturiana representa algo más de la mitad de la producción nacional, la antracita significa algo menos de un cuarto de la producción total española. No es de extrañar, por lo tanto, que el perfil productor de la minería asturiana esté dominado por la hulla.

Si las magnitudes son significativas en términos de producción, lo son mucho más cuando nos referimos al empleo. La situación queda reflejada en el cuadro n.° 2. La participación de la minería asturiana en el empleo generado por los sectores hullero y de la antracita españoles supera en casi 20 puntos su significado en términos de producción. En efecto, el empleo minero total asturiano representa más del 60 por 100 del empleo generado por esos sectores en el conjunto nacional. Esa relevancia se explica, fundamentalmente, por las dimensiones que el empleo adquiere en la hulla asturiana, ya que, como se puede observar, la participación del sector de la antracita se mantiene en unos términos similares a los de la producción. El sobredimensionamiento del sector hullero asturiano será fuente de distorsiones tanto en sus rendimientos como en la solución a los problemas que desde los años sesenta ha arrastrado.

A partir de los datos anteriores, es evidente la trascendencia de Asturias en el contexto de la producción carbonera nacional, tanto en términos de producción como, particularmente, en términos de ocupación. Parece adecuado describir brevemente quién produce el carbón asturiano y en qué condiciones.

Cuando se analiza la estructura del sector carbonero asturiano, salta a la vista la relevancia de la empresa HUNOSA, que, sin ser la única productora regional de carbón, absorbe más de la mitad del carbón lavado en Asturias y más del 70 por 100 del empleo generado por el sector.

HUNOSA es la empresa carbonera nacional más importante en términos de empleo y producción, y paradigma de los problemas de un sector en recesión, agra-

CUADRO N.° 1

PRODUCCION DE HULLA Y ANTRACITA
(Miles de Tm. lavadas)

AÑOS	HULLA		ANTRACITA	
	España	Asturias	España	Asturias
1985	10.355	5.154	5.829	1.351
1986	10.377	5.276	5.572	1.358
1987	8.839	4.519	5.416	1.336
1988	9.055	4.855	5.263	1.357
1989	8.951	4.890	5.573	1.408
1990	9.072	4.749	5.809	1.426

Fuente: Elaboración propia a partir de SADEI, *Coyuntura regional tercer trimestre 1991*, y *CARBUNION 90*, D. L., Madrid, 1991.

CUADRO N.° 2

EMPLEO EN LA HULLA Y LA ANTRACITA

AÑOS	HULLA			ANTRACITA		
	España	Asturias	Ast/Esp. (Porcentaje)	España	Asturias	Ast/Esp. (Porcentaje)
1985	33.546	26.176	78,03	11.866	2.739	23,08
1986	32.600	25.652	78,69	11.854	2.724	22,98
1987	31.839	24.839	78,01	11.523	2.786	24,18
1988	30.928	24.457	79,08	11.814	2.776	23,50
1989	29.965	23.528	78,52	11.280	2.695	23,89
1990	26.585	22.085	83,07	9.281	2.390	25,75

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Industria, *Encuesta minera de España*, varios años, y *CARBUNION 90*, D. L., Madrid, 1991.

vados por las peculiaridades socio-territoriales de la empresa. En términos nacionales, HUNOSA representa un tercio de la producción hullera, una cifra ligeramente superior al 60 por 100 del empleo generado por la hulla en España y próxima al 45 por 100 del total de la ocupación directa creada por los sectores carboneros aquí estudiados.

Estos datos, ya de por sí significativos, debemos situarlos en el contexto de la economía asturiana. HUNOSA es la empresa que más empleo genera en el Principado (2) —6,4 por 100 de la población ocupada en 1985—, a lo que debe unirse la notable concentración espacial de su actividad —el 80 por 100 del empleo creado por la empresa se concentra en siete municipios—, llegando a dar ocupación a porcentajes de población que se sitúan por encima del 25 por 100 en ocho concejos asturianos. La importancia del empleo y del VAB a c.f. generados por HUNOSA nos ubica en la auténtica dimensión del problema que entraña la gestión de su ajuste, que no es otro que su dimensión socio-territorial.

La producción de HUNOSA se ha reducido progresivamente a lo largo de los últimos años, incluso si exceptuamos los atípicos resultados del año 1987 y el mínimo histórico que se espera del año 1991. Paralelamente, su plantilla también se ha recortado. Los rendimientos de HUNOSA, medidos como toneladas de hulla lavada por hombre y año, no soportan comparación alguna con los obtenidos por el resto del sector hullero nacional ni, por supuesto, internacional. Así, mientras en el período 1985-1990, el rendimiento medio por hombre para el conjunto de la hulla española fue de 305 Tm/hombre/año, para HUNOSA se situó en 168 Tm/hombre/año, mientras que el resto del sector hullero asturiano —una vez excluida HUNOSA— se sitúa en unos rendimientos análogos a los observados para el ámbito nacional.

En esa situación, la supervivencia de HUNOSA ha dependido de la aplicación de dos tipos de instrumentos. Por un lado, la protección practicada a los carbones térmicos y siderúrgicos, que se ha articulado fundamentalmente a través de la fijación administrativa de los precios y de restricciones a la importación. Por otro, la concesión de importantes ayudas estatales.

En lo que a ayudas públicas se refiere, se puede observar en el cuadro n.° 4 su evolución en pesetas de 1983. Tanto en términos absolutos como, especialmente, en términos de subvención por tonelada de hulla lavada, experimentaron un crecimiento que llega a situarlas, en 1987, por encima de los ingresos de explotación obtenidos. La explicación de este hecho pasa por la combinación de tres elementos: *a)* la caída sostenida de los ingresos por tonelada lavada; *b)* el considerable aumento de los costes financieros que tiene lugar a partir de ese año, que está relacionado con la progresiva descapitalización de la empresa, y *c)* el notable incremento de los costes laborales. A ellos debe unirse la caída de la producción lavada, que necesariamente tiene que influir en los resultados medios como consecuencia de la existencia de importantes costes fijos.

CUADRO N.° 3

PARTICIPACION EN LA PRODUCCION ASTURIANA DE CARBON

AÑOS	Hulla (Porcentaje)	Antracita (Porcentaje)	Hunosa (Porcentaje)	HUNOSA/hulla (Porcentaje)
1985	79,24	20,76	56,48	71,28
1986	79,52	20,48	55,08	69,26
1987	77,18	22,82	50,65	65,62
1988	78,16	21,84	51,97	66,49
1989	77,65	22,35	52,24	67,28
1990	76,91	23,09	51,82	67,38
1991 (*)	75,61	24,39	n.d.	n.d.

(*) Hasta el mes de septiembre. HUNOSA, no disponible.

Fuente: Elaboración propia a partir de SADEI, *Coyuntura regional*, varios números, y Vázquez, J. A., y Hernández, M. (1991).

GRAFICO 1
PRODUCCION DE HUNOSA
(1983-1990)
(Miles de Tm. lavadas)

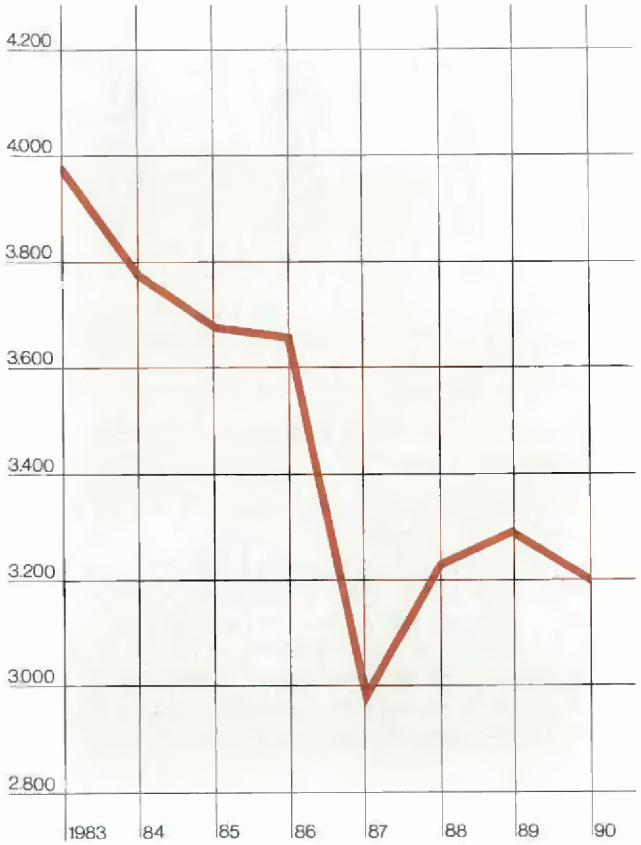
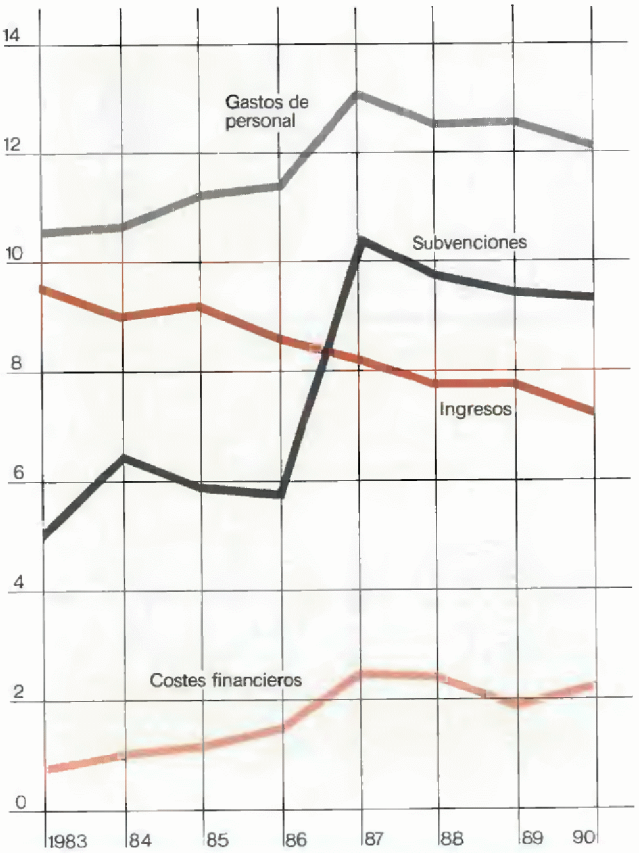


GRAFICO 2
PRICIPALES *RATIOS* DE HUNOSA
POR TM. LAVADAS
(Pesetas de 1983. En miles)



Desde ese momento, las subvenciones por tonelada lavada, lejos de aligerarse, se han mantenido en unos niveles extraordinariamente altos, que representan, para el sector público español, una pesada carga, cada vez más difícil de soportar.

Por otro lado, la articulación del mercado interior de la energía, en el marco de la construcción del mercado único europeo, exige la imposición de avances en la transparencia del sistema de precios y de los contratos de abastecimiento de carbón térmico para evitar distorsiones en la competencia. A esto se une que la política de ayudas estatales a la minería del carbón, que ha de ser revisada a finales de 1993, se ha ido reorientando y haciendo más estricta. El carácter y los niveles de los apoyos estatales a las minerías nacionales, realizados bajo la autorización y supervisión de la Comisión Europea, se habrán de articular sobre las bases de unas ayudas y subvenciones regresivas, limitadas en el tiempo y orientadas prioritariamente hacia objetivos de racionalización, inversión y cobertura de los costes sociales ligados a los procesos de reconversión. Esta tendencia, que podría reforzarse con mayor rigor en el futuro, choca abiertamente con el mantenimiento, hasta ahora, y en casos como el de HUNOSA, de un sistema de apoyos públicos de naturaleza bien distinta, concebido como pieza imprescindible para el sostenimiento de la empresa, en continuo crecimiento y orientado, básicamente, hacia la cobertura indiscriminada de pérdidas de explotación.

III. EL PLAN DE EMPRESA DE HUNOSA

En el marco anteriormente descrito, se inscribe el Plan de Empresa firmado, junto al Convenio Colectivo, recientemente, tras unas largas y tortuosas negociaciones que se prolongaron durante más de un año.

El plan se fija un objetivo, a corto plazo, de reducir las pérdidas de explotación y otro, a largo, consistente en

CUADRO N.º 4

INGRESOS DE EXPLOTACION Y SUBVENCIONES

(Millones de pesetas de 1983)

AÑOS	Ingresos (A)	Subv. (B)	(B)/(A)	Ingr/Tm. (*) (Ptas.)	Subv/Tm. (*) (Ptas.)
1983	38.231	20.013	0,52	9.603	5.077
1984	34.139	24.685	0,72	9.036	6.534
1985	33.891	21.463	0,63	9.225	5.842
1986	31.412	21.031	0,67	8.597	5.756
1987	24.476	31.130	1,27	8.255	10.499
1988	25.153	31.673	1,26	7.792	9.812
1989	25.644	31.041	1,21	7.794	9.435
1990	23.152	29.789	1,29	7.235	9.328

(*) Toneladas de hulla lavada.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vázquez, J. A., y Hernández, M. (1991).

«mantener la actividad de la Empresa así como desarrollar tecnologías y métodos de explotación que minimicen el coste» (3).

Para conseguirlos se plantea una estrategia en tres fases, hasta finales de 1993, 1996 y 2002, respectivamente. De éstas sólo se han concretado las actuaciones para la primera; para las otras dos, se han enunciado los principios generales y los plazos de negociación, ya que están condicionadas, particularmente la segunda, por la revisión de la política comunitaria de ayudas estatales a la minería. A continuación, nos centramos en los acuerdos para la primera fase.

El objetivo a alcanzar en esta fase es la reducción de pérdidas de explotación y la reducción de las ayudas, situándolas en una banda que debe oscilar, al final del período, entre los 50.600 y los 50.700 millones de pesetas.

Para alcanzar esa meta, se articulan medidas de tres tipos: *a)* laborales; *b)* de concentración y selección de yacimientos, y *c)* de reducción de las cargas de estructura. Complementariamente, se diseñan instrumentos orientados a intensificar la labor diversificadora y reindustrializadora de la empresa.

a) *Medidas laborales*

Incrementar la productividad y ajustar la dimensión de la empresa son necesidades asumidas en el Plan. El ajuste de plantilla se realizará a través de un proceso no traumático, de tal manera que a 31 de diciembre de 1993 su plantilla se situaría en 12.286 trabajadores.

El proceso de ajuste laboral se realizará mediante un sistema de prejubilaciones y jubilaciones anticipadas, complementario de las bajas vegetativas, que afectará a 4.500 empleados, y en el que se garantiza, a través de distintos mecanismos, el 100 por 100 de las percepciones líquidas de los seis meses anteriores a la incorporación del trabajador al sistema.

Durante los tres años de vigencia del Plan, la empresa se compromete a realizar 800 nuevas contrataciones. Estas incorporaciones, que se pretende presentar como algo distinto al sistema de «compensación matemática» (X salen, Y entran) y derivadas de necesidades técnicas, son sociológicamente arriesgadas, ya que, aun cuando se disminuye el ritmo de acceso a la empresa, se sigue manteniendo la expectativa —a todas luces irreal— de que HUNOSA seguirá generando empleo en el futuro.

b) *Concentración de los yacimientos*

Para minorar la magnitud de las pérdidas de explotación, el Plan contempla la necesidad de seleccionar los yacimientos y concentrar la actividad en las unidades con más posibilidades de futuro, así como de mecanizar la explotación.

CUADRO N.º 5

PLAN DE LA EMPRESA HUNOSA PARA EL PERIODO 1991-93

	1991	1992	1993
Plantilla	17.511	13.598	12.286
Producción lavada (en miles de Tm.)	2.689	3.284	2.510
Productividad (en Kg/jornal)	900	1.054	1.053
Pérdidas de explotación (en millones de pesetas)	64.845	61.241	50.625
Inversión neta (en millones de pesetas)	15.383	13.225	8.092

Fuente: HUNOSA, Plan de Empresa.

c) *Reducción de cargas de estructura*

Las medidas contempladas con esta dirección están orientadas en varios sentidos:

1) Externalización de actividades, eliminando de la gestión directa los servicios y dependencias no vinculados directamente a la actividad principal de la empresa. Paradójicamente, a pesar de esa declaración tan meridiana, se mantienen los economatos y talleres, si bien es cierto que condicionados a unos resultados equilibrados.

2) Se continuará con la racionalización administrativa de la empresa, concentrando y automatizando la prestación de estos servicios.

3) Control de la relación entre plantilla directamente vinculada a la producción y la plantilla no vinculada directamente a la producción. Este elemento siempre se ha considerado relevante en los resultados de la empresa; sin embargo, la concreción de los parámetros que han de definir esa relación se pospone hasta la segunda fase del plan.

d) *Acciones diversificadoras de la actividad de la empresa y acciones reindustrializadoras*

Las líneas maestras del Plan de Empresa se completan con el compromiso de la empresa de intensificar su diversificación en torno a la utilización de residuos, tanto con fines energéticos como con otros usos. Con este fin, se crea una «División Industrial y de Diversificación». HUNOSA también adquiere un compromiso explícito en la reindustrialización, a través de dos instrumentos: la realización de contactos para la promoción de proyectos y la reutilización de recursos liberados en el proceso de redimensionamiento de la empresa. Finalmente, y en el marco del Programa de Reindustrialización y Dinamización Económica de Asturias, HUNOSA se compromete a facilitar la formación de los jóvenes de las cuencas mineras y su inserción laboral.

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, el problema central del ajuste en HUNOSA se deriva de su impacto territorial y de su efecto sobre el futuro económico de una zona. Resulta paradójico que hayan sido los sindicatos y la dirección de la empresa quienes hayan conducido la mayor parte del proceso negociador, cuando deberían haber sido las administraciones autonómica y central quienes lo hubiesen liderado, porque el problema que se plantea es un problema eminentemente político.

El tenso proceso negociador ha culminado cuando ya se ha recorrido más de un tercio del período de vigencia del Plan, por lo que quedan menos de dos años para su aplicación. El retraso en la adopción de una política de ajuste para HUNOSA no puede justificar una aceleración en la superación de las etapas, que son necesarias para que las acciones compensatorias empiecen a dar sus frutos y a generar la necesaria confianza en el proceso reindustrializador.

Conviene ser claros en este punto: el ajuste en HUNOSA está muy lejos de su culminación, sólo se ha iniciado un camino sin retorno. Como el propio Plan de Empresa señala, quedan dos fases pendientes de negociación. La conclusión que se debe extraer del actual proceso es que no es aconsejable una solución por la *vía inglesa*. No se trata de extirpar un tumor, se trata de superar un problema de todos, y sólo se podrá hacer desde la cooperación y con cada actor desempeñando su papel.

NOTAS

(1) A lo largo de este trabajo, entenderemos por producción carbonera únicamente la referida a hulla y antracita.

(2) SADEI (1990).

(3) HUNOSA, Plan de Empresa, marzo 1992, pág. 23.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Gutiérrez, R., y Vázquez, J. A. (1991a), «Manca finezza», *El País*, 18 de julio de 1991.

— (1991b), «La gestión del declive minero», *Revista de Economía*, n.° 11.

SADEI, (1990), *HUNOSA y ENSIDESA, la incidencia de dos empresas públicas en Asturias.*

Servén, L. (1989), «La empresa pública en un sector estratégico: HUNOSA», Papeles de Economía Española, n.° 38.

Vázquez J. A., y Hernández, M. (1991), «La industria asturiana: la segunda reconversión», *Economía Industrial*, mayo-agosto.

SEGUNDA RECONVERSION Y POLITICA INDUSTRIAL

Rafael MYRO SANCHEZ

I. INTRODUCCION

La reconversión de las explotaciones siderúrgicas, de las de carbón y, en menor medida, de los astilleros ha asumido durante 1991, una década después de iniciarse, un nuevo protagonismo, poniendo de manifiesto la insuficiencia y la limitada eficacia de una parte importante de las actuaciones públicas desarrolladas desde 1980.

Ese protagonismo se inserta en esta ocasión, no obstante, en un reclamo, sobre todo por parte de algunas comunidades autónomas, de los empresarios y los sindicatos, de una actuación pública más global y efectiva, lo que puede considerarse como una crítica implícita respecto al alcance de la política industrial hasta ahora seguida.

Resulta, por ello, conveniente, analizar brevemente cuáles han sido las principales orientaciones y actuaciones de ésta, su alcance y su eficacia, sus logros e insuficiencias, y el papel que ha desempeñado la reconversión, para, posteriormente, tratar de ofrecer algunas claves de actuación con respecto al futuro.

II. CRISIS INDUSTRIAL Y POLITICA DE RECONVERSION

Siguiendo las orientaciones de los principales países desarrollados (OCDE, 1987), aunque con varios años de retraso debido a las dificultades de la transición política, a principios de la década de los ochenta la política industrial trató de ofrecer una respuesta a la situación de crisis de nuestra industria, asumiendo un carácter claramente defensivo. La reconversión de determinados sectores particularmente afectados por el estancamiento del mercado interior y el alza en los costes laborales y financieros, y con importante presencia de empresas públicas, se convirtió en el eje fundamental de esta respuesta. El fomento a la exportación, una política con amplia tradición, fue un segundo eje importante.

Las empresas afectadas por la reconversión fueron pocas, y en su mayoría públicas, destacando las integrantes de los sectores de la minería del carbón, la siderurgia y los astilleros, los mismos que han de protagonizar la denominada segunda reconversión.

De hecho, de 1982 a 1986, la siderurgia y la construcción naval absorbieron el 42 por 100 de las ayudas públicas dirigidas específicamente a objetivos industriales (Myro, 1990). Como es obvio, los porcentajes se elevarían si incluyéramos a la minería del carbón. España destacó entre los países comunitarios por la proporción del total de fondos públicos dirigidos a los sectores mencionados.

Si añadimos los recursos destinados a empresas públicas manufactureras no pertenecientes a estos sectores, alcanzamos un porcentaje del 63 por 100 del total para el período 1982-1986. Dado que la desgravación fiscal a la exportación supuso otro 32 por 100, las ayudas al desarrollo tecnológico y regional brillaron por su escasa significación (un 5 por 100), en contraste con lo ocurrido en otros países comunitarios.

Este escaso esfuerzo de fomento del desarrollo tecnológico y regional, que sanciona el carácter defensivo de la política seguida, hay que atribuirlo, en parte, a la restricción impuesta por el déficit de las administraciones públicas, pero también, tal y como mostrará el análisis de los años más recientes, a una concepción pasiva de la política industrial, desconfiada respecto a la posibilidad de obtener resultados a corto plazo con una intervención más intensa en ambos terrenos, para la que, por otra parte, se carecía de experiencia.

Avala esta interpretación el que el total de ayudas a la industria fuera similar, en porcentaje del PIB, a la media de la CE (6,2), pero muy inferior al de los países más atrasados (Italia, Grecia, Irlanda y Portugal), todos ellos también con elevados déficit públicos.

Por otra parte, contribuyeron a aumentar la restricción presupuestaria las ayudas dirigidas a objetivos generales de índole macroeconómica, como la inversión y el empleo, que requerían actuaciones urgentes. La industria se benefició también de estas ayudas, que supusieron, para el período 1982-1986, al menos un 26 por 100 de las anteriores citadas —esto es, las dirigidas a objetivos específicamente industriales—, pudiendo suponerse que su cuantía fue, en realidad, sensiblemente mayor, pues carecemos de estimaciones del coste de las desgravaciones derivadas de las medidas especiales adoptadas en 1985, por las que se permitió la amortización instantánea de los equipos adquiridos con el fin de fomentar la inversión, ante las necesidades de reestructuración de técnicas y equipamientos que imponía la integración de España en la CE.

Los efectos de estas medidas generales probablemente han de ser valorados de manera muy positiva, dejándose ver en la expansión de la formación bruta de capital que tuvo lugar a partir de 1985, lo que explica el papel central que le otorgaron las autoridades económicas, junto a otras medidas de orden institucional orientadas a favorecer la competencia: flexibilización del mercado de trabajo, apertura a la inversión extranjera y, sobre todo, integración en la CE.

En este marco, la política industrial fue, pues, orientada de un modo defensivo, y se centró en la reconversión

entendida en sentido amplio, incluyendo la totalidad de las empresas públicas manufactureras.

Naturalmente, la política industrial no puede juzgarse exclusivamente por las ayudas dirigidas a las empresas, pero las restantes actuaciones —las encaminadas a concentrar empresas, formar grupos industriales, privatizar empresas públicas y reordenar producciones— primaron también los mismos núcleos de sectores y firmas.

No se puede ser muy crítico, en principio, con respecto a esta orientación. De hecho, el fomento de la inversión, unido a la entrada en la CE, apoyó un proceso de reestructuración generalizado de nuestra industria que alcanzó una envergadura mucho mayor que la propia reconversión industrial, limitada a un conjunto de empresas que ocupaban un 11 por 100 de las manufacturas (Myro, 1990). La crítica ha de dirigirse, como más adelante veremos, a la eficacia conseguida con los recursos dedicados a la reconversión, cuyo coste de oportunidad fue la ausencia de una política industrial más activa y más extendida al conjunto de las empresas industriales.

III. LA RESPUESTA AL RETO COMUNITARIO

Como es sabido, la integración de España en la CE se produjo al mismo tiempo que los gobiernos de los países miembros establecían una perspectiva futura más exigente: la de avanzar hacia un mercado único.

La industria española se enfrentaba así a un formidable reto que justificaba una política industrial más activa, pero había de aceptar, al mismo tiempo, las reglamentaciones imperantes en el seno de la CE, gradualmente adaptadas a las necesidades de realización del mercado único europeo.

Estas normativas, no obstante, dejan un amplio margen a los estados miembros para el desarrollo de políticas industriales activas, aun aceptando la supervisión de los órganos rectores de la CE.

En efecto, la política comunitaria, siguiendo los resultados que hasta ahora pueden derivarse con cierta claridad de la teoría de la organización industrial y del análisis del bienestar (CE, 1991), y admitiendo que tratamos con economías de segunda preferencia estricta, en las que existen mercados imperfectos y límites para las actuaciones correctoras directas sobre ellos, permite la intervención gubernamental para fomentar actividades con efectos externos —de manera particular, el desarrollo tecnológico, la cualificación de la mano de obra y las infraestructuras económicas de toda índole—; trata de limitar las posiciones de dominio del mercado a través de normas reguladoras de la competencia —relativamente moderadas, para no obstaculizar aumentos en la dimensión empresarial que vengan exigidos por la consecución de una mayor eficacia (Callejón, 1991)—, y favorece la movilidad empresarial, fundamentalmente promoviendo el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, generador, por lo demás, de efectos externos asociados a la iniciativa y capacidad empresariales. El apoyo a pequeñas y medianas empresas deriva también, y quizás de manera más fundamental, de la necesidad de contrarrestrar los efectos de la incertidumbre sobre la selección de riesgos que realizan las entidades financieras, y, en general, la sociedad (Jacquemin, 1989).

Restringe, lógicamente, las políticas que tiendan a favorecer artificialmente a los sectores o a las empresas de un estado miembro frente a los restantes, incluso aquellas que estarían justificadas por aumentos en el bienestar del país que las adopta, como el subsidio a «campeones nacionales» que se desenvuelven en mercados oligopolísticos y sujetos a elevadas economías de escala (Venables y Smith, 1986).

Existe, pues, un margen elevado para una política gubernamental activa que ponga énfasis en el desarrollo tecnológico, en el desarrollo regional y en la incubación y fortalecimiento de pequeñas empresas. Por otra parte, las restricciones aceptadas, insuficientemente conocidas y que sería interesante intentar valorar siguiendo los nuevos desarrollos de la organización industrial (Jacquemin, 1989), pueden fundamentar una firme petición de contrapartidas en el ámbito de la cohesión económica y social (Pastor, 1992), así como una participación constante en la orientación de la política comunitaria.

Aunque la reactivación de la economía española a partir de 1985, y el escaso respeto durante los años más recientes a la restricción presupuestaria, favorecían este tipo de política, el gobierno limitó aún más que en la etapa anterior sus actuaciones en el ámbito industrial. Guiándonos de nuevo por las actividades subsidiadas, de 1986 a 1988, último período para el que poseemos datos (CE, 1991), las ayudas a la industria española se redujeron en proporción al PIB industrial, situándose de nuevo en niveles inferiores a los de Italia, Irlanda, Portugal y Grecia. Al mismo tiempo, la siderurgia y la construcción naval absorbieron el 34 por 100 del total, porcentaje que se elevaría de forma apreciable si conociéramos la cuantía de los fondos dirigidos a las empresas públicas. Incluso desaparecieron prácticamente las dirigidas a la exportación, que en los restantes países supusieron, como media, un 9,6 por 100 del total.

La referencia a las ayudas como criterio de la importancia dada a diferentes actuaciones puede no parecer acertada, por cuanto la política comunitaria tiende a reducirlas drásticamente. Sin embargo, aparte de que carecemos de datos alternativos con los que enjuiciar la política seguida, es razonable esperar que los esfuerzos desarrollados a través de otras actuaciones guarden cierta proporción con aquellas actividades que son subsidiadas.

La consecuencia de la orientación descrita fue que, de nuevo, los fondos públicos dirigidos a financiar proyectos tecnológicos y de desarrollo regional fueron escasos, destacando en particular estos últimos, que en los demás estados esconden, a diferencia de lo que ocurre en España, una intensa actividad de los entes

locales y regionales dirigida a la potenciación de pequeñas y medianas empresas.

No es que se minusvalorara la importancia de la tecnología. Como es sabido, en 1986, el gobierno promulgó la Ley de la Ciencia, como paso previo al diseño de un Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Pero frente al impulso otorgado a programas generales, excesivamente ambiciosos y deslumbrados por las nuevas tecnologías, la importancia concedida al fomento de la investigación empresarial, la más enraizada en las necesidades productivas, aunque creciente desde 1988 hasta la actualidad, ha sido pequeña, sobre todo si se tienen en cuenta los bajos niveles de los que se ha partido (Buesa, 1992). Por lo demás, las ayudas al desarrollo tecnológico, aún no centralizadas por completo en el CDTI como sería deseable, se han dirigido cada vez más a la participación en programas internacionales de I + D, cuya eficacia es discutida desde diversos sectores de opinión (Buesa y Molero, 1990).

En el marco de esta rigidez presupuestaria, organizativa y de ideas para la política tecnológica, no resulta extraño que el gobierno pensase que las necesidades tecnológicas urgentes que requería el crecimiento de la industria española debían cubrirse mediante dos mecanismos más efectivos, cuya utilización se privilegió: la adquisición de tecnología exterior y el fomento de la inversión extranjera.

Más sorprendente es que aquellas actividades de resultados competitivos más inmediatos, como la difusión de tecnología entendida en su sentido amplio de producto, de proceso, de calidad, de mercados y de comercialización —que la Comisión de la CE tiende a contemplar en el marco de la política dirigida a la pequeña y mediana empresa, definida con un criterio muy amplio para nuestra realidad industrial (menos de 500 trabajadores) y ligándola a actuaciones regionales—, hayan tenido un escaso relieve, pudiendo decirse otro tanto de las dirigidas a favorecer la salida a los mercados exteriores y, en general, la internacionalización de la empresa española.

Sólo a partir de 1988, y en respuesta a diversas directivas comunitarias, estas actuaciones comienzan a cobrar cierto dinamismo, fundamentalmente a través del IMPI, del ICEX y del Centro para la Promoción del Diseño y la Moda, sin que hayan alcanzado aún hoy un relieve importante, y sin que apenas se haya abordado el aspecto básico sobre el que descansa esta política en otros países comunitarios, a saber: el fomento de la cooperación entre empresas (Costa, 1991).

No obstante, no todas las responsabilidades han de ser atribuidas al gobierno. Como hemos señalado, estas actuaciones suelen ser protagonizadas por entes locales y regionales, y sólo algunas comunidades autónomas —Valencia y el País Vasco en particular— han emprendido actuaciones relevantes en este terreno. Con todo, resulta obvio que, habida cuenta de la reciente constitución de las autonomías, el gobierno central debería haber desempeñado un papel estimulante de los entes regionales. Al fin y al cabo, el modelo de constitución de algunas autonomías había de ser necesariamente el Estado central. Pero es probable que el gobierno se haya dejado llevar por una excesiva fe en las ventajas de la gran dimensión empresarial. En cualquier caso, la ausencia de este impulso, que habría exigido una mayor cooperación con los entes regionales y locales, ha conducido a un considerable voluntarismo por parte del gobierno central en las actuaciones comprendidas bajo la rúbrica de política regional, muchas de ellas de dudosa eficacia, como diversos estudios han puesto de relieve.

IV. UNA EVALUACION

De lo expuesto, hemos de deducir que la política industrial española no parece haber estado a la altura del reto que suponía la adhesión a la CE. Con una fe desmesurada en el desarrollo exógeno (a través de la inversión extranjera), que algunas comunidades autónomas tratan de emular actualmente, como forma de crecimiento rápido, ha descuidado las necesidades de los empresarios autóctonos, y no ha contribuido a evitar el deterioro competitivo de aquellos sectores en los que éstos tienen mayor presencia.

En efecto, mientras que el control del capital extranjero sobre la producción manufacturera española aumentaba en diez puntos porcentuales de 1985 a 1990, situándose en este último año en torno al 33 por 100 del total (según una estimación que acabamos de realizar), no se ha incentivado la capacidad de competir con él ni de aprovechar las externalidades que ofrece, algo que habría contribuido a limitar la venta de empresas españolas, para la que existe un gran incentivo si se tiene en cuenta que, dentro de las empresas incluidas en la Central de Balances del Banco de España, las que tienen mayoría de capital extranjero son cuatro veces superiores en tamaño que las que no la tienen y, como media sectorial, poseen, en general, mayores niveles de productividad aparente del trabajo y de rentabilidad, según muestra una interesante y reciente investigación (Ortega, 1992).

Por otra parte, si bien el crecimiento del mercado interior ha favorecido, en general, la expansión de las empresas, ha tendido a retrasar la respuesta a los retos que plantea el mercado único y, de esta manera, ha limitado la capacidad de penetración en otros mercados. Estos hechos han tenido especial relevancia para las pequeñas y medianas empresas, que en diferentes encuestas han mostrado su incertidumbre y falta de orientación respecto al futuro, relacionado la internacionalización con el establecimiento de acuerdos con otras empresas y reclamado una mayor información y ayuda de la Administración (Costa, 1991).

Ambos hechos han tendido a dificultar la corrección del desequilibrio exterior de nuestra industria, porque las empresas de capital extranjero muestran una elevada propensión a importar (Ortega, 1992).

Finalmente, el gobierno central y los gobiernos regionales han asistido impasibles al deterioro de la competitividad de varios sectores firmemente apoyados en etapas anteriores y que bien por su estandarización tecnológica, o bien por su elevada intensidad en trabajo, se consideraban expresivos de nuestras ventajas competitivas: metálicas básicas; productos metálicos; maquinaria y equipo mecánico; otro material de transporte; textil y confección; cuero; calzado, y madera y corcho. Cualquiera de los indicadores de competitividad que se utilice conduce a esa misma conclusión: cuota de exportaciones respecto a la OCDE, evolución del saldo de comercio exterior, crecimiento del valor añadido y de la productividad aparente del trabajo respecto a la CE (Myro, 1992).

Cabe preguntarse por las razones de esta política. Podría pensarse que el gobierno central, como el pequeño empresario, ha visto más las limitaciones que su inserción en la CE le impone, restringiendo las ayudas, que las oportunidades que le brinda; o, tal vez, ha considerado que el elevado crecimiento de la producción industrial era el reflejo fiel de la capacidad competitiva de nuestras empresas; o quizás ha creído que la política propiamente industrial, de índole más microeconómica, debe ser desarrollada por los entes locales y regionales; o, simplemente, tiene una mayor fe en el mercado que la propia Comisión de la CE (más en consonancia con la tradición norteamericana) que le inclina a circunscribir sus actuaciones al ámbito de las infraestructuras (ampliamente desarrolladas durante los últimos años), de la cualificación laboral (aún sin esquemas claros) y de los programas genéricos de investigación, desde hace ya bastante tiempo criticados (OCDE, 1987).

Resulta poco probable que se trate de esta última razón, porque, de ser así, habría dirigido más esfuerzos a mejorar la situación del sector servicios, cuyo estancamiento en los niveles de productividad de hace cinco años tiende a mermar la competitividad del sector industrial, o habría dedicado más esfuerzos fiscales a fomentar el ahorro, abaratando así el precio del dinero, un aspecto central para la competitividad de la industria (Dertouzos *et alii,* 1989). Pero también es posible que la dificultad para mejorar el comportamiento del sector servicios revele la misma inexperiencia en políticas microeconómicas que aparece en el campo de la industria.

Con todo, lo más llamativo de la política industrial seguida es que, en su ámbito privilegiado (el de la reconversión), no ha sido eficaz.

En efecto, si nos centramos en el sector más subsidiado —la siderurgia—, constatamos que el segmento integral se caracteriza actualmente por una productividad del trabajo reducida, inadecuadas producciones de transformación, falta de especialización, importante infrautilización de algunas instalaciones e insuficiente desarrollo de I + D y de la comercialización de los productos (Vázquez, 1992). La realización de inversiones sobre bases técnicas equivocadas, y apoyadas en planes de expansión y rentabilidad inadecuados y poco ajustados a los criterios de la CECA, constituye una de las causas de esta situación. En el segmento de aceros especiales, ACENOR, empresa de cabecera, posee excesos de capacidad y requiere nuevas inversiones, pudiendo decirse lo mismo de las empresas que operan en el segmento no-CECA. La reconversión siderúrgica, de hecho, sólo ha conseguido resultados satisfactorios en el acero común no integral, en donde se hizo una adecuada selección de instalaciones, se ordenó la producción y se concentró en torno a tres grupos empresariales: ARISTRAIN, CELSA y UCIN.

Por otra parte, ya en 1990 todas las empresas industriales pertenecientes al INI generaban pérdidas, con excepción de las eléctricas, el Grupo INISEL y BABCOK & WILCOX, si bien esta imagen es insuficiente, pues son claros los efectos sobre ellas de la baja coyuntural que atraviesa nuestra economía. En 1991, las pérdidas han aumentado.

De esta manera, todo parece indicar que los cuantiosos recursos destinados a la reconversión y a las empresas públicas, de elevado coste de oportunidad en términos de desarrollo tecnológico y de fomento de las pequeñas y medianas empresas, no han sido adecuadamente aprovechados. La segunda reconversión es la expresión de este hecho. Afortunadamente, las restricciones impuestas por la CE a la prolongación de las ayudas y la intervención de las comunidades autónomas afectadas permiten esperar que los esfuerzos venideros sean más fructíferos.

V. POR UNA NUEVA POLITICA INDUSTRIAL

Pero, sobre todo, hemos de esperar, más allá de la segunda reconversión, que el reciente despertar de las comunidades autónomas (y en especial de las más atrasadas), así como de los empresarios y sindicatos, que ha necesitado de dos años de práctico estancamiento del mercado interior, favorezca una nueva política industrial.

En efecto, las reclamaciones de estos agentes sociales apuntan en esta dirección; y para algunas empresas encuestadas a propósito de su postura respecto a la internacionalización, la actitud apropiada del gobierno debería ser la de considerar al propio país como una empresa cuya competitividad y capacidad de presencia externa debe propiciarse (Costa, 1991).

Para esta nueva política, el gobierno parece, pues, contar con una situación idílica de partida, si se considera como extremo opuesto la que Paul Krugman atribuye a la sociedad de EE.UU., cuando, tras observar el declive de la productividad, señala: «en la actualidad, el consenso político básico es que una tasa baja de productividad es algo con lo que América puede vivir» (Krugman, 1990, páginas 26 y 27).

En realidad, dado el escaso peso que se otorga a la política industrial en el programa de convergencia, sólo

caben dudas acerca de si el gobierno participa de este consenso por una política más activa. Es más, es probable que el carácter limitado de sus actuaciones, que hemos analizado en los apartados anteriores, esté relacionado con la poca capacidad de diálogo con los interlocutores económicos y sociales que ha mostrado, y que parece haber contagiado a algunos gobiernos regionales, con dificultades para identificar al empresariado con quien han de entenderse.

Una nueva política industrial requiere establecer objetivos claros y prioridades entre ellos, pero, sobre todo, requiere nuevos instrumentos acordes con las restricciones que, en lo tocante a las ayudas públicas, imponen las normas comunitarias y el programa de convergencia.

En este marco, el objetivo prioritario no puede ser otro que la tecnología, así como la educación y el aprendizaje que requiere y que, a su vez, contribuye a desarrollar. Como recientemente ha declarado Paul Romer a la revista *Bussines Week:* «la mejor contribución que el gobierno puede hacer es apoyar a instituciones que apoyan la creación de ideas»; y la transmisión de ideas, cabría añadir.

Como objetivo así definido, no reviste mayor novedad, resulta vago y genérico. Pero lo que convierte una política industrial en activa es la forma, el método o la organización que se utiliza para atenderla.

En el ámbito de la investigación básica, requiere planes de contenido amplio, pero en el de la investigación aplicada y de desarrollo requiere un fuerte enraizamiento con el tejido empresarial para evitar que se haga pertinente de nuevo la crítica formulada por la OCDE: «El importante sesgo de la política tecnológica a favor de sectores tecnológicos genéricos ha debilitado indirectamente, y distorsionado, el proceso de difusión tecnológica y de modernización en el resto de la industria» (OCDE, 1987).

Un mayor enraizamiento en el tejido industrial exige una permanente cooperación de las administraciones de distinto nivel con las empresas, y de éstas entre sí, y también requiere relacionar estrechamente la actividad tecnológica con los restantes aspectos de la gestión empresarial. La cooperación entre los diferentes agentes —gobierno, empresarios y trabajadores— es la parte del secreto de la experiencia japonesa que puede interesarnos.

La cooperación entre empresas, en sentido amplio, con apoyo de la Administración, es una forma clave de favorecer la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, permitiéndoles aunar las ventajas de un mayor volumen de producción, en el que repartir mayores costes fijos y riesgos, con una mayor flexibilidad organizacional y de adaptación a un mercado en rápida evolución. Pero también es una estrategia seguida por grandes empresas, sobre todo en materia de investigación, ante la pronta obsolescencia de los conocimientos técnicos.

Los análisis realizados sobre acuerdos de cooperación muestran que las empresas participantes aumentan, gracias a ellos, su capacidad de innovación y financiación, y de acceso a nuevas tecnologías y nuevos mercados, así como la flexibilidad de su producción, su especialización y su penetración en los mercados exteriores (Costa, 1991).

Incluso como estrategia limitada a pequeñas y medianas empresas, su importancia para España puede ser muy considerable. Téngase en cuenta que las empresas consideradas micro —de 1 a 9 empleados— dan empleo al 24,5 por 100 de la población ocupada (frente a un 11,1 en la CE) y que las de menos de 500 empleados suponen el 89,3 por 100 del empleo total en la industria, frente al 57,1 en el conjunto de la CE.

La cooperación requiere una estructura organizacional compuesta por instituciones privadas, semipúblicas y públicas —centros de empresas; institutos tecnológicos; centros de diseño, calidad y homologación; sociedades de garantía recíproca, de afianzamiento y de segundo aval, y consorcios de exportación— y la integración de sociedades de servicios de diversa índole. Las administraciones centrales y locales, relacionadas entre sí, han de desempeñar un papel catalizador en la cooperación y en el surgimiento de nuevas iniciativas empresariales, participar en algunas de las sociedades y ofrecer determinados servicios.

Al mismo tiempo, algunas de estas instituciones han de tener una base sectorial que favorezca la comunicación y el entendimiento entre empresas. No se trata de hacer políticas sectoriales, sino de asegurar la eficacia y el control de las actuaciones públicas. No se trata de dirigirse a todas las empresas de un sector, sino de ofrecer una base de desarrollo para aquellas que se revelan innovadoras y eficientes. La experiencia valenciana ofrece un modelo de este tipo de política digno de ser imitado por las restantes autonomías (Mas *et alii,* 1991), con las necesarias adaptaciones.

En este marco, la discusión frecuente entre medidas horizontales y sectoriales carece de sentido. Las medidas horizontales —como la política tecnológica actual— son el eje de una política industrial pasiva. El control de su efectividad es escaso, porque la Administración pública se mantiene alejada del mundo de los negocios. Las medidas sectoriales, en cambio, no permiten una selección adecuada entre empresas.

Tampoco tiene sentido la selección previa de sectores. Las actuaciones públicas deben favorecer a las empresas dinámicas, cualquiera que sea el sector en el que se ubiquen. En este sentido, han de ser horizontales, aun cuando posean apoyos en empresas e instituciones de cada sector.

La política institucional descrita no busca sustituir al mercado, sino fomentar las actividades generadoras de economías externas y generar conjuntos de empresas eficientes, capaces de superar las barreras a la movilidad,

y la selección adversa al riesgo que la incertidumbre y la falta de información provoca en los ahorradores.

Un Estado capaz de desarrollar una política industrial de este tipo aumenta su influencia y conocimiento del mercado, así como su capacidad de proponer iniciativas.

VI. CONCLUSIONES

En las páginas anteriores, hemos analizado la política industrial seguida en España durante los últimos años. Hemos destacado su alcance limitado por el reducido peso otorgado a la tecnología y al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, las cuales, como es sabido, constituyen una parte muy importante del tejido empresarial español. Estas insuficiencias son, en parte, la consecuencia del considerable esfuerzo dedicado a la reconversión de los astilleros, las explotaciones de carbón y las siderúrgicas, que no ha ido acompañado de la dosis de eficacia que hubiera sido deseable. De ahí la necesidad de una segunda reconversión.

Esta política no parece haber estado a la altura de los retos que el mercado único supone para la industria española, por lo que se hace necesario reconsiderarla, atendiendo, por lo demás, las reclamaciones de empresarios, sindicatos y gobiernos regionales, las cuales ofrecen una base para definir, de forma consensuada y a partir de la cooperación, una actuación pública más eficaz y de mayor trascendencia que tenga como eje central la innovación y la transferencia de conocimientos, concebidas en un sentido amplio.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BUESA, M. (1992), «Política tecnológica: una evaluación global», *Economistas,* n.° 52, extra.

— y MOLERO, J. (1990), «Política tecnológica», *Economistas,* n.° 41, extra.

CALLEJÓN, M. (1991), «Comunidad Europea y política industrial», *Papers de Seminari,* n.° 33-34, años 1990-1991.

CE (1991), «Fair competition in the internal market: Comunity State aid policy», *European Economy,* n.° 48, septiembre.

COSTA, M. T. (1991), «Criterios de selección e instrumentos de fomento de la cooperación entre pequeñas y medianas empresas», Centre d'Estudis de Planificació, mimeo. Próxima publicación por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

DERTOUZOS, M. L.; LESTER, R. K., y SOLOW, R. M. (1989), *Made in America, regaining the productive edge,* Massachusetts Institute of Technology.

JACQUEMIN, A. (1989), *La nueva organización industrial,* Vicens Vives, Barcelona.

KRUGMAN, P. (1990), *The age of diminished expectation,* The Washington Post Company. Traducción castellana con el título: *La era de las expectativas limitadas,* Ariel, 1991.

MAS, F.; RICO, A., y MAFE, J. (1991), «Política industrial y modelos de organización», *Economía Industrial,* n.° 276.

MYRO, R. (1990), «La política industrial y la recuperación de la industria española», *Pensamiento Iberoamericano,* n.° 17, enero-junio.

— (1992), «Competitividad y especialización de la industria española», Fundación FIES, *Documentos de Trabajo,* n.° 81/1992.

OCDE (1987), *Ajuste estructural y comportamiento de la economía,* Informes OCDE, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

ORTEGA, E. (1992), «La inversión extranjera directa en España, 1986-1989», tesis doctoral en trámite de ser defendida.

PASTOR, A. (1992), «Estrategias de política industrial», mimeo.

VÁZQUEZ GARCÍA, J. A. (1992), «El arranque de la segunda reconversión», *Economistas,* n.° 52, extra.

VENABLES, J. A., y SMITH, A. (1986), «Trade and industrial policy under imperfect competition», *Economic Policy,* n.° 3.

BIENES DE EQUIPO: LA NECESIDAD DE AMPLIOS MERCADOS

Mariano CASADO GONZALEZ

LOS mercados y los avances científicos han marcado el desarrollo de los dos últimos siglos, sobre todo a partir de los primeros síntomas de la revolución industrial. En concreto, la magnitud del mercado y su grado de cercanía han sido elementos clave para el desarrollo del sector de bienes de equipo en muchos países.

En Estados Unidos, en 1890, cuando la exportación era aún un término desconocido, los amplios mercados domésticos se convirtieron en el factor clave de su desarrollo. En este contexto, incluso fue necesario controlar los procesos de concentración interna, mediante la Ley Sherman antitrust, a fin de poner límites a las tres organizaciones empresariales que emergían con gran rapidez en una federación de estados con tan alta capacidad de demanda interna. De esta manera, se constituyen las grandes compañías de bienes de equipo, que, junto con las del textil, el ferroviario y el siderúrgico, serán las primeras en transformar las estructuras económicas y sociales.

Otros países como Inglaterra, Luxemburgo o Francia, con un mercado doméstico más limitado, procedían a ampliar éste mediante el recurso a las colonias y a la política arancelaria. Alemania, que practicaba la cartelización a través de repartos del mercado por parte de las asociaciones empresariales, consiguió desarrollar una industria capaz de mantener de forma estable cuotas en el exterior. Sin embargo, el embrión de las industrias citadas radicó siempre en el mercado doméstico, ofreciéndose a éstas un fuerte apoyo financiero a través de la banca industrial y la investigación.

España retrasó su revolución industrial, y las primeras industrias de equipamiento se remontan a 1855, año en que se crea la Maquinista Terrestre y Marítima de Barcelona.

La creación de estas empresas está vinculada a la satisfacción de la demanda interna —dentro de un mercado todavía cerrado— y fundamentalmente a ciertos agregados como el gasto y la inversión pública. Estas compañías, sin embargo, se constituyen con un gran retraso con respecto a los líderes mundiales (el estado de la técnica, en estos sectores, era ya conocido) y centradas en un mercado autárquico y estrecho. La transferencia tecnológica no era asimilada y mejorada, sino que la aceleración innovadora nacional era más lenta que la de las fuentes, lo que originaba una dependencia continuada. Se acentúa así la restricción de mercado, que se limita exclusivamente al interno, y un desarrollo exclusivo de actividades productivas dirigidas al aprovechamiento del factor trabajo. No existía una estrategia estable de largo plazo; no se empleaban técnicas comerciales y tampoco se investigaba.

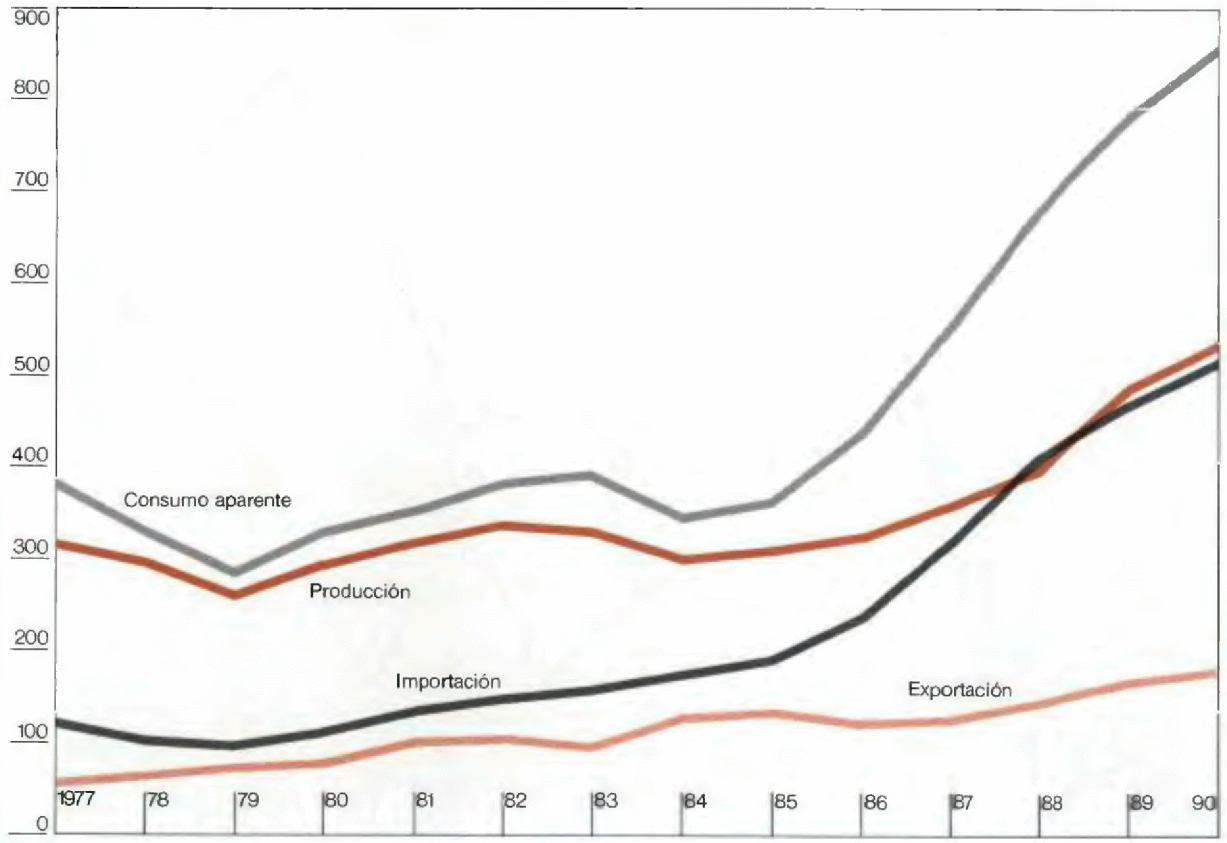
Sobre esta hipótesis de dominio de mercados y de su tamaño, no sobreviniendo un cambio de actitudes empresariales que superase los límites del reducido mercado doméstico, el sector de bienes de equipo condiciona su existencia a la dotación de planes de equipamiento nacional, entre los cuales destacan los de la generación y distribución eléctrica, la industria del ferrocarril, la industria petroquímica, la cementera y la siderúrgica, con un predominio fuerte de los sectores de equipamiento pesado. La implantación de otras industrias, como el papel o el textil, da lugar a pequeñas industrias oferentes de bienes de equipo de origen privado. Finalmente, la fabricación de convertidores, laminadores y otros equipos para la industria siderúrgica, la implantación de empresas del automóvil y la expansión de la industria de electrodomésticos originan un fuerte desarrollo de la máquina-herramienta, que se concentra en el País Vasco y es de gran importancia por tratarse de equipos para la ulterior fabricación de máquinas, lo que, en aquella época, marcaba el ritmo de desarrollo.

Así, las claves del reciente desarrollo de este sector en España hay que encontrarlas a partir de los años setenta, después de la firma del Acuerdo Preferencial con la CE, tras el cual nuestros derechos arancelarios sufren un segundo recorte en la Conferencia del GATT.

En el año 1973, antes de la primera crisis del petróleo, la demanda interna registró un fuerte impulso, al ampliarse capacidades en acero, industria naval, industria de la construcción y sector del automóvil. La industria del acero duplica su producción con respecto a los últimos tres años, incrementándose en más de un 50 por 100 las producciones de los sectores naval y de automoción. Incrementos notables de la producción también se registran en las industrias cementeras (un 52 por 100 en el período 1968-73) y en la industria del refino (un 25 por 100).

Durante estos años, la exportación comenzó a alcanzar pequeñas cotas hasta entonces desconocidas, gracias a las ventajas en precios de los factores y a la experiencia acumulada al disfrutar de un mercado interno en expansión. La exportación se dirigía a países OCDE, con los que se mantenía una relación comercial de licenciatarios y productores por menor coste. La crisis del petróleo de 1973-74 contrae las economías occidentales. Sin embargo, las exportaciones españolas en bienes de equipo no se reducen de manera drástica. Nuestro país todavía mantiene una ventaja suficiente en coste de factores, al tiempo que, en el mercado interno, se amplía la potencia instalada del parque eléctrico, tanto de origen hidráulico como térmico convencional, dando paso a la primera generación de centrales nucleares. Posteriormente, desde el año 1975 hasta la segunda crisis del petróleo de 1979-1980, la industria de bienes de equipo ignora la crisis

GRAFICO 1
PRINCIPALES MAGNITUDES DEL SECTOR DE BIENES DE EQUIPO
Valores
(En millones de pesetas constantes de 1974)



Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

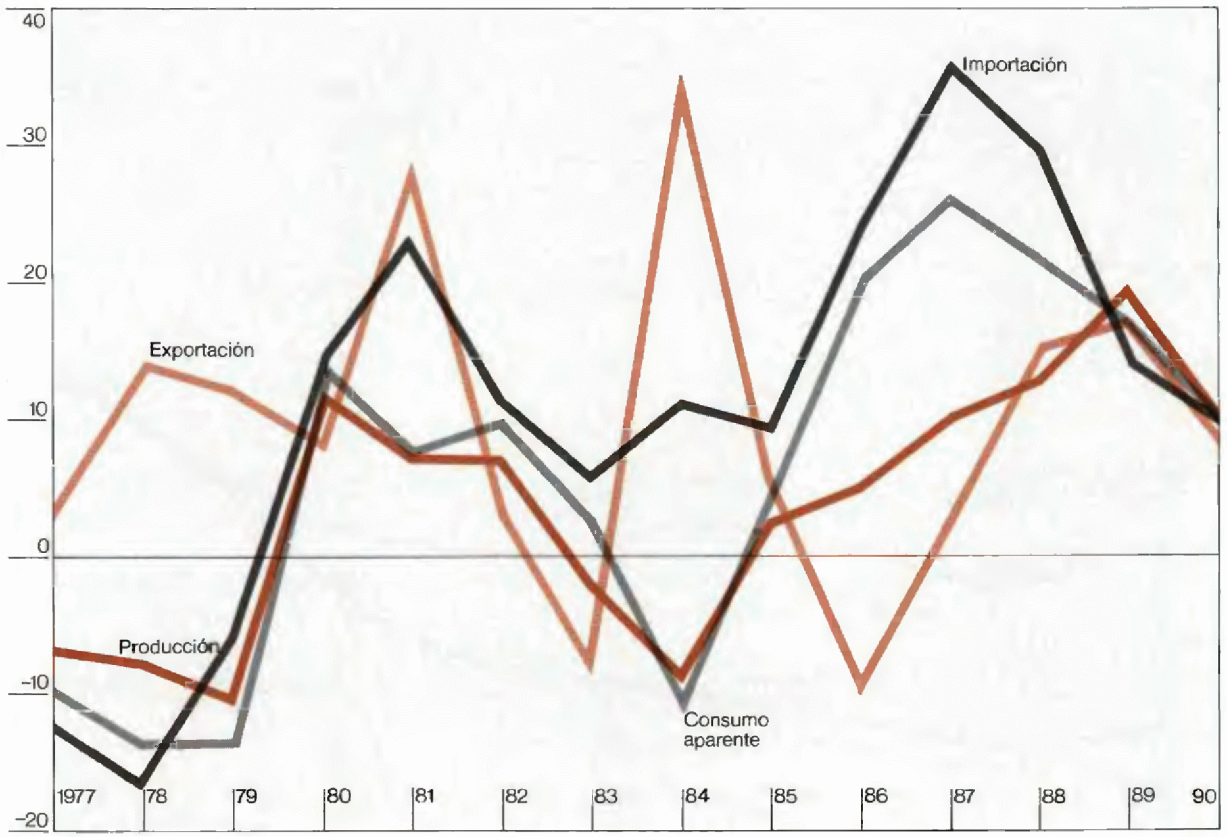
exterior al captar en Occidente una cuota de exportación del 30 por 100 de la producción, por efecto del menor coste de la mano de obra. Este efecto coincide con una nueva reactivación de la demanda interna sectorial, producto de la nueva política energética: se pone en marcha la segunda generación de centrales nucleares y se procede a la conversión de centrales convencionales utilizando como energía primaria el carbón, a fin de restringir el uso de petróleo, que constituía una enorme carga sobre la balanza de pagos.

Paralelamente, la industria del automóvil mantiene su expansión, junto con la cementera, desciende la naval y se estanca la del acero. Hay que señalar que hasta mediados de la década España todavía no había repercutido los precios energéticos sobre las industrias, lo que haría más aguda la crisis a finales de la década.

Una falta de ubicación en mercados externos propició actuaciones macroeconómicas que permitieron, a corto plazo, restablecer los niveles de competitividad exterior. Sin embargo, este efecto no fue más que transitorio, no siendo capitalizado por las industrias de equipamiento en términos de consolidación de mercados externos, retornando a sus posiciones iniciales poco competitivas. Las devaluaciones de 1976, 1977 y 1982 tuvieron efectos diferentes. Mientras que la devaluación de 1976 quedó rápidamente convalidada por la aceleración de los precios, las de 1977 y 1982 permitieron disfrutar de una ventaja en términos de tipo de cambio real por, al menos, dos años.

En relación con los aspectos más cualitativos, se había trabajado de contratista en el exterior y en gran parte del interior, y muestra de ello serían los altos pagos por *royalties* con cargo a licencias y patentes. Todo ello, lejos de contribuir a una mejora de la industria, habría influido, como un elemento más, en el deterioro de las variables básicas, sobre todo la inflación, y en la pérdida

GRAFICO 2
PRINCIPALES MAGNITUDES DEL SECTOR DE BIENES DE EQUIPO
Variación interanual
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

de los mercados nunca conquistados. Esto es así porque, al no ostentar la titularidad de la tecnología, solamente las ventajas comparativas en términos de costes de mano de obra en el sector de equipamiento animaban unas exportaciones que registraban tasas de crecimiento muy elevadas siempre que el ritmo de la actividad interna decaía. Se buscaba en el sector exterior un refugio o alternativa para la colocación de la producción nacional, lo que es síntoma de una falta de presencia estable en mercados externos.

Por si esto no fuera suficiente, el parón nuclear operado a partir del año 1982 también afectó a las expectativas de este colectivo empresarial, tanto en la vertiente industrial como en la de servicios de ingeniería, sector que se había generado a partir del PEN del año 1979, y que, a consecuencia de la moratoria, se encontró sobredimensionado. De nuevo, la capacidad tecnológica autóctona, cuya masa crítica era insuficiente, se pone a prueba en la búsqueda de mercados internacionales, sin conseguir aumentos estables de la cuota exterior, ya que la coyuntura mundial no era favorable.

La adhesión a la CE, en el año 1986, coincide con una etapa de reactivación de la economía mundial y de España. De esta manera, el mercado interno demandaba bienes de capital de acuerdo a los planes de reestructuración de la siderurgia integral, permaneciendo desaceleradas las inversiones energéticas, una vez culminadas las últimas centrales de carbón. Sin embargo, las industrias más dinámicas son las de bienes de equipo ligero —como la máquina-herramienta, la maquinaria textil y la naciente industria electrónica—, que comienzan a abrir mercados externos; en este caso, después de una recuperación y autoajuste.

Las tasas de variación de la exportación siempre han oscilado en reacción ante la evolución de la demanda interna, sobre todo en el año 1981 y 1989, en que se registran tasas importantes de desaceleración de la pro-

PRINCIPALES MAGNITUDES DEL SECTOR DE BIENES DE EQUIPO
1977-1990
(En millones de pesetas constantes de 1974)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Producción	316.000	291.000	260.000	292.000	313.000	335.000	328.000
Porcentaje Var. interanual	(6,8)	(7,9)	(10,7)	12,3	7,2	7,0	(2,1)
Exportación	55.100	62.900	70.600	76.100	98.200	101.000	92.400
Porcentaje Var. interanual	3,0	14,2	12,2	7,8	29,0	2,9	(8,5)
Producción-exportación	260.900	228.100	189.400	215.900	214.800	234.000	235.600
Porcentaje Var. interanual	(8,6)	(12,6)	(17,0)	14,0	(0,5)	8,9	0,7
Importación	119.100	98.600	92.300	105.900	130.800	145.500	153.600
Porcentaje Var. interanual	(12,6)	(17,2)	(6,4)	14,7	23,5	11,2	5,6
Consumo aparente	380.000	326.700	281.700	321.800	345.600	379.500	389.200
Porcentaje Var. interanual	(9,9)	(14,0)	(13,8)	14,2	7,4	9,8	2,6
Indice deflación	(Base 1974 = 100)						
Global bienes de equipo	154,1	184,7	210,9	239,9	261,4	306,3	336,9
Con Base 1983	—	—	—	—	—	—	100,0
Porcentaje Var. interanual	25,5	19,9	14,2	13,8	9,0	17,2	10,0
IPC	—	—	—	—	—	—	100,0
Porcentaje Var. interanual	—	—	—	—	—	—	—

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Producción	298.000	305.000	320.000	352.300	397.077	474.705	520.701
Porcentaje Var. interanual	(9,1)	2,3	4,9	10,1	12,7	19,5	9,7
Exportación	125.100	132.200	118.900	121.417	139.944	163.840	177.548
Porcentaje Var. interanual	35,4	5,7	(10,1)	2,1	15,3	17,1	8,4
Producción-exportación	172.900	172.800	201.100	230.883	257.133	310.865	343.153
Porcentaje Var. interanual	(26,6)	(0,1)	16,4	14,8	11,4	20,9	10,4
Importación	171.000	186.900	232.100	315.800	409.314	467.394	512.259
Porcentaje Var. interanual	11,3	9,3	24,2	36,1	29,6	14,2	9,6
Consumo aparente	343.900	359.700	433.200	546.683	666.447	778.259	855.412
Porcentaje Var. interanual	(11,6)	4,6	20,4	26,2	21,9	16,8	9,9
Indice deflación	(Base 1974 = 100)						
Global bienes de equipo	357,7	378,6	398,3	417,2	437,2	454,5	466,1
Con Base 1983	106,2	112,4	118,2	123,8	129,8	134,9	138,3
Porcentaje Var. interanual	6,2	5,8	5,2	4,7	4,8	4,0	2,6
IPC	110,3	120,0	130,5	137,4	144,0	153,8	164,1
Porcentaje Var. interanual	10,3	8,8	8,8	5,3	4,8	6,8	6,7

ducción y altas tasas de incremento de exportación. En este mismo período, la situación de las empresas de bienes de equipo eléctrico y ferroviario se encuentra muy deteriorada a escala patrimonial, lo que refleja la dependencia que estos sectores tenían de los mercados públicos o, al menos, domésticos.

En el año 1986, se produce una caída en la tasa de crecimiento de las exportaciones, pero paulatinamente se recuperará hasta converger con la tasa de crecimiento de la producción en el año 1989 (y 1990), en unas cotas de crecimiento del 17-20 por 100. Sin embargo, las tasas de crecimiento de la importación se mantienen desde el año 1983 a 1988 por encima de las de producción y exportación, siendo particularmente importante la brecha registrada en 1987 y 1988, años en los que el crecimiento del PIB fue de 3,3 y 4,5; es decir, el período reciente de mayor crecimiento. De ahí la afirmación de que la industria en esta época se estaba equipando para poder competir.

En estos años de fuerte inversión, la industria nacional de bienes de equipo no fue capaz de suministrar los productos que, de forma selectiva y en amplios volúmenes, demandó la sociedad. Solamente algunos sectores, como el de la máquina-herramienta, lograron situarse en el exterior y competir en el interior después de transformar una industria tradicionalmente mecánica en una que incorporaba las nuevas tecnologías.

De seguirse las consignas emanadas de los empresarios y asociaciones del sector, la dependencia tradicional de la industria de bienes de equipo con respecto a los planes energéticos, ferroviarios y otros vinculados a la demanda interna hubiera podido distorsionar los objetivos racionales de estos planes, que evidentemente son los de mejorar la eficacia y precios del sistema eléctrico, y del sistema de transportes y telecomunicaciones. Deben evitarse planteamientos tangenciales que lleven a absurdos condicionamientos de prioridad a la cartera de pedidos o a la ocupación de las fábricas, y olviden el necesario análisis a medio o largo plazo.

La captura de mercados externos, fundamentalmente de los sectores de equipamiento pesado, hizo uso intensivo de un instrumento de ayuda de la Administración: el crédito FAD. De esta manera, se logró llegar a éstos financiando a largo plazo y subsidiando los tipos de interés mediante la correspondiente tasa de mezcla, que se correspondía con una subvención neta equivalente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Actualmente, las condiciones de competencia y el consenso OCDE restringirán notablemente la aplicación de este mecanismo a ciertos destinos.

La industria se ha acostumbrado a efectuar exportaciones en lugar de instalar capital en el extranjero, lo que comporta un efecto inmediato de cartera cesante, provocado por la ausencia de mecanismos de protección. Una vez más la industria deja al descubierto sus debilidades, al tiempo que los mecanismos de la competencia se perfeccionan a nivel global mundial.

Este perfeccionamiento de los mecanismos de la competencia, aplicable tanto a las industrias de bienes de equipo públicas como privadas, y que tiene su origen en la apertura y globalización de los mercados, debería modificar la estrategia de refugio en los mercados nacionales. Esto no resulta tarea fácil, e ineludiblemente lleva a alianzas y acuerdos con otros socios, tanto en España como en el extranjero.

Este hecho, que en algunos casos ya se ha dado, mejorará la posición competitiva de las empresas, y podrán aprovecharse los cambios operados en la demanda internacional, así como el movimiento y los puntos de inflexión de los mercados, a fin de poder tomar posiciones y liderar algunos segmentos de éstos.

EL INI EN LA INDUSTRIA ESPAÑOLA

Javier SALAS

CONSOLIDACION DE UN GRUPO INDUSTRIAL

EL camino recorrido por el Grupo de Empresas del INI en la década de los ochenta ha tenido como orientación básica la consolidación de un grupo industrial a partir de un conjunto heterogéneo y diversificado de empresas.

Algunas referencias pueden ilustrar la magnitud de este proceso:

- En 1983, el conjunto de empresas del INI registraba unos resultados agregados de 204.300 millones de pesetas de pérdidas.
- Las empresas incorporadas en la década anterior, procedentes de la retirada de la iniciativa privada ante sus expectativas de rentabilidad explicaban el 64 por 100 de esa cifra de pérdidas.
- Las empresas del INI son determinantes, con carácter general, de la actividad nacional en los sectores en que están presentes.
- En 1983, los ingresos totales representaban el 51,1 por 100 del activo total, los ingresos por empleado se situaban en 6,7 millones de pesetas y los fondos propios suponían el 15,4 por 100 del pasivo total.

En una primera fase del proceso, que cubre el período 1983-1987, las actuaciones de los gestores se centraron primordialmente en eliminar el desajuste existente de los costes de producción, asumiendo que la estructural debilidad financiera del Grupo derivaba de la debilidad de su estructura industrial.

La aplicación de los planes de reconversión industrial en construcción naval, siderurgia y fertilizantes, de planes de ajuste específicos en bienes de equipo, aluminio, transporte aéreo, defensa, automoción y minería del carbón (con negociación y aprobación del plan de futuro de HUNOSA en 1987) se unen al esfuerzo empresarial de innovación tecnológica, moderación de costes, prudencia inversora y reducción del activo circulante.

La dimensión de los problemas obligaba a un tratamiento de caso, si bien se avanzó también desde la perspectiva corporativa con mejoras de gestión (sistemas propios de grupo industrial, tecnología, potencial comercial y financiero, marco de relaciones industriales y promoción de tejido industrial) y con actuaciones de reorganización y racionalización de cartera, a través de la constitución de grupos sectoriales (ENDESA, ENDIASA, INESPAL, INISEL, ENSIDESA) y desinversión o liquidación de empresas (SKF, SECOINSA, SEAT, TEXTIL TARAZONA, MARSANS, ENTURSA, filiales de ENDIASA, CSB y PDN). A la vez, se iniciaban operaciones de ampliación de la base accionarial (GESA en 1986, a la que seguirán, dos años más tarde, ENCE y ENDESA).

En 1987, las pérdidas del Grupo de Empresas INI se habían reducido a 42.400 millones de pesetas, que suponían resultados positivos al desagregar las pérdidas (70.600 millones de pesetas) de las empresas incorporadas en la década anterior que aún permanecían en el Grupo.

Para el conjunto del período 1983-1987, la suma de: *a)* las pérdidas de las empresas con pérdidas; *b)* las aportaciones a las empresas desinvertidas, y *c)* la inversión material e inmaterial de las empresas no desinvertidas supera en un billón de pesetas a las aportaciones del INI a las empresas, lo que, en todo caso, refleja la capacidad de generación de fondos por parte de éstas en un período de fuerte escasez de recursos, manteniendo el nivel de endeudamiento.

Además, en 1987 los ingresos subieron al 57 por 100 del activo total, el ingreso por empleado a 10,3 millones de pesetas y los fondos propios al 25,8 por 100 del pasivo total.

Así, puede decirse que los procesos de reconversión y las operaciones de desinversión, junto con la mejora del aparato industrial y de la gestión empresarial, provocaron una inflexión en la trayectoria de pérdidas crecientes y posibilitaron el aprovechamiento del fuerte crecimiento de la economía, colocando el Grupo de Empresas del INI en situación de rentabilidad a partir de 1988.

SITUACION ACTUAL

La inversión del ciclo económico desde el segundo semestre de 1989, acompañada de elementos fuertemente perturbadores, principalmente la guerra del Golfo Pérsico y el desplome del bloque del Este, han originado en estos dos últimos años una fuerte caída de los resultados desde los 70.000 millones de pesetas de beneficios alcanzados en 1989 para el agregado de empresas del grupo.

Los factores determinantes de esta caída han sido:

— la crisis del transporte aéreo;

— la drástica reducción del mercado accesible de defensa, y

— el comportamiento muy negativo de la ecuación precios/costes, especialmente en las industrias de proceso, alimentado por la fuerte presión exterior sobre nuestras cuotas interiores, añadida a una profunda debilidad del mercado internacional.

Además, esta evolución se ha producido en pleno proceso de maduración de las actuaciones para mejora

de competitividad emprendidas, con la consiguiente limitación de la generación interna de fondos deseable para su financiación.

No obstante, a pesar de la todavía alta vulnerabilidad de los resultados del Grupo de Empresas respecto al ciclo, se aprecia una mejor posición de la curva de resultados al comparar sus niveles alcanzados en las fases depresivas.

Por otra parte, el hecho de que nuestras empresas determinen, con carácter general, el desarrollo de la actividad nacional en los sectores en que están presentes se manifiesta en la existencia de un paralelismo de la evolución de los resultados, sector a sector, con el resto de la economía.

Una clasificación de las actividades desarrolladas por el Grupo INI, consignando su situación actual, puede ser la siguiente:

- *Infraestructura básica:* el peso de nuestras empresas en energía eléctrica y transporte aéreo es de rango internacional, y se viene acrecentando con nuevas tomas de posición en otras empresas. Sin embargo, es necesario superar debilidades importantes en el transporte aéreo y, especialmente, en transporte marítimo regular.

- *Industrias de equipamiento:* el área aeroespacial y electrónica, captadora de tecnología, tiene perspectivas de crecimiento y es generadora de tejido industrial cualificado; la construcción naval civil dispone de nichos de mercado, pero requiere una continuada adecuación de capacidades y eficiencias; la industria auxiliar tiene la ventaja de poder captar demanda apoyada en la oferta integrada que le permite su pertenencia al grupo, si bien requiere una mayor disponibilidad de tecnología propia; en defensa, los desequilibrios oferta/demanda hacen necesarias reducciones de capacidad y una redefinición de su funcionamiento.

- *Industrias de proceso:* en función de las expectativas de crecimiento, existe atractivo en los negocios de aluminio, papel y potasa, consideración que decrece significativamente para la siderurgia, en su situación actual, y mucho más para la minería del carbón, por diferencias estructurales negativas de nuestras empresas respecto de la competencia.

A escala global, el Grupo INI aporta el 6 por 100 al producto industrial bruto nacional y al total de exportaciones, y supera en dos puntos esos porcentajes en su contribución al gasto nacional en I+D. Su inversión material e inmaterial equivale al 2,5 por 100 de la formación bruta de capital fijo del país, su empleo al 3,4 por 100 del empleo industrial nacional, y gasta en formación de su personal algo más del 2 por 100 de la masa salarial bruta del grupo de empresas.

La relevancia de estas cifras se asienta en que estamos hablando de un grupo empresarial; es decir, de un conjunto de negocios para los que la estrategia se define corporativamente, con la ventaja consiguiente de poder aprovechar posibilidades que no existirían si esos negocios no estuvieran integrados.

LINEAS DE ACTUACION DE FUTURO

En la definición del proyecto de futuro para el INI, se han identificado las siguientes líneas de actuación:

- Desde la perspectiva corporativa:

— Concentración hacia los sectores con presencia más sólida y de mayor atractivo.

— Separación, por la naturaleza y características de las distintas actividades, entre los negocios que pueden competir establemente en condiciones normales de mercado y aquellos otros que o bien necesitan un período de adaptación a esas condiciones, o requieren un marco específico de funcionamiento aceptado por la Comunidad Europea.

— Capitalización suficiente de las empresas para acometer las actuaciones que aseguren su estabilidad futura, contemplando además la posibilidad de entrada de socios que fortalezcan nuestra posición industrial, tecnológica y/o comercial, así como financiera, o que faciliten la integración en proyectos de alcance nacional o europeo.

- Desde la perspectiva empresarial:

— Proseguir con la implantación de mejoras de organización y productividad, incrementando la facturación por empleado, completar la renovación de medios productivos para ahorrar costes y mejorar la calidad de la oferta.

— Progresar, individualmente o en alianza, en la integración vertical de los negocios, para amortiguar la incidencia de los ciclos, y en la implantación comercial y de distribución/servicio, asegurando cuotas de mercado interiores y ampliando las exteriores.

Todo ello, junto con el apoyo añadido de actuaciones horizontales corporativas en los ámbitos comercial y financiero, así como en la gestión y la capacidad tecnológica, recursos humanos y equipos directivos, además de insistir en los factores clave de competitividad empresarial, fomenta la renovación de actitudes y procedimientos y promueve la mayor cualificación del capital humano para enfrentar un entorno de incertidumbre.

Así se configuran bases sólidas sobre las que se orienta y desarrolla la identidad del Grupo INI, y se profundiza en la optimización del núcleo de oportunidad que representa nuestra concentración de capital en beneficio de la riqueza nacional.

CONSIDERACIONES SOBRE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA

Raúl HERRANZ DE MIGUEL

LA próxima entrada en vigor del mercado único europeo es motivo de fuerte preocupación en amplios sectores de nuestra industria, motivada por su posición competitiva en relación con las industrias de otros países comunitarios. En este sentido, es generalmente aceptado que el nivel tecnológico de la industria española y su aún reducido nivel de internacionalización son dos motivos de debilidad en dicha posición competitiva.

No hay duda de que en la actual posición competitiva de nuestra industria, y en concreto en su nivel tecnológico y en su nivel de internacionalización, e incluso en su propia estructura, ha tenido una influencia muy fuerte el modelo de desarrollo seguido en nuestro país en el período 1940-1960. En dicho período, predominó el principio del autoabastecimiento y reducción de importaciones, con un desarrollo orientado casi exclusivamente al mercado interior que daba preferencia al objetivo de producción sobre cualquier otro y, por consiguiente, estaba alejado de cualquier criterio de competitividad a escala internacional.

A pesar de la evolución que en nuestro desarrollo industrial se ha venido produciendo en las últimas décadas, sigue siendo cierto que el esfuerzo en investigación y desarrollo en nuestra industria ha sido, y sigue siendo, uno de los más bajos de la CE expresado en porcentaje del PIB, y ello a pesar del importante incremento experimentado por las ayudas oficiales en los últimos años.

Pero la situación no es la misma en los distintos sectores industriales, incluso si se refiere a sectores de alta tecnología; por consiguiente, la posición competitiva de la industria española varía de unos sectores a otros, y no son, por tanto, los mismos los caminos a seguir para mejorar o incrementar el correspondiente nivel de competitividad.

Así, en las industrias de proceso que producen productos no diferenciados, y por tanto con poca o ninguna tecnología de producto incorporada (como es el caso en la producción de energía eléctrica de distintos orígenes o en la industria de refino del petróleo), nuestra posición tecnológica es buena, y son aspectos clave para la competitividad de nuestras industrias los siguientes: la correcta selección y ejecución de las inversiones, el aprovisionamiento de materias primas, la formación del personal a todos los niveles, el buen acceso a los mercados, la dimensión adecuada y la elevada productividad.

No ocurre lo mismo en las industrias de proceso que fabrican productos diferenciados y en constante evolución; es decir, que incorporan tecnología de producto con fuerte innovación tecnológica, como es el caso, por ejemplo, en la industria del aluminio.

En estas industrias, nuestra posición tecnológica es buena, en general, en la cabecera de los procesos, cuya producción no es diferenciada, pero limitada en las transformaciones a productos intermedios y finales. En ellas, además de las actuaciones indicadas en el caso anterior, se hacen necesarias alianzas con tecnólogos para compensar la debilidad indicada, y preferiblemente con participación accionarial en la empresa, lo que posibilita, además, establecer esquemas de cooperación comercial en los mercados exteriores.

Naturalmente, entre estos extremos se presentan situaciones intermedias de industrias de proceso cuyos productos son poco diferenciados, o de más lenta evolución tecnológica, como es el caso de la industria papelera, donde la situación tecnológica es buena, en general, o de la siderurgia integral, donde existen algunas debilidades tecnológicas en el área de transformación a productos intermedios.

En cuanto a las industrias de equipamiento —es decir, aquellas que suministran productos no de consumo, listos para ser usados sin posteriores transformaciones (bienes de equipo, barcos, aviones, etc.)—, tienen, en general, un elevado componente tecnológico, siendo la situación distinta según los sectores, como se comenta a continuación; pero, en líneas generales, la situación es de debilidad tecnológica relativa y de insuficiente presencia exterior.

Así, la situación es de reducida presencia exterior y de clara debilidad tecnológica en los bienes de equipo asociados a la generación de energía, pues los equipos principales —caldera, turbinas y alternadores— se construyen en España bajo licencia o con diseño procedente del exterior, y en algunos casos se importan totalmente, como ocurre con las turbinas de gas. La situación es bastante parecida en los bienes de equipo avanzados de transporte ferroviario. En estos sectores, el fortalecimiento tecnológico pasa, además de por los esfuerzos de investigación y desarrollo propios, por las alianzas con tecnólogos, que se verían fortalecidas con participaciones accionariales, lo que ya ha ocurrido en algunas empresas del sector recientemente adquiridas por empresas multinacionales.

En relación con el sector de los bienes de equipo, que, como se ha expuesto, tiene un elevado componente tecnológico, es muy ilustrativo considerar los siguientes datos, proporcionados por SERCOBE:

- El peso de las industrias de bienes de equipo de nuestro país fue, en 1990, del 4,8 por 100 del PNB, frente a un valor medio del 8 por 100 en la CE y del 12 por 100 en la antigua RFA.
- El déficit de la balanza exterior de bienes de equipo,

en 1990, supuso el 41 por 100 de nuestro déficit total de comercio exterior.

De lo anterior se pueden deducir dos conclusiones:

1) La fuerte correlación entre el peso de la industria de bienes de equipo de un país y su nivel tecnológico.

2) La importancia que para la balanza de comercio exterior de nuestro país tiene el disponer de una industria de bienes de equipo competitiva.

La situación tecnológica, en el ámbito del diseño del producto, y la presencia internacional son, sin embargo, mejores en el sector aeronáutico y en el sector naval.

En la construcción naval civil, que exporta, en media, del orden del 70 por 100 de su producción, su viabilidad a largo plazo requerirá un fuerte aumento de los niveles de productividad y de facturación por empleado, así como ir orientando la actividad hacia productos con mayor aportación tecnológica.

En la industria aeronáutica, tenemos una presencia internacional importante y un nivel tecnológico adecuado, como consecuencia de la participación de nuestra industria en programas de desarrollo multinacional, tanto civiles como militares, y del decidido apoyo que ha venido recibiendo desde la Administración. Sin embargo, los elevados gastos de desarrollo y la competencia internacional en este sector hacen necesarias alianzas internacionales para conseguir economías de escala y, por otra parte, es también imprescindible para asegurar su viabilidad continuar aumentando la productividad de nuestra industria, que aún tiene niveles de facturación por empleado inferiores a los de nuestros competidores europeos.

Dentro de las industrias de equipamiento, se deben destacar, por su efecto multiplicador de empleo cualificado, las industrias de síntesis o de integración final; es decir, aquellas que diseñan y suministran bienes complejos que integran, a su vez, otros componentes o subconjuntos. Es el caso de las que construyen barcos, aviones, camiones, trenes, etc. Estas industrias suelen incorporar en sus suministros compras externas del orden del 70 por 100 del valor final del producto, lo que significa que soportan una industria auxiliar con un empleo cualificado asociado no inferior a tres veces el de la empresa integradora.

De todo lo expuesto se puede deducir que el nivel tecnológico de nuestra industria y su nivel de internacionalización son variables según los sectores y los tipos de industria, y que para asegurar su competitividad se requerirán medidas distintas en uno y otro caso, pasando en muchos de ellos por alianzas tecnológicas y comerciales, y en todos ellos por el continuo incremento de la productividad global de las industrias, maximizando la facturación por empleado.

De hecho, la viabilidad de muchas de nuestras industrias y el mantenimiento/crecimiento del empleo asociado, en el contexto del mercado único europeo, resultarán del correcto comportamiento de tres variables principales, a su vez interrelacionadas entre sí: tecnología, productividad y exportación.

SECTORES DE FUTURO

Arturo GONZALEZ ROMERO
José MENDEZ ALVAREZ

RECIENTEMENTE, y dentro del debate sobre la competitividad, cobra cada vez más fuerza, como elemento de aproximación, el enfoque *empresarial.*

La experiencia empresarial viene demostrando que el elemento fundamental para profundizar en este análisis no es el país, y tampoco el sector, sino la empresa, puesto que estas unidades son las que compiten en los mercados. Bien es verdad, sin embargo, que no se puede abordar el análisis de la competitividad global de un país estudiándola empresa por empresa, pero sí debe ser posible localizar dentro de éstas aquellos *clusters de empresas competitivas* pertenecientes a sectores diversos que, como una unidad, no sólo compiten favorablemente en el exterior y se consolidan, sino que además constituyen el núcleo dinámico y de futuro del propio sector industrial.

Una vez hecha esta primera consideración, parece claro que el análisis de sectores *de futuro* debe ser muy cuidadoso. Por un lado, porque la determinación de sectores *de futuro* en el ámbito de la política industrial ha sido muy recientemente superada como consecuencia, principalmente, de la constatación de que empresas creadas y potenciadas en estos sectores no han acabado por ser competitivas internacionalmente. Y no sólo eso, empresas no situadas en sectores calificados como *de futuro,* sino en el segmento de tecnologías medias, lograban elaborar y desarrollar estrategias de adaptación de su posición competitiva a los nuevos requerimientos del mercado, ajustándose y compitiendo en los mercados internacionales hasta alcanzar niveles de rentabilidad relativamente elevados.

La reciente experiencia española es buena prueba de estos argumentos. La sensibilización, a mediados de los años ochenta, por las nuevas tecnologías animó a la creación de grandes empresas dentro de un sector teóricamente emergente: el electrónico. La realidad internacional, con la existencia de grandes multinacionales con larga experiencia acumulada, obligó a desistir finalmente de tal objetivo y a apostar con mayor intensidad por la informática, en la que los mercados llave en mano posibilitaban la captación de «nichos» de mercado. En otras palabras, se constató que mientras el mercado electrónico era global, con predominio de fuertes multinacionales, el informático se desarrollaba combinando tanto productos estándar y sistemas como aplicaciones específicas.

Por otro lado, porque una aproximación concreta a los sectores *de futuro* obliga a matizar con precisión qué se entiende por sector *de futuro,* cuáles son las variables que están siendo utilizadas para diferenciar a éstos del resto, y qué alcance pretende la citada clasificación. Atendiendo a esta consideración, en esta breve nota se examinan los sectores *de futuro* desde dos enfoques concretos: en primer lugar, en relación con los previsibles efectos que se van a registrar como consecuencia de la realización del mercado único europeo, y en segundo lugar, en relación con las expectativas de rentabilidad y de crecimiento previsto de la demanda.

El primero de los enfoques se refiere al contexto de la próxima consecución del mercado único europeo. En este marco, van a producirse, y se están produciendo, importantes cambios en el entorno competitivo, en la amplitud de los mercados y en la conducta de las empresas, lo que obliga a éstas a reajustar adecuadamente sus estrategias a fin de afrontar con éxito este reto. Esta modificación de estrategias significa para las empresas alterar sus decisiones en ámbitos tan fundamentales como la inversión, la cooperación, la renovación tecnológica, la comercialización y la calidad. Evidentemente, los cambios que se van a producir no van a afectar de manera igual a empresas y mercados; la especificidad de éstos lo impide, por lo que, en general, la Comisión ha seguido la norma de aplicar las nuevas normativas en materia de desregulación de mercados atendiendo a la clasificación estadística sectorial.

El análisis del impacto que sobre los resultados de las empresas van a tener estos importantes cambios del entorno económico permite una primera clasificación sectorial, y una diferenciación entre sectores que pueden ser calificados como «optimistas» o «pesimistas» ante el mercado único.

Para presentar esta clasificación, aludiremos al estudio por sectores de González Romero y Carrasco (1990), titulado *El mercado interior de la CEE. Perspectivas para la Industria Española* (*), cuyo objetivo era anticipar el impacto del mercado único a partir del análisis de las expectativas empresariales sobre los efectos que aquél va a tener en costes y ventas.

Según este estudio, los sectores que se mostraban más optimistas eran los de cuero; plásticos; madera y corcho; industria textil; productos minerales no metálicos; productos metálicos, y automoción. Los menos optimistas eran los de otro material de transporte; caucho; papel, imprenta y edición, y calzado y vestido. La posición intermedia la ocupaban los sectores de metálicas básicas; industria química; maquinaria y equipo mecánico; maquinaria eléctrica y electrónica, y fibras químicas (el sector de maquinaria de oficina y ordenadores no se citaba por falta de representatividad).

En relación con el segundo de los posibles enfoques de sectores *de futuro* a que hemos hecho referencia, se entiende por éstos aquellos sectores nacientes, con expectativas de alta demanda y que requieren un alto grado de innovación, razón por la cual se inician en los mercados más desarrollados para irse trasladando posterior-

mente, a medida que los mercados para sus producciones entran en fase de maduración, hacia las regiones y países donde existen factores con costes más bajos.

La globalización de los mercados y los espacios económicos abiertos obligan a prestar la mayor atención al binomio empresa/actividad de futuro, al perder fuerza los conceptos de sector y de país.

Si bien es verdad que nuevas actividades de género diverso han creado expectativas de demanda muy elevadas, como es el caso reciente en los mercados electrónico, informático, de biotecnología, de nuevos materiales y, sobre todo en estos momentos, en el de medio ambiente, también hay que reconocer que estos sectores han actuado como catalizadores para la modernización de otros, que han evitado así su maduración. Este hecho se puede constatar en el sector aeronáutico, o de automoción, sectores que están configurados de diferentes maneras en distintos países. Así, algunos países desarrollados han mantenido estas actividades industriales gracias a la incorporación de CAD-CAM, a la introducción de nuevos materiales y a la generación de una fuerte carga de servicios de alto valor añadido, fruto de la incorporación de nuevos materiales al producto y de la aplicación de la electrónica y la informática a los procesos. Por el contrario, otros países han pasado a operar desde el punto de vista del ensamblaje de automóviles, debido al menor coste del factor de mano de obra y al acercamiento a la demanda territorialmente más próxima, sin hacer uso de las actividades de más alto valor añadido.

Así pues, la alta intensidad de capital de los llamados sectores *de futuro,* resulta ser una *mix* de capitales tecnológicos y humanos, provistos de *«quantums* sectoriales», que lo hacen más complejo. La composición del capital induce, pues, un incremento significativo en el coste de los servicios facturados, constituyéndose este coste en un factor fundamental para la evaluación de los activos en sectores como el aeroespacial, el aeronáutico y el microelectrónico. Esta es una razón más a favor de que, actualmente, resulte más práctico abordar los *clusters* de empresas industriales y estudiar sus posibilidades que recurrir a hacer estudios tan restrictivos como resultarían en este contexto los sectoriales.

Por otra parte, un sector denominado *de futuro* no es otra cosa que una nueva oportunidad, donde no todas las empresas se colocan con las mismas posibilidades de salida. La oportunidad no se puede medir en función de los países, pero sí en función de las empresas. Lo que sí es verdad es que dos o tres empresas pueden cambiar la configuración del sector y, estadísticamente, mejorar las condiciones del *cluster* en el conjunto en el que opera.

A continuación, se analizan brevemente algunos de los sectores a los que se ha hecho referencia. Por lo que se refiere al sector electrónico e informático, su despegue se produce a través de empresas norteamericanas, dado que allí se inició el proceso de I+D. Con esta ventaja de partida, las empresas norteamericanas lanzaron sus productos al mercado. La estrategia de las empresas japonesas ha sido de «seguimiento al *leader*» y desarrollo de tecnologías de aplicación, lo que les ha permitido, mucho más tarde, llegar a ser competitivas en las tecnologías fuente. Así, Toshiba, Sony, Fujitsu, Hitachi y otras compañías han logrado liderar mercados, mientras multinacionales tradicionales, como Philips e IBM, se han visto obligadas a revisar sus estrategias. En el campo de los equipos de telecomunicación, grandes grupos, como ITT, se han quedado en el camino.

El nacimiento del sector del automóvil tiene lugar en Europa, pero su consagración como industria tiene lugar en EE.UU. mediante la aplicación de los métodos de un empresario, Henry Ford. Aun siendo una industria con suficiente carácter de permanencia desde que se produjo su entrada en los mercados, los sectores *de futuro* se han ido integrando tanto en el proceso como en el producto, de manera que el *cluster* automoción es, actualmente, amparado en su dinamismo, un sector *de futuro* en Japón, y un sector amenazado por la competitividad en Estados Unidos y el Sur de Europa.

El medio ambiente surge como una demanda social a la que se debe aplicar todo el dominio de tecnologías disponibles, ya que se trata de una actividad global. La demanda se origina en las regulaciones obligatorias, que trasladan el mandato de la sociedad de operar en condiciones medioambientales admisibles. A partir de aquí, se generan «nichos» de mercado en todas las esferas de actividad, lo que dinamiza extraordinariamente las actividades posibles de oferta en este mercado. Los *clusters* medioambientales poseen así múltiples polarizaciones, y la estrategia empresarial es la que debe definir qué «nicho» atender y qué estrategia seguir.

Los países que con mayor celeridad demandaron y establecieron medidas de protección del medio ambiente, y aquellos que las han aplicado con mayor rigor, suelen poseer industrias de oferta medioambiental altamente especializadas en su entorno, y que parten, por tanto, con una ventaja incial sobre el resto. Evidentemente, estos países disfrutan de una mayor competitividad y nivel de renta, lo que les permite autolimitar las emisiones y condicionar los procesos industriales sin limitar la viabilidad de las industrias y sin problemas de acceso al capital necesario para las inversiones medioambientales.

Dentro de los sectores de bienes de equipo, cabe referirse, de forma representativa, a las industrias de equipamiento para el sector energético (electricidad, refino y gas). El consumo energético de un país, al utilizar energías primarias escasas —en su mayoría de importación y, por consiguiente, con elevadas repercusiones negativas en la factura exterior—, estimula a éste a optimizar sus recursos energéticos. Como consecuencia de este hecho, surgen los sectores de oferta de equipamiento y servicios destinados a mejorar la eficacia energética.

En este contexto, los grandes *holdings* mundiales de bienes de equipo —ABB, Siemens, Mitsubishi y Alsthom—, en sus respectivos centros de I+D, vienen ensayando y mejorando, desde hace más de diez años, posibles soluciones; y éstas se colocan en el mercado únicamente cuando se culmina con éxito esa primera etapa. El éxito de la solución aportada genera automáticamente una demanda potencial, que es aprovechada por la empresa que lanza el producto, la cual se convierte, eventualmente, en líder provisional de ese mercado. No tardará mucho en seguirle otro grupo empresarial. El perfeccionamiento de la competencia en cuanto a contratación pública y normalización de productos ocasiona cambios importantes en el mercado, al obligarse las empresas a rediseñar sus estrategias. Con esta situación, se pueden producir alteraciones de liderazgo.

NOTA

(*) Editado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en la colección *Economía e Industria*, n.º 10.

LA INDUSTRIA Y EL MEDIO AMBIENTE

Carmen de ANDRES CONDE
Fernando PANIZO ARCOS

I. EL BINOMIO INDUSTRIA-MEDIO AMBIENTE

La preocupación por la defensa y mejora del medio natural es, en la actualidad, una demanda social de primer orden, y muy especialmente en aquellos países con alto potencial de crecimiento. La sociedad demanda, cada vez en mayor medida, la implantación de procesos productivos limpios en todas las actividades económicas.

La incidencia de esta demanda social sobre el aparato industrial es crucial, tanto desde la óptica de la implantación de sistemas correctores que eviten riesgos industriales nocivos como desde la perspectiva de un conjunto de actividades industriales destinadas a dar respuesta a los problemas planteados por la propia industria contaminante.

La industria medioambiental ha experimentado, en los principales países desarrollados, un proceso de crecimiento muy notable en los últimos quince años, a partir de la incorporación de un buen número de tecnologías avanzadas y de la adopción de un grado importante de especialización.

Las actividades industriales medioambientales alcanzan en los países de la OCDE una cifra de negocio entre 100.000 y 150.000 millones de dólares; por orden de importancia, se encuentran EE.UU., Japón y Europa, situándose la participación de la industria comunitaria en un 20 por 100. Esta cifra, sin embargo, es todavía reducida en relación con las estimaciones de crecimiento que se realizan para este segmento del mercado.

El potencial de esta industria en Europa es importantísimo, estimándose que, a medio plazo, la facturación derivada del tratamiento de emisiones SO_x y la fabricación de bienes de equipo para actividades medioambientales (actualmente en torno a siete billones de pesetas) podría crecer a ritmos muy altos.

Para hacer frente a esta demanda, existe en muchos países de nuestro entorno económico —como Suecia, Alemania, Francia, Holanda, Italia y Reino Unido— un fuerte segmento industrial medioambiental.

Este segmento está formado por una potente industria de bienes de equipo, capaz de suministrar tanto equipos convencionales como equipos específicos, empresas de ingeniería y licenciamiento de procesos de depuración que constituyen el motor de los avances tecnológicos en la industria medioambiental, y un sector de electrónica e informática con una presencia en el área del medioambiente muy importante, tanto en el diseño de equipos de detección y medida como en los sistemas de simulación y control.

Una de las razones del crecimiento de la industria medioambiental ha sido la consideración del binomio industria-medio ambiente desde una perspectiva más amplia.

Así, desde el punto de vista de la incidencia industrial, se contempla la variable medioambiental no sólo como un nuevo coste que se añade, sino como un factor susceptible de introducir mejoras en los procesos productivos, permitiendo rentabilizar las inversiones realizadas en mejorar la calidad del proceso y de los productos industriales y haciendo posible, en muchos casos, la reutilización de residuos como materias primas o su reciclado, dando lugar a productos con un valor en el mercado.

Este conjunto de ventajas puede producirse tanto en el ámbito de grandes empresas o en la construcción de plantas centralizadas como en el de las PYME. De los estudios realizados en España y en otros países europeos se deduce que en torno a un 70 por 100 de los proyectos de adaptación ambiental empresariales son potencialmente generadores de *cashflow* positivo y, por tanto, rentables.

La respuesta de la industria española a las demandas medioambientales se está produciendo de forma semejante a la que se da en los diversos países de nuestro entorno, aunque con algún desfase en el tiempo.

A escala internacional, el nacimiento de la legislación medioambiental ha sido casi simultáneo en los países desarrollados; por ejemplo, en EE.UU. se promulgó la Clean Air Acta en 1970, la CE publicó su primer programa de acción en 1973, y en España se aprobó la Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico en 1972; sin embargo, no todos estos países han tenido una evolución paralela.

Las sucesivas crisis de la economía mundial han provocado diferentes resultados, tanto en el desarrollo de la investigación de los problemas medioambientales básicos como en la aplicación de la normativa y en la realización de las inversiones ambientales, asi en España como en otros países desarrollados.

En el caso de España, la necesidad prioritaria de atender el desarrollo económico ha originado un cierto retraso en las inversiones, aunque nuestra situación no es tampoco demasiado diferente de la del resto de los países de Europa del Sur. No obstante, la proximidad del mercado único previsiblemente acelerará el ritmo de las inversiones en España más que en los demás países comunitarios, excepto Italia, con el fin de recuperar el terreno perdido.

Se plantean, de esta forma, dos retos en nuestro país: la adaptación de los procesos productivos a una legislación más exigente en materia medioambiental, y la me-

jora de la competitividad del tejido industrial español ante el nuevo mercado de 1993.

Para que sea efectiva dicha adaptación a la legislación, con el consiguiente aumento de competitividad y sin que esto sea traumático para el empresario, es preciso que se produzca un notable desarrollo y un esfuerzo por mejorar nuestra actuación tecnológica que dé origen, a medio y largo plazo, a un sector industrial medioambiental sólido.

El mercado industrial ambiental en España está insuficientemente diversificado, y genera un volumen de negocio todavía muy reducido, que se sitúa en torno a 60.000 millones de ptas/año, de los cuales alrededor de 40.000 se generan como consecuencia, principalmente, de las operaciones tradicionales de gestión de residuos urbanos.

Se caracteriza especialmente por una demanda cualitativamente reducida, orientada fundamentalmente hacia actividades de negocio tradicional y muy poco a las denominadas de negocio emergente, y por una oferta muy poco diversificada y dependiente de tecnología extranjera, fundamentalmente centrada en los aspectos de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y de tratamiento de aguas residuales urbanas; en menor medida, en aguas industriales y, puntualmente, en temas de contaminación atmosférica.

La capacidad de abastecer la demanda futura por parte de las empresas españolas es limitada, y adolece de un grado de dependencia tecnológica importante, tanto en lo que se refiere a la fabricación de bienes de equipo como a servicios de ingeniería.

En cuanto a la industria de bienes de equipo, se ha adaptado bien a los requerimientos de la demanda, aunque una buena parte de los equipos específicos se fabrican bajo licencia. En este sentido, se ha desarrollado una cierta tecnología propia de equipos en el campo de la incineración, fabricación de compactadores y determinado tipo de filtros. Sin embargo, la industria de bienes de equipo española en el segmento ambiental no cuenta con el desarrollo que tiene en los principales países de la OCDE, a consecuencia de la carencia notable de tecnología propia en la fabricación de equipos y de las grandes dificultades de adaptación a las necesidades «llave en mano» que el cliente demanda.

Por ello, es esencial ampliar y atender al desarrollo de los dos segmentos de oferta fundamentales. En primer lugar, tratando de reducir el *gap* tecnológico en el segmento de equipos mecánicos, en el que la industria española puede realizar un avance sustancial —aunque, en muchos casos, fabricando bajo licencia—, y en segundo lugar, se debe tratar de conseguir algún avance en el segmento de equipos de electrónica profesional, en el que no existe ningún desarrollo y es prácticamente imposible que éste se produzca a medio plazo.

En el campo de la ingeniería de instalaciones de depuración, los subsectores de tratamiento de aguas y de gestión de residuos están dominados por las grandes empresas constructoras, con la competencia de algunas empresas de ingeniería química, debiendo, en muchos casos, acudir a licencias extranjeras o a la asistencia técnica de empresas especializadas europeas o americanas. Sin embargo, las ingenierías disponen de expertos, tanto en procesos químicos como energéticos, con potencialidad a corto plazo para asimilar y desarrollar tecnologías y proyectos que van a comenzar a ser demandados por la industria.

En lo que se refiere a los licenciantes españoles en operaciones medioambientales, nos encontramos con una dependencia muy notable de empresas extranjeras, derivada de la debilidad tecnológica de la propia industria española.

II. MEDIO AMBIENTE: SECTORES Y POLITICAS

El actual marco legal de protección al medio ambiente en España afecta esencialmente a los sectores energético, químico, de industrias básicas, minero, de automoción, textil y de curtición, y de la construcción. El sector naval, el manufacturero, el aeroespacial y el electrónico son sectores de una incidencia comparativamente menos relevante en el entorno ambiental.

La incidencia de este marco legal no se puede tomar como una variable estática. Por el contrario, la normativa de protección al medio ambiente en la CE está sometida a un proceso de revisión muy dinámico, por lo que la industria debe contemplar la adaptación medioambiental como un proceso de adopción de los estándares presentes en los principales países de nuestro entorno, con objeto de preservar su competitividad; es decir, la normativa medioambiental será cada vez más rigurosa.

El sector energético se ve fundamentalmente afectado por la legislación que preserva la contaminación atmosférica y por la que delimita las especificaciones para los productos petrolíferos.

El sector químico está constituido por un conjunto de subsectores de características diversas. Esto conduce a que ninguno de los compartimentos ambientales sea el protagonista principal de la contaminación originada por este sector, si bien cabe catalogarlo por un nivel de contaminación alto, destacando la contaminación por residuos y la de las aguas. La contaminación atmosférica es muy importante, pero de entidad relativa menor a la que se produce en las instalaciones energéticas.

Este sector tiene una característica tecnológica importante, que es la alta diversidad existente de procesos aptos para obtener el producto correspondiente. Ello introduce una capacidad grande de selección de los diferentes procesos productivos por motivos ambientales, además de por motivos de orden económico y estratégico.

En la industria básica, son los subsectores de siderurgia y transformación de metales los que generan mayor nivel de contaminación, esencialmente vía emisiones a la atmósfera y vía efluentes a las aguas.

La minería tiene una incidencia especial en la configuración del medio próximo y en la contaminación de aguas subterráneas y superficiales. Los programas de restauración son el factor básico de adaptación al marco legal ambiental.

El sector de automoción se ve afectado, esencialmente, por la normativa de emisiones de fuentes móviles. La solución a corto plazo es la implantación de catalizadores en los motores de los automóviles, mientras que, a medio plazo, la alternativa es el desarrollo de nuevos motores que eviten la gran mayoría de las emisiones.

En el sector textil, presentan problemas de contaminación las actividades de curtidos, tintorería, estampación y acabados, y las industrias del lavado de lana.

El sector de la construcción debe generar procesos de corrección de la contaminación atmosférica y de la contaminación a las aguas, especialmente en las actividades de fabricación de pavimentos, industria cementera, derivados del cemento, manufacturas de piedras naturales, fabricación de vidrio plano, fabricación de ladrillos y tejas, y fabricación de cables y yesos.

En los próximos años, la industria española deberá abordar un volumen de inversión muy importante para adaptarse a los estándares medioambientales comunitarios, inversión que podría cifrarse en 1,2 billones de pesetas. De éstos, en torno a 650.000 millones corresponden a plantas existentes y deberán realizarse en los próximos cinco años, y algo menos de 450.000 se destinará a nuevas plantas. El negocio anual generado por estas inversiones podría alcanzar la cifra de 100.000 millones de pesetas en los próximos años.

La industria española podría, si adopta una estrategia adecuada de respuesta a la demanda, aprovechar una parte importante del negocio que ésta va a generar.

Tres factores son esenciales para el desarrollo de la industria medioambiental en España, de acuerdo con las estimaciones anteriores:

- El volumen de inversión derivado de la adaptación de la industria a la normativa medioambiental.

- Una decidida actividad de promoción y fomento de la base industrial medioambiental por parte de la Administración, como ha sucedido en otros países de nuestro entorno.

- Una aproximación empresarial e industrial al problema, basada en el principio de que la actividad industrial es viable si se produce la adaptación a los requisitos establecidos por el marco jurídico, siendo la variable medioambiental un factor susceptible de introducir mejoras notables en los procesos productivos, al incorporar factores importantes de modernización del aparato productivo.

Dentro de este marco, y teniendo en cuenta que la capacidad para desarrollar e incorporar nuevas tecnologías, para introducir en el mercado nuevos productos, para mejorar los sistemas de organización de la producción, así como para cumplir con la normativa sobre el medioambiente, resultarán factores determinantes en el mercado para mejorar la competitividad de las empresas españolas, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo ha puesto en marcha una acción sistemática y coordinada en el ámbito tecnológico, plasmada en distintas acciones:

- *Plan de actuación tecnológica industrial (PATI).* Este plan da prioridad a la aplicación a todos los aspectos del sistema productivo de las tecnologías avanzadas que contribuyan a la mejora de la competitividad. Su duración es de tres años (1991-1993), con un presupuesto de 58.500 millones de pesetas, a los que hay que añadir 60.500 en créditos del CDTI y 27.000 provenientes de financiación de programas europeos.

- *Plan de calidad industrial.* Este plan pretende mejorar la competitividad industrial española impulsando la mejora de la calidad de los productos y las empresas, creando una «cultura de la calidad», requisito imprescindible para favorecer la incorporación del parámetro ambiental en los planes a largo plazo de las empresas. Tiene un presupuesto de 12.500 millones de pesetas para los años 1991-1993.

- *Programa industrial y tecnológico medioambiental (PITMA).* Uno de los objetivos de este programa es el fomento y creación de una base industrial moderna, para lo cual incorpora, en una de sus modalidades, la promoción de ayuda a inversiones en tecnología y proyectos de innovación y desarrollo tecnológico en el área del medio ambiente industrial. Tiene una vigencia de cuatro años (1990-1994) y un presupuesto de 38.000 millones de pesetas.

Por otra parte, el fomento de una base industrial en España no sólo significa el desarrollo tecnológico en el área del medio ambiente dentro del marco nacional, sino que también es necesaria la cooperación de nuestras empresas en los programas tecnológicos que se desarrollan en el entorno europeo.

Los programas más importantes en este sentido son:

- *Programa EUREKA.* En este programa, en cuanto a áreas, el medio ambiente ocupa el segundo puesto, con un total de 69 proyectos presentados por empresas. Asimismo, hay que destacar el recientemente puesto en marcha Programa EUROENVIRON, que es específico para desarrollar tecnologías limpias y procesos de purificación.

- *Programa marco de I+D en la CE.* En abril de 1990 se aprobó el tercer programa marco comunitario de I+D. Entre las distintas acciones contempladas, existe una

línea específica de I+D para el medio ambiente, con una dotación que asciende, en el período 1990-1994, a 261,4 millones de ecus.

La variable medioambiental constituye uno de los principales retos de competitividad planteados en buena parte de la industria española a corto y medio plazo. La puesta en marcha de programas para la creación de una base industrial, tecnológica y medioambiental tiene como objetivo facilitar la respuesta a este reto, facilitando la adaptación de la industria y sirviendo de instrumento para el fomento de una actividad industrial capaz de suministrar la tecnología y los equipos que los propios sectores industriales están ya demandando.

En los próximos años, cabe esperar que la incidencia sobre la industria de las demandas sociales de preservación y mejora del medio ambiente sea cada vez mayor. Por otra parte, y en gran medida como consecuencia de ello, los requerimientos para la industria derivados del desarrollo del Acta Unica Europea van a ser crecientes como consecuencia del dinamismo del marco de disposiciones jurídicas comunitarias y de la presión competitiva del segmento industrial medioambiental en Europa.

En este contexto, la industria española debe tomar el parámetro medioambiental como una variable de enorme relevancia en sus decisiones empresariales.

Para la industria de bienes de equipo y de ingeniería, el fuerte volumen de inversión que va a generar la industria «contaminante» supone una oportunidad de negocio importante si se produce una adecuada respuesta, encaminada a proporcionar los bienes de equipo y los servicios de ingeniería que el mercado va a requerir.

Desde la óptica de los sectores industriales que tienen que adaptar sus procesos productivos y sus instalaciones a los estándares establecidos por la legislación medioambiental, la aproximación al problema debe basarse en el principio de que la actividad industrial será viable y competitiva si es acorde a dichos estándares.

De hecho, la adaptación de la industria en este sentido puede introducir mejoras notables en los procesos de producción, al incorporar factores importantes de modernización del aparato productivo y aumentos del rendimiento en los procesos, mejoras en la calidad del producto final y la puesta en rentabilidad de actividades relacionadas con la reutilización y el reciclaje de residuos.

SEGUNDA PARTE: ANALISIS DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

4. El sector de la construcción

PERSPECTIVAS DE LA CONSTRUCCION EN LA DECADA DE LOS 90

José Luis CARRERAS YAÑEZ

I. INTRODUCCION 210
II. EVOLUCION COYUNTURAL DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA 1970-1990 210
1. Etapas: auge 1970-1974, crisis 1975-1984 y recuperación 1985-1990 210
2. La arritmia del sector de la construcción en España 212
3. Un análisis más detenido de la evolución coyuntural del sector 212
III. CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA 222
1. Análisis de la demanda 222
2. La oferta de construcción 228
3. El problema de la mano de obra 233
IV. REFLEXIONES FINALES 235

I. INTRODUCCION

LA construcción viene a representar ordinariamente del 8 al 11 por 100 del PIB en todos los países OCDE. Lo mismo ocurría tradicionalmente en España, si bien en 1984, tras una prolongada etapa de regresión, apenas sí ascendía al 5,5 por 100. Su proceso de recuperación en este último período ha sido muy acelerado, y en la actualidad ha recobrado, e incluso superado, aquellas primitivas cotas: 9,2 por 100 del PIB. Analizando el sector de la construcción por el lado de la demanda, las inversiones suponen hasta el 60 por 100 de la FBCF total del país; y el gasto bruto total (inversiones y conservación), el 17 por 100 del PIB. Igualmente, destaca su gran participación en los mercados laborales: del 8 al 10 por 100 de la población ocupada nacional trabaja directamente en estas actividades, y cerca del 20 por 100 del incremento de puestos de trabajo de la economía nacional en las actividades no agrarias en los últimos seis años ha sido generado directamente por las actividades de la construcción. Su porvenir cara al fin del siglo, tras una etapa transitoria de estancamiento, parece favorable.

La división tradicional de la actividad constructora distingue edificación y obra civil. Dentro de la primera, se incluye la edificación residencial (vivienda) y no residencial (comercial, turística, industrial, social, asistencial, administrativa, despachos, oficinas, etcétera); se agrupa aparte la renovación y mantenimiento de los edificios ya existentes, que está adquiriendo cada vez mayor importancia. Las obras civiles se denominan comúnmente obras «públicas», término que no es adecuado porque también las demandan promotores privados. Esa obra civil total se diferencia en cuatro grupos: transporte (carreteras, ferrocarriles, puertos), urbanismo, obras hidráulicas y construcciones energéticas.

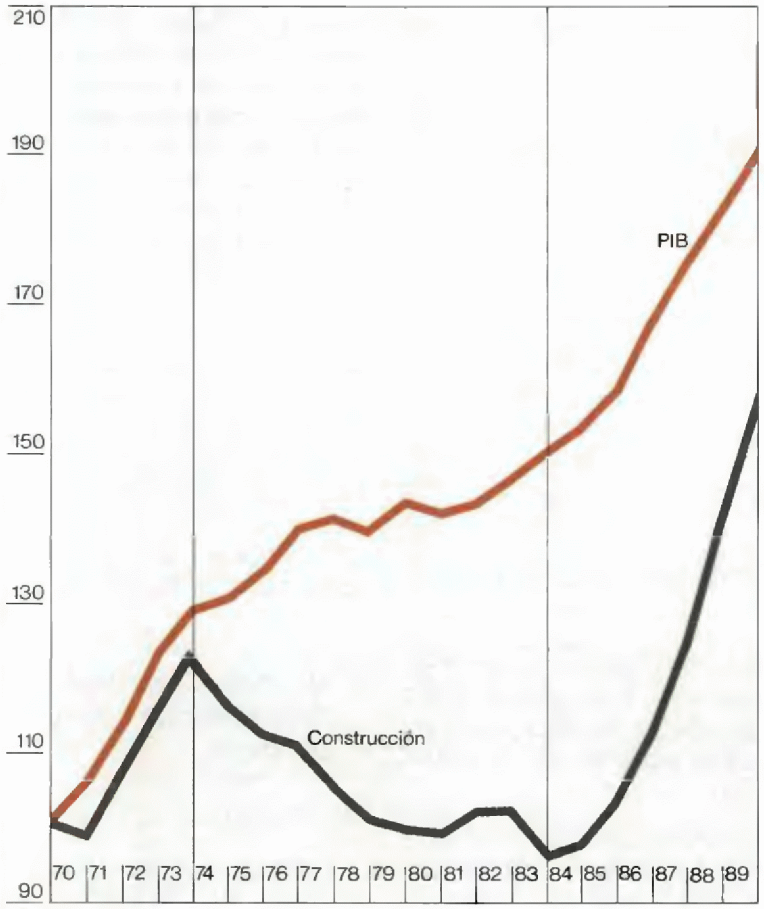
Para el estudio de la actividad constructora y de su evolución, se cuenta con varios indicadores, los más utilizados de los cuales son: el consumo de ciertos suministros específicos de la construcción (cemento, muy fundamentalmente), la estadística de gasto en construcción del Banco de España, el informe sobre el subsector viviendas del MOPT, las obras licitadas por las administraciones públicas, de SEOPAN, y la EPA. Las estadísticas de viviendas iniciadas, en construcción y terminadas constituyen, por su parte, un buen indicador de lo que pueda ser la actividad en este tipo de edificaciones y su cercano futuro. Para la construcción dirigida a las administraciones públicas, tanto de edificación como de obra civil, es un indicador adelantado la estadística de licitación oficial: obras demandadas por la Administración y que deben ser anunciadas públicamente en los boletines oficiales. Las inversiones presupuestadas y las estadísticas de ejecución de los presupuestos e inversiones públicas contribuyen igualmente al conocimiento de la situación y evolución de este segmento de la actividad constructora. Para la inversión privada no residencial, las fuentes de conocimiento son mucho menos precisas, pero cabe aproximarla desde los indicadores más generales de actividad económica e inversión nacional. La renovación y mantenimiento carece de indicadores y su detección no es posible sino por la opinión de los expertos más al tanto o más próximos a este particular quehacer.

II. EVOLUCION COYUNTURAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA 1970-1990

1. Etapas: auge 1970-1974, crisis 1975-1984 y recuperación 1985-1990

El gráfico 1 recoge lo que ha sido la historia de la actividad

GRAFICO 1
EVOLUCION DEL VAB cf EN CONSTRUCCION Y DEL PIB cf
(En pesetas constantes)



Variación en volumen de la economía nacional en su conjunto (PIB) y de la actividad constructora. Indice base 1970 = 100, en pesetas constantes.

Esta divergencia entre la evolución general del país y la de su base de capital físico colectivo constituye la raíz de las ineficiencias productivas actuales, de las deseconomías externas y de la insuficiente calidad de vida.

constructora en las pasadas dos décadas en comparación con la del conjunto de la actividad económica general.

Cabe apreciar a través del gráfico que el comportamiento del sector de la construcción manifiesta diferencias claras, permitiendo acotar tres etapas independientes bien distintas. Una primera fase, 1970-1974, anterior a la crisis económica, en la que la evolución de la construcción y del PIB siguen recorridos bastante similares, con un aumento del 29 por 100 en términos constantes para la economía nacional y del 21 por 100 para la actividad de la industria de la construcción, que se vio inmersa en un pequeño «bache» coyuntural en 1971.

La segunda etapa está dominada por la crisis de los setenta, que marcó una amplia divergencia entre las evoluciones de la economía y del sector de la construcción, como permiten apreciar las cifras del cuadro n.° 1.

A lo largo de los diez años de la crisis, que van de 1975 a 1984, la producción total del sistema económico logró seguir creciendo. A un ritmo reducido, pues la tasa media fue sólo el 1,5 por 100. Sin embargo, la industria de la construcción experimentó una casi ininterrumpida regresión, con una tasa anual promedio negativa del −2,4 por 100.

La tercera etapa se inicia con el cambio de coyuntura general, que apunta en 1984 y que se consolida desde los últimos meses de 1985. La tasa anual de desarrollo se elevó hasta un 4,0 por 100, como promedio, ya hasta final de la década. La construcción fue mucho más allá, pues su ritmo de crecimiento llegó a ser de un 8,5 por 100 de promedio, con puntas excepcionales de hasta el 13,7 por 100, como la registrada en 1989.

Ese comportamiento permitió recuperar, en parte, el terreno perdido durante la dilatada etapa anterior de crisis (ver gráfico 1). Recapitulando lo sucedido en las dos últimas etapas, las cifras recogidas en el cuadro n.° 2 ofrecen un reflejo claro de sus características y de la marcha paralela del crecimiento del PIB.

Parecería razonable pensar que debería existir una cierta convergencia entre la evolución general de un país en su conjunto y la de su actividad constructora (digamos, entre la evolución de la actividad económica y social, y la de su obligado soporte de infraestructuras, equipamientos colectivos, vivienda). Pero esa convergencia no se ha producido en España, como lo prueba el gráfi-

CUADRO N.° 1

ETAPAS DE CRISIS. PIB Y VAB EN CONSTRUCCION

Etapas de crecimiento y crisis	*PIB (porcentaje de crecimiento anual)*	*VAB construcción (porcentaje de crecimiento anual)*
1970-1974	6,6	5,0
1975-1984	1,5	− 2,4

CUADRO N.° 2

CICLO DE CRISIS Y RECUPERACION. PIB Y VAB EN CONSTRUCCION

Periodos	*PIB (porcentaje de aumento)*	*VAB construcción (porcentaje de aumento)*
Etapa crítica (1975-1984)	16,1	− 21,2
Etapa recuperación (1985-1990)	26,3	63,4
Período total (1975-1990)	46,6	28,8

co 1, y la divergencia finalmente registrada, pese al intenso crecimiento de la construcción en la última parte de la década de los años ochenta, es muy importante. Esta diferencia es la que se encuentra en la raíz de la saturación, del deterioro y de los estrangulamientos en la redes de capital colectivo que el país tiene que soportar en la actualidad, y que se traducen en fuertes deseconomías externas, ineficiencias productivas, e insuficiente calidad de vida.

2. La arritmia del sector de la construcción en España

El gráfico 2 permite apreciar la evolución del sector de la construcción desde otra perspectiva, revelando la elevada «arritmia» con que se ha desenvuelto la actividad constructora cuando se la compara con las tasas, más estables, del PIB. Los indicadores del cuadro n.° 3 manifiestan la intensidad de las oscilaciones que padece la actividad de la construcción.

Cuando las asociaciones empresariales del sector demandan un «marco estable» para el sector de la construcción, evidentemente lo primero que pretenden es que las variaciones productivas observen pautas de oscilación más mesuradas. Porque no hay posibilidad alguna de elaborar previsiones razonablemente operativas cuando la actividad se encuentra inmersa en coyuntura tan fluida y cambiante. Y no hay tampoco, entonces, oportunidad para diseñar una política empresarial suficientemente asentada que vaya más allá del horizonte inmediato. Es obvio lo que esto supone en el camino del progreso, de la búsqueda de una mayor eficiencia y productividad. Y no es sólo el propio sector de la construcción y sus empresas, y sus puestos de trabajo, los que se resienten de esa situación, sino todo el conjunto de la economía nacional, dado el considerable peso en ella del sector de la construcción (8/9 por 100 del PIB; 60 por 100 de la FBCF), y su importante función de arrastre.

3. Un análisis más detenido de la evolución coyuntural del sector

3.1. Causas de su evolución

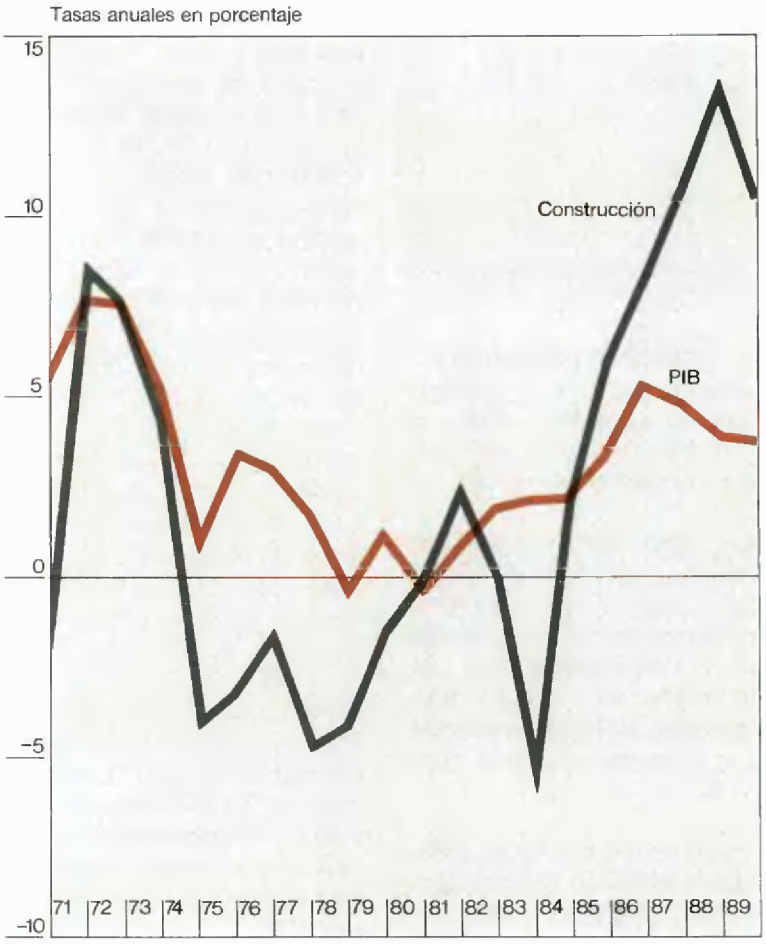
Un seguimiento de la evolución del sector de la construcción permite identificar las causas fundamentales que han determinado ese curso. Tras la ligera regresión

CUADRO N.° 3

OSCILACIONES EN LA ACTIVIDAD DE LA CONSTRUCCION

1970-1990	*PIB*	*VAB construcción*
(a) Tasa anual promedio	+ 3,2%	+ 2,4%
(b) Recorrido total de las tasas	− 0,5% + 7,9% (8,4 p.p.)	− 6,2% + 13,7% (19,9 p.p.)
(b) / (a)	2,6	8,3
(c) Desviación típica	2,3	5,8
(c) / (a)	0,7	2,4

GRAFICO 2
EVOLUCION DEL VAB cf EN CONSTRUCCION Y DEL PIB cf (Tasas anuales)



Tasas anuales de variación en volumen de la economía nacional y de la construcción. Porcentaje anual en pesetas constantes. Cuando el sector demanda un «marco estable» para su actividad, se refiere ante todo a la necesidad de que su evolución consiga pautas de variación más mesuradas. No es posible de otra manera diseñar políticas empresariales a medio y largo plazo.

de 1971 (—1 por 100), los primeros años setenta supusieron la continuación del dinámico proceso constructor de la segunda parte de la década de los sesenta, y la tasa anual media de crecimiento se situó, en los años 1972-1974, en el 6,9 por 100.

Los estudios elaborados al amparo de los planes de desarrollo habían puesto de manifiesto, efectivamente, cuánto debía de hacerse en materia de capital colectivo. Son los años de los planes ambiciosos de redes de transporte, a los que se vinculó la iniciativa privada (concesiones de autopistas), de la extensión de los metropolitanos, de grandes obras hidráulicas (embalses, trasvases intercuencas), de centros docentes. Además, una Europa crecientemente próspera continuaba descubriendo España y se ampliaba la oferta turística. Por otra parte, el impulso inversor de la economía privada fue muy notable (la FBCF llegó a superar el 24 por 100 del PIB, cota sólo muy recientemente recobrada), y ello se tradujo en nuevas plantas industriales, nuevos edificios de servicios y ampliaciones de los existentes. La oferta energética tuvo también que ampliarse sensiblemente para abastecer la creciente demanda. Finalmente, diez años de crecimiento ininterrumpido en el empleo y en las rentas aumentaron notablemente la demanda efectiva de viviendas, y la edificación residencial llegó a cotas irrepetibles (410.000 viviendas iniciadas en 1973; 374.000 acabadas en 1975).

La crisis de 1975-1984 modificó profundamente los componentes de la inversión en construcción. La demanda de viviendas se retrajo extraordinariamente por la evolución adversa y la inseguridad de las rentas familiares, y por la fuerte elevación de los tipos de interés en los préstamos hipotecarios a partir de los años ochenta, unida a la reducción de sus plazos de reembolso (las cuotas anuales de amortización pasaron de un 7,7 a un 11,7 por 100, y hasta a un 18 por 100 a mediados de los ochenta). No cabía tampoco pensar, desde luego, en inversiones importantes, en nuevas industrias y negocios, o en ampliaciones de éstos, cuando apenas si lograba sustentarse una parte de los existentes; y las construcciones turísticas se retrajeron, asimismo, de forma importante.

Adicionalmente, los Presupuestos públicos fueron insuficientes

CUADRO N.° 4

COMPORTAMIENTO DE LA INVERSION EN LA CONSTRUCCION

Promedios anuales	*1971-1974*	*1975-1984*
VIVIENDAS		
Iniciadas (miles)	379,6	273,3
Terminadas (miles)	340,6	277,9
LICITACION OFICIAL (pesetas constantes de 1980)		
Edificación (miles de millones)	148,9	122,1
Obra civil (miles de millones)	214,8	143,5
Total (miles de millones)	363,7	265,6

para seguir atendiendo este tipo de inversiones, al verse desbordados por necesidades perentorias derivadas de la propia crisis económica (aumento de prestaciones de desempleo, adecuación de las pensiones a los niveles de precios, jubilaciones anticipadas, amortización de puestos de trabajo, ayudas a la reconversión industrial), así como por las ocasionadas por la reestructuración política del Estado, coincidente en el tiempo con la crisis económica. Los datos que se presentan en el cuadro n.° 4 permiten identificar algunos de esos comportamientos.

Cabe advertir que los primitivos niveles de edificación residencial de la etapa 1971-1974 venían siendo juzgados ya en aquel entonces como exagerados por el propio sector. De acuerdo con los estudio elaborados en esta etapa, las necesidades de vivienda se estimaban en unas 330.000 viviendas anuales, si bien esa estimación no tenía en cuenta el patrimonio inmobiliario demandado por el movimiento turístico. Por otra parte, a la demanda oficial de obra civil debe agregarse, con anterioridad a la crisis, como se ha mencionado, la llevada a cabo en complementariedad con ella en régimen privado (principalmente, autopistas de peaje), que supuso unos 37,5 miles de millones adicionales al año (en pesetas constantes de 1980).

Esa estadística de licitación oficial muestra con toda fidelidad el esfuerzo de las administraciones públicas en la creación de capital colectivo básico en la etapa 1971-1974. En términos relativos respecto al PIB, la evolución fue la que se presenta en el cuadro n.° 5.

La etapa de recuperación (1985-1990) de la actividad constructora viene determinada por varios factores, descollando como factor dominante el proceso general de reactivación económica nacional y mundial. La recuperación de la actividad productiva se extendió al proceso inversor (industria, servicios) que, como es sabido, experimentó en esta fase un auge extraordinario, fomentado de modo importante por la inversión desde el exterior.

Esta mayor dinámica productiva e inversora proporcionó más empleos y mejores salarios, elevándose las rentas de los hogares; con lo que la demanda potencial de viviendas, largamente embalsada, pudo finalmente tornarse efectiva. A ella se unió la demanda exterior. Las cifras de realizaciones no llegaron a ser, de todas maneras, excesivamente brillantes, siendo el subsector de menor tasa de variación dentro del conjunto de la actividad (1984-1990: +23 por 100). En términos físicos, las viviendas iniciadas y terminadas llegaron a mínimos históricos, desde los lejanos años sesenta, en el trienio 1984-1986 (212.275 y 195.078 promedios anuales, respectivamente) y en la siguiente recuperación (1978-1991), los promedios ascendieron a sólo 260.914 (iniciadas) y 239.985 (terminadas). Las «puntas» fueron, respectivamente, 283.303 iniciadas en 1989 y 281.119 terminadas en 1990. En 1990, las iniciadas disminuyeron ya radicalmente: 239.391 (−15,5 por 100).

El estímulo recibido desde el exterior al proceso inversor se extendió también, como se acaba de apuntar, a la esfera de la edificación urbana, por el interés en

CUADRO N.° 5

LICITACION OFICIAL EN RELACION CON EL PIB

Periodos	*Magnitud media respecto al PIB (en porcentaje)*	
1971-1974	2,6	(máx.: 1972: 3,1)
1975-1984	1,7	(mín.: 1979-1980: 1,4)
1985-1990	2,3	(1989: 3,3 1990: 4,1)

conseguir un punto de apoyo dentro del país para futuras actividades económicas, incrementándose la demanda extranjera de oficinas y viviendas. No cabe ignorar, desde luego, el componente especulativo (extranjero, pero también nacional) que tuvo parte importante en el incremento final de la demanda efectiva de m^2 edificados (residenciales, no residenciales y turísticos), dado el diferencial de precios con los países centrales de la CE. Las inversiones extranjeras en inmuebles pasaron de 74,3 miles de millones de pesetas en 1982 a 194,8 en 1986 y a un promedio de 268,2 en 1987-1990.

Como factor autónomo, es de destacar la creciente conciencia social y política sobre la necesidad de acercar lo más rápidamente posible las infraestructuras y los equipamientos colectivos a los niveles que tienen en los restantes países de la CE, condición básica y esencial, tal como anteriormente se apuntó, para aumentar la eficiencia económica y la calidad de vida dentro de ese marco europeo crecientemente competitivo. El considerable impulso, antes señalado, de la licitación pública en 1985-1990 constituye una excelente prueba de esa creciente preocupación (licitación obras civiles: 2,9 por 100 del PIB; de edificación: 1,3 por 100).

Estímulos adicionales han sido las obras requeridas por los acontecimientos singulares de 1992 (EXPO, Juegos Olímpicos) y sus complementarias: accesos, comunicación con Madrid, etcétera.

La oferta constructora pudo conformarse con gran flexibilidad a estos crecientes volúmenes de demanda. La capacidad de las industrias auxiliares y suministradoras tenía en 1985 un nivel de ocupación muy bajo, y su producción pudo expandirse apenas sin problemas de abastecimiento, que, en su caso, se pudieron ir resolviendo con facilidad por la evolución favorable del condicionamiento del comercio internacional (rebajas arancelarias, depreciación del dólar, apreciación de la peseta), de lo que es prueba fehaciente uno de los suministros más esenciales para este sector, el cemento, que, importado en unas 13.600 Tm. (promedio anual 1980-1985), para un consumo de 16,5 millones de Tm. en 1985, llegó hasta los 2,8 millones de Tm. en 1990, el 9,7 por 100 del consumo total de 28,6 millones en tal año. Su coste —no obstante la excepcional presión de la demanda— no aumentó sino un 14,3 por 100 en esos cinco años. En conjunto, el coste de los suministros de la construcción se incrementó en un 17,5 por 100 (índices CNC/SEOPAN: doc. cit. nota 5).

Algo parecido ocurrió con la población laboral (posteriormente, se desarrollará con más extensión este extremo) y con la maquinaria y el equipo.

La empresa constructora ha evolucionado, como se ha dicho, con extraordinaria elasticidad en este panorama expansivo. La que sobrevivió, se entiende, porque fueron varios miles las que se quedaron en el camino, principalmente las de tamaño mediano, porque su estructura fija quedó excesivamente holgada ante la recesión de la demanda y su potencialidad financiera era reducida. Los empresarios pequeños, más ágiles, muchas veces autopatronos, han podido capear mejor el temporal. Su mercado tampoco ha padecido una recesión de tanta importancia; tal vez, incluso se amplió su demanda, porque en épocas de crisis las reparaciones y mejoras sustituyen a esas nuevas construcciones que no cabe promover. Las grandes empresas también pudieron sortear la crisis de modo menos desfavorable: tenían mayor capacidad (o respaldo) financiera, lo que les permitió ajustar la dimensión de sus estructuras fijas y mejorar la gestión de sus operaciones por subcontratas.

La empresa superviviente, tras la crisis y el proceso de expansión, es más ágil y está mucho mejor acoplada a su propio mercado, sea éste el de la pequeña obra o el de la obra especializada, o bien el de las obras voluminosas o complejas. Su modernización técnica también está lograda. No tiene, ciertamente, nada que envidiar a su colega extranjera en lo que respecta a la tecnología, ni tampoco en cuanto a su capacidad de competitividad y agresividad en el mercado. Es una empresa capacitada, segura de su potencialidad. La crisis pro-

CUADRO N.° 6

PERFIL DE LA EVOLUCION EN LA CONSTRUCCION

Años	*VAB/INE (porcentaje)*	*SEOPAN/ANCOP (porcentaje)*
1974-1984	— 21	— 23
1985-1990	63	53
1974-1990	29	17

TABLA I

LA CONSTRUCCION POR COMUNIDADES AUTONOMAS (1974-1990)

Comunidades Autónomas	PORCENTAJE DE VARIACION DE LA ACTIVIDAD EN PESETAS CONSTANTES			ACTIVIDAD MEDIA 1986-1990	
	1974-1984	1985-1990	1974-1990	Porcentaje total	Por hab. y Km² (*)
1. Andalucía	− 25,0	74,4	30,8	17,1	98
2. Aragón	− 15,2	38,9	17,8	3,2	60
3. Asturias	− 11,9	39,6	23,0	2,4	99
4. Baleares	− 10,8	29,4	15,4	2,7	208
5. Canarias	− 12,1	21,8	7,1	5,8	248
6. Cantabria	− 4,9	40,6	33,7	1,2	102
7. Castilla-La Mancha	− 13,2	55,1	34,6	5,8	71
8. Castilla y León	− 9,3	44,2	30,8	7,8	70
9. Cataluña	− 34,6	57,3	2,9	14,5	146
10. Comunidad Valenciana	− 23,5	48,8	13,8	9,9	148
11. Extremadura	0,7	38,1	39,1	2,8	59
12. Galicia	− 7,2	31,3	21,8	7,4	114
13. Madrid	− 37,6	59,1	− 0,7	10,5	234
14. Murcia	− 27,9	63,4	17,8	3,0	122
15. Navarra	− 18,5	44,7	20,4	1,4	84
16. País Vasco	− 30,9	31,7	− 9,0	3,8	134
17. La Rioja	− 19,4	38,0	11,2	0,7	89
TOTAL	− 23,5	53,1	17,1	100,0	100

(*) Indices, media nacional = 100.

Fuente: SEOPAN - ANCOP, *Informe Anual*, Comunidades Autónomas, 1990.

vocó, efectivamente, un proceso de autodepuración, fortaleciendo las estructuras válidas y marginando las caducas.

3.2. Análisis regional de la actividad constructora

El estudio de la dimensión regional de la industria de la construcción debe proseguir con las estimaciones elaboradas por SEOPAN/ANCOP sobre el valor de producción de construcción (en valores corrientes y constantes), por carecerse, a este respecto, de otras fuentes de información. Como punto inicial de comparación, cabe advertir al lector que el perfil evolutivo de una y otra serie —VAB, del INE; producción, de las organizaciones empresariales— es bastante similar para las etapas analizadas, como demuestran los valores que recoge el cuadro n.° 6.

La tabla I resume las estimaciones de las asociaciones SEOPAN/ANCOP sobre la evolución en las diversas comunidades autónomas durante la larga etapa de crisis y la ulterior de recuperación. Las cifras, como repetidamente vienen advirtiendo sus autores, deben tomarse en términos más bien ordinales y cualitativos que estrictamente cuantitativos, para los que se reconoce que se carece de suficiente base estadística. La crisis, como indican los valores de la citada tabla I, fue padecida de modo muy especial en Madrid, Cataluña y País Vasco. La media nacional del −23 por 100 fue superada también en Murcia, y se situó en torno a dicha media en Andalucía y Comunidad Valenciana. Es de destacar la reducida regresión en comunidades como Cantabria, Galicia, y Castilla y León. En Extremadura, caso insólito, apenas parece que la crisis tuviera consecuencias, y se remontó rápidamente, si bien es cierto que ese comportamiento es poco significativo, dado el bajo nivel que la actividad constructora tiene en esta comunidad autónoma (ver final de este epígrafe para esa afirmación).

La reactivación posterior (1984-1990) ha sido particularmente espectacular en Andalucía y Murcia. También Madrid, Cataluña y Castilla-La Mancha se sitúan por encima de la media nacional (+53 por 100). Es, por el contrario, notablemente más moderada en Galicia, País Vasco, Baleares, y especialmente en Canarias. El comportamiento más llamativo e

CUADRO N.° 7

CRECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD POR SUBSECTORES
(En porcentaje)

Subsector	*Período 1985-1990*	*Media anual*
Vivienda	23	3,5
Otros edificios	62	8,4
Renovación y mantenimiento	41	5,9
Edificación	43	6,1
Obra civil	89	11,2
TOTAL	53	7,3

interesante es el del País Vasco, al que la anterior regresión había afectado de modo muy acusado, como se mencionó anteriormente.

Los niveles de actividad constructora anteriores a la crisis habían sido ya superados en 1990 prácticamente en todas las comunidades autónomas, salvo en el País Vasco, donde la débil pulsación relativa en estos seis últimos años no logró remontar la profunda crisis anterior. En Madrid, ésta se encuentra quizás en su nivel primitivo. Por el contrario, puede ser muy superior en Extremadura y en ambas Castillas, Cantabria y Andalucía.

Pero el reparto de esta actividad constructora por tales demarcaciones es muy divergente; y ya se ha apuntado anteriormente algo a este respecto al hablar de Extremadura, que es el caso más llamativo. En la citada tabla I, en sus valores de actividad media, se aprecia que en la distribución de la actividad destacan Andalucía, Cataluña y Madrid, con el 42 por 100 de la total producción en 1986-1990. Ahora bien, si este volumen de actividad constructora se pone en relación con la población que debe atender y la extensión que ha de cubrir, el indicador de densidad conjunta (media geométrica de construcción por habitante y km^2) presenta una dispersión muy elevada, desde el caso de las provincias insulares y Madrid, con índices superiores al 200 por 100 del promedio nacional al gigantesco vacío de toda la España interior: Aragón, 60 por 100; ambas Castillas, 70 por 100, y Extremadura, 59 por 100.

3.3. Análisis por subsectores

El comportamiento de los subsectores de la industria de la construcción tiene que analizarse, nuevamente, sobre las estimaciones elaboradas por las asociaciones profesionales del sector, a causa de la carencia de otras estadísticas (1). Por otra parte, tampoco esas cifras disponibles son muy completas, ya que abarcan exclusivamente a la década de los ochenta y vienen formalizadas conforme a los criterios FIEC (Federación Internacional de Empresarios de la Construcción). El análisis quizá sea de interés para la etapa última de recuperación económica.

El 53 por 100 de crecimiento de la actividad en 1984-1990 —en términos de los datos SEOPAN/ANCOP— se ha estimado por subsectores tal como se recoge en el cuadro n.° 7.

La renovación y el mantenimiento tuvieron un notable impulso en 1987 (+12 por 100), posteriormente atenuado. La edificación no residencial llegó a un +15,5 por 100 en 1989. Las tasas de variación de las obras civiles llegaron hasta el 20 por 100 (1988 y 1990) e incluso 25 por 100 (1989).

En el cuadro n.° 8, se presenta el reparto de la producción del período entre tales subsectores en el último año (1990), en com-

CUADRO N.° 8

PRODUCCION POR SUBSECTORES

Sectores	*1984*	*1990*	
	Porcentaje sobre total	*Miles de millones de pesetas*	*Porcentaje sobre total*
Vivienda	28	1.340	23
Otros edificios	26	1.570	27
Renovación y mantenimiento	19	990	17
Edificación	73	3.900	67
Obra civil	27	1.906	33
TOTAL	100	5.806	100

CUADRO N.° 9

VARIACION DE LOS DISTINTOS SUBSECTORES

Sectores	TASAS 1985-1990 (en porcentaje)		
	1985-1990 (med. anual)	1990	1991
Vivienda	3,5	1,0	— 7,0
Otros edificios	8,4	10,0	5,0
Renovación y mantenimiento	5,9	5,0	5,0
Edificación	6,1	5,9	1,0
Obra civil	11,2	20,0	9,0
TOTAL	7,3	9,0	4,0

paración con el de comienzos del período (1984), siempre de acuerdo con las estimaciones elaboradas por las asociaciones empresariales del sector.

Los valores del cuadro n.° 8 permiten comprobar el importante descenso de la participación de la vivienda y, por el contrario, el sensible incremento de la participación de la obra civil.

Para finalizar este epígrafe, cabe decir que la actividad constructora dirigida a las administraciones públicas llega, aproximadamente, al 32 por 100 de la total. A comienzos de la década se estimaba en un 22 por 100.

3.4. Situación actual y perspectivas

A) Año 1991

La opinión común es que, para la construcción, se trata de un *año de transición*. Según las primeras estimaciones elaboradas, la actividad ha pasado de un crecimiento del orden del 10-13 por 100 en ejercicios anteriores a un escaso 4 por 100 en 1991, confirmando nuevamente ese antipático perfil de acelerones y frenazos al que se viene sometiendo tradicionalmente al sector, como se indicó ya al comienzo de este trabajo. Bien es cierto que hasta el propio sector desaconsejaba la continuidad de aquellas elevadas tasas de los años centrales de la recuperación económica (2).

En el cuadro n.° 9, se recoge la aproximación que se ha elaborado para 1991 sobre la variación de los distintos subsectores en comparación con la de años precedentes (en términos SEOPAN).

La edificación de vivienda, tal y como se expuso anteriormente, ha tenido un ciclo positivo más bien modesto en sus realizaciones y muy corto. El promedio mensual de viviendas en construcción, que constituye un buen indicador de la actividad constructora en este solo sector, tuvo una variación media anual del 4,4 por 100 en el período 1984-1989 y cayó ya al —0,6 por 100 en 1990. Para los diez primeros meses de 1991, se sitúa en términos fuertemente negativos: —7,7 por 100.

La causa de esos resultados es bastante simple: el auge, en los años 1986-1988, de la demanda efectiva de m^2 de edificación urbana (sea residencial o de otro uso: sea interna o externa, y real o especulativa) no tuvo correspondencia con la oferta porque una increíble ceguera urbanística paralizó los programas de creación de suelo urbano (cabe recordar que se llegó a decir —por quien tenía autoridad para responder de ello— que «Madrid no iba a crecer»). Esta particular coyuntura de un incremento fuerte y brusco de la demanda frente a una oferta inelástica, elevó desmesuradamente los valores del escaso suelo urbano disponible y, por consiguiente, los precios finales al usuario del m^2 edificado. La demanda se convirtió rápidamente en una demanda insolvente, y el componente especulativo (saturado ya en alguna medida) perdió gran parte de su aliciente.

De acuerdo con las valoraciones de la Sociedad de Tasación, el precio de venta final pasó, a escala nacional, de 46.100 pesetas m^2 en 1985 a 114.500 pesetas m^2 en 1990: un 248 por 100 de aumento. Más drástica aún es la estimación del «Informe sobre coyuntura inmobiliaria» de Tecnigrama, correspondiente al segundo semestre de 1991, que revela que el precio medio en Madrid del m^2 de nueva construcción pasó desde 69.326 pesetas en el año 1985 (comienzo de la recuperación) hasta 241.752 pesetas en 1990: un 349 por 100 de incremento (3). Teniendo en cuenta que el PIB/habitante ha aumentado tan sólo de 100 a 176 en tal período (también en pesetas corrientes), la vivienda(o la inversión inmobiliaria) se ha encarecido alrededor de un 41 por 100 en términos relativos de capacidad adquisitiva de las familias españolas en tan sólo cinco años, un valor que tal vez haya llegado hasta duplicarse para el vecino de Madrid, y también, probablemente,

para el de otras grandes ciudades dinámicas (Barcelona, Sevilla). En la revista *BIA*, del Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Madrid, se encuentra una confirmación de esas desmesuradas subidas: 323 por 100 en Madrid-ciudad; 273 por 100 en su corona metropolitana (22 municipios): un 84 y un 55 por 100 de aumento, respectivamente, en términos relativos de capacidad adquisitiva (4).

A título de referencia: el coste de la construcción de edificios, que no llegaba a suponer sino un 40-50 por 100, a lo sumo, de aquel precio final de venta al usuario, aumentó de 100 a 137 en tal período, según la cadena de índices CNC/SEOPAN; tal vez hasta 142, según el *Boletín Económico de la Construcción* (5). El resto de ese incremento en el precio final del inmueble es atribuible casi en su totalidad a las subidas del componente «suelo» (terreno urbanizado). Este ha llegado a representar hasta el 50 por 100, e incluso más, de aquél en las áreas urbanas más dinámicas (25 por 100 como promedio, en 1985), donde su valor, fácilmente, se ha multiplicado por seis, por ocho, por diez, dependiendo de la zona.

La edificación no residencial, igualmente influida por este aumento de precios, muestra además la atonía tanto del proceso inversor privado (aunque en menor escala que otros sectores de la formación bruta de capital) como del público, por la insuficiencia presupuestaria que luego se comentará. Y no parece que hayan experimentado tasas de actividad más interesantes la renovación y el mantenimiento, sometidos a múltiples condicionamientos institucionales negativos y que han encontrado, además, escasos apoyos públicos.

CUADRO N.° 10

TASAS DE VARIACION DE LA ACTIVIDAD CONSTRUCTORA EN 1992

Estimaciones	*1992 (porcentaje aumento previsto)*
Ministerio de Economía y Hacienda	5,0
CEPREDE	1,6
ITEC	1,0
SEOPAN	1/– 2

El recorte más profundo en las pautas de comportamiento del sector se observa para las obras civiles, cuya variación anual había llegado hasta el 25 por 100 en 1989. Curiosamente, las construcciones licitadas por las administraciones públicas correspondientes a este tipo de obra habían aumentado en 1990 un 41 por 100 (pesetas constantes), según las estadísticas de SEOPAN; y ésta sería la tendencia que debería haber presentado entonces la actividad correspondiente a la anualidad siguiente, conforme se ha venido considerando tradicionalmente. Pero esta vez no ha sido así. Ya a comienzos del ejercicio de 1991, la citada asociación advertía que «los Presupuestos del Estado no reflejan incrementos congruentes... De hecho, las inversiones consolidadas para el conjunto de AA.PP., tal como han sido estimadas por el propio Ministerio de Economía y Hacienda, muestran incrementos del 6-7 por 100 en pesetas constantes sobre las de 1990...», haciendo temer la «eventual ralentización de las obras en curso de ejecución...» (6). De hecho, una parte bastante importante de la licitación de la Dirección General de Carreteras de 1990 (que llegó a ser el 28 por 100 de la total licitación oficial de tal año) no tuvo adjudicación definitiva hasta bien entrado el segundo semestre de 1991, por lo que apenas generó actividad constructora; y algo similar puede que haya ocurrido en otras esferas administrativas, complicándose aún más la cuestión posteriormente con el recorte introducido en la segunda parte del ejercicio en las inversiones de las administraciones centrales.

Tal como cabe aproximar en una primera estimación, el impacto regional de este brusco frenazo de la actividad constructora en el ámbito nacional ha sido muy diferente. Es fácil que en los territorios insulares (Baleares, Canarias) se haya experimentado una regresión de importancia; en el año 1990, se dejaba entrever su comienzo en Baleares y se había registrado ya en Canarias. También ha entrado en regresión el sector en Andalucía, donde se están ultimando muchas obras muy voluminosas sin reemplazo; y tal vez, asimismo, en Aragón. Ha podido producirse, por el contrario, un crecimiento importante en Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco, e incluso muy elevado, tal vez, en Asturias, Extremadura y Navarra. En el resto del territorio, sin que podamos hablar con mayor precisión, las variaciones positivas estarían en la línea de la media nacional.

B) Los ejercicios de 1992 y 1993

La actividad constructora, por su evolución tan «arrítmica», parece cada vez más un globo que

continuamente acaba deshinchándose al final. El año 1992 va a ser aún más mediocre que 1991 —todos están de acuerdo en ello—, y se cruzan apuestas sobre si su tasa acabará volviéndose negativa nuevamente. En el cuadro n.° 10 quedan recogidas algunas estimaciones.

El abierto optimismo del Ministerio de Economía y Hacienda —en el marco de sus previsiones de base para los Presupuestos de 1992— es ciertamente incomprensible. Las viviendas iniciadas han venido disminuyendo nuevamente en 1991 hasta un −12 por 100, después de la muy regresiva evolución de 1990 (véase epígrafe II.3.1: −15,5 por 100), no pudiéndose esperar sino un nuevo retroceso en esta actividad durante este ejercicio, aunque probablemente de menor cuantía que en el de 1991. La debilidad de la iniciativa inversora privada es harto conocida y, por descontado, en este cercano futuro, ello se concretará en mayor medida en las nuevas inversiones o ampliaciones que en la simple renovación o ampliación de utillajes y equipo, por lo que tampoco cabe esperar mucho de este componente.

Tampoco las construcciones públicas, por su parte, alientan muchas esperanzas. De entrada, la licitación de obras oficiales disminuyó muy sensiblemente en 1991: un −32 por 100 aproximadamente en pesetas constantes (SEOPAN), un −22 por 100 en las edificaciones y hasta un −35 por 100 en la obra civil.

Los Presupuestos del Estado incluyen en su «Memoria» un cuadro de inversiones reales por todas las administraciones públicas, con variación negativa en términos constantes. La composición del capítulo VI consolidado de inversiones civiles (sin Ministerio de Defensa) por agentes inversores, en comparación con la de 1991, calculada con un deflactor del 5,5 por 100, se recoge en el cuadro n.° 11.

CUADRO N.° 11

INVERSIONES PUBLICAS PREVISTAS PARA 1992
(Miles de millones de pesetas)

Agentes	*1991*	*1992*	*Porcentaje en pesetas constantes*
Estado	812,1	693,1	− 19,1
Organismos autónomos administrativos	186,5	131,4	− 33,2
Organismos autónomos comerciales	136,6	109,9	− 23,7
Entes públicos	18,2	23,0	19,8
Seguridad social	93,5	85,4	− 13,4
Administración central	1.247,0	1.042,7	− 20,7
Comunidades autónomas (*)	1.074,7	1.202,6	6,1
Administración local (*)	951,6	1.080,8	7,7
TOTAL	3.273,3	3.326,2	− 3,7

(*) Estimación Ministerio de Economía y Hacienda.

La comparación está elaborada en términos de créditos iniciales. Se ha producido un cambio estructural no muy importante al pasar determinados organismos administrativos a «entes públicos». Pero a mediados del ejercicio tuvo lugar el «recorte» de las inversiones que anteriormente se mencionó y cuya cuantía, que no fue difundida, se puede estimar en unos 180.000 millones de pesetas, aproximadamente un 17 por 100 de los presupuestos iniciales de los agentes «Estado», «organismos autónomos administrativos» y «seguridad social». Puede producirse entonces un pequeñísimo aumento de la inversión pública global prevista, que no llegaría sino a un +1 por 100, por compensarse el aumento en la Administración periférica (+6,8 por 100) con el descenso, importante de todas maneras, de las administraciones centrales (superior al −8 por 100). El análisis resulta un tanto enojoso y bastante inútil, porque hay muy poca transparencia en la información, y tampoco se comprende muy bien por qué el Ministerio de Economía y Hacienda presupone una conducta de las administraciones territoriales tan positiva a la vista del propio ejemplo de la Administración central, directamente dependiente de él. Por otra parte, los compromisos ya contraídos con cargo a las inversiones en curso a finales del anterior ejercicio parecen ser muy elevados, e igualmente los impagos (extremos ambos sobre los que tampoco abunda la transparencia informativa, desgraciadamente); y, dado el escaso éxito de supervivencia que demuestran los Presupuestos, ¿deberá tenerse que prever la posibilidad de reajustes similares en 1992?

Perspectivas, pues, en conjunto, muy mediocres para los mercados dependientes de las administraciones públicas, que coinciden con la finalización de gran cantidad de obras importantes propiciadas por los acontecimientos de 1992, y que

se encontrarán sin sustituciones.

En esta rápida visión, sólo aparece un subsector con perspectivas favorables: el de la renovación y mantenimiento, en el que las asociaciones profesionales estiman que la variación de la actividad puede ser incluso algo mayor que la de ejercicios anteriores. Basan esta confianza en una cierta esperanza sobre modificaciones institucionales en la legislación básica inmobiliaria; en la consideración, bastante aceptable, de estas tareas en los programas de vivienda que se han diseñado, y en su efecto sustitutivo, que ya se comentó anteriormente (ver epígrafe II.3.1, comentando la evolución de la empresa constructora), respecto de las nuevas construcciones no susceptibles de promoverse.

Si es difícil cuantificar las anteriores impresiones, lo que pueda ocurrir en el ejercicio de 1993 es ya toda una incógnita. En términos generales, podría encontrarse una base de optimismo pensando en una reactivación de la economía y del proceso inversor, apoyada nuevamente desde el exterior, y que influiría también en las obras demandadas. Es lógico pensar en un aumento de la demanda efectiva de viviendas por haberse conseguido restaurar algún mayor equilibrio entre los precios de alojamiento y las rentas de los hogares, a lo que coadyuvará el Plan Cuatrienal. A tal proceso le comenzará seguramente a prestar una ayuda importante la apertura de los mercados financieros europeos, proporcionando nuevas fuentes de fondos prestables y el recorte de los tipos de interés.

Todo ello es bastante impreciso, pero al menos es probable. La gran incógnita sigue siendo la demanda pública de construcciones, que, como se dijo, representa casi la tercera parte del mercado. Es posible que en estos momentos ni siquiera la dirección económica del país pueda tener idea de por dónde irá la capacidad inversora de las administraciones públicas más allá del presente ejercicio, por lo que cualquier consideración al respecto peca poco menos que de temeraria. Pero lo que sí es cierto es que la obra que pueda ejecutarse en 1993 vendría determinada, básicamente, por la que se licite y contrate en 1992, y sobre ello sí que cabe formular previsiones, desgraciadamente bastante pesimistas; si difícilmente se aprecia que «quepan» en las cuentas públicas de 1992 los compromisos ya adquiridos por las obras en curso y los impagos, los fondos que puedan quedar para nuevos compromisos serán casi simbólicos.

Así pues, parece que deben cumplirse dos condiciones para esperar un 1993 «normal»: la primera, el crédito extraordinario demandado a finales de 1991 por el propio titular del MOPT, con el cual la evolución de los asuntos en curso no se deterioraría en exceso, y se podría incluso reactivar la demanda oficial de nuevas obras de manera no meramente simbólica; la segunda, que haya una preocupación efectiva —es decir, que haya una ocupación— por la creación de suelo urbano. Cualquier elevación de la demanda de edificaciones urbanas, residenciales o de otros usos, desencadenaría nuevamente el aciago proceso especulativo de la etapa 1986-1988 si volviera a chocar con ofertas inelásticas. Abunda en favor de un cambio a este respecto que el Plan de Vivienda se ocupe de este problema básico (fue su primera disposición legal). Pero generar ese suelo que tanto se necesita requiere mucho tiempo, porque no es una creación meramente jurídica (suelo «calificado») sino sobre todo económica; es decir, operativa: suelo con sus comunicaciones, urbanismo, agua, saneamiento, electricidad, trazado de calles y equipamientos sociales. O sea, un suelo que «funcione». Hay que comenzar, pues, sin ninguna demora; desde ahora mismo.

C) Conclusiones

Nos enfrentamos con un bienio mediocre, tal como se configura el de 1991-1992, plagado de incógnitas y que, para la actividad constructora de algunas regiones concretas, puede llegar a ser francamente malo. Esto, claro es, perjudica mucho a los empresarios del sector. Pero es toda la economía nacional la que resulta perjudicada, al desaprovechar toda esa capacidad creada y todos esos puestos de trabajo que se han recuperado cuando tanto queda por hacer, y por hacer con urgencia.

La oferta constructora no se ha comprometido a ciegas en su planificación a medio plazo. No ha hecho sino confiar en la dirección económica del país, que le ha venido transmitiendo demandas de esfuerzos adicionales hasta prácticamente el último momento. En junio de 1990, un documento del Ministerio de Economía y Hacienda contenía previsiones de crecimiento para el período 1990-1993 de las dotaciones para infraestructuras, con una media anual del 20,1 por 100 nominal, equivalente aproximadamente a un 15 por 100 en términos constantes. Iba, pues, a continuar aquella acelerada evolución anterior, gustase o no gus-

tase, incluso a los propios empresarios, como antes se vio (ver epígrafe II.3.4.A). La información procedía de fuente bien autorizada a este respecto. Más aún, en junio del año siguiente (1991), en vísperas mismas del «recorte», la misma fuente autorizada continuaba difundiendo su propósito: «destinar más capital público a favorecer la productividad a través de mejoras en las infraestructuras, telecomunicaciones y otros servicios públicos que no están a la altura de los demás países de la CE...» (7).

Se ha pasado, pues, muy bruscamente de aquella excesiva velocidad a este frenazo o marcha atrás. Ello se ha realizado, además, no ya sin previo aviso, sino incluso sembrando expectativas contrarias hasta el último momento. La empresa constructora ha visto trastocado el panorama que parecía muy seguro y para el que se había preparado. Ello le va a originar pérdidas importantes de productividad, una indebida elevación de costes y, posiblemente, una difícil coyuntura financiera por un sobredimensionamiento que queda sin amortizar, tal vez sin pagar.

III. CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA

El sector ha mostrado numerosas veces confianza con su horizonte a medio plazo: 1992-1993 va a constituir, en su opinión, un bache, pero quizá sólo momentáneo, del que se repondrá la actividad constructora con casi toda seguridad.

Para continuar estas reflexiones sobre el futuro a medio y largo plazo se van a analizar tres cuestiones, con el enfoque que ha adoptado el propio sector: *¿Qué es lo que hay que hacer? ¿Se podrá hacer? ¿Qué ayudas se solicitan?*

1. Análisis de la demanda

1.1. La demanda potencial de construcciones

La mentalización de la opinión pública, y de todas las instituciones y centros de estudio, sobre las carencias de construcciones —léase: infraestructuras, equipamientos sociales, vivienda— de la colectividad nacional excusa el analizarla nuevamente aquí, suponiendo al lector ya informado sobre ello (8). Solamente se recoge, pues, la conclusión, generalmente aceptada, de que el nivel del capital colectivo del país parece situarse en torno al 69 por 100 del promedio de la CE, y al 61 por 100 del de sus países más desarrollados. El indicador de la infraestructura orientado a la productividad elaborado por Biehl *(op. cit.* en nota 8), que tiene nivel promedio CE de 37,95 (Hamburgo, la primera, 100,00) no llega en España sino al 29,48, un 78 por 100 de aquel promedio.

Téngase además en cuenta lo que pueda corresponder al nivel *cualitativo:* comparar autovías con autopistas; la velocidad de circulación de los trenes y su ancho de vía, que forzosamente habrá de solucionarse (no cabe pensar, a largo plazo, que continúen subsistiendo tales clases de «Pirineos» entre la Península y el Norte de la CE); las curvas y pendientes exigidas por la tortuosa geografía del país (este fraccionamiento del espacio impone, tal vez, una superior densidad de comunicación); las deficiencias y deterioros sufridos durante esos largos diez años de insuficiente reparación y conservación.

El problema del agua, por otra parte, es considerablemente más apremiante en la Península Ibérica que en el Norte de la CE. En alguna de las referencias bibliográficas recogidas, se ha estimado que la inversión requerida llegaría hasta el medio billón anual durante veinticinco años, con lo cual «el angustioso crónico problema hidráulico español puede muy bien convertirse, en un plazo razonable, en una mera pesadilla del pasado...» (Olivares, *op. cit.* en nota 8).

En otro orden de cosas, se hizo referencia anteriormente al agudo problema que se planteó por la rigidez de la oferta del suelo urbano (ver epígrafe II.3.4.A), y a la necesidad de atender a su creación en el futuro. Pero a la creación «económica», de suelo que «funcione» (ver II.3.4.B, final). La CEOE precisa perfectamente este extremo dentro de un proceso de ordenación del territorio que aparece excelentemente bosquejado. Por su importancia, se considera interesante reproducirlo (9).

«Una política residual global pasa, obligatoriamente, por un proceso de *ordenación del territorio,* basado en los siguientes puntos:

»— En primer lugar, la *creación de nuevas áreas o focos de centralidad,* capaces de descongestionar los centros históricos de las ciudades, con sus nocivos efectos de círculos concéntricos alejados del núcleo provocando la saturación de las infraestructuras y la degradación de la calidad de vida y del medio ambiente.

»— Dichos focos de centralidad deberían contar con las *infraestructuras y equipamientos*

sociales básicos necesarios para fomentar el asentamiento: comunicaciones, escuelas, centros de salud y asistenciales, zonas comerciales, zonas de ocio, etc., de forma que, haciendo atractivo vivir en ellas, permitieran acercar el lugar de trabajo al lugar de residencia.

»— El elemento básico de todo ello es, por consiguiente, la *puesta continua en mercado de nuevo suelo urbano planificado.* Sólo aumentando de forma importante la oferta del suelo y asegurando que esta oferta efectiva sea permanentemente superior a la demanda potencial, será posible atenuar su coste y eliminar la retención y especulación del mismo. Situación que no resuelve el actual proyecto de modificación de Ley del suelo...».

La ordenación territorial nacional va a requerir, además, la organización de una red jerarquizada de ciudades medias con sus adecuadas dotaciones de capital colectivo. Y también, igualmente, la reconsideración de una extensa zona agraria de acuerdo con la política de la CE: es posible que gran parte de los actuales territorios cultivados tenga que reconvertirse; la reforestación, la adecuación a usos y fines de carácter recreativo y de ocio, a colectivos sociales específicos o marginales; todo ello, con las infraestructuras y equipamientos que precise, suscitará también necesidades importantes de actividad constructora.

La ordenación territorial integral incluye, acabando esta cuestión, la política medioambiental, donde también la construcción encontrará un amplio campo de actuación: la reforestación, antes ya aludida, la conservación de márgenes y corrección de torrentes, la lucha contra la desertización, la depuración y reciclaje de las aguas residuales, etcétera.

Volviendo a los *ratios* de equipamiento nacionales y europeos, los índices de *vivienda* constituyen una agradable sorpresa: 446 por 1.000 habitantes, frente al más modesto de 411 en la CE (415 en los países más desarrollados). Han de tenerse, sin embargo, aquí en cuenta algunas condiciones que puntualicen este extremo. El grado medio de desarrollo de la economía nacional en los presentes momentos hace que subsista en las estadísticas un cierto volumen de patrimonio inmobiliario rural de nula o pequeña utilidad económica y social. Esto no se aprecia en los países más subdesarrollados o, al menos, no con la misma intensidad, y se dio ya de baja en los más desarrollados. También es importante que la proporción de segundas viviendas para residencia temporal es igualmente de mucha mayor trascendencia en España que en los restantes países de la CE, y ello por dos razones: el hacinamiento de las grandes urbes (ninguna metrópoli europea presenta tantas colonias periféricas de fin de semana), y la potencialidad turística, tanto para la propia población nacional como para la extranjera residente permanente o de temporada. En la Conferencia de Euroconstruct, de diciembre de 1991 (10), se mencionó a este respecto el carácter «estructural», distinto del de los restantes países de dicha asociación, que tiene el patrimonio de viviendas de habitación temporal en Francia (10 por 100 del patrimonio) y, sobre todo, en España (15 por 100, según el último *Censo,* de 1991).

Se viene estimando que las necesidades futuras de vivienda continuarán por encima de las 230.000 anuales (930.000 unidades en los próximos cuatro años, según los más recientes estudios del MOPT), pero tal vez no se tenga precisión suficiente dependiendo de la habilitación/rehabilitación del patrimonio ya existente; de los flujos migratorios, que podrían ser importantes en el futuro —tanto los internos como los debidos a atracción de poblaciones de la CE o de otros países, y así los de carácter temporal como los permanentes (activos o jubilados)—, y de la mayor flexibilidad, y consiguientemente racionalidad, que pueda adquirirse en la utilización del patrimonio si se consigue fomentar adecuadamente el alquiler. La CEOE estima posible (ver nota 9) que las necesidades de viviendas se aproximan a las 300.000/año teniendo en cuenta todo ello. Y el informe recientemente elaborado por el Comité de Expertos nombrados por el MOPT, las cifra en unas 286.000 anuales hasta 1996, y en 261.000 de 1996 a 2000. No parece que pueda dudarse, pues, de que, aun sin repetir cifras del pasado, la demanda de nuevas viviendas continuará siendo ciertamente parte importante todavía de la actividad constructora a medio y largo plazo; ni de que lo mismo ocurrirá con la edificación industrial comercial, de negocios y servicios, etc., junto con sus construcciones complementarias: cabe suponer razonablemente que se desenvolverá con pautas similares a las del conjunto de la economía nacional y la calidad de vida de sus ciudadanos.

Finalmente, un subsector que irá adquiriendo necesariamente mayor importancia será el de la renovación y mantenimiento, cuyas cuotas dentro de la total actividad están muy alejadas de los promedios de la CE. Ello no implica, sin embargo, aumento neto

de la construcción porque, en mayor o menor medida, significaría la sustitución de «nueva» construcción.

Para finalizar este epígrafe, puede concluirse que las necesidades futuras de actividad constructora, en nuevas construcciones o renovación y acomodación de las existentes, son muy elevadas. No parece un gran descubrimiento: hay un déficit muy grande y existe, asimismo, un deterioro, también importante, del patrimonio actual. Hay, por otra parte, una sociedad que tiene que prosperar y mejorar en calidad. Todo ello requiere la puesta al día *permanente* de su capital social.

España tiene que culminar en un horizonte razonable su convergencia con los países del Norte de la CE, en lo que se refiere tanto a la eficiencia de su aparato productivo como al bienestar de sus ciudadanos. *Pero tiene que converger con la Europa del año 2000 ó 2010*—con la Europa que sigue prosperando, y ampliando y mejorando sus infraestructuras y equipamientos colectivos—, y no con la de 1992. El esfuerzo nacional tendrá que ser, pues, muy intenso, y va a requerir un horizonte muy dilatado.

Tampoco parece esto un descubrimiento extraordinario, porque lo mismo puede preverse para todas las restantes necesidades nacionales, carenciales y generadas, en los próximos diez o veinte años. La única novedad que entraña es que colmar aquellas necesidades de capital social requiere forzosamente *actividad productiva interna,* porque no cabe su cobertura mediante bienes importados.

Se tiene asegurada, pues, una demanda de la actividad constructora interna potencialmente muy elevada y prolongada.

Si fuera concebible considerar que la renovación y modernización del país podría implicar la eliminación o regresión de ciertas actividades productivas, debería tenerse en cuenta que los recursos reales, laborales, financieros, así liberados se podrían utilizar muy ventajosamente en estas tareas alternativas ambiciosas e importantes.

1.2. La demanda efectiva del sector de la construcción

La actividad constructora nacional depende, en proporción importante, de la clientela oficial, según se ha dicho (ver epígrafe II.3.3, final). Las vicisitudes de las cuentas públicas son, pues, factor directo de gran importancia en su evolución; y también indirecto, por las subvenciones o las ayudas que se concedan a iniciativas privadas en estas inversiones. Condición básica, pues, para que exista una demanda efectiva es que se ajusten ya definitivamente esas cuentas públicas, limitando los gastos consuntivos y promoviendo una máxima capacidad inversora. Portavoces del Ministerio de Economía y Hacienda y del MOPT han venido ratificando a este respecto, a finales del ejercicio de 1991 y comienzos del de 1992, que era «propósito firme» de la dirección política económica del país el mantenimiento de la inversión pública en un 5 por 100 del PIB, cota ya conseguida en estos últimos años, aunque probablemente perdida en 1991-1992.

La CEOE abunda en tal decisión, considerando «de todo punto necesario mantener las dotaciones presupuestarias pertinentes por parte de las AA.PP. que supongan la dedicación al menos del 5 por 100 del PIB anual a la financiación pública de las infraestructuras y equipamientos...» (doc. cit. en nota 9).

Las organizaciones empresariales sugieren una utilización razonable de las posibilidades de endeudamiento de las admistraciones públicas para llevar a cabo este esfuerzo de «construcción» del país. Tanto el monto de la deuda pública como el de su servicio se hallan sensiblemente por debajo de los promedios de la CE, e incluso de los objetivos definidos en Maastricht. Aducen para ello que endeudarse para invertir es práctica común en la economía privada, donde, evidentemente, la capitalización de las empresas no depende exclusivamente de los beneficios (excesos de ingresos del ejercicio sobre gastos corrientes) o ampliaciones del capital; y que ello no parece desaconsejable a los estudiosos, quienes, por el contrario, diseñan los criterios de racionalidad de tales decisiones en virtud de los beneficios futuros esperados. Una situación semejante se registra en las economías domésticas, en las que nadie esperaría que se financiara la vivienda con los remanentes o «beneficios» de un año, de dos años, de tres años. Y si esto es común y aconsejable en la esfera microeconómica, no parece incongruente extrapolarlo a la macroeconomía. El eventual efecto de saturación sobre los mercados financieros y crediticios no constituye problema de esa deuda pública, sino del gasto total: público más privado, de inversión más consuntivo. Si cabe juzgar prioritario un esfuerzo decidido e importante en la creación de capital social público —cual parece ser el caso español, a la luz de lo transcrito—, serán los restantes gastos los que deberían, en su caso, ser acomodados, bien restringiéndolos (gastos consuntivos públi-

cos), bien desalentándolos (privados), y, desde luego, acrecentando la eficiencia y agilidad de la gestión pública. Constituye, precisamente, un excelente contraste de la eficacia y pertinencia de la política económica a medio y largo plazo el que sea capaz de diseñar, introducir y utilizar los instrumentos adecuados de fomento o contención selectiva de los diversos componentes del gasto y de consecución de su máxima eficiencia, asegurando los que constituyan base imprescindible del futuro bienestar y de la eficacia económica y social.

El capital social, por otra parte, es de vida muy dilatada. Que las futuras generaciones, que van a ser las principales beneficiarias de él, contribuyan también a su financiación es todo lo contrario de un agravio intergeneracional, como lo sería si ese endeudamiento público se destinase a gastos corrientes improcedentes. Ha de tenerse en cuenta que esas mismas generaciones futuras van a tener superior nivel de vida, y por tanto posibilidades de pago, precisamente por el efecto sobre el desarrollo de ese capital social acumulado (11).

La eventual insuficiencia de los caudales públicos y los problemas de su déficit, independientemente del enfoque de éste último, pueden compensarse buscando la vinculación de fondos privados en tales quehaceres. En principio, no parece que esto vaya a aliviar de algún modo una eventual saturación en los mercados financieros y de inversión: unas determinadas cantidades de fondos privados se orientarán hacia las inversiones en capital social, bien en forma de préstamo (deuda pública o privada), bien de riesgo (iniciativa promotora), y dejarán de atender otras posibles demandas y colocaciones alternativas. No es, pues, sino una manera de dar prioridad a la promoción de infraestructuras y equipamientos pretendiendo aumentar su participación en el gasto bruto total del sistema. La promoción pasa de ser puramente pública a ser también privada y/o mixta. Una promoción mixta, contando con la garantía del apoyo público, disminuiría su riesgo, acrecentando su atractivo.

Esto es útil cuando se trata de reducir, o al menos contener, el grado de intervención oficial en el sistema económico: una mayor creación de infraestructuras no significaría, necesariamente, un aumento de la proporción del sector público ni del déficit de las cuentas públicas. Se considera, además, muy adecuado por los que defienden la superior agilidad y eficiencia de la gestión económica privada sobre la pública.

La introducción de capital privado necesita compensación. Ello supone, pues, la generación de «retornos» por los servicios prestados, lo cual también parece bastante conforme con el razonamiento económico: el usuario (actual y futuro; es decir, incluyendo los de esas futuras generaciones) directamente beneficiado por ese capital social contribuiría de este modo, en alguna medida, a su creación y conservación. La cuantía, la proporción, vendrá fijada y/o suplementada por la aportación al bienestar general que se estime; pero el principio de un precio no nulo por los servicios prestados puede ser, en varios supuestos, un factor adicional de racionalidad económica, por introducir la posibilidad de elaborar cálculos, balances y previsiones cuantificadas, y eliminar demandas plenamente elásticas que muchas veces carecen de adecuada justificación. Evidentemente, este cobro de servicios es esencial para la adscripción de la iniciativa privada, pero no consustancial: puede introducirse igualmente en la gestión de las administraciones públicas, aliviando los gastos y déficit públicos (se han introducido ya, v.gr., tasas de uso de puertos y aeropuertos incluidas en los precios facturados).

Pero la economía está al servicio de la sociedad. Los poderes públicos deben, en todo caso, asegurar que los estratos más modestos de la población, al igual que las áreas geográficas más desfavorecidas, encontrarán siempre una oferta de tales servicios adecuada en cantidad y calidad, y conforme a sus posibilidades; lo que incluiría, cuando fuere necesario, su gratuidad. Saliendo al paso de algunas reflexiones, minoritarias y seguramente poco meditadas aún, se debe recordar a este respecto que la asistencia sanitaria, la educación más elemental, así como el desplazamiento libre y gratuito de bienes y personas por todo el territorio nacional mediante algunas de las posibilidades ofrecidas por el desarrollo económico y técnico coetáneo, han constituido a este respecto práctica general desde tiempo inmemorial. No parece que en la actualidad, con muchos mayores recursos económicos, pueda diseñarse una política diferente.

La Comunidad Europea (para acabar esta rápida visión sobre las fuentes financieras) contribuye en la actualidad de modo importante a esta generación de demanda efectiva de construcción. Es posible mentalizar a Europa sobre la importancia de acelerar también en este campo esa propugnada convergencia comunitaria. El deber de solidaridad ha sido ratificado recientemente en Maastricht, y no puede soslayar-

se que la más extensa bolsa de pobreza de la CE (la más extensa, no la más profunda o la más aguda) se encuentra en la Península Ibérica: de los 60,4 millones de personas cuyo PIB por habitante se sitúa por debajo del 75 por 100 de la media de la CE en unidades SPA, 27,8 millones se encuentran aquí, 18,0 en España (la sigue Italia, con 17,5) 9,8 en Portugal: el 46 por 100 de la bolsa total de pobreza de la CE (12).

Finalmente, la decisión de aumentar la proporción del gasto bruto nacional dedicado a la formación de capital social básico se apoya en otras varias consideraciones. Su efecto a largo plazo, tantas veces aludido —el efecto «desarrollo»—, se sintetiza en potenciar el quehacer económico y social, la producción y la eficacia productiva; es decir, el PIB por habitante (y, consiguientemente, también la capacidad contributiva). Pero sus consecuencias a corto plazo son igualmente beneficiosas y rentables: mucho se ha hablado ya sobre su efecto de «arrastre» sobre otras actividades (los suministros para la construcción son muchos, y proceden de muchos sectores) y sobre su colaboración en la creación o conservación de puestos de trabajo en esos otros sectores: hasta 2,2 puestos indirectos adicionales por cada uno directamente empleado en construcción (13). Es igualmente importante su efecto de «retorno»: una inversión pública en construcción genera, a corto plazo, una respuesta de hasta la mitad o algo más de su cuantía en forma de aumento de contribuciones (IRPF, recaudaciones de la seguridad social, IVA) o disminución de gastos (prestaciones de desempleo, subsidios y subvenciones). El aumento de las dotaciones de inversión se compensa entonces por sí mismo, a corto plazo, de modo importante; y su disminución, en consecuencia, deberá también tener en cuenta que su efecto neto sobre las cuentas y déficit públicos tal vez no llegue sino a la mitad o menos del pretendido. Esto puede parecer un resultado bastante común para cualquier actividad económica, pero no es así; la construcción tiene un efecto de «arrastre» más importante, son más las actividades afectadas, los puestos de trabajo y, consiguientemente, también los ingresos públicos (gastos públicos) generados (aminorados). Es, además, una actividad eminentemente interna y de reducida proporción de suministros importados, con lo que se asegura que tal «arrastre» se verifica casi totalmente en el propio sistema económico, y no en otros; y, además, se muestra absolutamente aislada, no existe actividad alternativa que la reemplace. Siempre cabe argumentar que los recursos no empleados en una producción determinada se acabarán utilizando en las otras actividades que satisfagan sustitutivamente las mismas demandas. No es éste el caso: lo que no se produzca y se genere por la construcción, no se producirá ni se generará por productos sustitutivos, porque no existen.

Los recursos físicos requeridos, por su parte, no parece que deban suponer obstáculo para la cumplimentación de una mayor actividad constructora; la capacidad y calidad de la oferta es adecuada, y tampoco una importación eventual podría originar problemas importantes en la balanza exterior, dado su reducido volumen.

La población laboral es, por el contrario, el campo en que pueden originarse problemas de importancia. Como luego se verá (apartado III.3), no ha sido cierto que existiera un «ejército de reserva» en el sector, como reflejaban las cifras de parados. El sector ha de procurar fomentar la vocación hacia esta actividad en las nuevas generaciones y en la población femenina. Para lo cual debe utilizarse a fondo (con las ayudas adecuadas) la alternativa de actuar en los grandes temas laborales pendientes: en la formación profesional, en la higiene y seguridad en el trabajo, en construir un horizonte profesional dilatado. Esto se ha logrado ya en otros países europeos (particularmente, Alemania y Suiza).

La eventual renovación del aparato productivo nacional (ver epígrafe III.1.1.) puede significar también, a este respecto, un aumento del incentivo relativo de esta actividad sobre los de las restantes, tanto para los diversos colectivos laborales actuales como futuros, los ya tradicionales o los marginados hasta ahora (femenino principalmente). Y cabe pensar, el aprovechamiento, en su caso, y si se considerase adecuado, del poderoso efecto de atracción que la prosperidad de la CE está originando en poblaciones extracomunitarias ligadas de alguna manera a aquélla (el Norte de Africa principalmente) o a punto de vincularse (el Este de Europa).

1.3. Apoyos externos a la demanda

Una política económica racional debe, ante todo, asegurar unas tendencias previsibles para el quehacer que se pretende. Se ha podido apreciar, a través del gráfico 2, la extraordinaria erraticidad de las tasas de variación de la actividad. No es extraño,

pues, que lo primero que el sector y sus empresarios demanden sea un «marco estable», como repetidamente se viene oyendo. Esto quiere decir: tasas de variación inferiores a las experimentadas en la etapa inmediatamente anterior, unos 2 ó 3 puntos porcentuales, a lo sumo, por encima de las del PIB, dado todo lo que hay que hacer, la urgencia de hacerlo y la modestia que parece debe esperarse en la evolución de los restantes sectores productivos. Pero tasas sostenidas a medio y largo plazo, sin esos violentos acelerones y frenazos que han tenido lugar. Sugiere también la introducción de planes de construcción coherentes, globales y suficientemente fiables a medio y largo plazo, lo que puede implicar su carácter normativo. Tales planes comprenderían la actuación coordinada de todas las administraciones públicas y directrices para la iniciativa privada. Para el sector público, podría concretarse en programas integrales de obras a desarrollar y concertar, a medio y largo plazo, por una misma empresa o por un consorcio de varias, un paso más allá de las uniones temporales. Esto facilitaría el cálculo óptimo de la dimensión y la máxima eficacia en la planificación y en la actividad empresarial, de lo que también se beneficiaría la economía pública. Al propio tiempo, reduciendo incertidumbres —es decir, riesgo—, conseguiría esa superior atracción que se desea del capital privado hacia estas tareas.

En segundo lugar, se deben reconsiderar los mecanismos de formación de los precios y la contratación en general. Está ya en tramitación lo referente a los contratos administrativos; los empresarios confían en que se encuentre en tal reforma un mayor equilibrio entre los mutuos derechos y obligaciones, así como en las compensaciones e indemnizaciones en caso de mora o incumplimiento, achacando al actual ordenamiento, vigente desde 1965 (con modificación parcial en 1973), un excesivo sesgo hacia el cliente: la Administración. Pero también la contratación privada entraña sus riesgos, y no es el menor el de impago, ante el que el constructor se encuentra indefenso, porque no es siquiera dueño de lo que va produciendo (se incorpora por accesión a la propiedad del suelo), careciendo así de cualquier garantía real o posibilidad de retroventa, instrumentos, sin duda, los más eficaces ante este evento.

En otro orden de cosas, el mercado debe incrementar mucho su trasparencia, tanto en la esfera oficial —la tarea llevada a cabo por las organizaciones empresariales a este respecto ha sido extraordinaria (14)— como en la privada, para la cual existe ya una base administrativa muy importante e inexplicablemente desaprovechada (visados de colegios profesionales, permisos y licencias municipales; registros de direcciones o delegaciones provinciales de diferentes organismos; registros de tomas de agua, fuerza, gas; permisos de apertura; altas/bajas en contribuciones y catastros, etc.). Cuanto contribuya a perfeccionar un mercado actualmente muy opaco —y configurado como un oligopolio de demanda— aumentará las garantías de racionalidad en las decisiones del empresario de la construcción, así como en las de los clientes (incluido el sector público) en cuanto a calidad, precios, plazos y seriedad de las prestaciones.

Finalmente, en cuarto lugar, debe facilitarse la introducción de medidas pertinentes para fomentar la iniciativa privada. El estímulo para una inversión generalmente voluminosa, e inmovilizada a muy largo plazo, requiere tanto tipos de interés más adecuados como beneficios satisfactorios. El precio mayor o menor, subvencionado o no, del uso de las infraestructuras y equipamientos debe entrar, de alguna manera, en la consideración de las decisiones de la política económica en las condiciones anteriormente apuntadas (ver epígrafe III.1.2).

1.4. Conclusiones sobre la demanda

Finalizando estas reflexiones, el esfuerzo de «construir» el país, muy dependiente tradicionalmente de las administraciones públi-

CUADRO N.° 12

1985-1990: VARIACION AUMENTO PRECIOS IMPLICITOS
(En porcentaje)

	Total	*Media anual*
PIB	+ 42,1	7,3
VAB Industria	+ 23,6	4,3
VAB Construcción	+ 59,3	9,8
FBCF Equipo	+ 18,2	3,4
FBCF Construcción	+ 38,3	6,7

CUADRO N.° 13

PRECIOS IMPLICITOS. 1972-1985: PORCENTAJE ANUAL

	PIB	*VAB Construcción*
Alemania	4,9	5,7
Bélgica	7,2	8,6
España	15,7	18,0
Francia	10,1	10,9
Italia	15,7	18,9
Países Bajos	7,6	9,0
Reino Unido	14,1	17,5

cas, genera riqueza, PIB, capacidad contributiva. Y no sólo a medio y largo plazo, sino también a plazo inmediato, lo que la programación económica debería tener en cuenta adecuadamente. Puede ampliarse tal esfuerzo interno con las ayudas procedentes de la CE. Y constituirá un valioso complemento la aportación de iniciativas privadas con capital propio. No se aprecian, por otra parte, factores limitativos en lo que respecta a recursos reales; pero en cuanto a los laborales, se deberá desarrollar una política intensa de captación y acomodación.

Es posible, por otra parte, que la dinámica de la economía nacional durante la presente década, con posibilidades de desarrollo tal vez mucho más modestas en otras áreas de la actividad, permita, e incluso aconseje, una superior concentración de los esfuerzos y de los recursos reales, laborales y financieros en este quehacer, que sí dispone de un horizonte dilatado y ambicioso. Ello sería altamente rentable, porque se estaría preparando una etapa futura de crecimiento de la economía nacional definitivamente bien fundamentado y más armonioso. Y es, por otra parte, necesidad urgente porque la evolución de los precios juega casi permanentemente en contra de la construcción, por lo que *construcción pospuesta es construcción encarecida* en términos relativos. En el cuadro n.° 12, puede apreciarse la validez de tal argumento durante este último período (1985-1990) de recuperación de la actividad económica.

Esto constituye una experiencia universal: de un documento de la FIEC (15), se extraen los datos que aparecen en el cuadro número 13, y que se completan con el siguiente comentario:

«...He aquí por qué —como subraya la OCDE— la decisión de incrementar los gastos de infraestructura durante un período de recesión, en lugar de posponerlos para tiempos mejores, es financieramente juicioso, porque las transacciones se harán a mejor precio y los trabajos se terminarán antes [...] Los que hayan tomado la iniciativa de comprar cuando los precios estaban en su punto más bajo, recogerán directamente el fruto de su discernimiento; los que hayan preferido esperar tiempos mejores podrán verse obligados a realizar sus pedidos con grandes pérdidas para satisfacer la demanda latente liberada por una recuperación general, y esto a precios exorbitantes.»

Este encarecimiento relativo de los productos de la construcción se deriva de la pérdida progresiva de productividad de esta actividad en comparación con los otros sectores. Según la misma fuente, «la productividad aparente del trabajo ha aumentado en la CE, en media anual entre 1970 y 1985, un 0,9 por 100 en la construcción frente al 2,3 por 100 como media de los otros sectores; 3,4 por 100 en la industria manufacturera; 4,8 por 100 en la agricultura... La construcción no se beneficia ni de economías internas, o de escala, ni de economías externas, o de localización, como se beneficia normalmente la industria manufacturera. Cada construcción es un monotipo que debe ser realizado allí donde se requiere y no en la localización más ventajosa. Además, carece de regularidad y de continuidad en la actividad...».

En España, la productividad relativa de la construcción era, en 1970, el 74 por 100 de la correspondiente a la industria manufacturera; en 1990, el 50 por 100. El análisis por subperíodos (1974-1984, 1985-1990) no es significativo, dado el proceso de afectación/desafectación de trabajadores encuadrados en otros sectores *EPA* (ver, después, apartado III.3.). Lo que haya de construirse debe hacerse, pues, cuanto antes; porque en cualquier futuro posible exigirá mayores sacrificios en términos relativos de otros gastos alternativos.

2. La oferta de construcción

2.1. Estructura de la oferta

De acuerdo con las estadísticas del MOPT (documento citado en nota 1), hay un total de 232.976 empresas constructoras, de las cuales 169.977 (el 73 por

TABLA II

ESTRUCTURA DE LA OFERTA DE CONSTRUCCION. AÑO 1989

	(a) Empresas Número	(b) Trabajadores Número	(c) Producción (millones)	(c)/(b) Productividad (miles)	(c')/(b) Productividad (**)
«Autónomos»	169.977	396.282	1.143.273	2.885	2.885
Grupo 504 (*)	27.870	133.530	796.952	5.968	5.968
Menos de 10	28.687	114.707	629.939	5.492	4.868
Menos de 10	226.534	644.519	2.570.164	3.988	3.877
De 10 a 20	3.903	55.008	392.554	7.136	6.143
De 20 a 50	1.698	54.099	420.197	7.767	6.107
De 50 a 100	555	37.424	297.200	7.941	5.934
De 100 a 200	178	24.534	208.835	8.512	6.347
Mediana	6.334	171.065	1.318.786	7.709	6.115
De 200 a 500	58	16.625	200.963	12.088	8.008
Más de 500	50	113.570	1.440.490	12.684	8.399
Grande	108	130.195	1.641.453	12.608	8.349
TOTAL	232.976	945.779	5.530.403	5.847	4.897

(*) Pequeñas empresas de acabados y revestimientos, instalaciones y montajes (número, de la CNAE).
(**) Productividad, miles de pesetas, corregida por la subcontratación.
Fuente: MOPT, *Estructura de la Construcción*, 1980-1989.

100) corresponden a los «autónomos», generalmente sin personal o contando con lo que se denomina «ayudas familiares». La información proporcionada por tal fuente aparece en la tabla II, donde destaca, en primer lugar, la profusión de la empresa pequeña, de menos de diez trabajadores, que supone hasta el 97 por 100 de las empresas totales. Tal como se ha podido aproximar por las organizaciones empresariales internacionales, el promedio de la CE es de un 91 por 100 de empresas constructoras con menos de diez trabajadores (autónomos o artesanos incluidos). En Francia, donde residen los gigantes europeos, representan asimismo el 94 por 100. Tales empresas absorben casi la mitad de la actividad constructora (el 46 por 100), lo que igualmente sucede en otros países porque la obra pequeña, incluyendo la de conservación y reparación, es muy numerosa. En el lado contrario, la «gran empresa», la de más de 200 trabajadores, que constituye una fracción muy pequeña del conjunto empresarial, absorbe prácticamente el 30 por 100 de la actividad constructora. La empresa mediana alcanzaría así una cuota de mercado reducida, del orden del 24 por 100.

La empresa pequeña concentra el 68 por 100 de los trabajadores (de los que el 42 por 100 operan en régimen autónomo o artesanal). La gran empresa tan sólo alcanza el 14 por 100 del empleo.

En correspondencia con tales *ratios,* la producción por trabajador aumenta sensiblemente aun después de efectuada la corrección debida a la subcontratación, pasando de un índice 100 para la «empresa» de menos de 10 trabajadores («autónomos» excluidos) a 145 para la de más de 200.

La media de producción por empresa se sitúa en unos 24 millones de pesetas, que se eleva a unos 70 excluyendo los «autónomos». Para las empresas de más de 200 trabajadores, la media de producción llega a los 15.200 millones de pesetas (28.800 para las 50 empresas de más de 50 trabajadores). Por su parte, las medias de empleados son, respectivamente, 4,1 para el conjunto total, 8,7 excluyendo «autónomos» y 1.206 para las de más de 200 trabajadores.

Las ponencias sobre «competitividad de la empresa española: punto de vista del empresario» de las III Jornadas de FADECO (16) ofrecían un mayor detalle de este segmento de la «gran» empresa. Las empresas que facturan entre 1.000 y 4.000 millones de pesetas vienen a ser unas 50-54; entre 4.000 y 20.000 millones de pesetas se sitúan

otras 50 empresas; y las comprendidas entre los 20.000 y 100.000 millones de pesetas son solamente dos (curiosamente, pertenecientes al sector público). Finalmente, hay otras nueve empresas con facturación superior a los 100.000 millones de pesetas.

A título comparativo, cabe decir que la empresa «gigante» española se sitúa en el vigesimocuarto lugar dentro de la clasificación europea, donde la primera, una empresa francesa, multiplica por cuatro su cifra de producción. Las siguientes cuatro «grandes» españolas descienden ya a los puestos 34 a 47.

Se ha producido en el sector construcción un proceso de especialización como consecuencia de las nuevas relaciones entre la gran constructora y la pequeña, cuyo protagonista principal ha sido esta última. La pequeña empresa constructora tiene un mercado propio tradicional, típico, que es el de la pequeña obra local (nueva, de reparación y mantenimiento, o de transformación), un mercado que es amplio y estable, porque fluctúa poco en relación con el ciclo económico. Puede afirmarse, incluso, que la tendencia inercial es la de un crecimiento continuo, más o menos lento, porque en las etapas de depresión opera el efecto renta sobre bienes inferiores; no pudiendo destinarse un gasto mayor a grandes modificaciones y a nuevas obras (comprar nueva vivienda, por ejemplo), se gasta más, sustitutivamente, en reparaciones y modificaciones de las construcciones ya existentes (en adaptar la vivienda que ya se habita). Esta empresa, un tanto rutinaria, se está transformando en un establecimiento ágil, adaptándose rápidamente a una demanda creciente de oficios y procesos especializados, y se incorpora en calidad de subcontratista a las obras en curso encargadas al contratista principal. Las subcontratas no llegaban, como promedio, en los comienzos de la década de los setenta, sino a un 11 por 100 de la producción en el sector, de acuerdo con los estudios que entonces se efectuaban en los antiguos planes de desarrollo. En 1989, según la estadística del MOPT, puede llegar hasta el 20 por 100 para el conjunto de «empresas» (excluyendo «autónomos») y hasta el 34 por 100 para las empresas «grandes» (las de más de 200 trabajadores).

CUADRO N.° 14

PRODUCCION POR TRABAJADOR

Países	*Ecu/ocupado*
Bélgica	85.100
Alemania	74.800
Francia	67.900
Holanda	65.900
Italia	57.500
Irlanda	52.500
Reino Unido	39.800
Portugal	15.100

La comparación internacional de la productividad (producción por trabajador) es complicada por las dificultades para ajustar sobre los tipos de cambio las precisiones oportunas para obtener precios internos de producción homogéneos en productos no sometidos al tráfico internacional. En este sector, además, la mayor o menor proporción del empresariado artesanal y la mayor o menor densidad de subcontratación disminuyen aún más la fiabilidad de las comparaciones.

Con tales salvedades, de los datos de producción de EUROCONSTRUCT (documento citado en nota 10) y de población ocupada de FIEC (17) se han podido deducir las cifras de producción en ecus por persona ocupada que se recogen en el cuadro n.° 14.

La cifra correspondiente a España-MOTP/89, en pesetas 1990, sería aproximadamente de unos 49.000 ecu/ocupado. La media de los países CE para los que se dispone de información es de unos 59.100 ecus, con lo que la productividad de la construcción nacional se situaría en el 83 por 100 de la comunitaria. El reducido índice del Reino Unido es debido a la gran extensión del artesanado, que llega hasta el 42 por 100 de su población laboral.

Atendiendo a otras cuestiones, la coyuntura de la exportación de construcción está altamente influenciada por tres factores: las fluctuaciones de la demanda del mercado interior, las dificultades financieras existentes en los mercados exteriores tradicionales de las empresas nacionales, y la gran competitividad existente en dicho mercado. En 1991, la exportación, de unos 55.000 millones de pesetas, fue la mitad de la de 1985, y un 0,9 por 100 de la producción interna. La contratación de nuevas obras llegó a 80.000 millones.

En la actualidad, se está produciendo una profunda reestructuración de los mercados exteriores de construcción, pues está aumentando más la exportación a países industrializados y menos la destinada a países en vías de desarrollo, circunstancia que favorece una fuerte selección entre las empresas, tanto a favor de las que pueden disponer de un buen nivel tecnológico (lo que facilita la especialización y avance en calidad) como de las que pueden proporcionar mejores condiciones financieras; una exigencia

que está obligando a las empresas más agresivas a considerar cada vez más el problema de cómo financiar a su cliente.

También está aumentando la presencia de empresas europeas en España y Portugal, dadas las perspectivas que ofrece esta actividad en la Península Ibérica. Hoy en día, hay más de veintiocho empresas de la CE instaladas permanentemente en España a través de compra, participación, asociación, etc., con unas sesenta empresas españolas. Igualmente comienza a apreciarse la presencia de constructores japoneses. Pero también se registra la recíproca: la empresa constructora española ha trabajado y está trabajando en países desarrollados (Houston y Miami, en EE.UU.; plataformas fuera costa, en el Mar del Norte; Centro CERN de Ginebra; restauración de la Estatua de la Libertad, en Nueva York, etc.). Varias empresas se han establecido, de modo más o menos permanente —en forma de agrupación temporal, consorcio, asociación, o, más simplemente, con contratos de larga duración—, en Francia, Italia, Alemania, Reino Unido, Portugal, Suiza y Suecia. Las empresas constructoras han iniciado, igualmente, su presencia en el recién recuperado mercado del Este europeo (Hungría, Polonia).

2.2. La estrategia hacia el futuro

La empresa constructora pretende desarrollar una conducta cada vez menos pasiva ante el mercado (18). Si tradicionalmente la empresa de la construcción se limitaba a seguir las demandas de construcciones que aparecían en el mercado, en la actualidad tiende a suscitar tal demanda. Despertar y activar una conciencia creciente sobre las necesidades de capital social —sobre la demanda potencial— en los países europeos y en España ha sido una actitud que las organizaciones empresariales europeas del sector han incorporado como elemento destacado de su estrategia en los últimos años (ver documentos citados en notas 11 y 13). Han sido asimismo importantes sus reflexiones y aportaciones sobre nuevos instrumentos financieros (SEOPAN, documentos citados en nota 8).

La estrategia empresarial concreta tales actuaciones buscando el mayor acercamiento posible a la necesidad específica de su cliente. De esta manera, se está elaborando el concepto de «producto completo», en el que la pura «construcción» constituye sólo una parte cuya cuota en la factura total es decreciente, aumentando los componentes terciarios (servicios), bien a cargo de la propia empresa constructora, bien por asociación o consorcio de varias empresas de diversos sectores (estilo muy característico de la empresa italiana). Al cliente, efectivamente, se le sugiere cuanto contribuya a facilitarle la adopción de la decisión más adecuada, y más rápida, con algunos o varios de los siguientes componentes: diseño de la obra; estudio de su viabilidad económica y financiación; redacción del proyecto; objetivos y finalidades; gestión jurídica y administrativa, incluso financiera; construcción y dirección de obra; equipamiento y mobiliario interno («llave en mano», incluyendo equipamiento mobiliario, *stocks* y personal); financiación concedida u obtenida; garantía de calidad, servicios y garantías postventa, servicios de mantenimiento, reparación y conservación; normas de utilización, conservación y reparación; la propia explotación del producto (por concesión, o cualquier otra forma).

Esta estrategia empresarial exige una diversificación creciente de la producción y, consiguientemente, una *terciarización* de la empresa constructora. Pero la diversificación alcanza también a otras zonas de actuación que no son meramente las de servicios:

- *Diversificación vertical:* integración de alguno/algunos de los suministros más importantes. En el otro sentido, adscripción de clientelas grandes demandantes de construcción; promoción inmobiliaria; explotación de capital social e infraestructuras en régimen de concesión. Equipamientos de los inmuebles. Servicios postventa.

- *Diversificación horizontal:* actividades complementarias, tales como financiación, asesoría jurídica, administrativa, etc.; recogida y tratamiento de residuos y basuras; jardinería; equipamientos eléctricos y de telecomunicación. Y también actividades alejadas del sector buscando una mayor diversificación del riesgo, generalmente en actividades con gran valor añadido y margen bruto, y que atenúen el típico carácter estacional y cíclico de la construcción, y de las actividades ligadas a ella.

En cuanto al producto acabado, crece extraordinariamente la importancia del componente «calidad». El concepto de «calidad total» entraña, como es sabido, una fase de gestión interior en la propia empresa, reclamando que cada escalón intermedio u oficio, unidad de obra, etc., ceda paso al siguiente en condiciones adecuadas para la mayor eficacia posible en su cometido. Centrado en el último escalón, integra entonces, por descontado, la calidad de los materiales y del pro-

ceso constructor; pero también la más perfecta adaptación a las necesidades y gustos concretos de su destinatario final. Los acabados versátiles, sustituibles o reconducibles, y el rediseño permanente van buscando, además, soluciones flexibles que puedan conseguir que sea permanente esa adaptación a gustos y necesidades mudables de usuarios que, asimismo, son cambiantes.

La calidad, por otra parte, tiende a garantizarse cada vez más. Bruselas está diseñando directivas a este respecto. Se van introduciendo también normas al usuario para la utilización y conservación, que pueden comprender, como se apuntó anteriormente, la asunción de garantías postventa, e incluso los propios servicios de conservación y reparación.

La renovación técnica de la actividad constructora en los años ochenta ha sido prodigiosa. En los años noventa puede ser aún tanto o más brillante por el avance de la maquinaria, el continuo perfeccionamiento de los materiales y la introducción masiva de los procedimientos informáticos. Existen subsectores de tecnología punta para los que la empresa debe estar preparada, si no por la extensión potencial de su mercado, sí por la permanente puesta al día que le exige. Son los llamados «nuevos productos», sobre los que el lector podrá encontrar en estas páginas un recuadro procedente de la Cámara de Comercio e Industria de Madrid.

Por su parte, la organización interna de la empresa se encuentra igualmente sometida a un intenso proceso de reconducción, también, en gran parte, debido a la informatización. Se está procediendo a la descentralización tanto de la gestión como de la propia adopción de decisiones, lo que garantiza una gran rapidez de operatividad sin menoscabo de la obligatoria coordinación y control. Tal proceso descentralizador se complementa con la descentralización de la ejecución mediante subcontratas. Como se ha mencionado anteriormente, la subcontratación alcanza hasta el 34 por 100 de la cifra de producción en las empresas de más de 200 trabajadores (ver epígrafe III.2.1.).

Estas reflexiones sobre la renovación interna de la empresa deben finalizar por su aspecto más importante: el de la población laboral. Como se afirmó anteriormente (ver epígrafe III.1.2., final), el sector de la construcción, y no sólo las empresas, tiene que realizar un esfuerzo serio y decidido por profesionalizar la fuerza de trabajo, esfuerzo que

LOS LLAMADOS «NUEVOS PRODUCTOS» DE CONSTRUCCION

a) Macroingeniería (Ruta Imperial Romana de circunvalación del Mediterráneo; *Eurotúnel;* Conexión Grecia/Italia; conexión Gibraltar; conexiones escandinavas...).

b) Fuentes alternativas masivas de energía (liberalización de dependencia energética europea).

c) Depósitos geológicos (basuras y residuos, sobre todo atómicos; depósitos regionales de materias peligrosas o inflamables; gas, etcétera).

d) Domótica y edificios inteligentes (también en obras civiles).

e) Urbanismo subterráneo y grandes obras subterráneas (edificios hacia abajo; grandes redes y grandes túneles suburbanos).

f) Construcciones fuera costa y submarinas.

g) Soluciones versátiles, sustituibles, reconducibles; construcciones por componentes y crecederas (acomodación permanente al usuario/s).

h) Trenes de alta velocidad.

i) Recuperación de costas y litorales.

j) Grandes canales continentales.

k) Equipamientos e infraestructuras de la «civilización del ocio», que es creciente con el tiempo libre.

l) Descontaminación de grandes ríos y mares (Mediterráneo).

m) Rehabilitación integral de barrios.

(Cámara de Comercio e Industria de Madrid: *El sector de la construcción y obras públicas,* dentro del Programa Especial de Información y Preparación de las Empresas Mediterráneas frente al Mercado Unico de 1993, Madrid, octubre 1990, varios autores.)

pasa por la formación, la especialización, la mejora en la higiene y seguridad (el oficio de constructor es mucho más penoso y de mayor riesgo que el común de las actividades económicas), y también por lograr el atractivo de unos salarios adecuados a esta naturaleza del trabajo tan particular y a la inseguridad de su continuidad, así como alguna clase de garantía sobre su porvenir a medio y largo plazo, pasando de unos empleos a otros de acuerdo con la evolución de las condiciones personales de cada trabajador. La multiplicación y diversificación de los centros de trabajo y la descentralización, antes anotados, marcan una pauta de creación de nuevos mandos intermedios, numerosos, muy adecuados para personal con experiencia directa acumulada. El trabajo en equipos multidisciplinarios fomentará la versatilidad en los cuadros directivos —tanto intermedios como superiores— y facilitará la necesaria tarea de reciclaje, o mera puesta al día, conforme prosiga la reconversión de la empresa. La búsqueda de la calidad «total», también anteriormente aludida, se ha llegado a concretar en la formación de equipos de este carácter —los «círculos de calidad»—, que adicionalmente están consiguiendo una mayor compenetración del trabajador con su empresa.

En su proyección exterior, la empresa tiende a buscar uniones más o menos temporales o consorcios para la ejecución de obras crecientemente voluminosas y complejas, o bien de macroprogramas comprensivos de varias obras que deban ejecutarse en un plazo dilatado. Tales asociaciones pueden basarse en la ejecución de una misma actividad, o de actividades complementarias, dentro de las cuales cada empresa procederá a su especialización.

Las agrupaciones y asociaciones, particularmente las de la mediana y pequeña empresa, pueden, asimismo, coordinar demandas conjuntas de materiales y suministros en mejores condiciones, al igual que conseguir en la subcontratación de sus clientes, los contratistas principales, una mayor paridad de poder de negociación. La colaboración puede extenderse a otras áreas, como la financiera, donde es manifiesta la debilidad de las PYME actuando en forma aislada.

3. El problema de la mano de obra

El análisis de la evolución de la población se complica sobremanera por las sucesivas y profundas reformas a que ha estado sometida la *EPA* hasta hace aún muy pocos años.

La población ocupada en el sector alcanzó su máximo histórico en 1974, con unos 1.218 miles de personas (promedio anual), que para 1985 quedaban reducidas a 791.000, habiéndose perdido un 35 por 100 de aquellos primitivos puestos de trabajo, que sólo en 1990 se han logrado recuperar, con 1.220 miles de ocupados promedio. El movimiento relativo población/actividad puede verse en el cuadro n.° 15.

Las variaciones en la población laboral durante el período de crisis han venido magnificadas por la extensión de la gestión por subcontratas (ver epígrafe III.2.1.). Cuando esta contratación secundaria se efectúa dentro del propio sector, el efecto sobre el colectivo laboral es de mero trasvase de asalariados entre empresas, o de asalariados a autónomos. Pero fue muy frecuente, y se extendió mucho, la subcontratación no con otras empresas del sector o con sus trabajadores autónomos, sino con las propias empresas suministradoras (ventanas *colocadas;* ferralla, fontanería *colocada;* alicatado *colocado;* solado *colocado,* etc.). Se encontraba, pues, trabajando en la obra directamente personal encuadrado, conforme a la *EPA,* en otros varios sectores: los suministradores (la madera; los materiales de construcción; el metal; incluso —no es broma— los grandes almacenes, subcontratando el suministro y colocación de sanitarios, revestimientos, etc.). La disminución tan radical de la población que tuvo lugar en aquellos diez años largos debería corregirse teniendo en cuenta que parte, quizá importante, de esos puestos de trabajo perdidos por el sector construcción fueron puestos de trabajo que sustitutivamente lo-

CUADRO N.° 15

EVOLUCION RELATIVA DE LA POBLACION Y LA ACTIVIDAD
(En porcentaje)

Etapas	*Población*	*Actividad (VAB)*	*Actividad (SEOP)*
1974-1984	— 35%	— 19	— 23
1985-1990	54%	60	52
1974-1990	0%	29	17

CUADRO N.° 16

DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA EN LA CONSTRUCCION

	OCUPADOS (*)		*ASALARIADOS (*)*		*"RESTO" (*)*	
	Miles	*Porcentaje*	*Miles*	*Porcentaje*	*Miles*	*Porcentaje*
1977	1.207,3	—	1.038,1	—	169,2	—
1985	776,0	− 36	553,1	− 47	222,9	+ 32
1990	1.220,5	+ 57	963,2	+ 74	257,3	+ 15

(*) Datos procedentes de las correspondientes encuestas EPA trimestrales, sin homogeneizar.

graron mantenerse en sus empresas suministradoras: el INE se interesó por esta cuestión y llegó a proponer la realización de estudios complementarios a la *EPA* con objeto de aclararla: ¿Cuánto personal laboral trabaja efectivamente en las construcciones, independientemente de su encuadre institucional? Esto no es sólo mera cuestión de curiosidad estadística: el sector engloba un 10 por 100 del total de ocupados del país, por lo que tiene gran trascendencia económica y social.

La evolución a partir de 1985 es rápidamente creciente, hasta el punto de que los 429 miles de puestos de trabajo creados aparentemente por la reactivación del sector representan un 19 por 100 de la totalidad de puestos laborales generados en la industria y los servicios en este período por el conjunto de la economía nacional, que no es sino el 8-9 por 100 del PIB por otra parte (6,3 por 100 en 1985). Se ha dicho «aparentemente» dado que, en parte muy importante, el sector ha reconstruido sus propios cuadros de especialistas y asalariados, por lo que la subcontratación con los suministradores ha disminuido mucho. Es éste un movimiento corrector del que tuvo lugar anteriormente. Correspondientemente, también las variaciones positivas en esta última etapa resultan magnificadas. Tampoco cabe cuantificar este fenómeno. Pero sí se puede apreciar el de la «reconstrucción» de los cuadros de asalariados. Según la *EPA*, en 1977 (no se ha podido precisar más allá) el personal asalariado llegaba a representar el 85 por 100 de la población ocupada. El restante 15 por 100 lo componía, en su inmensa mayoría, el personal «autónomo». En 1985, ese personal asalariado representaba sólo el 71 por 100 del total de ocupados, y el «resto» había aumentado mucho. Pero a partir de tal fecha —«reconstrucción» de los cuadros asalariados— el crecimiento de aquéllos es muy rápido, y en 1990 significan el 79 por 100 de los ocupados, mientras que la variación de los restantes es, por el contrario, muy pequeña según demuestran los datos del cuadro n.° 16.

El estudio de la evolución de la productividad debería tener en cuenta tales movimientos de vinculación o desafectación a estas tareas de población laboral procedente de otros sectores de actividad (ver epígrafe III.1.4., final).

Una última cuestión correspondiente a la población laboral queda por examinar: las cifras de paro. A mediados de la década de los sesenta, con anterioridad a la crisis, las cifras registradas por la *EPA* eran harto reducidas, apenas el 4 por 100 de la total población activa (unas 55.000 personas). La insignificancia de estos datos queda de manifiesto recordando que el paro friccional tiene que ser elevado en este sector de actividad nómada e intermitente (se acaban unas obras, se empiezan otras, más o menos tiempo después, más o menos alejadas de aquéllas). De hecho, la capacidad laboral estaba sobresaturada —la contratación «normal» era de diez horas, 50-55 semanales (aparte «extraordinarias»)— y las empresas llegaban a «piratearse» sus especialistas, e incluso los humildes peones (los anuncios en la prensa provincial solicitando *peones*, con óptimas condiciones laborales, serían susceptibles de un estudio sociológico muy interesante). En 1984, se llegó hasta los 453,3 miles de parados, que representaban al 36 por 100 de la población activa del sector, lo que, desde luego, nadie creía. La ulterior rectificación de la *EPA* los redujo a «sólo» 318,2 —un 28 por 100 de la población activa—, lo que llegó a parecer «casi» correcto, y se calificaba como el «ejército de reserva» del que todavía disponía el sector para continuar creciendo. Pero las cifras, sin embargo, seguían siendo falsas, muy falsas, y la obtención

de mano de obra a partir de 1988 se fue haciendo cada vez más difícil, particularmente en cuanto a especialistas; lo que resulta comprensible por cuanto que la creación de prácticamente medio millón de puestos de trabajo en cinco años no permite su adecuada especialización. Ciertos profesionales «de oficios» comenzaron a ser pagados considerablemente por encima de los términos en convenio y el coste laboral aumentó un 56 por 100 entre 1985 y 1990; aumento del cual hasta un 24 por 100 se produjo en los dos últimos ejercicios, los de 1989 y 1990 (índices CNC/SEOPAN, documento citado en nota 5).

El lector interesado puede encontrar tras este artículo una nota de Mario Latorre en la que se debaten estos problemas, indudablemente los de superior interés social y humano en la construcción.

IV. REFLEXIONES FINALES

«Nuevo ciclo de expansión para la economía mundial»; «Esta década será de crecimiento económico»; «Los noventa serán de fábula». Tales titulares esperanzadores se han podido leer en 1989 y 1990 (19); es decir, antes de que se completase la distensión universal y (se puede asegurar) definitiva, que tuvo lugar en la segunda parte del ejercicio 1991, y sobre la cual también el Club de Roma ha elaborado recientemente un interesante análisis prospectivo (20).

La Humanidad ha entrado, ciertamente, en una época de posibilidades de paz, desarrollo y compenetración de los pueblos y culturas como probablemente nunca se ha dado en la Historia, porque todo ello viene unido a la elevadísima potencialidad del actual avance tecnológico. Se liberan también cantidades enormes de esfuerzos, recursos y dedicación a la economía bélica que se trasvasan a la civil, aumentando considerablemente la producción potencial.

En otro orden de cosas, la «producción» de bienes y servicios está sufriendo una mutación muy importante, y con ella también la empresa; tanto en sus costes como en su quehacer, y como en su propio emplazamiento. Las prospecciones hacia el futuro, a este respecto, vienen concretando la imagen de una empresa que elabora un producto crecientemente sofisticado, *terciarizado* y de alta calidad, que requiere estructuras laborales e intelectuales altamente calificadas, aumentando mucho su valor añadido y disminuyendo, en consecuencia, la repercusión de los costes físicos y, en general, de todos los suministros, así como también los de los transportes desde o hacia los mercados.

Todo ello proporciona una flexibilidad de emplazamiento de la actividad económica que, por otra parte, resulta progresivamente favorecida por el prodigioso avance que están experimentando las técnicas y medios de transporte y comunicación. En esta línea, las preferencias tienden hacia aquellas áreas que estén bien dotadas de infraestructuras para los transportes, comunicaciones y cualificación de personal laboral y directivo. Esta última exigencia entrañaría, a su vez, otro requisito: la posibilidad de una calidad de vida alta para poder atraer a ese especialista, o a esa «materia gris», que van a ser los elementos más esenciales del quehacer productivo.

Transportes, comunicaciones y equipamientos básicos, fundamentalmente docentes y de investigación, pero también culturales, de desarrollo personal y social, e incluso de ocio y tiempo libre, van a ser los factores crecientemente más estudiados a la hora de seleccionar la localización más adecuada.

La Comisión de las Comunidades Europeas menciona a este respecto que, dada la movilidad de la actividad económica, hay nuevos factores de implantación, los denominados «factores esenciales de las decisiones de implantación»:

— existencia de sistemas de transportes y comunicaciones rápidos y eficaces;

— disponibilidad de mano de obra, particularmente cualificada;

— acceso a centros de enseñanza e institutos de investigación;

— presencia de servicios para las empresas de alta calidad, y

— calidad del entorno social y cultural, comprendiendo las infraestructuras para el deporte y el recreo.

Las tesis expuestas fueron ratificadas posteriormente, aún con mayor énfasis si cabe (octubre 1991): «Los factores cualitativos parecen más importantes que los factores cuantitativos (ligados a los costes), las empresas están dispuestas a aceptar ciertas desventajas a nivel de costes en contrapartida de ventajas cualitativas tales como un clima agradable, la belleza del paisaje y un buen marco general de vida...» (21).

El porvenir, a este respecto, de la Península Ibérica aparece muy favorable: como gigantesco centro de intercambio multimodal de transportes y comunicaciones de Europa con Africa (22) y América (Francia y Reino Unido, centros

más lejanos, cuentan con un alfoz ya sobresaturado), constituye zona muy ventajosa de asentamiento (las zonas de transbordo siempre lo fueron a lo largo de la historia, y mucho más si se hallan lejos de la saturación). La atracción de la benignidad del clima y calidad del paisaje —esa «huida hacia el sol» que ya se observaba en la opulenta sociedad norteamericana de los sesenta— está descontada. Pero para ganar ese futuro es imprescindible contar con una política ambiciosa de transportes: las autopistas, el ancho de vía europeo, las altas velocidades, los puertos capaces y los aeropuertos descongestionados con todo ello; el enlace fijo por Gibraltar; comunicaciones y telemática. También una política ambiciosa de equipamientos complementarios: docentes, culturales, sociales y asistenciales, de ocio y recreo; y, por descontado, de recursos hidráulicos y de suelo urbano, sin los que abortarían cualesquiera iniciativas en este sentido.

Este porvenir es posible. No se trata de una utopía, sino de una realidad potencial muy fértil. La Península cuenta con condiciones excelentes, por su geografía e historia, para ser el asentamiento de esa nueva industria blanca, no contaminante, de elevado valor añadido bruto y gran densidad de «materia gris» que las prospectivas del futuro anuncian, así como de los servicios complementarios a la alta calidad de vida requerida para su personal y a la mayor eficiencia de su actividad.

Para ganar ese futuro, sin embargo, faltan esas infraestructuras y esos equipamientos. Si es cierto que el tejido industrial actual del país tiene problemas, al igual que gran parte de la agricultura interior y los servicios más tradicionales, el campo para esas novísimas actividades parece muy vasto si se le concedieran tales oportunidades. ¿España podría ser la California de Europa? En publicaciones extranjeras se ha llegado incluso a decir que «California será algún día la España de los Estados Unidos», o que «con el cambio de siglo, España en plena expansión, deberá constituir un polo de referencia, no sólo en la Europa de los Doce, sino, igualmente, a escala mundial...» (23).

No es sólo la civilización del ocio la que se aproxima; es la de la nueva actividad económica, más humana y amable, la que puede estar mañana en estas tierras.

NOTAS

(1) El MOPT lleva a cabo, por delegación del INE, una estadística sobre la estructura de la construcción sumamente útil, pero que está aún en período de rodaje en lo que respecta a evolución temporal: *Estructura de la construcción: empresas 1980-1989; autónomos 1987-1989*, Madrid, enero 1992.

(2) *Expansión*, 13-XII-1989: «Los empresarios de la construcción quieren que el enfriamiento llegue también a su sector».

(3) Véase *Directivos de Construcción*, número 22, marzo de 1991: «El precio de la vivienda en España 1985-1990», por Sociedad de Tasación; y n.° 30, de la misma publicación, diciembre de 1991: «Madrid y Barcelona: estancamiento de los precios y ligera mejoría de la demanda», por Antonio Escudero Musolas, Director de Tecnigrama, que resume el último «Informe de coyuntura inmobiliaria» de la propia consultora.

(4) *BIA*, Colegio Oficial de Arquitectos Técnicos de Madrid, n.° 149, octubre de 1991: «El uso del suelo y la edificación: una responsabilidad compartida: análisis de la evolución de los precios de venta del m^2 construido de vivienda de nueva promoción en el Area Metropolitana de Madrid, 1980-1991», por Alfonso Rey Morcillo, Arquitecto Técnico y Doctor en Economía y Hacienda Pública por la Universidad Autónoma de Madrid.

(5) SEOPAN, *Informe 1990*, cuadro n.° 72; y *Boletín Económico de la Construcción*, números 183, de II/85, y 204, de II/90.

(6) SEOPAN, *Memoria*, 1990.

(7) Las referencias están tomadas, respectivamente, de *El País*, 26-VI-1990, y *Diario16*, 8-VI-1991.

(8) Referencias bibliográficas más importantes: FIES, *Cuadernos de Información Económica*, n.° 55, octubre 1991, «Infraestructuras y convergencia con la CE», por José Folgado; PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 35, 1988, *Economía regional: Ideas y políticas*, varios autores (ver principalmente «Las infraestructuras y el desarrollo regional», por Dieter Biehl); CEOE, *Informes y Estudios*, n.° 59, 1990, «Las Infraestructuras en España»; SEOPAN, «Estudios sobre financiación de infraestructuras y equipamientos», 1988, varios autores; «Las infraestructuras hidráulicas en España: Proyecto de actuaciones a medio plazo», 1987, por Isidro Olivares; IEE, *Estudios*; «Las infraestructuras en España: carencias y soluciones», 1990, varios autores.

(9) CEOE/CEPYME; Conferencia Empresarial 1992: «La empresa española en la nueva Europa», Madrid, 30-31 de enero de 1992, Foro sobre *Infraestructuras y equipamientos*.

(10) EUROCONSTRUCT, 2.ª Conferencia Anual, Barcelona, diciembre 1991.

(11) CNC, «Las carencias de infraestructuras y equipamientos sociales. Evolución diferencial con la CEE», por Emilio Fontela, La Coruña, 1986.

(12) Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de Políticas Regionales, *Las regiones en la década de los noventa*, Bruselas-Luxemburgo, abril 1991.

(13) CNC, «Las infraestructuras y los equipamientos en el contexto de recuperación de la economía española». En *Jornadas sobre la construcción en España, situación actual y perspectiva de futuro*, de la Fundación Anastasio de Gracia, Madrid, 1986.

(14) SEOPAN, Estadísticas de licitación oficial (incluidas en los informes anuales).

(15) FIEC (Federación de la Industria Europea de la Construcción), «Panorama de la industria de la CE en 1990: monografía sobre construcción, NACE-50», primer informe, mayo 1989.

(16) FADECO (Federación Andaluza de la Construcción): III Jornadas: *Repercusiones en el sector de la construcción del mercado único europeo*, ponencia «Competitividad de la empresa española: punto de vista del empresario», por José Luis Plaza, Sevilla, 1990.

(17) FIEC, «La actividad de construcción en la CE: Suecia, Austria, Suiza, Finlandia y Noruega», informe semestral n.° 29 de la Subcomisión de Economía y Estadística, 1991.

(18) Cuanto el lector pueda encontrar de interés en este epígrafe III.2.2. está basado en SEOPAN, *La construcción en el horizonte 1992. Estudio prospectivo y estratégico*, Madrid, 1988, reflexión actualmente en proceso de reconsideración y continuación; *Construcción 2000; estudio estratégico;* Cámara de Comercio e Industria de Madrid, *El sector de la construcción y obras públicas*, Madrid, 1990; FADECO, III Jornadas: *Repercusión en el sector de la construcción del mercado único europeo*, ponencias varias, varios autores, Sevilla, 1990; y II Congreso Nacional de la Ingeniería Civil, ponencia «El sector de la construcción», por Mariano Aisa, Santander, 1991.

(19) Clausura del Foro Económico Mundial de Davos. «Nuevo ciclo de expansión para la economía mundial», referencia obtenida de *Expansión*, año 1989 (fecha no concretada). Raymond Barre considera esta década de «crecimiento económico», referencia obtenida de *El País*, 2-II-1990; «Los noventa serán de fábula, John Naisbitt, de aquí al año 2000», Revista *N & E*, n.° 313, año 1990.

(20) «De una economía militar a una economía civil, la primera revolución global», Informe del Club de Roma. Puede verse su referencia en *El Mundo*, 29-IX-1991.

(21) Comisión de las Comunidades Europeas, «Europa 2000: Las perspectivas de desarrollo del territorio comunitario», documento preliminar, Bruselas, noviembre 1990. El 17 de octubre de 1991 se presentó a la prensa sobre tal documento un «Cuadro de referencia para la política de ordenación del territorio», ratificando las mismas tesis y conclusiones tal como se transcriben en el texto.

(22) No se puede por menos de recordar al lector el reciente, patético, llamamiento de Sedar Senghor a Francia y a toda Europa contra «la tentación de abandonar a Africa...» (véase *ABC*, 21-XI-1991). Hacia Africa se va por la Península Ibérica; se recomienda leer, a este respecto, «El retorno de España al Mediterráneo», por Alejandro V. Lorca; *ICE*, diciembre 1988.

Dentro de los grandes proyectos europeos de macroingeniería se comprenden la Ruta Imperial Romana de circunvalación del Mediterráneo, el enlace fijo por Gibraltar, los nuevos puentes sobre el Bósforo, la conexión Sur de Italia con Sicilia, complementada por *ferrys* rápidos especiales a Túnez.

(23) «California será llamada algún día la España de EE.UU.», John Naisbitt, referencia de *5 Días*, 18-VI-1991. Esta previsión cobra bastante mayor importancia cuando se encuentra expresada en idénticos términos en publicaciones extranjeras: «Espagne: Une montée en puissance»; «Nederlandse Tekst Op Verzoek», *Bulletin Financier*, septiembre 1988: *«La California sera appelée un jour l'Espagne des Etats-Unis...»; «...Au tournant du siècle, ... l'Espagne, en plein essor, devrait constituer un pôle de référence, non seulement dans l'Europe des Douze mais également à l'échelle mondiale...».*

EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN EUROPA

Teresa ABELLAN MARICHALAR

A mitad de los años setenta, la economía europea sufrió un fuerte choque debido a la crisis del petróleo. Esto afectó más fuertemente a la construcción, que si en 1970 era el sector que aportaba más valor añadido al PIB, con un 7,9 por 100, en 1985 representaba sólo el 5,7 por 100. Desde el punto de vista de la ocupación, la construcción empleaba a 10 millones de personas en 1970, pero en 1985 sólo a 8,3 millones, y la FBCF en construcción perdió 6 puntos porcentuales. Los datos macroeconómicos indican, efectivamente, que mientras el conjunto de la economía experimentaba tasas de crecimiento bajas, pero positivas, el sector construcción disminuía paulatinamente. La crisis afectó a los países comunitarios con menor intensidad que a España, donde, en ese período 1970-1984, la actividad disminuyó en términos reales un −23 por 100, mientras que en el conjunto de países que componen la Comunidad lo hizo en un −17 por 100.

A partir de 1985, se empiezan a registrar tasas de crecimiento positivas, llegando a su punto máximo en 1988 (+5,7 por 100) y continuando con incrementos de la actividad hasta 1990, año en que, además, la población ocupada llega a 9,1 millones de personas, pero previéndose ya para 1991 y 1992 un estancamiento, e incluso tasas ligeramente negativas. La edificación no residencial privada y la rehabilitación de viviendas fueron los subsectores que, en un principio, hicieron de locomotora, tomando el relevo posteriormente la obra civil; los países de mayor crecimiento fueron España, Portugal y Bélgica. Así, en este período de resurgimiento (1984-1990), España incrementó su actividad en un 53 por 100, frente a un 23 por 100 del conjunto de la Comunidad Europea.

El mayor crecimiento acumulado en este último período, en el conjunto europeo, correspondió al subsector de edificación no residencial, seguido de la obra civil, mientras que en España el orden fue el inverso (cuadro número 1).

El resultado de la evolución del crecimiento de estos

CUADRO N.º 1

VARIACION DE LA ACTIVIDAD CONSTRUCTORA

1984-1990 (Porcentaje en pesetas constantes)	*España*	*CE*
Vivienda	22,6	−1,6
Otras edificaciones	62,2	45,7
Renovación + mantenimiento	40,8	26,7
Edificación	42,5	19,3
Obra civil	89,0	35,0
TOTAL	53,0	22,6

CUADRO N.º 2

VALOR DE LA PRODUCCION INTERNA DE CONSTRUCCION EN LA CE 1990

PAIS	*PRODUCCION*		*POR HABITANTE Y Km²*	
	Miles de millones de pesetas	*Porcentaje*	*Miles de pesetas*	*Indice España = 100*
Alemania	17.606	27	4.459	342
Bélgica	2.372	4	4.306	330
Dinamarca	1.569	2	3.335	256
España	5.806	9	1.303	100
Francia	13.419	21	2.413	185
Grecia	550	1	478	37
Irlanda	480	1	968	74
Italia	10.113	16	2.428	186
Luxemburgo	70	...	2.236	172
Países Bajos	3.060	5	3.878	298
Portugal	400	1	409	31
Reino Unido	8.725	14	2.332	179
EUR-12	64.170	100	2.358	181
EUR-7 (a)	56.864	89	2.898	222

(a) Excluyendo Portugal, Irlanda, Grecia, la propia España y, por sus especiales características, Luxemburgo.

Fuente: FIEC, Subcomisión Economía y Estadística, Euroconstruct.

GRAFICO 1
PRODUCCION DE LA CONSTRUCCION EN LA CEE

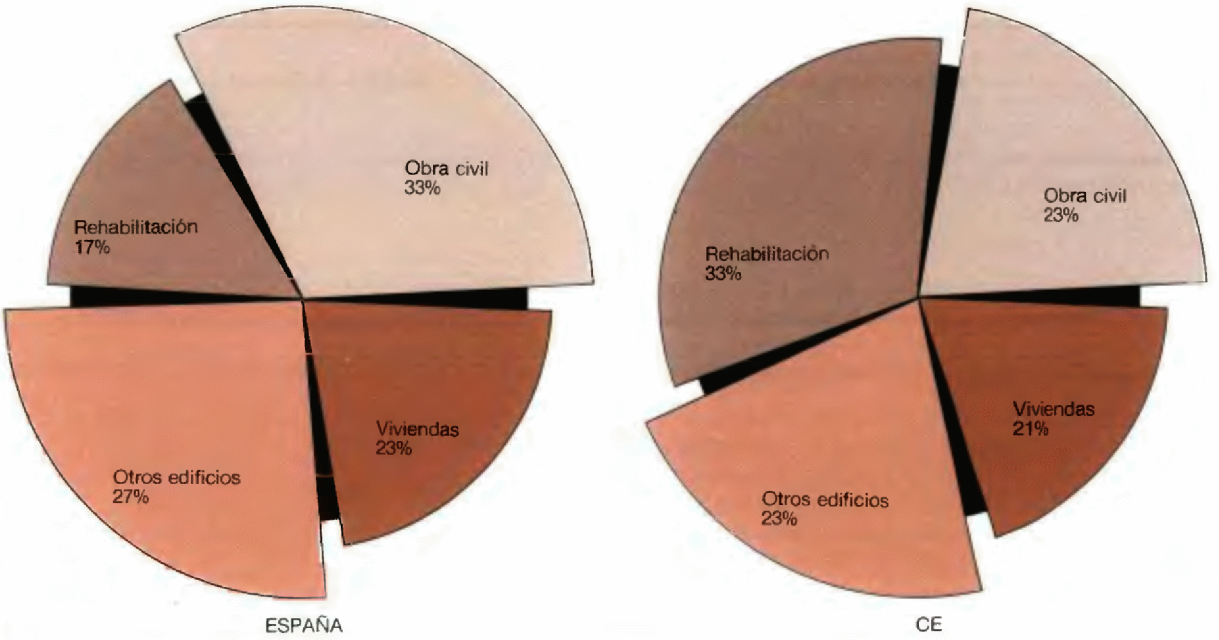
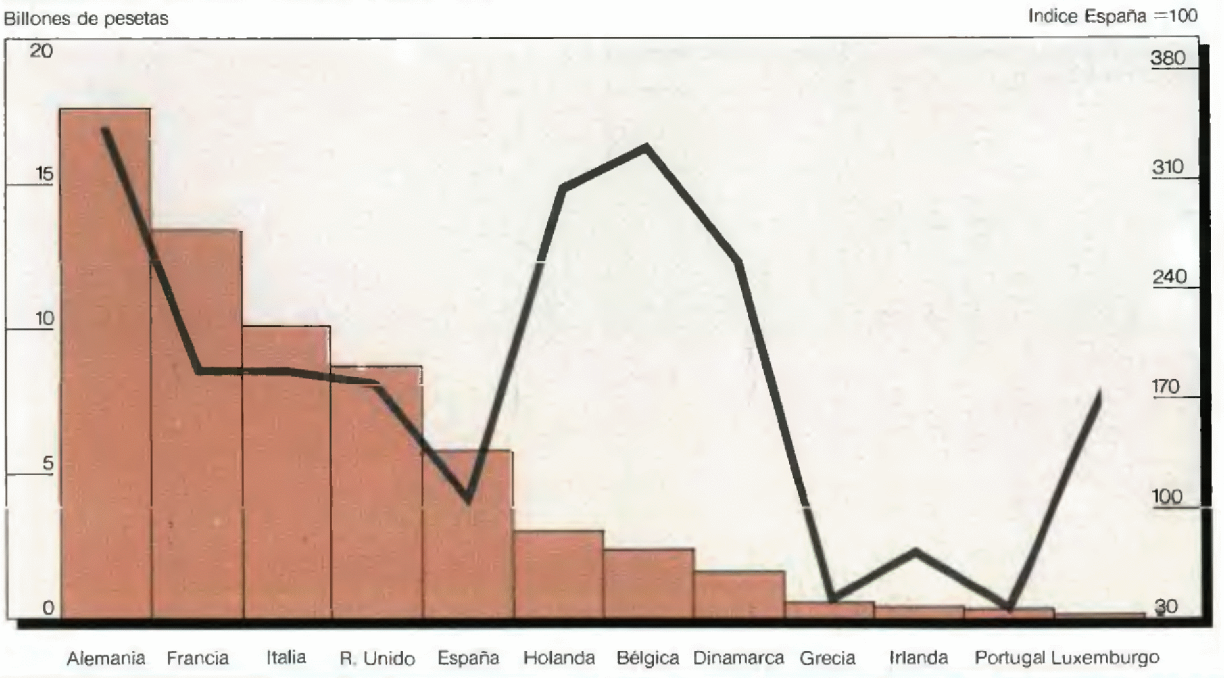


GRAFICO 2
PRODUCCION DE LA CONSTRUCCION EN LA CE
Volumen e índice por habitante y Km. 1990



distintos subsectores hace que sus pesos relativos sean diferentes en España de los del conjunto de países comunitarios, dedicándose en 1990, en estos últimos, una mayor proporción a renovación y mantenimiento (33 por 100), mientras que en España esta misma proporción es destinada a obra civil, intentando realizar las infraestructuras que otros países construyeron hace tiempo.

Por lo que respecta al volumen de producción de construcción realizado en 1990 en la Comunidad Europea, se estima que puede alcanzar la cifra de 64.170 miles de millones de pesetas. España ocupa el quinto lugar, con una participación del 9 por 100, superándola Alemania, Francia, Italia y Reino Unido.

Ahora bien, si se estudia la actividad en relación a la población a que se atiende y al espacio a cubrir, resulta que España baja considerablemente, ocupando un noveno puesto, únicamente por encima de Irlanda, Grecia y Portugal.

A pesar de estos fuertes incrementos de la actividad, sobre todo de obra civil, España continúa soportando grandes carencias en infraestructuras y equipamiento social, pudiendo estimarse que nuestro país se sitúa, a este respecto, alrededor del 70 por 100 del promedio de países de la Comunidad y del 60 por 100 de EUR-7. Todos los gobiernos, y la propia Comunidad, son conscientes de la importancia que tiene mejorar, actualizar e incrementar la dotación de infraestructuras y equipamientos para aumentar la eficacia y bienestar de la Comunidad. Ya que los ajustes requeridos por la unión monetaria limitarán los niveles de déficit y deuda pública, se está estudiando la mayor utilización de fórmulas mixtas de financiación. Aunque las perspectivas a corto plazo no son muy brillantes (tasas de crecimiento en torno al 0 por 100), a partir de 1993 se prevé un crecimiento más sostenido que permita el desarrollo de estas infraestructuras que tanto se necesitan.

LA FORMACION PROFESIONAL EN LA CONSTRUCCION

Mario LATORRE BADIA

INTRODUCCION

TRADICIONALMENTE, la construcción no ha sentido, hasta fechas muy recientes, la necesidad de la formación profesional a los niveles que otras industrias tienen. Se consideraba que los trabajos propios de esta profesión no requerían una formación previa, y que ésta podía ser adquirida en las propias obras, dado el bajo nivel de tecnificación existente.

Al mismo tiempo, se iba produciendo la práctica desaparición de los aprendices, al ser muy onerosa para las empresas su contratación. Se sumaba a ello el riesgo de perderlos una vez realizada su formación, dada la gran movilidad de los trabajadores de este sector, en beneficio de otra empresa que se aprovechaba del esfuerzo y capital invertido por la primera.

Asimismo, siempre se había supuesto que la construcción era un lugar de paso desde la agricultura hacia la industria sedentaria, más apetecible para el trabajador, aunque, en la mayoría de los casos, los salarios fueran inferiores. En la construcción se quedaban siempre los menos decididos, o los menos capaces.

A todo ello se sumaba, en parte debido a las causas anteriores, un creciente desprestigio de la profesión y un escaso reconocimiento social, lo que propiciaba que la gente joven no pensara en la construcción como una profesión de futuro. Así, poco a poco, se iban clausurando las pocas escuelas de formación profesional existentes por falta de alumnos.

LA SITUACION ACTUAL

En estos últimos años, coincidiendo con nuestra entrada en la CE y el incremento de la construcción, debido a las grandes obras de la Expo de Sevilla, los Juegos Olímpicos de Barcelona y diversos planes de creación de infraestructuras con un elevado grado de tecnificación, se ha puesto de relieve la gran falta de mano de obra especializada y la existencia de fuertes bolsas de trabajadores de baja calificación, difícilmente reciclables para la construcción de hoy en día. La libre circulación de trabajadores a partir del 1 de enero de 1993 es otro factor a tener en cuenta.

Esta situación ha hecho reflexionar a los agentes sociales sobre la necesidad de encarar de forma decidida la formación profesional en el campo de la construcción. De esta necesidad han surgido una serie de iniciativas, con carácter estable, en Asturias, Cataluña y el País Vasco y, en menor medida, en las comunidades de Castilla y León, y Valenciana. Otras acciones de carácter coyuntural se han producido en el resto de las comunidades autónomas, en función de las necesidades de cada momento.

Estas acciones se han desarrollado de forma espontánea y sin un planteamiento global, lo que puede dar lugar a una dispersión de esfuerzos y a unos resultados que nos separen de lo que es habitual en el resto de los países de la CE. Hace falta un acuerdo de ámbito nacional que, respetando las diferencias de cada autonomía, permita una homogeneización de cursos y de titulaciones como única forma de conseguir unos resultados satisfactorios.

BASES PARA LA IMPLANTACION DE UN PLAN GLOBAL

La mejora de la formación debe basarse en una serie de puntos, entre los que citaremos los siguientes:

- El convencimiento de que la implantación de un verdadero plan de formación requiere unos centros estables, programados de acuerdo con las necesidades previsibles a medio y largo plazo, no pensando en situaciones coyunturales que puedan producirse tanto al alza como a la baja.

- Ofrecer la posibilidad de hacer «la carrera de la construcción» a través de las escuelas, de forma que el trabajador pueda reciclarse permanentemente en función de su interés y capacidad. Esta posibilidad ayudaría muchísimo a la fijación de los operarios en el sector de la construcción.

- La necesaria dignificación de la profesión en particular, y del resto de los oficios en general. Acción que corresponde tanto a empresarios y trabajadores como a la Administración, que deben primar en estos momentos más a la habilidad manual que a la habilidad mental.

- Una mejora apreciable de las condiciones de trabajo, tanto en lo que se refiere a las medidas de seguridad como a las instalaciones higiénicas y de bienestar.

- La ausencia, a corto y medio plazo, de aprendices en las obras, lo que obliga a dar una formación de base importante en las escuelas, a fin de que cuando se produzca la incorporación al trabajo se haga en las mejores condiciones posibles.

- La formación deberá realizarse, en la mayoría de los casos, a escala de sector, y no de empresa, a fin de que sea el conjunto de la profesión el que se beneficie: sin prescindir, claro está, de las actuaciones puntuales que cada empresa pueda realizar.

- Los futuros trabajadores procederán cada vez más del medio urbano que del medio rural, al irse alcanzando niveles de población agrícola cada vez más próximos a

la media comunitaria. Los nuevos trabajadores tendrán, posiblemente, una mejor preparación de base, pero también otras aspiraciones y reivindicaciones.

LA FINANCIACION

Un plan de estas características requiere unos medios económicos importantes que estudios realizados estiman en una cifra aproximada de 50.000 millones de pesetas por año, lo que representa alrededor de un 2,5 por 100 de la masa salarial, comprendiendo en este coste la formación reglada para jóvenes, la ocupacional para parados y la continua o de reciclaje para trabajadores en activo.

Naturalmente, la cifra puede parecer importante, pero se trata de formar o reciclar a un 9 por 100 de la población ocupada en España, que durante muchos años no ha recibido ningún tipo de formación. Una vez regularizado el proceso, el porcentaje podría descender a niveles ligeramente superiores al 1 por 100.

El actual sistema de cuota obligatoria, sin participación del sector y sin que éste tenga capacidad de decisión en el porcentaje a recaudar, ni en la distribución y el control del mismo, no parece aconsejable, pues no es la práctica habitual en los otros países de la CE. Sería deseable una gestión directa del sector, sin intermediarios, pues éste ya ha alcanzado, creemos, la mayoría de edad para decidir por sí mismo los recursos que se deben dedicar a la formación, cómo recaudarlos y cuál debe ser su distribución.

Estos recursos deben proceder, de una parte, de las cuotas establecidas por el sector, de común acuerdo enpresarios y trabajadores, y de otra, de los Presupuestos Generales del Estado, a través de los recursos de que disponen el Ministerio de Economía y las comunidades autónomas con competencias transferidas para la formación profesional reglada.

CONCLUSIONES

La situación de la formación profesional en construcción, en estos momentos, ha tocado fondo, e intenta remontar el vuelo después de numerosos años de abandono. Nuevas iniciativas están surgiendo, y existe el convencimiento por parte de todos los agentes sociales de la necesidad de su puesta a punto.

La formación debe hacerse independientemente de que la coyuntura sea favorable o no, pues alrededor de 30.000 trabajadores se jubilan cada año y, por tanto, si no se quiere incrementar la edad media de los trabajadores, se debe inyectar savia nueva a la construcción como única forma de mejorar su nivel.

La formación es una tarea difícil que no debe verse desde la perspectiva de una rentabilidad inmediata. Se debe sembrar hoy para recoger mañana, o quizá pasado mañana, pero se debe comenzar. Cabe destacar que la entrada en vigor de la LOGSE, en lo que se refiere a la formación profesional reglada de aquellos oficios que requieren una cierta habilidad manual, tal como se ha planteado, no parece que sea la solución más adecuada, y se deberá reflexionar muy seriamente sobre las modificaciones precisas para que no se salde en un fracaso, pues todos padeceríamos sus consecuencias.

Por último, la formación profesional debe acercarse lo más posible a las necesidades reales de las empresas, y por tanto realizarse desde el sector, pues son los propios empresarios y trabajadores quienes mejor conocen esas necesidades y cuál será su evolución futura. Dar la espalda a esta premisa tan fundamental ha sido una de las causas principales de que la formación profesional no tenga el nivel que nuestra sociedad exige de ella.

BASES PARA UNA POLITICA DE VIVIENDAS EN EL HORIZONTE DEL AÑO 2000

Joan RAFOLS ESTEVE

INTRODUCCION

En los últimos años, los problemas de la vivienda en España —especialmente en las grandes ciudades— han sobrepasado los límites estrictamente económicos para constituirse en una de las preocupaciones más extendidas entre la población. Sin embargo, la situación actual presenta una gran complejidad que dificulta la definición correcta de los objetivos y los instrumentos de la política de vivienda. Las tensiones políticas inmediatas que el tema suscita no contribuyen tampoco a favorecer el establecimiento de objetivos a largo plazo, ni facilitan la integración y coordinación de los instrumentos —presupuestarios, financieros y fiscales— que integran la política de vivienda, ni tampoco contribuyen a la coordinación eficaz de las actuaciones de la Administración central, las comunidades autónomas y los ayuntamientos de acuerdo con sus respectivas competencias, señaladas en el marco constitucional.

Dotarse de una política de vivienda adecuada a las necesidades, y bien instrumentada, resulta esencial para la sociedad española en el horizonte del cambio de siglo; no sólo por la trascendencia social y política que tienen las condiciones de alojamiento de la población, sino también por la importancia que el subsector edificación residencial tiene en el conjunto de la economía como principal componente de la demanda del sector construcción, y porque las fuertes oscilaciones en el tiempo de la demanda de viviendas dificultan el crecimiento estable de la economía y agravan las tensiones inflacionistas.

LA ADECUACION ENTRE OFERTA Y NECESIDADES

La demanda de viviendas destinadas a residencia permanente a largo plazo viene determinada por la evolución de la población o, más exactamente, del número de hogares, y por la capacidad de pago de las familias. Es evidente que las nuevas necesidades de viviendas en España se han visto reducidas, desde 1975, por un menor crecimiento vegetativo de la población, y sobre todo por la práctica desaparición de las migraciones hacia las grandes áreas urbanas. Ahora bien, es preciso señalar que estas nuevas necesidades son cuantitativamente inferiores a las del período 1961-1975, pero son sustancialmente más elevadas de lo que se deduciría del simple análisis del crecimiento poblacional. En efecto, si bien el crecimiento de la población española en 1981-1991 es, en cifras absolutas y relativas, el menor que se registra desde 1950, y representa una disminución del orden del 40 por 100 respecto al registrado en la década 1971-1980, el ritmo de formación de nuevos núcleos familiares y, por tanto, de nuevas necesidades de viviendas presenta un perfil totalmente distinto. La caída de la natalidad registrada a partir de 1975 no tendrá incidencia en las nuevas necesidades de alojamiento hasta 1998.

Por el contrario, las elevadas tasas de natalidad que se registraron en España en el período 1960-1975 suponen contingentes de población en edad de formar núcleo familiar (15-34 años) muy superiores a los del pasado desde 1985, lo cual implica la necesidad de alojar, hasta 1998, a un número creciente de núcleos familiares.

Un reciente estudio sobre las necesidades de vivienda en España cifraba en torno a 300.000 el ritmo anual de formación de nuevos hogares en la década de 1990, cifra superior en un 20 por 100 a la registrada en el período 1981-1985. La cuantificación exacta de las necesidades requiere minorar estas cifras con la del número de hogares que se extinguen en el período, e incrementar la cifra resultante con las necesidades derivadas de la reposición del parque. Aunque los supuestos de estimación de estos factores varían según los autores, las últimas estimaciones disponibles sitúan las necesidades anuales de alojamiento en el período 1991-2000 en cifras que oscilan entre las 285.000 y las 236.000 viviendas.

El avance del *Censo de Viviendas* a 31 de marzo de 1991 indica que se ha registrado un crecimiento del parque total de viviendas de 2,4 millones en el período 1981-1991, esto es, un 16,5 por 100, cifra que no se situaría lejos de las necesidades estimadas para el mismo período.

Sin embargo, un 38 por 100 (738.000 viviendas) del crecimiento del parque total corresponde a las viviendas destinadas a segunda residencia, que pasan de representar el 12,9 por 100 del *stock* total en 1981 al 15,4 por 100 en 1991. Las viviendas destinadas a residencia permanente crecieron en 1.365.000 unidades, cifra que revela un profundo desequilibrio entre producción y necesidades de vivienda en la década de 1980. Mientras que las necesidades se cifraban en torno a siete-ocho viviendas por mil habitantes/año, el parque se ha incrementado tan sólo en cuatro viviendas por mil habitantes/año en el mismo período.

La agregación estadística no refleja la verdadera magnitud del desequilibrio entre producción y necesidades en las áreas urbanas. El avance de datos de los *censos de Población y Viviendas* de 1991 muestra, sin lugar a dudas, que es en las grandes áreas urbanas del país —Madrid y Barcelona especialmente— donde se ha acumulado un importante volumen de necesidades de alojamiento no satisfechas en la década de 1980, necesidades a sumar a las derivadas, en la década de 1990, del

elevado ritmo de formación de nuevos hogares antes citado. La crisis económica, hasta 1985, y los cambios socioeconómicos han retrasado la edad de formación de los nuevos hogares, disminuyendo la inmediatez del problema, pero todo indica que se está acumulando un importante contingente de necesidades de alojamiento.

LOS CAMBIOS OPERADOS EN LOS MERCADOS

Oferta y demanda de viviendas han registrado en España una importante transformación en la década de 1980 como consecuencia de la liberalización del sistema financiero, de un desplazamiento de las ayudas a la vivienda desde el gasto público directo a las ayudas fiscales al acceso a la propiedad, de una menor intervención directa de las administraciones, etc., circunstancias todas ellas comunes a buena parte de los países industrializados, y que suponen una mayor afirmación del papel del mercado.

Asimismo, cabe destacar que la demanda de vivienda nueva en España, en la década de 1980, se ha transformado, pasando a ser mayoritariamente demanda de mejora. Ello es así porque las necesidades básicas de alojamiento se hallan cubiertas y porque el nivel de precios del producto vivienda de nueva construcción —aun la más sencilla— no es asequible para un número creciente de familias. En este contexto, el funcionamiento del mercado se realiza a través del denominado proceso de *filtering*. Esto es, cuando una vivienda de una nueva construcción es vendida a familias de ingresos medios y altos, las viviendas dejadas vacantes quedan disponibles para familias con menores ingresos, generando varias transacciones en el mercado de vivienda usada y facilitando el acceso a la vivienda a las familias con ingresos más modestos. Ello implica dos cuestiones para la política de vivienda. La demanda de vivienda de nueva construcción vendrá ligada a la demanda global de viviendas —nuevas y usadas— y, por tanto, será dependiente de la evolución de la economía en su conjunto y de las expectativas de todas las familias, y no exclusivamente de aquellas demandantes de viviendas de nueva construcción. En segundo lugar, el hecho de que la vivienda de nueva construcción haya dejado de ser un bien de primera necesidad comporta una mayor variabilidad de la demanda en el tiempo. La decisión de adquisición de una nueva vivienda puede postponerse en el tiempo en función de adquirir otros bienes y servicios, y de las ganancias de capital esperadas.

Por último, cabe señalar que, a principios de la década de 1980, tuvieron lugar las transferencias de servicios a las comunidades autónomas en materia de vivienda y planificación urbana. Aunque el fomento de la actividad privada en materia de vivienda quedó en manos de la Administración del Estado, las competencias de gestión corresponden a las comunidades autónomas, obligando a una relación interadministrativa de coordinación y trasvase de información no siempre fácil ni exenta de conflictos.

EVOLUCION DE LA POLITICA DE VIVIENDA

La protección a la construcción y adquisición de vivienda en España se ha desarrollado mediante el sistema de viviendas de protección oficial (VPO). Este sistema fue objeto de actualización por el Real Decreto-Ley 31/1978 y, con retoques, ha estado vigente durante los años ochenta. Desde 1988, se ha evolucionado en favor de un sistema de ayudas más personalizado, de acuerdo con el nivel de ingresos de los adquirentes, y en la búsqueda de mecanismos que refuercen la promoción pública de viviendas para familias con menores niveles de ingresos. La política de viviendas de protección oficial se ha instrumentado mediante mecanismos de aseguramiento de la financiación a la promoción y adquisición, de una normativa legal de fijación de precios máximos de venta, y de importantes exenciones y bonificaciones en la transmisión y uso de las VPO.

La casi totalidad de estos mecanismos habían desaparecido en los últimos años. La financiación se aseguraba mediante convenios con las entidades financieras, en los que éstas aportaban un determinado volumen de financiación a tipos de interés inferiores a los de mercado y el MOPU subsidiaba dichos tipos, reduciéndolos para los adquirentes en función de sus ingresos.

En 1987, la carga presupuestaria que suponían los subsidios de intereses acumulados desde 1981 llevó a una reducción sustancial del número de actuaciones protegibles a subsidiar anualmente. La creciente competitividad de los mercados financieros impide que las entidades financieras puedan, en el futuro, aportar recursos a tipos sensiblemente inferiores a los de mercado, por lo que el recurso a la subsidiación de intereses debe hacerse íntegramente a cargo de los Presupuestos del Estado, disparando el gasto público.

La evolución real de los costes del suelo y de la construcción a partir de 1987 ha sido muy superior a la del módulo que sirve para determinar el precio máximo de venta de las VPO, por lo que tanto promotores públicos como privados han abandonado su construcción en las grandes áreas urbanas. La entrada en vigor del IVA, en 1986, y de la Ley de Haciendas Locales, en 1990, han supuesto la desaparición de los beneficios fiscales de que gozaba la promoción, transmisión y uso de este tipo de viviendas.

Desde 1985, los incentivos fiscales a la adquisición de viviendas contemplados en el IRPF se han convertido en el más importante instrumento, por el volumen de recursos, de la política de vivienda en España, a pesar de no haber sido diseñados específicamente para ello.

En el contexto descrito anteriormente, la política de vivienda en España, en la década de 1990, debería basarse en los siguientes principios:

Durabilidad y estabilidad en el tiempo

En la medida en que las necesidades de vivienda se generan en tendencias a largo plazo —crecimiento del número de hogares, reposición del parque construido a lo largo de muchos años—, la política de vivienda debe perseguir objetivos a largo plazo. Debe basarse en programas plurianuales —cinco años como mínimo— susceptibles de ser corregidos y adaptados en función de las necesidades de la política macroeconómica. La mera sucesión de programas anuales, como sucede desde 1988, no garantiza la consecución de los objetivos a largo plazo, dado el largo período de tiempo de maduración de los proyectos de viviendas y la necesaria coordinación interadministrativa a que obliga el reparto de competencias entre las distintas administraciones.

Integración de los instrumentos de la política de vivienda

Las medidas —presupuestarias, fiscales y financieras— instrumentadas al servicio de la política de vivienda deben integrarse en un auténtico sistema de políticas de vivienda. Sólo así se podrá abordar la multiplicidad de objetivos a perseguir (volumen agregado de unidades a construir, su distribución espacial de acuerdo con las demandas y necesidades reales, facilitar el acceso a la primera vivienda a los nuevos hogares, incrementar las posibilidades de elección mediante el fomento de un mercado de vivienda en alquiler, etcétera).

Integración de las políticas de suelo y vivienda

Las interrelaciones entre las demandas de suelo y vivienda indican que el mercado de suelo amplifica las rigideces del mercado de la vivienda. Si en el mercado de suelo urbano la demanda es más inelástica que en el mercado de la vivienda, la oferta de suelo constituye un elemento determinante para estabilizar los precios en una situación de incremento de demanda. Si el problema del suelo urbano no tiene su origen en la falta de suelo calificado urbanísticamente, sino en la falta de ejecución de las figuras de planteamiento —es decir, de su gestión hasta su salida al mercado— la gestión pública de las administraciones debe paliar la ausencia de la iniciativa privada, desincentivada por el largo período de maduración y el alto riesgo que implica la gestión de suelo. La oferta de suelo a precio tasado constituye el más trascendente instrumento de que pueden disponer las administraciones públicas en la década de 1990 para contribuir a los objetivos de la política de vivienda.

La eliminación de las viviendas en malas condiciones de habitabilidad supone, en muchos casos, la renovación de las áreas más degradadas de las ciudades, situaciones en que las políticas de suelo y vivienda también han de estar totalmente integradas.

Afirmación del papel del mercado

Las especiales características de los mercados de suelo y vivienda han llevado en el pasado a una elevada intervención de las administraciones —control de precios de venta y alquiler, normas de diseño, etc.— que no siempre han contribuido a los objetivos perseguidos y que son incompatibles con la liberalización generalizada de la economía y con el nivel de desarrollo de la economía española.

El futuro de la financiación de la vivienda en España pasa más por el desarrollo de un amplio mercado hipotecario, por la generalización de préstamos con cuotas crecientes, y por el mantenimiento del papel de la banca pública como financiador específico de ciertos programas, que por la vuelta a los coeficientes de inversión obligatoria en préstamos de regulación especial.

El fomento de un mercado de vivienda en alquiler requiere, previamente, el levantamiento de la congelación de alquileres.

La experiencia del pasado no indica que la asignación de subsidios y subvenciones directamente a través de la promoción pública haya obtenido mayor eficacia, a largo plazo, que la asignación mediante subvenciones a través de la promoción privada.

Coste presupuestario de la política de vivienda

En una economía de mercado con un cierto nivel de instrustrialización, donde la capacidad de producción existente no limita las posibilidades de crecimiento a medio plazo de la oferta de viviendas, el problema de la vivienda es un problema de renta familiar. Aun con mercados de vivienda y suelo muy competitivos, siempre existirán familias que sólo podrán acceder al bien vivienda con un elevado nivel de subvención.

Consecuentemente, la política de vivienda supone en todos los países una carga presupuestaria importante, a pesar de haberse reducido a partir de 1975.

Los análisis comparados muestran que en España el gasto público en vivienda es de los más reducidos de los países de la OCDE, lo cual no parece se pueda mantener en la década de 1990, dados los problemas antes expuestos y que el desmantelamiento de la política de vivienda a partir de 1988 obliga ahora a intervenir con niveles de precios consolidados en el mercado mucho más elevados, incrementando las necesidades de gasto público.

ALGUNOS COMENTARIOS EN TORNO AL "INFORME SOBRE LA VIVIENDA"

Miguel Angel LOPEZ GARCIA (*)

I. INTRODUCCION

EL tema de la vivienda está de moda. Si, como índice de actualidad y preocupación por un tema, usáramos el número de veces y la extensión con que es tratado en los medios de comunicación, difícilmente podríamos alcanzar una conclusión distinta a que la vivienda es uno de los aspectos más relevantes e inquietantes en la sociedad española actual. De hecho, y desgraciadamente, el que se ha dado en llamar «el problema de la vivienda» es quizás uno de los temas que, en fechas recientes, más ríos de tinta ha conseguido mover.

Si los últimos años de la década de los setenta pueden caracterizarse como una crisis de demanda, que se manifestó en que una gran parte de las viviendas construidas quedó sin vender y fueron absorbidas muy lentamente en los años siguientes, los últimos años de la década de los ochenta han recibido el calificativo de *«boom* inmobiliario español». Esta situación, que se ha explicado como un *«boom* de demanda», se ha plasmado en fuertes incrementos en los precios de las viviendas y del suelo en muchas zonas urbanas, así como en un aumento espectacular del número de transacciones en el mercado inmobiliario.

El análisis de los problemas que plantea la vivienda en la sociedad española y de los medios más adecuados para su solución en el momento actual se hallan en la base del «Informe del Comité de Expertos sobre Vivienda», auspiciado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que ha visto la luz en febrero de 1992. La presente nota, tal y como ilustra su título, tiene por objeto realizar algunos comentarios sobre dicho informe. El marco de referencia que se utiliza, y ello debe explicitarse de buen comienzo, es el proporcionado por lo que podríamos llamar, en sentido amplio, «la economía y la política de la vivienda» (1). Adicionalmente, el prisma que se ha adoptado es el del hacendista; es decir, el del microeconomista del sector público, y, con ello, la evaluación de la política pública a la luz de los criterios de eficacia y equidad.

II. MOTIVACION Y PLAN DEL INFORME

En el informe se señala, de forma expresa, que su elaboración ha corrido a cargo del coordinador del mismo, Jesús Leal Maldonado, y que constituye el resultado de los trabajos y las deliberaciones, durante siete meses, del «Comité de Expertos» formado por otros 22 especialistas, habiendo contado con la asistencia y colaboración de Cristina Narbona Ruiz, Directora General para la Vivienda y Arquitectura. Su objetivo explícito es el de «analizar los problemas que plantea la vivienda en la sociedad española y los medios más adecuados para su solución en el momento actual (para) aconsejar al gobierno de la Nación sobre el rumbo que, al parecer de los expertos convocados, debe tomar la política de vivienda en este país durante los próximos años». La motivación parece hallarse en el hecho de que «el momento actual resulta especialmente adecuado para iniciar ese debate, debido a la conciencia existente en la sociedad sobre el problema de la vivienda».

El informe consta de diez capítulos, organizados en tres partes, y aborda los diversos aspectos relevantes en la definición de una política de vivienda. En la parte primera, el primer capítulo fija los criterios y objetivos generales que deberían articular esa política, mientras el segundo y el tercero, respectivamente, ofrecen un diagnóstico de la situación y una aproximación a las necesidades de vivienda que se plantean en nuestro país. La parte segunda trata de los instrumentos de la política de vivienda, estableciendo las propuestas para su utilización. Los capítulos cuarto y quinto se dedican a la medidas de intervención sobre el suelo y los alquileres, mientras los quinto y sexto se centran en los instrumentos financieros y fiscales. La parte tercera está referida a los actores de la política de vivienda, y los capítulos ocho y nueve discuten las cuestiones de la promoción pública y de la coordinación entre las administraciones implicadas. Por último, el capítulo 10 resume las conclusiones a que llega el informe, que queda completado con un anexo estadístico.

III. UNA EVALUACION DE LAS PROPUESTAS DEL INFORME

El análisis que sigue se centra en la discusión de los capítulos cuatro a nueve, los propiamente referidos a los instrumentos de la política de vivienda. En este sentido, una característica que no puede dejar de señalarse es que estos capítulos son sumamente heterogéneos, como consecuencia de la interacción de diversos analistas con formaciones y/o especializaciones sumamente distintas. En realidad, no resulta difícil establecer conjeturas respecto a la «productividad marginal directa e indirecta» de algunos de los expertos consultados en la redacción final de ciertos capítulos.

1. Política de suelo

El informe comienza este epígrafe constatando que la elevación de los precios inmobiliarios en las grandes ciudades se ha trasladado al suelo urbano, y se ha materializado en un aumento del precio de este último. De cara a la articulación de la política de suelo, el informe se pregunta cuánto suelo se necesita para la construcción de viviendas, y su respuesta es que «en la situación actual, las viviendas públicas se asentarán en su totalidad en suelos de propiedad pública. Las viviendas protegidas localizadas en las grandes ciudades se situarán, en su mayoría, en suelos de propiedad pública o, en su defecto, en suelos calificados para la exclusiva construcción de este tipo de viviendas [...]. En términos agregados, podríamos partir de la realización del programa de viviendas propuesto por el Gobierno, que supondría alrededor de 100.000 viviendas protegidas al año, construidas sobre suelo de titularidad pública».

En esta materia se avanzan tres vías de actuación. En primer lugar, se señala que la nueva reforma de la Ley del Suelo establece una serie de posibilidades de actuación por parte de las comunidades autónomas y, sobre todo, por los ayuntamientos. En segundo lugar, a partir de esas posibilidades de actuación, se propone una posición más activa de comunidades y ayuntamientos en la creación de empresas de suelo o su actuación como operadores capaces de incrementar de forma sustancial la disponibilidad pública de suelo. Y, en tercer lugar, por parte de la Administración central, se preconiza un cambio de actitud de las empresas y entidades públicas que poseen grandes cantidades de suelo en las zonas urbanas.

En tanto en cuanto la existencia de una mayor disponibilidad de suelo se manifieste en unos precios del suelo más bajos, las políticas orientadas en ese sentido deben ser bien recibidas. Sin embargo, si bien un aumento en la oferta de suelo, *ceteris paribus,* apuntaría en la buena dirección, no pueden dejar de suscitarse dos cuestiones. La primera es la de la oportunidad de la actuación en este momento, lo que equivale a plantearse si quizás ha pasado el momento óptimo de intervención en el mercado del suelo. En otras palabras, puede haberse perdido un tiempo precioso, y este desfase temporal afectaría a la eficiencia de este instrumento en la consecución del objetivo.

En segundo lugar, puede que el problema no sea sólo de incremento de la oferta. En las conurbaciones de Madrid y Barcelona, lugares en los que, por cierto, el informe ubica «dos tercios del problema del suelo», no hace mucho que uno de los expertos consultados (J. Ràfols) aseguraba que «el problema no tiene su origen en la falta de suelo calificado como urbanizable programado, sino en la falta de ejecución de las figuras de planeamiento —planes parciales— que permitan su entrada efectiva en el mercado, así como en el largo período de tiempo requerido para su ejecución».

En cualquier caso, y en la medida en que, en palabras de ese mismo experto, «incrementar la oferta de suelo apto para construir no es fácil a corto plazo y en algunos casos, como el de la ciudad de Barcelona, es físicamente imposible», resulta crucial estudiar los efectos no sólo de las políticas orientadas a plazos más o menos inmediatos, sino de las modificaciones en las políticas *estructurales* dirigidas a la vivienda, particularmente los subsidios a la propiedad de ésta implícitos en el impuesto sobre la renta personal y las políticas de control de alquileres, a las que pasamos a continuación.

2. La vivienda en alquiler

A diferencia de los controles de precios en la mayoría de los mercados, que generalmente se limitan a situaciones extraordinarias como períodos de guerra o inmediatamente post-bélicos, el control gubernamental de los alquileres tiende a convertirse en algunos países en una política más o menos permanente. De entre los motivos que se han aducido para introducir o, una vez en funcionamiento, no suprimir el control de alquileres, el principal consiste probablemente en impedir una considerable redistribución de renta y riqueza de los inquilinos a los propietarios de viviendas.

El argumento se basa en la presunción de que las estructuras monopolistas hacen que los propietarios obtengan unos beneficios excesivos, y subraya que estos propietarios son más ricos que sus inquilinos. Sin embargo, la creencia de que los propietarios de viviendas de alquiler obtienen unos beneficios excesivos no parece verse apoyada por una evidencia sistemática, y pocos economistas parecen compartirla. Estos tienden a creer que la facilidad de entrada en la actividad en consideración imposibilita una tasa de rendimiento mayor que la competitiva sobre la inversión típica, y, en general, la evidencia empírica tiende a dar soporte a la opinión de que los mercados de vivienda de alquiler son competitivos.

Resulta razonable pensar que el control de alquileres entraña importantes efectos tanto sobre la asignación de recursos como sobre la distribución del bienestar, aunque la evidencia empírica sobre estos efectos es escasa. Y si bien los detalles concretos de los ordenamientos y disposiciones de control de alquileres resultan determinantes para discernir sus efectos, los analistas parecen tener confianza en la potencialidad predictiva del razonamiento teórico.

A pesar de las deficiencias de los análisis teóricos y de la ausencia de evidencia empírica, los analistas parecen estar de acuerdo en su rechazo de los controles de alquileres. En este sentido, se mantiene que este tipo de regulación no sólo constituye un mecanismo redistributivo *ineficiente,* sino que también es enormemente *inequitativo.* En primer lugar, incluso si se redistribuye renta de los ricos a los pobres en tanto en cuanto los propietarios sean más ricos que sus inquilinos, el control sería

un mal instrumento redistributivo. Una razón importante es que se distorsionan considerablemente los patrones de consumo. En segundo lugar, influenciar la distribución de la renta mediante el control de alquileres constituye un procedimiento bastante tosco, ya que las ganancias de renta se distribuirán de forma bastante aleatoria entre personas pertenecientes a distintos grupos de renta.

Las líneas de actuación propuestas por el informe tienen por objeto tanto impulsar la oferta de vivienda en alquiler, como establecer una nueva regulación normativa de las relaciones entre propietarios e inquilinos, referida ésta tanto a los nuevos alquileres como a los antiguos. A los efectos del análisis, puede resultar conveniente tratar, en primer lugar, las consideraciones referidas al aumento de la oferta de viviendas en alquiler, y en segundo lugar, las asociadas a la relación entre los contratos antiguos (sometidos a control) y los nuevos (no sujetos a regulación), incluso en ausencia de aumentos en la oferta de aquéllas.

Así, de la misma manera que quizá no existe método más eficiente para hacer desaparecer la vivienda en alquiler que el propio control de alquileres, la otra cara de la moneda está constituida por la afirmación de que el desarrollo de la misma requiere la eliminación de aquellos controles. En efecto, la mejor forma de contribuir a incrementar la cantidad (y también la calidad) de *nueva* vivienda de alquiler es asegurar un marco estable para los nuevos contratos, con garantías para los dos tipos de agentes, inquilinos y propietarios. Pero se debe reconocer que cuanto más alto sea el «precio» a pagar por recuperar la vivienda (y no poder hacerlo es indistinguible de un precio *infinito*), mayores serán las *primas al riesgo* que se incorporarán a las tasas de rendimiento sobre el capital invertido en viviendas en alquiler, y mayores los precios de éstas.

En efecto, la propia existencia del sector controlado, que en palabras del informe da lugar a la «cautividad de la inversión», hace a los propietarios de vivienda de alquiler no controlado, o a los potenciales inversores en la misma, extremadamente sensibles a la posibilidad de que los cambios en la legislación les inflijan fuertes pérdidas de capital. De ahí las primas al riesgo que exigirán estos propietarios y que, dada la demanda, obtendrán. Ello implica que los inquilinos de viviendas no sujetas a control estarán probablemente en peor situación que en ausencia de controles. En este sentido, cuando coexisten un sector sometido a control y otro que no lo está, resulta probable que los alquileres en el sector no controlado sean superiores a los que prevalecerían en ausencia de control alguno.

En cualquier caso, si bien la clarificación del marco en el que se deben desarrollar los que podríamos llamar contratos *marginales* es sin duda positiva, nada dice respecto a los contratos *inframarginales;* es decir, los suscritos bajo la vigencia del control de alquileres. De hecho, la existencia de dos «sectores» en el mercado de vivienda de alquiler, uno controlado y otro no controlado, hace que resulte tentador el intento de introducir estas consideraciones en el marco de alguna versión de los modelos bisectoriales usuales de incidencia impositiva en equilibrio general.

Puesto que en nuestro país la política de vivienda de alquiler ha dado lugar a que «los particulares, que representan más del 85 por 100 de la oferta [...] estén en su mayoría muy condicionados por la larga cautividad de su inversión», la situación de partida sería un sector controlado (integrado por los contratos antiguos) considerablemente mayor que el no controlado (contratos nuevos no sometidos a la regulación). Al menos conceptualmente, se deben separar dos posibilidades, según los propietarios de las viviendas controladas se hayan o no ajustado plenamente a los controles vía variaciones en la cantidad y/o calidad de su *stock* de capital residencial.

Si este ajuste no se ha realizado por completo, la asignación del capital residencial dedicado al alquiler puede racionalizarse como la existencia de cierto gravamen implícito sobre los rendimientos del capital procedentes del sector controlado, cuya recaudación cabe interpretar como una transferencia de renta a los inquilinos, junto con otro gravamen sobre los rendimientos del capital en el sector no controlado, cuya recaudación va precisamente a los bolsillos de los propietarios de ese capital del sector *no* controlado. Alternativamente, si el ajuste ya se ha realizado en su totalidad, tan sólo aparecería el segundo de esos gravámenes, con exactamente las mismas características. Desde luego, podrá objetarse que ésta es una interpretación forzada, pero su esencia es precisamente que la asignación de recursos resultado de la interacción de aquellos «gravámenes» es *indistinguible* de la asignación de partida descrita en el párrafo anterior.

En ambos casos, la eliminación de la regulación de control de alquileres, incluso en ausencia de cambio alguno en el *stock* total de capital residencial dedicado al alquiler, se manifestaría en una reducción de la tasa de rendimiento sobre el capital invertido en el sector no controlado y en un aumento de la rentabilidad obtenida en el sector controlado. Más importante aún, esa eliminación iría en la dirección de *disminuir* el precio relativo de los servicios de vivienda en el sector no controlado, lo que, por el lado de los usos de la renta, redundaría en una redistribución en favor de las economías domésticas que dedican una mayor proporción de su presupuesto al consumo de vivienda en ese sector. Difícilmente podrían calificarse de indeseables esas consecuencias distributivas, por no hablar de las ganancias en eficiencia asignativa derivadas de la eliminación de la situación original.

Desde luego, eliminar los controles de alquileres también tendría otros efectos distributivos, al hacer aumentar el precio de los servicios de vivienda para aquellas economías domésticas que anteriormente se beneficiaban de esa política. Sin embargo, si atendemos a las consi-

deraciones que señala la literatura en general, así como a las apuntadas en los párrafos anteriores, en modo alguno puede mantenerse *de forma automática* que la distribución de la renta resultante se habrá vuelto menos igualitaria; y si éste es realmente el caso, pueden añadirse instrumentos redistributivos que actúen expresamente en la buena dirección. En efecto, si bien habrían empeorado individuos situados tanto en los tramos de renta más bajos como en los relativamente más altos, el problema principal lo plantean los primeros. En este sentido, la situación de las personas de baja renta, afectadas de forma adversa, podría tratarse en el marco más general de la instrumentación de unas subvenciones a la vivienda orientadas a la demanda en la línea de las discutidas más adelante, en el epígrafe 5.

3. Vivienda y financiación

Las propuestas que realiza el informe respecto a la financiación a la vivienda están asociadas a tres tipos de actuaciones. En primer lugar, la potenciación de fórmulas que permitan el aumento de la claridad y trasparencia en los mercados hipotecarios, sobre todo en la modificación de los tipos de interés que afecta a los créditos de interés variable. En segundo lugar, el desarrollo de las innovaciones que puedan conducir a un abaratamiento de los créditos, como es el caso de la titulización de los préstamos hipotecarios y la agilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria. Y, en tercer lugar, el impulso de las cuentas ahorro-vivienda como forma de ahorro contractual.

Las dos primeras se justifican por sí mismas, y no pueden sino ser bienvenidas respecto a la situación de partida. En cuanto a la tercera, y puesto que en la actualidad «[e]l sistema de ahorro-vivienda español es de eficacia limitada», la iniciativa de potenciar las cuentas ahorro-vivienda también parece sugerente. La cuestión, no obstante, requiere antes el planteamiento y la respuesta a una serie de interrogantes. El primero podría ser el efecto de las ayudas fiscales implicadas sobre el ahorro, tanto el afectado a los propósitos de la vivienda como el ahorro personal agregado. Después de todo, el subsidio fiscal otorgado a esas cuentas tiene por finalidad incentivar el ahorro destinado a la adquisición de la vivienda. Sin embargo, puesto que los beneficiarios pueden muy bien reducir su ahorro por otros cauces, no puede darse por sentado que los recursos acumulados en las cuentas constituyen una adición *neta* al ahorro.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta tanto los gastos fiscales y/o los subsidios realizados como los efectos distributivos de esa política. En cuanto a los primeros, que pueden llegar a ser de tamaño sustancial, deben compararse con su coste de oportunidad para estar seguros de que el resultado final merece la pena en términos del objetivo perseguido. Adicionalmente, resulta concebible que esos beneficios puedan ser cosechados por los individuos situados en los segmentos superiores de la escala de rentas, lo que suscita la diferencia entre favorecer un ahorro para el que los estímulos financiero-fiscales pueden ser determinantes y bonificar unas colocaciones que se efectuarían incluso en su ausencia.

Desconozco si existe evidencia sistemática, en una u otra dirección, sobre los efectos enunciados de las cuentas de ahorro-vivienda. No obstante, sí que parece haber indicios alentadores respecto a ciertas formas contractuales de ahorro-vivienda, lo que hace que ésta constituya una iniciativa prometedora. Con todo, no puede olvidarse que, como señalaba no hace mucho uno de los expertos consultados para la realización del informe (J. Rodríguez), «los tipos de interés pueden bajar y hacer así las cosas más fáciles [, p]ero no parece, ni de lejos, que sea el de las condiciones de los créditos el problema central de la vivienda».

4. Vivienda e imposición

Como señala el informe, «en nuestro sistema fiscal, el IRPF ha sido el instrumento básico utilizado para incentivar el acceso a la vivienda». En efecto, y no sólo en nuestro país, un programa típico de subsidio a la vivienda es el que se halla implícito en el impuesto sobre la renta personal. Así, en diversos países se otorga un tratamiento fiscal favorable a la vivienda ocupada por su propietario que se traduce en: 1) no gravar, o no hacerlo plenamente, la renta en especie producida por la inversión en la vivienda ocupada por su propietario; 2) la posibilidad de deducir de la renta imponible los pagos de intereses asociados a la compra de la vivienda, y 3) la no imposición, al menos bajo ciertas circunstancias, de las ganancias de capital sobre la vivienda.

Sin embargo, el informe tan sólo señala como incentivo «dos mecanismos: la consideración como gasto deducible de los intereses de capitales ajenos invertidos en la adquisición de vivienda propia y la deducción por inversión en la adquisición o ampliación de vivienda». En otras palabras, se pasaría por alto el potencial tratamiento fiscal favorable otorgado a la corriente de servicios que el propietario obtiene al habitar su propia vivienda. La renta en especie generada por la vivienda en propiedad —es decir, el valor monetario neto de estos servicios— es igual a los pagos de alquiler que el propietario hubiera recibido en el caso de haber alquilado su vivienda, menos los gastos de mantenimiento, depreciación, impuestos sobre la propiedad, etc. Desde la perspectiva de la definición amplia de renta, asociada a los nombres de Haig y Simon, esta renta imputada debería gravarse exactamente igual que cualquier otra renta, con independencia de que su forma sea en especie. En nuestro país sólo se imputa, a los efectos del IRPF, el 2 por 100 de unos valores catastrales cuyo parecido con los imperantes en la realidad es pura coincidencia.

Si, en palabras del propio informe, «queda por hacer un balance completo del efecto de los incentivos fiscales

a la adquisición de viviendas, establecidos en el impuesto sobre la renta, a lo largo de los últimos años, para poder evaluar su verdadera eficacia», no estará de más que proporcionemos una cierta perspectiva general de los efectos implicados. Ello pasa por discutir los resultados que se han avanzado en la literatura.

En este sentido, existe acuerdo entre los analistas acerca de que, en general, este tratamiento fiscal favorable reduce el coste de poseer la vivienda en propiedad respecto a alquilarla, y que ello genera un efecto sustancial sobre las decisiones de vivienda. En particular, el hecho de que la propiedad resulte más atractiva que el alquiler induce a los individuos a ser propietarios y a consumir *más vivienda en régimen de propiedad.*

Las medidas fiscales en consideración reducen el coste de ocupar la vivienda en propiedad. De hecho, esta reducción resulta mayor para los individuos con mayores tipos marginales en el impuesto sobre la renta personal. Adicionalmente, si los precios de las viviendas aumentan y se esperan, por tanto, ganancias de capital, el coste efectivo de la vivienda se reduce, y esta reducción también beneficia en mayor medida a los individuos sujetos a mayores tipos impositivos marginales.

Estas disposiciones fiscales introducen una cuña entre el precio efectivo de los servicios de vivienda y su coste marginal. En este sentido, existe acuerdo acerca de que el coste en bienestar o exceso de gravamen de este tratamiento fiscal favorable no es precisamente despreciable. Y en lo referido a las consideraciones de equidad, también existe consenso generalizado respecto a que el efecto sobre la distribución de la renta de estos subsidios a los propietarios es *regresivo.*

Las ideas que avanza el informe sobre los efectos de estos subsidios para nuestro país están en plena consonancia con las ideas que se derivan de los trabajos realizados en otros países. En efecto, que este tratamiento fiscal favorable aumenta el consumo de vivienda bajo la forma de tenencia en propiedad resulta equivalente a afirmar que «estos incentivos fiscales pueden haber influido más en el incremento de la tenencia de la vivienda en propiedad que ninguna otra medida». El informe también señala que «el análisis de la evolución del ahorro medio en vivienda muestra que la decisión de ahorrar o no en vivienda ha sido, de 1982 a 1988, independiente del incentivo fiscal, estando en cambio muy correlacionada con la renta disponible, la edad o la categoría socioprofesional de los contribuyentes, [... lo que...] pone de manifiesto la escasa influencia de los cambios fiscales sobre la decisión de ahorrar o no en vivienda». El poco espacio que se dedica en el informe a este apartado impide hacer un análisis más detallado, pero una primera aproximación sugeriría que ambas afirmaciones no tienen por qué ser inconsistentes, en el sentido de que el informe habla de la «decisión de ahorrar en vivienda», mientras que los párrafos previos se refieren a la «decisión de consumir vivienda» bajo una forma de tenencia.

En cuanto a los efectos en términos de equidad, se afirma que «es indudable que se benefician, en mayor medida, las personas con mayor renta disponible y se favorece notablemente, a pesar de la limitación actual de la deducción por intereses, a aquellos contribuyentes que al tener elevados niveles de ingreso adquieren viviendas de precio elevado [... lo que] da un carácter regresivo a estos instrumentos fiscales». No obstante, inmediatamente, el informe señala que «sin embargo, esta aparente regresividad de las ventajas fiscales por adquirir una vivienda debe matizarse. La deducción indiscriminada por inversión en vivienda se ha consolidado en la estructura del IRPF y se ha incorporado plenamente a las expectativas de los contribuyentes. Así, puede decirse que la deducción ha cristalizado en los tipos efectivos del IRPF, convirtiéndose en un mecanismo de reducción de la progresividad de la tarifa del impuesto, que afecta a un amplio número de contribuyentes».

Insistiendo en ello, a renglón seguido se añade que «esta situación tiene dos lecturas; si consideramos las deducciones exclusivamente desde la perspectiva de intervención sobre la vivienda, efectivamente existe un *efecto regresivo* de un tamaño considerable; pero si se contempla desde la consideración fiscal únicamente, entonces el sentido puede variar, ya que de la misma manera que se utiliza la vivienda como indicador para la tributación local en el Impuesto de Valores Inmuebles, se pueden considerar que estas deducciones se utilizan principalmente por los niveles elevados como un medio de reducir los elevados tipos que se dan en estos niveles, [y] en ese sentido no se introduce una regresividad en el impuesto, sino que *atenúa la progresividad* [el subrayado es nuestro] de los tipos efectivos». Sea como fuere, no resulta clara cuál es la diferencia a efectos de progresividad, entre «un efecto regresivo» bajo la primera interpretación y una «atenua[ción de] la progresividad» bajo la segunda.

Quizá la verdadera razón de su mantenimiento deba hallarse en que «la posibilidad de la eliminación de la deducción está condicionada por sus efectos estructurales dentro del propio IRPF, no por factores de política de vivienda. Puede que el grado de tolerancia social hacia un impuesto progresivo se produzca no tanto siguiendo su tarifa legal sino sus tipos efectivos. En tal caso, la importancia relativa en el impuesto de estos incentivos, frente a deducciones de otro tipo, y su amplia utilización en los tramos de renta donde más sacrificio impone la escalada de tipos marginales, puede tener una influencia notable en el grado de aceptación social del impuesto en su globalidad, imponiendo un elevado coste social a cualquier intento de alterar este régimen de incentivos sin alterar la actual escala del impuesto». Sin embargo, si éste es el caso, debe tenerse presente que la cuestión no es de coste social, sino que se convierte claramente en una cuestión de coste *político.*

Desde una perspectiva tanto de eficiencia como de equidad, resulta también tentador considerar el propio tratamiento fiscal diferencial de la vivienda en propiedad

y en alquiler desde otro punto de vista. En realidad, y en términos del diseño de la política de vivienda en nuestro país, la desaparición de las preferencias fiscales en favor de la propiedad apuntaría en la dirección de *reducir* el precio relativo del alquiler frente a la propiedad, algo que en los actuales momentos no parece en absoluto ocioso. Por otro lado, los efectos derivados sobre las tasas de rendimiento obtenidas por los inversores en las dos formas de inversión residencial consideradas bien podrían calificarse como regresivos, al menos si atendemos a las consideraciones apuntadas en los párrafos anteriores. Y, por último, aunque no por ello menos importante, podrían cosecharse las ganancias en eficiencia derivadas de la eliminación de las distorsiones en la asignación del capital residencial.

Otro camino de actuación, complementaria con el anterior, pasa por mantener la estructura del actual tratamiento fiscal de la vivienda, pero tratando de reducir algunos de sus efectos perversos en términos de distribución de la renta. Estas reformas pasan por la reducción de las cantidades deducibles, a efectos del IRPF, por intereses hipotecarios e impuestos sobre la propiedad, para los individuos en los tramos más altos de la escala de rentas. Una posibilidad, recogida por el informe, sería establecer techos en las cantidades de esas deducciones en la base impositiva. Otra alternativa sería convertir las deducciones en créditos impositivos, de manera que todos los propietarios de su propia vivienda podrían restar de su deuda tributaria cierta proporción de los pagos de intereses e impositivos. De esta manera, los individuos que hacen frente a mayores tipos impositivos marginales no disfrutarían de ventaja relativa alguna.

Para finalizar este apartado, tan sólo señalar que las propuestas avanzadas en el informe —como establecer, por parte de los ayuntamientos, una tributación progresiva de los solares urbanos y reducir los impuestos que pesan sobre las transacciones de vivienda— van todas en la buena dirección. Sin embargo, y sin ser en absoluto negligibles, no parece claro que las cuestiones que encaran esos instrumentos sean las de más efecto sobre el problema en consideración. Lo mismo puede decirse —aunque, como señala el informe, no se trata directamente de la fiscalidad— de la necesidad de revisar las condiciones notariales y registrales de las viviendas y los gastos asociados. La «dudosa utilidad del sistema notarial español aplicado a la vivienda, que podría sustituirse por otras alternativas menos costosas y al menos tan eficientes», debe cuanto antes implicar su eliminación, acabando con una práctica que aumenta artificialmente los costes de transacción y tan sólo favorece a unos intereses monopsonísticos de dudosa rentabilidad social.

5. Vivienda de promoción pública

El informe señala que en cuanto a «la promoción pública de viviendas [...] su principal actividad es la de solucionar los problemas de alojamiento de aquel sector de la población que, *por sus escasos recursos,* se sitúa fuera del mercado» [el subrayado en nuestro]. Entre las propuestas de actuación en este capítulo destacan las referidas a un mayor protagonismo local; es decir, a una mayor actuación sobre la promoción de vivienda pública por parte de los ayuntamientos, especialmente los grandes y medianos, una prioridad por parte de éstos en la preparación de suelo, y que para las viviendas promocionales públicamente deben fijarse unos alquileres que cubran los costes generados.

Tal y como señala el informe, ésta es una política vigente en diversos países. Su objetivo es proporcionar subsidios a las familias de renta baja, y adopta con frecuencia la forma de vivienda pública proporcionada a precios por debajo de mercado. Estas viviendas suelen ser construidas, poseídas y gestionadas por autoridades locales, contando con el respaldo financiero de alguna instancia gubernamental superior. En realidad, bajo el epígrafe de vivienda pública pueden agruparse los programas en los que el sector público, generalmente una instancia de nivel superior (como el gobierno federal en los Estados Unidos o el gobierno central en Gran Bretaña), se involucra, generalmente subvencionándola, en la construcción de vivienda para familias de renta baja, vivienda posteriormente gestionada por las autoridades locales, y en la que los inquilinos pagan como alquiler cierta cantidad que depende de las características de la familia, en especial de su renta.

Los analistas de este tipo de programas, en particular en Estados Unidos, se han centrado en tres tipos de consideraciones: 1) la vivienda pública se produce ineficientemente; 2) constituye un método ineficiente de redistribuir renta, y 3) tiene implicaciones distributivas caprichosas y anómalas.

No es éste el momento, ni es el lugar, de extenderse en los razonamientos que se hallan detrás de aquellas afirmaciones, pero esa valoración de la vivienda pública explica por qué, en general, no constituye un programa del agrado de los economistas. La mayoría de éstos se acercan a la política de vivienda con la convicción previa de que es mejor dar a la gente dinero que vivienda, a menos que exista evidencia en contrario.

Esto, a su vez, invita a considerar la afirmación del informe de que «la figura del promotor público se hace necesaria por presencia del sector público, como responsable de garantizar la exigencia política y constitucional de conseguir un alojamiento digno a todos los españoles». Efectivamente, si el objetivo es subsidiar el consumo de vivienda por parte de las economías domésticas de baja renta, se debe distinguir entre los programas *basados en la oferta* y los *orientados a la demanda.*

En lo referido a los subsidios a la vivienda dirigidos a los individuos que se hallan en los segmentos más bajos de la escala de rentas, los programas orientados a la demanda, en forma de «vale» o «cupón» de vivienda,

permitirían evitar los problemas acarreados por los programas basados en la oferta. Sin embargo, si el consumo inadecuado de vivienda es el resultados de una renta inadecuada —es decir, constituye un síntoma de pobreza—, no puede dejarse de suscitar la cuestión de la deseabilidad de esas transferencias en especie frente a unas transferencias en efectivo.

Desde luego, una reforma más radical apuntaría hacia la sustitución mencionada de las transferencias a las familias de renta baja ligadas a su consumo de vivienda por transferencias *en efectivo* de libre disposición por parte de sus beneficiarios. Un marco de referencia natural para esta cuestión vendría dado por la propuesta recurrente sobre el futuro de la política social que consiste en la instauración de un impuesto negativo sobre la renta, propuesta ésta a la que nuestro país no es ajeno. En este sentido, no estará de más señalar a vuela pluma que algunos de los aspectos positivos de esta opción vendrían dados, además de por el hecho de que las transferencias en efectivo son presumiblemente más eficientes que las transferencias en especie, por la eliminación de los no pequeños costes administrativos que entrañan éstas últimas, de los cuales forman parte los problemas de coordinación entre niveles de gobierno en el diseño de la política de vivienda, algo a lo que el informe otorga bastante importancia.

IV. COMENTARIOS FINALES

Quizá por la tiranía de la doctrina heredada, los economistas suelen acercarse a la política pública convencidos de la existencia de un cruel *trade-off* entre eficiencia y equidad. En otras palabras, con la convicción apriorística de que, dada la virtual imposibilidad práctica de arbitrar las que los libros de economía denominan de forma críptica transferencias de cuantía fija o a tanto alzado *(lump sum),* la instrumentación de una política tendente a conseguir mayores cotas de equidad implica, necesaria e inescapablemente, una pérdida en términos de eficiencia.

No obstante, resulta perfectamente imaginable la consecución *conjunta* de objetivos de equidad y de eficiencia. En efecto, ello puede ser consecuencia de un mal diseño institucional de partida, de manera que existan ganancias potenciales en equidad sin un coste de oportunidad en términos de eficiencia. Incluso es concebible que políticas cuyo objetivo principal es la persecución de la eficiencia comporten, como efecto lateral, una mejora, en vez de un empeoramiento, de la equidad.

El trabajo en que se basa la presente nota intenta, precisamente, avanzar la posibilidad de que éste sea el caso respecto a la situación de la vivienda en nuestro país; es decir, que existen *ganancias de eficiencia y de equidad* como consecuencia de un rediseño de la política pública orientada hacia la vivienda. Naturalmente, esto puede no ser así, de suerte (mala suerte, sin duda) que el *trade-off* acabe reivindicando su vigencia. Con todo, podría entonces afirmarse que incluso si las políticas de vivienda orientadas a la eficiencia tienen un coste de oportunidad en términos de equidad, esto no debería ser un gran problema. Al fin y a la postre, no es descabellado mantener que existen *otras políticas,* no relacionadas con la vivienda, que pueden anular cualquier efecto lateral no deseado, o que, en general, son mucho más efectivas que la política de vivienda para conseguir las cotas deseadas de equidad.

Para finalizar, posiblemente sea deseable que en estos momentos el sector público induzca un aumento de la oferta de vivienda, al menos como señal para los agentes económicos de que algo va a cambiar. Sin embargo, sería nefasto que los efectos del plan gubernamental resultaran procíclicos, de suerte que si, en efecto, ahora se está desacelerando, «el actual "*boom* inmobiliario" no concluya con la fuerte recesión del sector y las tensiones sociales que en torno a la vivienda siguió al período 1972-1975, con el que tantos paralelismos existen» (J. Ràfols).

En cualquier caso, y aunque sólo sea para provocar un debate sobre las características *estructurales* que deberían conformar la política de vivienda, ahí va una pequeña agenda para su diseño:

1) Considérense seriamente los efectos, tanto en términos de eficiencia como de equidad, de los subsidios a la propiedad de la vivienda implícitos en el impuesto sobre la renta personal. En el caso, no improbable, de que las indicaciones del análisis no vayan en la dirección apropiada, suprimanse.

2) Evalúense los efectos asignativos y distributivos de las disposiciones vigentes de control de alquileres. Si la conclusión es, por una parte, que los primeros desincentivan el desarrollo de la vivienda en alquiler y dan lugar a que los alquileres en las viviendas no controladas sean elevados, mientras que, por la otra, los segundos son caprichosos y se reparten de forma aleatoria entre personas pertenecientes a diversos grupos de renta, procédase a su eliminación paulatina, intentando capear este impacto distributivo mediante las subvenciones esbozadas en el punto 4).

3) Extrémense las precauciones para que las actuaciones en materia de suelo no generen, o mejor no degeneren en, actuaciones ineficientes y regresivas. Realícense análisis de rentabilidad social y aplíquense las técnicas del análisis coste-beneficio cuando la magnitud del proyecto público sea importante.

4) Tómese en consideración, dados los problemas que se hallan inherentemente asociados a los subsidios a la vivienda basados en la oferta, la posibilidad de establecer un programa de subsidios a la vivienda orientado a la demanda para las familias de renta baja. Aprovéchese, en este sentido, la abundante evidencia disponible respecto a las denominadas subvenciones a la vivienda *(housing allowances).*

5) Analícese seriamente la posibilidad de sustituir las transferencias en especie a los individuos de renta baja, ligadas al consumo de vivienda, por transferencias en efectivo de libre disposición por parte de los beneficiarios. Un buen marco de referencia estaría constituido por una propuesta que, de forma recurrente, centra las discusiones sobre la política social, y que se traduce en la instrumentación de un impuesto negativo sobre la renta.

6) Diséñese el sistema de ahorro-vivienda en función de objetivos claramente definidos, aprovechando las ventajas e inconvenientes observados en la experiencia de otros países.

7) Y por último, aunque no por ello menos importante, fíjense plazos para la actuación y valoración de las políticas anteriores, separando las actuaciones de reforma inmediata de las implicadas por la reforma parcial (a medio plazo) y la reforma total (a largo plazo). Después de todo, y en palabras del propio informe, «la crisis de la vivienda puede prolongarse aún durante varios años», de manera que tan importante como el *qué* y el *cómo* puede ser el *cuándo*. Así, si bien la reforma del tratamiento fiscal favorable otorgado a la vivienda en propiedad podría realizarse sin grandes demoras, la eliminación de las disposiciones de control de alquileres requeriría un mayor lapso de tiempo. El hecho de que, en fechas recientes, se haya acuñado la expresión «problema de la vivienda» no debe hacernos olvidar que la sabiduría popular hace mucho tiempo que descubrió que «las prisas son malas consejeras». Si la prudencia y el equilibrio son características cruciales en el diseño de la política pública en general, la propia política de vivienda no debería constituir una excepción.

NOTA

(*) La presente nota constituye un breve resumen de una investigación más amplia realizada por el autor para la Fundación FIES, y que aparecerá próximamente, con el número 85, en la colección *Documentos de Trabajo*, que edita dicha Fundación, con el título «El "Informe del Comité de Expertos sobre Vivienda": una valoración tentativa».

(1) Una visión panorámica de algunos aspectos de éstas puede hallarse en los trabajos del autor «Subsidios y control de alquileres en la política de vivienda», *Revista de Economía*, n.° 10, 1991, págs. 24-28; y «Algunos aspectos de la economía y la política de la vivienda», *Investigaciones Económicas*, Vol. 16, 1992, págs. 3-41.

UNA NUEVA POLITICA DE VIVIENDA

Carmen TRILLA BELLART (*)

LA POLITICA DE VIVIENDA TRADICIONAL

LA articulación de una política de vivienda en España no ha sido, habitualmente, el fruto de un proceso de reflexión y análisis sobre el comportamiento económico y sociológico, ni ha sido el vehículo diseñado intencionadamente para encauzar la dinámica del mercado de la vivienda. La política de vivienda en España ha ido apareciendo, por el contrario, de forma coyuntural y espontánea, más como reflejo condicionado, más como resultado que como objetivo, corrigiendo desviaciones del mercado cuando éstas ya se habían producido o dando respuesta, *a posteriori,* a las exigencias que la sociedad iba planteando en sus diversos estadios de desarrollo. No pocas medidas han pecado de inoportunas por el retraso en su adopción.

La falta de una base de teoría económica aplicada al conocimiento del mundo de la vivienda ha provocado que en España, hasta entrados los años ochenta, los únicos objetivos que claramente se vinculaban a un diseño de política de vivienda fueran, en cierto modo, ajenos a los problemas propios de este sector. Así, las medidas clásicas de fomento de la construcción de viviendas, no selectivas ni social ni geográficamente, habrían sido pensadas para cubrir objetivos de políticas de pleno empleo o para asegurar los máximos niveles de construcción como vía de mantenimiento del nivel de actividad general de la economía, pero no como instrumentos para la mejora de la racionalidad económica del mercado de la vivienda.

Otro elemento diferenciador de la política de vivienda en España, o de la intervención del sector público en este campo, es el de su escasa importancia cuantitativa. La posición del sector público en los últimos cuarenta años ha sido mucho menos intervencionista en España que en la mayoría de los países europeos, donde el objetivo de asegurar alojamiento a la población después de la segunda guerra mundial y los postulados ideológicos relacionados con la economía del bienestar dieron pie a la creación de fuertes y potentes entramados de instrumentos al servicio de la política de vivienda. Esta diferencia de grado en la presencia del sector público hace que, aún hoy, cuando en casi todos los países se están registrando fenómenos de desintervención, el gasto público en vivienda alcance el 2 por 100 (Francia) o el 3,4 por 100 (Reino Unido) del producto interior bruto, mientras que en España supera escasamente el 1 por 100.

CAMBIOS EN EL USO Y EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA

Los años ochenta han supuesto para casi todos los países desarrollados, una vez cubiertos los importantes déficit cuantitativos, la aparición de cambios cruciales en la sociología de la vivienda, y el inicio de un cierto replanteamiento en los modos y en el grado de intervención del sector público en este campo.

España no ha sido ajena a este proceso, y ha registrado evoluciones semejantes a las de los países vecinos: la tendencia a la sustitución de la modalidad de alquiler por la de propiedad, el aumento del mercado de rehabilitación respecto al de nueva construcción, el aumento de la demanda de mejora, la disminución del papel del sector público como proveedor directo de viviendas, las mayores exigencias de recaudación de las administraciones locales y autonómicas, la liberalización de los sistemas financieros, la utilización de políticas monetaristas para la lucha contra la inflación, con su incidencia sobre los tipos de interés, las exigencias de homogeneización fiscal y la tendencia a un aumento del protagonismo por parte del mercado.

Todo ello se ha traducido en el debilitamiento de los instrumentos tradicionales de la política de vivienda: reducción de la incentivación fiscal a la construcción y transmisión de viviendas (particularmente de las «protegidas») y práctica desaparición de la financiación privilegiada. Al propio tiempo, el encarecimiento del precio del dinero, la fuerte disminución de la oferta de viviendas protegidas y en alquiler, y el encarecimiento general del precio de las viviendas han entrañado un alejamiento entre la capacidad adquisitiva de la demanda y la realidad de la oferta.

Por tanto, no debe extrañar que, al iniciarse la década de los noventa, el malestar sobre la situación y las perspectivas del sector de la vivienda haya alcanzado a todos los estamentos sociales, puesto que han venido a coincidir uno de los momentos de mayor fragilidad del mercado y una fase clara de desmembramiento de la política de vivienda tradicional.

NECESIDAD DE REFLEXION

La toma de conciencia, por parte del sector público, de la necesidad ineludible de intervención a medio plazo, ejemplificada a mediados de 1991 a través de la declaración programática del establecimiento de ayudas para el acceso a 460.000 viviendas, ha surgido, así, en un momento sembrado de dudas: ¿es necesaria una política de vivienda? ¿qué debe entenderse por política de vivienda? ¿hasta qué punto el debilitamiento de la política de vivienda ha estado en la base de la actual situación de tensiones en el sector? ¿qué instrumentos deben constituir el entramado de una nueva política de vivienda? ¿cómo puede suavizarse el traumático tránsito de una

fuerte protección a una creciente regulación por el propio mercado?

Resultaba imperioso introducir parámetros más rigurosos en el análisis de la situación, y aprovechar y potenciar al máximo la reflexión que la sociedad estaba realizando para encontrar vías de solución a la crisis. Este fue el encargo que recibió el comité de expertos, formado por personas heterogéneas cuyo único nexo de unión era el de su dedicación, durante años, al estudio, al conocimiento y a la gestión del sector de la vivienda.

Sabia decisión, pues, y encomiable, por lo rara en nuestras tierras, la de convocar a los «ancianos» y sabios del lugar para pedirles consejo cuando las antiguas armas conocidas se hacen obsoletas y hace falta agudizar la inteligencia y la imaginación para analizar las nuevas situaciones creadas y proponer fórmulas de actuación nuevas.

EL INFORME DEL COMITE DE EXPERTOS

Tres ejes fundamentales estructuran el documento elaborado por el comité de expertos:

- Un diagnóstico de la situación actual de la vivienda en España, con base en el estudio del comportamiento del mercado y de sus rasgos específicos, los múltiples condicionantes de la demanda y las inelasticidades de la oferta.

- Una aproximación a la determinación de las necesidades de vivienda, utilizando las metodologías conocidas sobre evolución del número de hogares y de los tamaños medios de los hogares.

- La definición de un marco amplio de justificación de la intervención pública de acuerdo con objetivos sociales, económicos y urbanísticos, no manipulables a corto plazo, sino fruto de planteamientos de largo alcance.

1) El documento elaborado por el comité de expertos parte de un diagnóstico razonado de la actual situación de la vivienda en España, poniendo de relieve la fuerte discrepancia entre la evolución que ha seguido la oferta y las necesidades y posibilidades de la demanda.

Entre los elementos que se consideran determinantes del fuerte aumento de la demanda registrado a partir del año 1987 cabe señalar (siguiendo el esquema propuesto por J. Leal) el crecimiento económico general, el proceso de *terciarización* de las grandes ciudades, la entrada en la Comunidad Europea, los flujos de dinero negro hacia el sector inmobiliario y el proceso de «gentrificación» (preferencia por la concentración en los centros urbanos).

Este aumento de demanda, canalizado en gran medida hacia las segundas residencias, pero también hacia la demanda de primera residencia en el centro de las ciudades, ha chocado con fuertes inelasticidades de producción en las ciudades y áreas metropolitanas, originando así espirales inflacionistas. La subida de los precios, unida al descenso en la producción de vivienda social, ha comportado, en un corto lapso de tiempo, una fuerte retención de la demanda no por disminución del nivel de necesidades, sino por la pérdida de la solvencia relativa.

2) Para la evaluación de las necesidades de vivienda, el informe introduce tres fuentes de necesidad: la formación de nuevos núcleos familiares, la reposición del parque de viviendas existente y los cambios de uso de viviendas como resultado de los procesos de *terciarización* del centro de las ciudades. La cifra de 286.000 viviendas necesarias al año, obtenida por este método, se somete a desagregación según tramos de renta de las familias y según las diversas fórmulas posibles de obtención de vivienda, sin pretender llegar a la cuadratura de distribución de renta y tipos de vivienda, pero sí marcando unos márgenes de referencia para la determinación de niveles de ayuda pública.

3) Por lo que respecta a la justificación de la intervención pública, el informe señala, como objetivo social, la atención a los grupos de rentas más bajas; como objetivo económico, evitar la caída del sector de la construcción, y como objetivo urbanístico, la conjunción de la producción de viviendas en el marco territorial adecuado.

Para ello, procede a la discusión de la importancia de cada uno de los instrumentos conocidos: los instrumentos económicos de financiación y fiscalidad, los instrumentos normativos reguladores de la producción del suelo y del régimen de viviendas en alquiler, y los instrumentos de actuación directa del sector público, consistentes en la producción directa de viviendas y en la necesidad de coordinación entre agentes.

ANALISIS Y POLITICA DE VIVIENDA EN EL FUTURO

Más allá de la traducción de las reflexiones que contiene el informe en recomendaciones y fórmulas concretas de actuación de la Administración, hay que entender que su valor reside en el mismo proceso de su gestación y en el acierto de haber propiciado su existencia. Culmina con este informe la labor «pedagógica» realizada por los expertos, sobre los responsables políticos y sobre la sociedad, a lo largo de varios meses.

Son sus méritos los de ofrecer un idioma de análisis común, introducir el interés por una cultura del análisis y llamar la atención sobre aspectos tan básicos, pero tan olvidados, como:

1) El reconocimiento de la complejidad del sector de la vivienda y de la necesidad de una articulación entre las diversas administraciones y entre los diversos

departamentos ministeriales para ofrecer soluciones globales.

2) La necesidad de instrumentación de políticas a medio y largo plazo que doten al sector de estabilidad y limiten la incertidumbre.

3) El estudio de las necesidades de vivienda como base de articulación de cualquier política reguladora del mercado.

Será bueno que en los próximos años se mantenga vivo el diálogo entre expertos y responsables políticos, y será signo de madurez la paulatina incorporación de propuestas de los primeros en los instrumentos de intervención que vayan creando los segundos.

NOTA

(*) A propósito del «Informe para una nueva política de vivienda» V.90, elaborado por un comité de expertos nombrado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

SEGUNDA PARTE: ANALISIS DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

5. El sector servicios

EL SECTOR SERVICIOS

Juan R. CUADRADO ROURA

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

I. EXPANSION DE LOS SERVICIOS: CRECEN TAMBIEN LOS INTERROGANTES

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

Desde la óptica analítica, está muy claro que la expansión de las actividades de servicios no puede ya estudiarse como un proceso de desarrollo casi mecánico, en el que la producción industrial se va viendo sustituida por los servicios dentro de una lógica que aparece determinada por las etapas del crecimiento económico. Este esquema de análisis —heredado de Fischer (1939), Colin Clark (1940), Fourastié (1949) y, a su modo, Rostow (1953)— no resiste un estudio mínimamente preciso de la evolución económica. En último término, lo que estas aportaciones explican son las formas, más que las causas, del crecimiento económico, y en particular el de las actividades de servicios.

Tampoco el debate en torno a la «desindustrialización» (y su contrapartida la *terciarización),* desarrollado a partir de la última crisis económica internacional, se ha mostrado capaz de iluminar adecuadamente los cambios que experimentan —*simultáneamente*— la industria y los servicios. En unos casos, porque la atención se centró casi exclusivamente en las actividades manufactureras (p.ej., en Bluestone y Harrison, 1982), en los cambios inducidos en ellas por el progreso técnico (Pavit, 1980) y en la evolución de la demanda de productos industriales. En otros, porque la principal explicación se buscó en el desplazamiento del sector industrial provocado por el creciente peso del sector público (Bacon y Eltis, 1976) en la línea evolutiva impuesta por el llamado «Estado de bienestar». Y en otros, finalmente, porque su interpretación de la *desindustrialización/ terciarización* de las economías se aparta muy poco del «modelo» de las etapas del crecimiento al estilo Rostow, donde los síntomas y una supuesta mecánica histórica ocupan la plaza principal.

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

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

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

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

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

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

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

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

II. LA LINEA ARGUMENTAL ELEGIDA

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

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

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

- La *expansión,* innegable, de los servicios en términos de empleo y de su contribución al PIB español en valores monetarios, lo que nos obligará a relacionar esto último con *la evolución de los precios y de la productividad* del sector.
- Las razones que explican, y en alguna medida justifican, la *baja productividad* de las actividades de servicios, tema relacio-

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

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

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

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

Finalmente, una observación importante. Aunque las estadísticas oficiales españolas han experimentado una apreciable mejora en los últimos años, nadie podrá pensar que sea un *recurso fácil* afirmar aquí, una vez más, que el estudio del sector servicios tropieza con unas *limitaciones y carencias* muy importantes en materia estadística. Muy superiores, por supuesto, a las que suelen encontrarse en los casos de la industria, la energía, la construcción o la agricultura.

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

III. *TERCIARIZACION* DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA: UN PROCESO CON IMPORTANTES MATICES

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

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

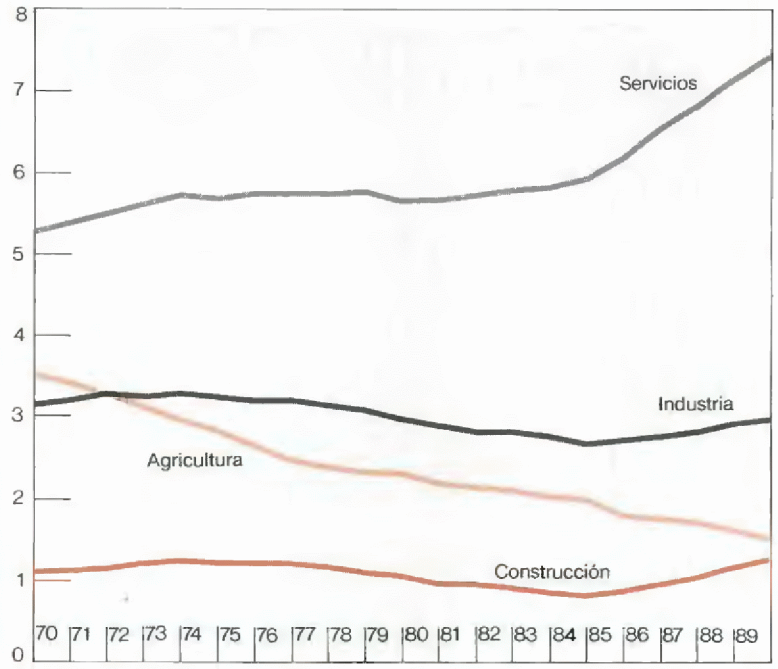
El continuo aumento del empleo en las actividades de servicios de nuestro país constituye un hecho incontestable. Al cerrar 1991, la ocupación en servicios es de unas 7.400.000 personas, lo que representa el 56,6 por 100 del empleo total, cuando en 1970 era sólo el 40,5 por 100, y en 1960 apenas superaba el 30 por 100.

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

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

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

GRAFICO 1
POBLACION OCUPADA POR SECTORES
(Millones de personas)



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

En cualquier caso, el imparable ascenso del empleo en los servicios en España constituye un hecho incontestable. Entre 1970 y 1991, la cifra total de ocupados (gráfico 1) ha crecido año tras año casi sin excepción (3), lo que significa un incremento neto de la ocupación de 2.143.000 personas a lo largo del citado período. Las fuertes pérdidas de la agricultura y la pesca (2.019.000 ocupados menos) y el retroceso de la industria (174.000 pérdidas netas, con un máximo de 499.000 en 1985) han potenciado el avance relativo de los servicios durante los dos últimos decenios (gráfico 2), pero lo que es evidente es que este avance del empleo en el sector se ha dado también —y de forma muy importante— en valores absolutos (4).

Hay tres preguntas que parece obligado plantearse al contemplar estos hechos: ¿qué factores explican el crecimiento del empleo en los servicios?; ¿por qué dicho empleo es mucho más estable ante las oscilaciones de la coyuntura que el de la industria?, y finalmente, ¿cuáles son los rasgos de mayor interés que nos muestra el crecimiento del empleo terciario en España?

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

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

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

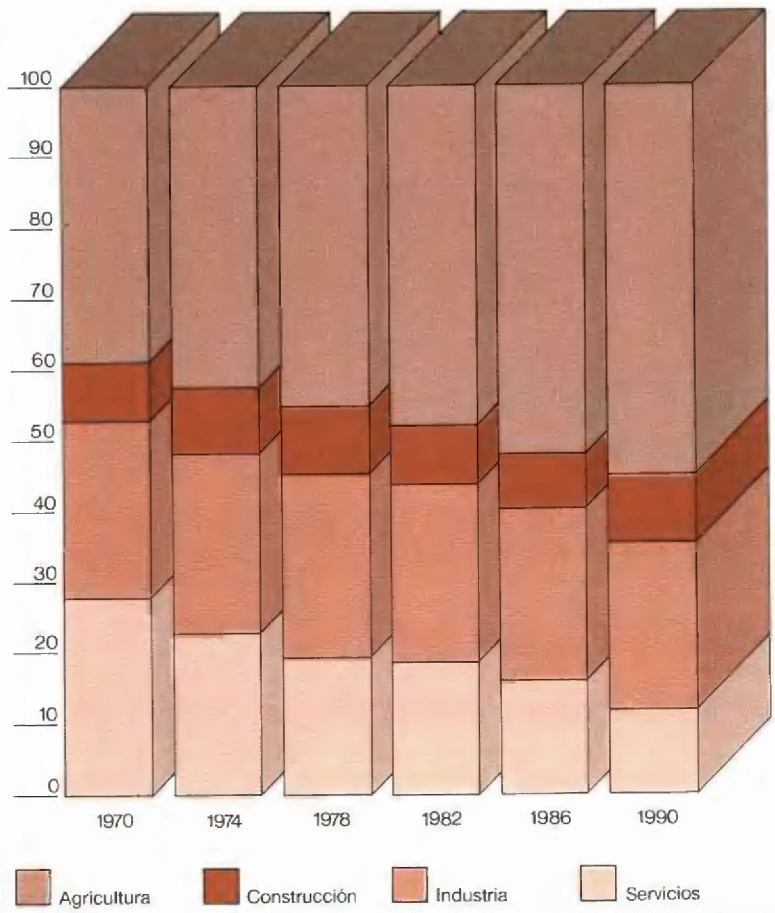
Pero influye, asimismo, el carácter específico de la relación entre el empleo terciario y el mercado de trabajo, que se vincula a la organización del trabajo en el sector y a la propia determinación de sus precios (Petit, 1983). En general, parece que los servicios se prestan más fácilmente a ciertos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

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

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

1) La historia reciente muestra *diferencias muy notables por ramas*. Hay que destacar, ante todo, el fuerte incremento que ha experimentado en la última década el empleo en las *administraciones públicas* y en los *servicios colectivos* (en total, la cifra supera los 600.000 nuevos empleos, más del 32 por 100 del aumento total del empleo en servicios entre 1980 y 1990). Los *servicios a empresas* son el segundo sector en importancia en función del incremento total del número de ocupados (234.950 personas en la década de los ochenta), seguidos del *comercio al por menor*. Por contra, en la última década ha descendido el empleo en algunas ramas de transportes, al tiempo que otras (instituciones financieras, seguros, servicios personales, hostelería, intermediarios de comercio, etc.) han registrado variaciones al alza relativamente poco importantes, lo que permite hablar de una clara tendencia a la *estabilización* del empleo en tales actividades, ligada en varios casos a los procesos de *reestructuración, capitalización* y *tecnificación* en curso (véase la nota de M. González «El empleo en los servicios: tendencias y perspectivas»).

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



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

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

CUADRO N.° 1

EVOLUCION, POR RAMAS, DE LA ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN LOS SERVICIOS: 1976-1991

(En porcentaje sobre el total del sector)

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

Fuente: EPA. Elaboración propia.

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

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

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

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

Como en EE.UU. y en los principales países europeos, la creación de empleo en las actividades de servicios está suponiendo la aparición de un claro *dualismo*. Por una parte, se demandan personas muy cualificadas (técnicos superiores, especialistas financieros, informáticos, médicos y especialistas sanitarios, etc.); y por otra, también se solicita mano de obra con baja o nula cualificación (vigilantes, dependientes, vendedores, repartidores...); lo cual va unido, obviamente, a diferencias salariales muy importantes, incluso dentro de una misma rama de actividad.

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

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

CUADRO N.° 2

CRECIMIENTO DEL EMPLEO SEGUN OCUPACIONES 1985-89

Ordenación según crecimiento absoluto y crecimiento porcentual total

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

Fuente: Fernández, Garrido y Toharia (1991).

CUADRO N.° 3

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA SECTORIAL DEL PIB. 1970-90

(A precios corrientes)

	Agricultura y Pesca	*Industria*	*Construcción*	*Servicios*
1970	11,55	32,97	8,25	47,23
1971	12,31	31,91	7,77	48,01
1972	11,57	32,68	7,75	48,00
1973	11,26	32,39	8,29	48,06
1974	10,44	31,86	8,71	48,99
1975	10,26	30,54	8,49	50,71
1976	9,67	30,46	8,02	51,85
1977	9,34	29,82	7,78	53,06
1978	9,16	29,03	7,56	54,25
1979	8,17	28,62	7.59	55,62
1980	7,48	28,04	7,44	57,04
1981	6,57	27,95	6,87	58,61
1982	6,79	27,18	6,79	59,24
1983	6,54	27,38	6,27	59,81
1984	6,92	26,52	5,47	61,09
1985	6,39	27,90	6,28	59,43
1986	6,20	28,39	6,62	58,79
1987	5,98	27,51	6,83	59,68
1988	5,96	26,63	7,45	59,96
1989	5,43	25,78	8,36	60,43
1990	5,13	23,94	9,11	61,82

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

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

La contribución de los cuatro grandes sectores al PIB, a *precios corrientes,* ha experimentado una evolución bien conocida, con importante retroceso de la agricultura, caída asimismo de la industria, fuerte avance de los servicios y una posición más estable a largo plazo de la construcción, aunque con notorias fluctuaciones cíclicas. En el caso español, concretamente, si comparamos la estructura sectorial del PIB de 1970 con la de 1990 (cuadro número 3), los servicios han ganado más de 14,5 puntos porcentuales a costa de las pérdidas registradas por la agricultura y la industria, principalmente. El gráfico 3, en el que se ha asignado valor 1 al producto de cada sector en pesetas corrientes en 1970, muestra con claridad la distinta evolución sectorial, semejante —por otra parte— a la de otros muchos países en fases históricas equivalentes.

Estos cambios incorporan, empero, un factor muy importante y que ha seguido trayectorias sectorialmente bien diferenciadas: *los precios.* En consecuencia, cuando la valoración del PIB se realiza a *precios constantes,* y no a precios corrientes de cada año, el cambio estructural de la economía española 1970-1990 muestra variaciones mucho menos espectaculares (cuadro n.° 4). El PIB de la agricultura sólo pierde 2,46 puntos; la industria aumenta ligeramente su primitiva posición (aunque había registrado un avance de casi tres puntos entre 1970 y 1977 que, a partir de la crisis, ha vuelto a perder); la construcción retrocede 1,45 puntos, y los servicios únicamente avanzan 3,36 puntos en su participación en el producto total a lo largo de las dos décadas tomadas en consideración.

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

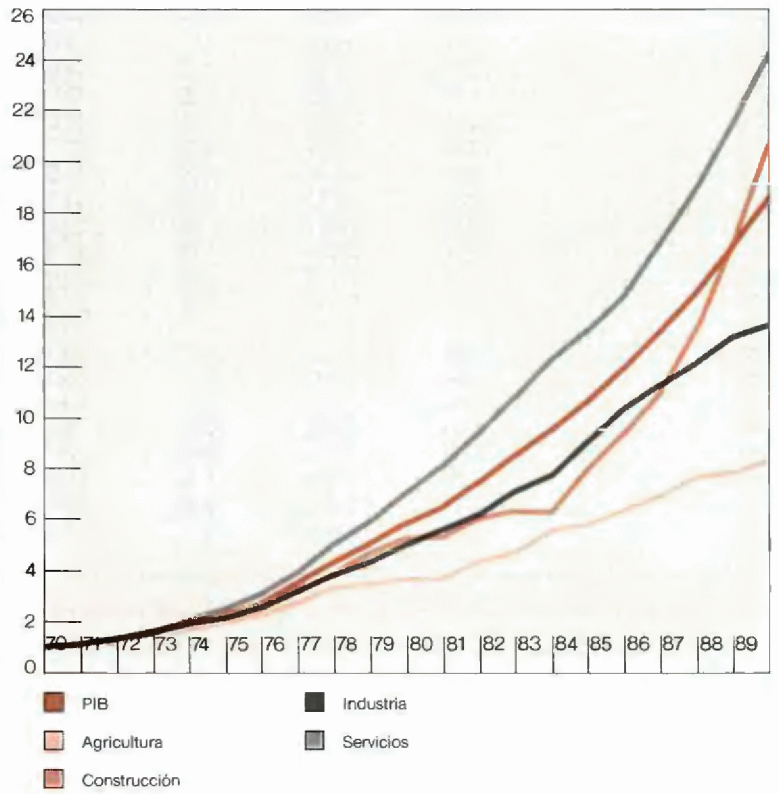
Los *precios de los servicios* en relación con los del resto de las actividades son, pues, el factor más determinante de la *terciarización* de la economía española en términos de producto. *Terciarización* que se reduce a unos niveles poco relevantes, precisamente, cuando despejamos el efecto precios.

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

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

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

GRAFICO 3
PIB cf POR SECTORES PRODUCTIVOS
(Pesetas corrientes)
Indice 1970 = 1



3. El lento avance de la productividad y sus implicaciones

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

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

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

El principal hecho que se debe destacar, desde el punto de vista que aquí interesa, es que mientras la productividad aparente del trabajo en los servicios ha pasado de un valor 1 en 1970 a un valor 1,44 en 1990, la productividad media de la economía pasa de 1 a 1,88, y las de la agricultura y la industria saltan a un índice 3,5 y 2,0, respectivamente.

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

CUADRO N.° 4

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA SECTORIAL DEL PIB. 1970-90

(A precios constantes de 1970)

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO N.° 5

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

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

Fuente: Contabilidad Nacional y elaboración propia.

CUADRO N.° 6

PRECIOS RELATIVOS DEL SECTOR SERVICIOS RESPECTO DE LOS RESTANTES SECTORES

	PS/PA	*PS/PC*	*PS/PI*
1970	1,0000	1,0000	1,0000
1971	1,0252	1,0214	1,0514
1972	1,0226	1,0537	1,0968
1973	1,0153	0,9968	1,1293
1974	1,1394	0,9574	1,1589
1975	1,1628	0,9418	1,1983
1976	1,2667	0,9495	1,2260
1977	1,2200	0,9447	1,2843
1978	1,3359	0,9295	1,3498
1979	1,4541	0,8969	1,3749
1980	1,7015	0,9048	1,4024
1981	1,8516	1,0133	1,4442
1982	1,7508	1,0267	1,4315
1983	1,8825	1,0867	1,4438
1984	1,9472	1,1750	1,4618
1985	2,0286	1.1739	1,4750
1986	2,1857	1,2034	1,5298
1987	2,4071	1,1732	1,5648
1988	2,4372	1,1368	1,5731
1989	2,3794	1,1187	1,6234
1990	2,5734	1,1151	1,7073

Fuente: Contabilidad Nacional y elaboración propia.

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

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

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

CUADRO N.° 7

PRODUCTIVIDAD APARENTE POR PERSONA OCUPADA
(Pesetas de 1970)

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

Fuente: Contabilidad Nacional y elaboración propia.

ción, sanidad, información, etcétera).

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

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

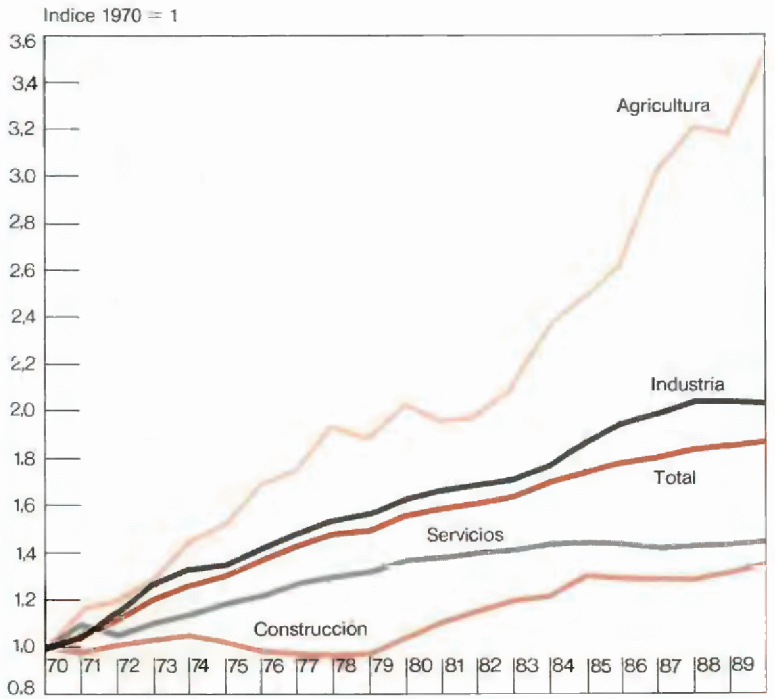
• El proceso de *terciarización* de la economía española ha sido innegable desde el punto de vista del aumento absoluto y relativo del empleo.

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

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

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

GRAFICO 4
PRODUCTIVIDAD APARENTE DEL TRABAJO



1. Algo más sobre la baja productividad en los servicios

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

La respuesta no es sencilla.

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

1) La primera es, sin duda, que en toda una serie de servicios el aumento de la oferta pasa, inapelablemente, por un *incremento del factor trabajo* (i.e., los servicios ofrecidos por profesionales, los servicios personales; restauración y bares; sanidad; educación), que no puede *sustituirse* por capital, aunque éste y la introducción de avances técnicos sean imprescindibles para poder mejorar la calidad del servicio, o para ampliar la gama ofrecida.

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

CUADRO N.° 8

MEDIAS ANUALES DE VARIACION DEL PIB POR PERSONA OCUPADA

(Período 1968-1989)

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

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

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

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

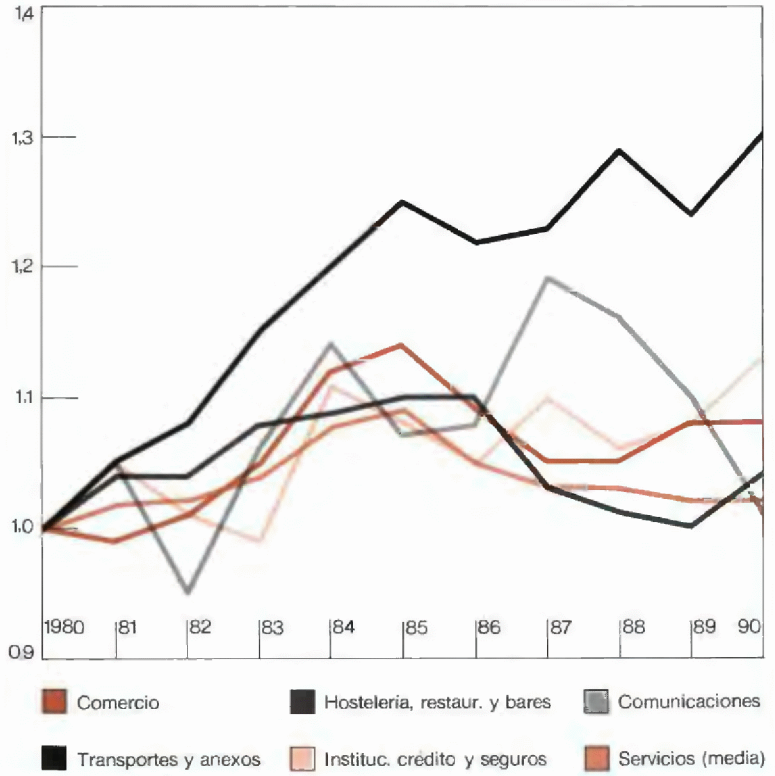
El cambio técnico permite, en el caso de los bienes, un ahorro de recursos y costes que puede dar lugar a un descenso de los precios relativos y/o a un incremento de la remuneración de los factores. En los servicios, el desfase técnico, o la menor posibilidad de incorporar avances técnicos reductores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

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

En primer lugar, como ya hemos indicado, bastantes servicios son, en esencia, prestación de trabajo (medicina, espectáculos, asesoramientos, etc.), y la introducción de avances técnicos y de organización en tales actividades tiene unos márgenes muy claros y, sobre todo, *estrechos*. Por otra parte, incluso en aquellos casos en los que el servicio demandado puede separarse del trabajo requerido (por ejemplo, las agencias de viajes, el diseño), éste se convierte en elemento principal, al tratarse de actividades no plenamente estandarizables. Además, en muchos servicios, las exigencias de *localización* y la *simultaneidad* de los actos de producción y de consumo suponen una evidente limitación para ampliar la escala de producción en un solo centro, con objeto de lograr un tamaño crítico suficiente para incorporar maquinaria. Las unidades de producción, como consecuencia de la necesidad del contacto directo entre productor y consumidor, han tendido a la pequeña dimensión (por ejemplo, en el sector de distribución detallista, pero todavía más claramente en otros servicios personales y a empresas), lo que obstaculiza la formación de equipos investigadores y el cambio técnico relacionado con producciones a mayor escala.

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

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



ciones de *escasa o nula concurrencia.*

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

Trataremos este último punto con mayor detenimiento en el próximo apartado, pero antes es preciso hacer una aclaración importante. Hasta aquí nos hemos referido siempre a la *productividad media* de los servicios, ya que tomamos datos agregados, y a las dificultades o problemas con que se enfrentan los servicios en general para sustituir el factor trabajo por capital, cuando aquél es excesivamente costoso, y para introducir mejoras técnicas u operar en un marco más competitivo. Lo cierto es, sin embargo, que dentro del sector servicios existen diferencias importantes. En algunas ramas (los distintos modelos de transporte, las comunicaciones), la introducción de innovaciones técnicas y el proceso de capitalización son tan intensos como en muchas de las actividades manufactureras, o más. Hay, asimismo, ramas en las que la introducción de nuevas formas de organización (comercio minorista, instituciones de crédito y seguros, entre otras) y de algunos avances técnicos está provocando una cierta reestructuración de las empresas y del sector en su conjunto, con mejoras sensibles en términos de productividad del trabajo (medibles en cierta forma) y, por supuesto, en la calidad del servicio (muy difíciles de cuantificar).

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

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

riaciones al alza de la ocupación a partir de 1985.

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

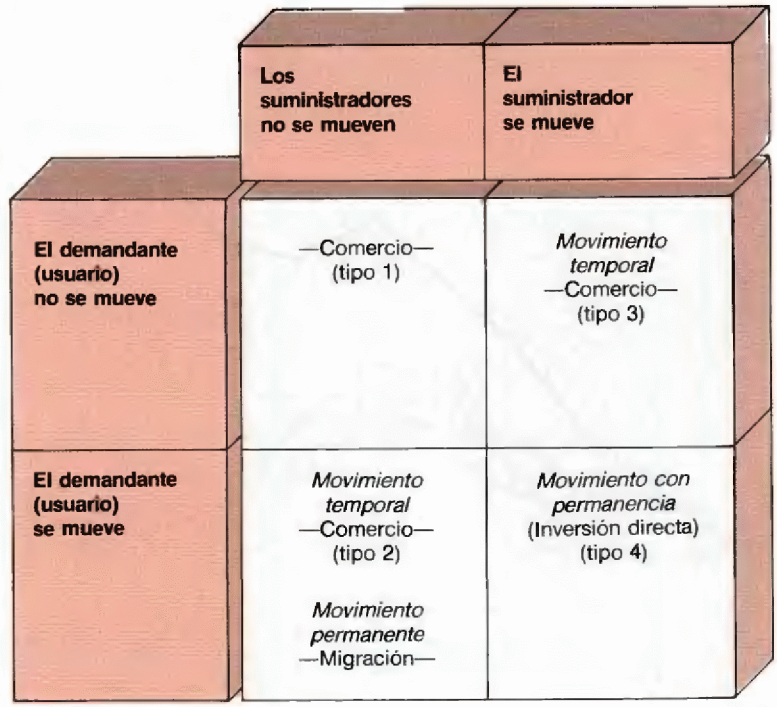
2. Los servicios como sector «protegido» y regulado

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

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

Las causas del lento avance de la productividad son diversas, y entre ellas, como antes también se ha señalado, ocupa una plaza importante el hecho de que bastantes servicios han operado, y operan, en unas condiciones que no son, ni mucho menos, las que teóricamente suelen calificarse como *«de mercado»*.

ESQUEMA 1
TIPOLOGIA DE SERVICIOS EN CUANTO A LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES



Por supuesto que esto no es válido para *todos* los servicios, pero sí para un buen número de ellos, en los que los gobiernos —apoyándose en distintos motivos— han *intervenido directamente* (por ejemplo, en el ferrocarril, el transporte aéreo y las telecomunicaciones); han *controlado* el desarrollo de la actividad mediante concesiones, cupos y controles de precios (transportes regulares de viajeros por carretera); o han *reglamentado* y/o *sancionado* el control de entrada en la profesión y su ejercicio (profesiones liberales y aquellas consideradas como equivalentes o próximas a lo que se considera un servicio público).

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

2.1. *La naturaleza de los servicios y la competencia internacional*

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

La forma concreta en que esta proximidad entre productores y usuarios deba darse o pueda no tener que darse permite diferenciar (Sampson y Snape, 1985; Porter, 1990) cuatro posibles tipos de transacciones internacionales de servicios (esquema 1).

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO N.° 9

INGRESOS DEL EXTRANJERO POR PARTE DE EMPRESAS DE SERVICIOS AMERICANAS

(Miles de millones de dólares. Año 1983)

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

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

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

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

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

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

La justificación de tales regulaciones/intervenciones ha sido, en bastantes casos, de carácter esencialmente *político* (razones político-sociales interpretadas «desde arriba», con un enfoque de Estado-protector-de-la-sociedad) o producto de posiciones de *poder y de corporativismo* ejercidas «desde abajo». Los «fallos del mercado» y la necesidad de corregirlos o remediarlos (incluso para mejorar la eficiencia global del sistema) han suministrado abundantes argumentos para la intervención pública en los mercados de servicios (Spulber, 1989; Kay y Vickers, 1988). Tres tipos de fallos o problemas son particularmente relevantes en el ámbito de los servicios (Sapir, 1991a):

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

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

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

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

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

Las formas de regulación cubren, pues, un amplísimo espectro en los servicios (véase Argandoña, 1990), y España ha ensayado ampliamente todas las posibilidades que se le ofrecían en este terreno. Esto, en la práctica, se ha traducido en unos resultados que no siempre avalan los objetivos básicos que se perseguían mediante la intervención, dando lugar, además, a un conjunto de *barreras y rigideces* muy importantes que frenan la evolución y adaptación de las empresas (públicas o privadas), no estimulan la innovación y afectan, en definitiva, a la eficiencia y productividad de los servicios implicados.

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

- Las contra-teorías de los «fallos del sector público» (incapacidad de gestión eficiente, tendencia de las empresas públicas al desequilibrio financiero, politización de la gestión y de las decisiones empresariales, errores de cálculo, fallos en la garantía del suministro de servicios públicos, etcétera).

- Generación de ineficiencias y subvenciones cruzadas en los concesionarios de servicios.

- Los costes directos que implica la propia regulación y su control.

- La posible acumulación en cadena de regulaciones (unas exigen otras).

- Fomento de la competencia desleal del sector público hacia el sector privado.

- Discriminación respecto a posibles proveedores extranjeros de servicios, etcétera.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- *La demanda de servicios,* que además de estimular el crecimiento favorecerá determinados cambios.
- El desarrollo de un *entorno más internacionalizado* y *competitivo.*
- *La aplicación en España de las medidas y acuerdos de carácter comunitario* y la simultánea puesta en práctica de una política de servicios favorable a la competencia y la desregulación.

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

CUADRO N.° 10

ESTRUCTURA DEL PIB A PRECIOS CONSTANTES Y DIFERENCIACION DE LOS SERVICIOS 1985-1990

(En porcentaje)

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

(*) Entre paréntesis, la participación relativa de los servicios destinados y no destinados a la venta.

Fuente: Contabilidad Nacional. Base 1986.

CUADRO N.° 11

DESTINO DE LA DEMANDA GLOBAL DE SERVICIOS (a)

(En porcentaje. Año de referencia: 1985)

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

(a) Se excluye el consumo público.
(b) Año 1980.
(c) En porcentaje sobre la demanda total, incluido el consumo colectivo.
Fuente: Elaboración propia a partir de: *Eurostat y Rexervice.*

1. Posibles impulsos desde el lado de la demanda

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

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

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

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

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

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

UNA COMPETENCIA Y UNOS SERVICIOS PUBLICOS INSUFICIENTES (*)

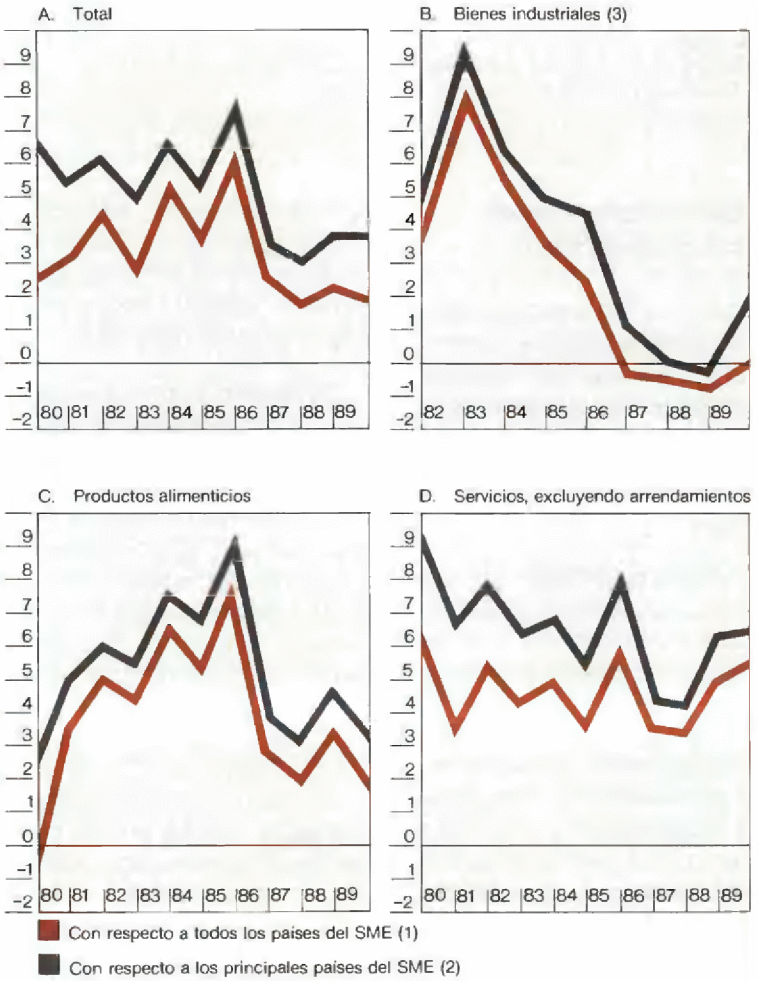
POLITICA DE COMPETENCIA

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

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

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

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



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

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

(3) Precio de producción.

Fuente: OCDE, Principales indicadores económicos.

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

Ante la necesidad de mejorar el funcionamiento del mercado interno y de adaptarse a las directivas de la Comunidad Europea, el gobierno ha establecido una nueva Ley de la Competencia, acordando amplios poderes a una jurisdicción independiente: el Tribunal de la Competencia. A esta jurisdicción pueden apelar tanto las autoridades centrales como los particulares, asociaciones y empresas. Además, haciendo uso de la normativa comunitaria, esta ley prohíbe aquellos acuerdos que perjudiquen la competencia, incluidos los abusos determinados por una posición dominante. Asimismo, prevé un control de las ayudas y de los mercados públicos, lo cual es absolutamente necesario para impedir que las administraciones regionales abusen de sus (cada vez más amplios) poderes discrecionales privilegiando a las empresas locales. En virtud de esta ley, el Tribunal de la Competencia puede imponer sanciones elevadas. Además de ello, el gobierno ha puesto en funcionamiento un conjunto de mecanismos para el examen de proyectos de fusión y de toma de participación.

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

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

NOTA

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

caso, de la procedencia de los datos utilizados.

1.1. El consumo de servicios por parte de las familias

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

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

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

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

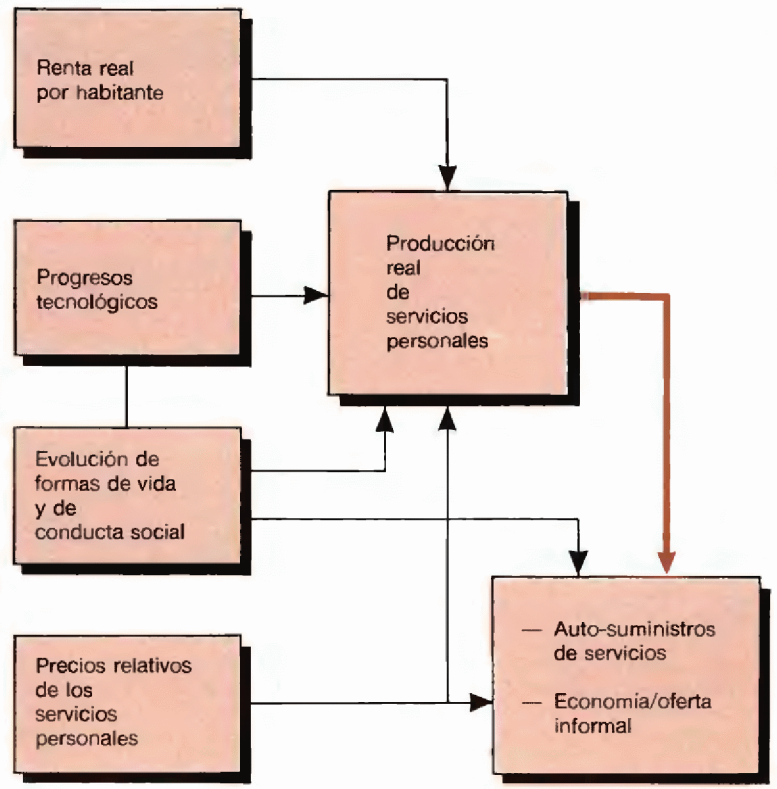
Las causas que permiten explicar la estabilidad o, mejor, el lento avance del gasto real total en servicios por parte de las familias son variadas. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la demanda de servicios es sensible, aparte de al nivel de renta, a las características de la población y sus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

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

Por último, no cabe duda de que el gasto, en servicios como en bienes, es sensible a la evolución de *los precios*. En este sentido, el incremento que los precios de los servicios han experimentado en la mayoría de los países más avanzados ha provocado un doble movimiento por parte de los consumidores. Por un lado, un proceso de *sustitución de servicios por bienes* (de la lavandería a la lavadora; del transporte colectivo al automóvil, aunque en ello influyen también otros factores), y por otro, la tendencia/necesidad hacia la *autoprestación de servicios* por los mismos particulares, dada su carestía o la limitada y decreciente oferta de algunos de ellos (reparaciones en el hogar y *bricolage*, en general; sistemas de educación y aprendizaje personal; y cobertura familiar del ocio, entre otras). Adicionalmente, hay que tener en cuenta que el elevado coste de los servicios hace aparecer también —cuando ello es posible— un segmento de *economía sumergida* a más bajo precio, cuyo gasto no se registra en las estadísticas de presupuestos familiares.

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

ESQUEMA 2
PRINCIPALES DETERMINANTES DE LA PRODUCCION REAL DE SERVICIOS PERSONALES



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

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

— el incremento del tiempo libre y de las vacaciones;

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

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

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

— diversos factores sociales/institucionales (nuevas formas de financiación para los gastos de salud, enseñanza, vacaciones);

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

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

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

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

CUADRO N.° 12

TASAS ANUALES MEDIAS DE VARIACION DEL GASTO DE LAS FAMILIAS EN SERVICIOS

(Porcentaje)

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

Fuente: Martín-Guzmán (1991).

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

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

1.2. La demanda de servicios por el sistema productivo

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

En realidad, lo que se está comprobando es que la industria y los servicios son cada vez más complementarios, lo cual está ligado, sobre todo, al nuevo tipo de productos que desde hace unos años se están desarrollando en el mundo y a los cambios organizativos de las empresas industriales (externalización de los servicios, incremento general de la subcontratación, localización desconcentrada de las fases de la producción, etc.). Sin embargo, tampoco es ajeno a ello el hecho de que bastantes servicios a las empresas han experimentado una creciente especialización y mejoras cualitativas muy importantes, lo cual facilita que los servicios sean cada vez más unos *input importantes* para la industria, tanto en la fase de aprovisionamiento como en la de producción, o en las de venta y post-venta.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3. La demanda exterior de servicios

El peso de los servicios en los ingresos de la balanza por cuenta corriente supera el 48 por 100 en Gran Bretaña, el 40 por 100 en Bélgica y Estados Unidos, y el 35 por 100 en Francia. Italia está, sin embargo, en una posición mucho más retrasada (23 por 100), y España, cuyos ingresos por servicios respecto a los por cuenta corriente alcanzaban el 39,9 por 100 en 1986, ha reducido este porcentaje al crecer mucho más deprisa los intercambios de bienes en los últimos años.

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

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

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

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

Lo que es innegable, en todo caso, es que esta demanda exterior de servicios ha operado como un factor muy importante en el desarrollo del sector de servicios español, e incluso en la rápida *terciarización* de nuestra economía en relación con otras. Es más, a pesar de la inflexión que se ha producido en el caso del turismo, cabe prever que así seguirá ocurriendo en los próximos años; con una diferencia importante: los pagos por servicios también se están incrementando de forma muy sustancial, y lo lógico es que esta tendencia continúe también en el futuro, lo que reducirá los saldos positivos de algunos renglones de la balanza de servicios (turismo, escalas de navíos, fletes) y seguramente aumentará los que son negativos (comisiones de exportaciones, patentes y asistencia técnica, reaseguros, etc.). La incidencia del Acta Unica en este terreno, en lo que supone de apertura y liberalización, es muy difícil de estimar en estos momentos, y tampoco será fácil «seguirla» al desaparecer algunos controles y registros que hasta ahora existían. Lo cual no significa que sus efectos no vayan a ser positivos, por los motivos que expondremos dentro del próximo apartado.

2. Evolución del entorno

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

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

Tres cambios parecen especialmente decisivos, aunque no son los únicos: la creciente internacionalización de los mercados y las relaciones económicas, los efectos de los cambios tecnológicos en los servicios y el avance hacia la Europa de 1993.

2.1. El proceso de internacionalización en los servicios

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

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

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

CUADRO N.° 13

ENTRADAS DE INVERSION DIRECTA EXTRANJERA EN LA CE

(Según origen y por sectores 1984-88)
(En billones —miles de millones— de ecus)

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

(a) Incluye construcción.
(b) Incluye partidas no asignadas.
Fuente: EUROSTAT. Tomado de Sapir (1991b).

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

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

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

- La conexión de algunas actividades con las grandes redes internacionales, que acelera la internacionalización/globalización del mercado y del producto (conexión del turismo con los transportes aéreos; de los servicios a las empresas de distintos países, y de ellas con la industria informática).

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

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

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

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

CUADRO N.° 14

FUSIONES Y ADQUISICIONES MAYORITARIAS EN LA CE

Por tipos de operaciones y por sectores 1984/85 - 1989/90

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

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

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

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

El cuadro n.° 13 muestra que los servicios representaron cerca de la mitad de las inversiones foráneas directas en la CE entre 1984 y 1988, tanto de las procedentes de fuera como de los países de la propia Comunidad. El cuadro n.° 14 ilustra, por su parte, el hecho de que el número de absorciones y adquisiciones también ha aumentado en los últimos años en el ámbito comunitario; en particular, como consecuencia del desarrollo del programa de 1992. Las operaciones de carácter nacional han crecido, pero, sobre todo, se han acelerado las de ámbito comunitario y las internacionales (resto del mundo). La cuantía de las operaciones también registra un fuerte ascenso (global y medio) durante el período indicado.

2.2. Los cambios tecnológicos

El desarrollo y aplicación de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones ha significado un revulsivo muy importante para un gran número de servicios, desde el comercio hasta los servicios financieros, pasando por la educación, la sanidad y algunas profesiones liberales. Y si consideramos el progreso técnico como un concepto más amplio (incluyendo, por tanto, otros avances técnicos y organizativos), la evolución de los servicios hacia un planteamiento cada vez más intensivo en capital, con ganancias de calidad y de productividad crecientes, parece que no puede negarse, aunque la evidencia empírica sea más difícil de probar por falta de registros estadísticos adecuados.

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

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

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

En este sentido, y al igual que en la industria, las inversiones en capital y tecnología no sólo están permitiendo mejorar apreciablemente la calidad y la rentabilidad de algunas ramas de servicios, sino que conducen —antes o después— a una reducción de la mano de obra necesaria. La sustitución de factor trabajo por capital se está dando ya en bastantes actividades terciarias, que muestran —como anteriormente hemos visto— un progreso muy débil del empleo, cuando no una reducción. Lo cual implica, por otra parte, un *proceso de «despersonalización»* del servicio que puede advertirse ya en actividades como la hostelería y restaurantes *(fast-food),* los transportes, las instituciones financieras, e incluso en algunos servicios colectivos (sanidad, educación) y personales, que cada vez tienden a serlo menos.

2.3. La eliminación de barreras y la Europa de 1993

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

• *Fragmentación a escala comunitaria,* derivada de las *restricciones al libre juego de la concurrencia impuestas por los países:* reservas nacionales para determinados servicios (telecomunicaciones, correos, información); regulaciones propias sobre tarifas y entrada de nuevos oferentes (en transporte y algunos servicios a empresas); obstáculos a la inversión directa extranjera, y diferencias normativas en sanidad, normalización, etcétera.

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

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

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

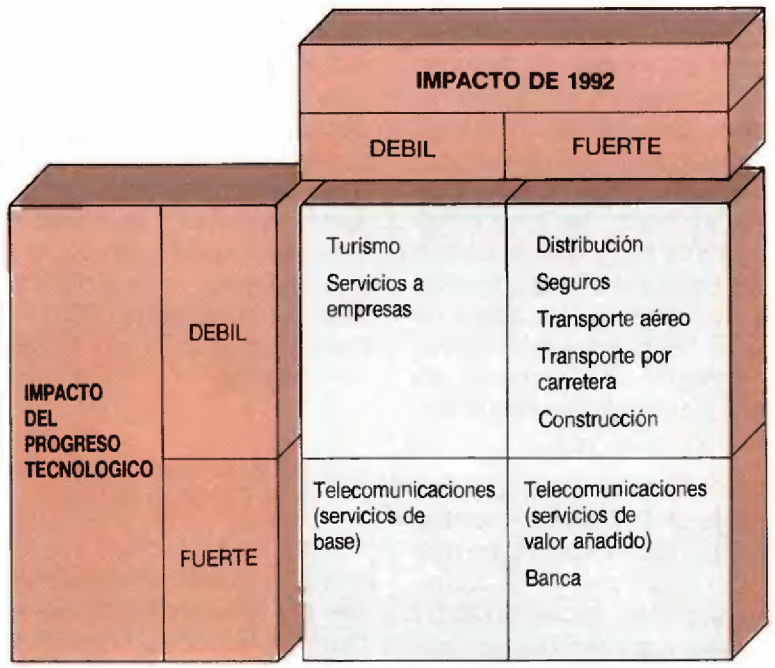
• *Rompiendo la barreras de acceso a los sectores reglamentados* (transportes, telecomunicaciones, servicios financieros, bastantes profesiones liberales), mediante la aprobación de *medidas sectoriales,* como la supresión del sistema de contingentes y cuotas en los transportes, la clarificación de las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

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

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

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

ESQUEMA 3
REESTRUCTURACION DE LOS SECTORES DE SERVICIOS



Fuente: D.G. II. Avance.

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

En el terreno de las *barreras legales* (las que derivan de la existencia de normas que suponen un obstáculo para el derecho a establecerse o a ejercer una profesión —notarios, agentes de seguridad, contratación de empleo temporal, etc.—), el avance hacia la unificación puede, indudablemente, lograrse a corto/medio plazo. De hecho, la Comisión está impulsando la aprobación de normas jurídicas generales que permitan superar dichas barreras. La directiva 89/48/CE (enero 1991) terminó, por ejemplo, con la exigencia del diploma nacional para ejercer un buen número de actividades, aunque estableció un sistema de equivalencias para garantizar la calidad. Otras directivas y reglamentos comunitarios sobre la banca y los transportes pueden situarse en esta misma dirección.

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

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

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

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

No hay que olvidar, por otra parte, que las consecuencias de dicha reestructuración pueden verse *potenciadas* por la evolución de la demanda. En los seguros, por ejemplo, la demanda está estabilizada en los países comunitarios más ricos, mientras que crece fuertemente en los menos desarrollados, destacando España, con un aumento del 12 por 100 de las primas entre 1989-1995. También en banca hay diferencias, y España figura entre los países con una previsible mayor expansión entre 1989-1995 (4,3 y 5,2 por 100, para la CE y España, respectivamente). La reestructuración del transporte por carretera y de la distribución comercial está siendo rápida, y proseguirá en los próximos años con unos planteamientos claramente transnacionales y con efectos distintos según la situación de partida de cada país.

VI. UNA POLITICA PARA LOS SERVICIOS

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

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

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

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

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

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

1. Una oportunidad de dinamización y modernización

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Opciones de política económica

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

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

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

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

En relación con la CE, este «escenario» llevaría a asumir y apoyar todas las decisiones comunitarias conducentes a la supresión de los obstáculos al mercado único, modulando solamente la toma de posición de España o la aplicación de alguna medida de este tipo en el (los) caso(s) en que los problemas inmediatos de adaptación de una medida precisen de un plazo mínimo. Además de ello, este «escenario» incorporaría otras actuaciones políticas propias relativas a los sectores privado y público de servicios, así como al mercado de trabajo, todas ellas orientadas por los principios del mercado y el logro de mejoras en la eficiencia. A ellas haré referencia más tarde.

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

El autor de este trabajo considera que el aquí denominado «escenario de progreso» proporciona la base de partida adecuada para la política de servicios que España necesita en estos momentos. La puesta en práctica de las acciones y normas comunitarias orientadas a la llamada *Europa del 93* (aunque el horizonte real se extiende más allá de esta fecha) constituye una singular *oportunidad* para dar una serie de pasos de *desregulación* que quizás hubiésemos tardado muchos años en adoptar. Además, ello implica también una apertura a la llegada de impulsos desde el exterior (inversión directa, establecimiento de acuerdos de cooperación, etc.) que pueden ser —están siendo ya— muy beneficiosos.

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

1) Servicios ofrecidos por el sector privado

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

2) Servicios ofrecidos por el sector público

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

Indudablemente, los principios

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

La experiencia muestra que las empresas y organismos públicos, al menos en España, no suponen una garantía en la provisión de los servicios públicos de los que se responsabilizan (conflictividad) y que una falta de rentabilidad crónica, con una estructura de costes mal conocida o inadecuada, son también posibles (Montoro, 1991; Segura, 1992) (17). La *privatización* de algunos servicios y empresas públicas, o por lo menos de una parte de ellos (determinados servicios del ferrocarril y del transporte por carretera; el transporte aéreo interior; los servicios telefónicos no básicos, entre otros), podría dar lugar, por una parte, a una gestión más eficaz y, por otra, a clarificar los costes y mejorar la eficiencia en aquellos servicios que es conveniente (quizás incluso obligado) mantener dentro del sector público en razón de su propia naturaleza o de necesidades muy concretas de cobertura social.

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

3) Política de formación y cualificación profesional

En las primeras etapas de la industrialización, la disponibilidad de abundante mano de obra otorgaba una singular ventaja comparativa a una ciudad, una región o un país. Más tarde, el diferencial de costes laborales se constituyó, junto con esa disponibilidad de mano de obra, en un factor esencial para la competitividad. Hoy, en una sociedad dominada por los servicios y la tecnología, la calidad (y, por tanto, formación) de la mano de obra es el factor competitivo más relevante. El diferencial de los costes salariales sigue siendo importante, pero las empresas nacionales quieren, y las extranjeras buscan, personal bien formado y bien preparado. La política de servicios se confunde, así, como señalábamos en el primer apartado de este artículo, con la política de empleo.

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

NOTAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(16) Hay ya bastantes documentos y estudios disponibles donde se entra con mayor detalle. Véase, a título indicativo: Comisión de las Comunidades Europeas, *La nueva economía europea de 1992*, Bruselas, 1990; y Comisión de la CE, *Un mercado común para los servicios*, Bruselas, 1988.

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

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ARGANDOÑA, A. (1990), «Regulación y desregulación de los servicios», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 42, págs. 218-237.

BACON, R., y ELTIS, V. A. (1976), *Britain's economic problem: too few producers*, Macmillan, Londres.

BAREA, J. (1992), «La producción de servicios de no-mercado por las AA.PP.: introducción de la eficiencia», *Economistas: 1991, Un Balance*, vol. extraordinario, en curso de publicación.

BARÓ, E. (1990), «Cambios en la interdependencia entre sectores industriales y terciarios», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 42, páginas 193-202.

—; SOY, A., y otros (1991), *Els serveis a les empreses a la Regió Metropolitana de Barcelona*, Public. del Ayuntamiento de Barcelona, Diputación y Area Metropolitana de Barcelona.

BAUMOL, W. J. (1967), «Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis», *American Economic Review*, 37, junio.

— (1984), «On interindustry differences in absolute productivity», *Journal of Political Economy*, vol. 92, n.º 6, págs. 1017-1034.

BELL, D. (1973), *The coming of post-industrial society*, Heinemann, Londres.

BLUESTONE, B., y HARRISON, B. (1982), *The deindustrialization of America*, Basic Books, Nueva York.

CLARK, C. (1940), *The conditions of economic progress*, Macmillan, Londres (versión revisada en 1957).

CUADRADO, J. R. (1988), «El sector servicios: evolución, características y perspectivas de futuro», en J. L. GARCÍA DELGADO (coord.), *España, Economía*, Espasa-Calpe, Madrid.

— (1990), «La expansión de los servicios en el contexto del cambio estructural de la economía española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 42, págs. 98-122.

— , y DEL RÍO, C. (1989), «Structural change and evolution of the service sector in the OECD», *Service Industries Journal*, vol. 9, número 3, julio, págs. 439-468.

— (1990a), «Los economistas y los servicios», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 42, páginas 2-19.

— (1990b), «La demanda de servicios por las empresas en España», en J. VELARDE y otros (comp.), *La industria española*, Economistas, Madrid, cap. 10.

CUADRADO, J. R., y GONZÁLEZ, M. (1987), *El sector servicios en España*, Ed. Orbis, Barcelona.

— (1988), «Incidencia de la nueva tecnología en la organización y localización de servicios a empresas», *Revista de Estudios Regionales*, número 2, págs. 29-68.

CUADRADO, J. R., y RAYMOND, J. L. (1991), «Consideraciones en torno al crecimiento de los servicios», *Economistas*, n.º 47, páginas 298-302.

DE BANDT, J., director (1991), *Les services. Productivité et prix*, Economica, París.

DEL RÍO, C. (1987), «Cambio estructural y evolución del sector servicios en el área de la OCDE: una referencia al caso español», en J. VELARDE y otros, *El sector terciario de la economía española*, Ed. Economistas-Libros, Madrid.

— (1991), *La expansión de los servicios: un análisis teórico y aplicado*, Alcalá de Henares, texto no editado.

ECALLE, F. (1986), *La revolution tertiaire aux Etats-Unis*, la Documentation Française, París.

— (1987), «Croissance de l'emploi dans les services: l'exemple américain», *Futuribles*, mayo, páginas 49-69.

ELFRING, T. (1988), *Service sector employment in advanced economies. A comparative analysis of its implications for economic growth*, Gower, Aldershot.

— (1990), «An international comparison of service sector employment», *Comisión Económica para Europa*, ONU, «Seminar on Personal and Collective Services», La Haya (policopiado).

FERNÁNDEZ, F.; GARRIDO, L., y TOHARIA, L. (1991), «Empleo y paro en España, 1976-1990», en F. MIGUÉLEZ y C. PRIETO (comps.), *Las relaciones laborales en España*, Siglo XXI, Madrid.

FISCHER, A. G. (1939), «Primary, secondary, tertiary production», *Economic Record*, 15, junio, págs. 24-38.

FOURASTIÉ, J. (1949), *Le grand espoir du XXe siècle*, PUF, París.

FUCHS, V. R. (1968), *The service economy*, National Bureau of Economic Research, Nueva York.

FUENTES QUINTANA, E. (1987), *Hacienda Pública. Introducción y Presupuesto*, R. García Blanco, Madrid.

GADREY, J. (1986), «Societé de services oú de self-service? Examen du cas français», *WP*, número 14, J. Hopkins European Center for Reg. Planning and Research., Lille.

GERSHUNY, J., y MILES, I. (1983), *The transformation of employment in industrial societies*, F. Pinter, Londres.

GIBERT, (1987), *Analyse comparée de l'évolution des services dans les grandes nations occidentales*, La Documentation Française, París.

HILL, T. P. (1977), «On goods and services», *Review of Income and Wealth*, diciembre.

ILLERIS, S. (1989), *Services and regions in Europe. A report from the Fast Programme*, Avebury, Aldershot.

KAY, J., y VICKERS, J. (1988), «Regulatory reform in Britain», *Economic Policy*, 3, págs. 286-351.

LAURENCIN, J. P. (1991), «Les services en France à l'horizon 1993». Comunicación presentada a la I Conferencia de RESER, Lyon, septiembre (policopiada).

MARTÍN-GUZMÁN, P. (1991), «Consumo en servicios de las familias: un indicador de cambio social», *Economistas*, n.º 47, págs. 304-309.

—, y MARTÍN-PLIEGO, J. (1990), «El consumo en servicios de las familias españolas», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 42, págs. 174-192.

— y otros (1990), *El consumo en servicios de las familias españolas*, Fundación FIES (policopiado), Madrid.

MONTORO, C. (1991), «La privatización del sector público en España», en Círculo de Empresarios, *Libro Marrón*, n.º 8; *La política Económica española en la U. E. y M. europea*, páginas 299-322.

NAISBITT, J. (1982), *Megatrends*, Warner Books, Nueva York.

NOYELLE, T. J. (1983), «The rise of advanced services», *A.P.A. Journal*, julio.

OCDE (1991), *Perspectives de l'emploi*, París.

PAVIT, K. (1980), *Technical innovation and British economic performance*, Macmillan, Londres.

PELTZMAN, S. (1976), «Toward a more general theory of regulation», *Journal of Law and Economics*, vol. 19, págs. 211-240.

PETIT, P. (1983), *Slow growth and the service economy*, F. Pinter Ltd., Londres (edición española del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987, con el título: *El crecimiento lento y la economía de servicios*).

PORTER, M. E. (1990), *The competitive advantage of nations*, Macmillan, Londres.

RAYMOND, J. L. (1989), «Productividad de los factores y expansión del sector público en España», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 41, págs. 159-171.

— (1992), «La estructura productiva de la economía española y su evolución», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 50.

ROSTOW, W. W. (1953), *The process of economic growth*, Oxford University Press, Oxford.

SAMPSON, G., y SNAPE, R. (1985), «Identifying the issues in trade in services», *The World Economy*, 8, págs. 171-182.

SAPIR, A. (1991a), «The structure of services in Europe: A conceptual framework», *CEPR Discussion Paper*, 498, Londres.

— (1991b), «From fragmentation to restructuring of service markets in the EC». Comunicación a la «International Conference on Industrial Policy», Madrid, diciembre.

SEGAL-HORN, C. (1989), «The globalisation of service firms», en P. Jones (ed.), *Management in service industries*, Pitman, Londres.

SEGURA, J. (1992), *La industria española y la competitividad*, Espasa-Calpe y Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.

SPULBER, D. F. (1989), *Regulation and markets*, MT, Londres.

STANBACK, T. M. (1979), *Understanding the service economy*, J. Hopkins University Press, Baltimore.

STANBACK, T. M. jr., y NOYELLE, T. (1990), «Productivity change and employment growth in the services»; policop., Columbia University. Texto presentado en el *Seminar on personal and collective services*, Comisión Económica para Europa, ONU, La Haya.

STIGLER, G. J. (1971), «The theory of economic regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, págs. 3-21.

URQUHART, M. (1981), «Are services recession-proof?», *Monthly Labor Review*, I.6, octubre.

VALLE, V. (1987), «Deuda pública y déficit público», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 33, páginas 172-186.

— (1989), «La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 41, páginas 146-158.

WEISS, L. W., y KLASS, M. W., compil. (1986), *Regulatory Reform*, Little, Brown and Co., Boston.

EL EMPLEO EN LOS SERVICIOS: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

Miguel GONZALEZ MORENO

LA década de los ochenta se ha perfilado como un claro ejemplo de un ciclo completo de actividad económica: comenzó con una profunda crisis económica, para iniciar posteriormente una prolongada e intensa recuperación y concluir con una fase recesiva, en la que nos hallamos actualmente. En lo referente al mercado de trabajo, esta etapa ha sido testigo de importantes *cambios estructurales* que, sin duda, dejarán sentir sus efectos en el futuro más inmediato: aumento de las modalidades atípicas de empleo, cambios en las situaciones profesionales, primeros indicios de importantes modificaciones en la oferta de trabajo —moderación de los crecimientos de la población activa y de las tasas de actividad femeninas y juveniles— y progresiva *terciarización* del empleo. Estas transformaciones han ido acompañadas por un conjunto de notas, unas de carácter positivo —el incremento del empleo y de la productividad, la moderación salarial, la disminución de los costes laborales unitarios, etc.—, y otras de tipo negativo —la persistencia del desempleo de larga duración, la escasa atención a la inversiones en capital humano, la extensión de la precariedad y de la flexibilidad del empleo, etcétera.

Estas consideraciones de tipo general son trasladables, en su mayoría, al mercado de trabajo del sector servicios español, que ha sido el gran protagonista en el decenio de los ochenta, puesto que se ha configurado como la principal fuente, y en determinadas coyunturas económicas la única, de creación de empleo en la economía española, tanto en la fase recesiva como, especialmente, en la expansiva. No obstante, en los actuales momentos de clara desaceleración económica y, por consiguiente, de retroceso del empleo, surgen algunos interrogantes básicos sobre el papel de los servicios en la década de los noventa: ¿Seguirán siendo éstos el motor fundamental de generación de empleo de la economía española? ¿Qué actividades terciarias serán las más dinámicas y cuáles las que posiblemente registren retrocesos?

El análisis de los *factores determinantes del empleo* en los servicios durante la presente década ha de conjugar dos variables: el legado de los ochenta y las previsiones para los noventa.

EL LEGADO DE LOS OCHENTA

Durante el pasado decenio, el sector servicios español, siguiendo la trayectoria observada en el resto de países de la CE, ha incrementado considerablemente su peso dentro de la estructura sectorial del empleo, pasando del 45,13 por 100 en 1980 al 55,07 por 100 en 1990; es decir, una ganancia de casi 10 puntos porcentuales, lo que supone un crecimiento del volumen de empleo terciario cercano a los dos millones de personas.

Pero detrás de estas cifras globales se esconden los comportamientos, muy distintos, de las diversas ramas de servicios, que nos van a revelar cuáles han sido y cuáles podrán ser las actividades terciarias más expansivas y las que se encuentran en retroceso; y dentro de cada una, es muy interesante comprobar la trayectoria del empleo atendiendo a las situaciones profesionales: asalariados (en los sectores público y privado) y no asalariados.

En el cuadro n.° 1 se recoge la evolución seguida por cada rama terciaria y la aportación —positiva o negativa— de cada una a la variación total del empleo en los servicios, desagregando dicha contribución por las diferentes situaciones profesionales. Del análisis de los datos estadísticos, se derivan las siguientes ideas:

- *Primera.* Las ramas de administraciones públicas y servicios a empresas han sido las más dinámicas durante la década de los ochenta, de forma tal que ambas representan el 26,57 por 100 del incremento total del empleo terciario entre 1980 y 1990. En el primer caso, el avance del empleo se debe al notable incremento de la demanda de servicios no destinados a la venta —sanidad, servicios sociales, etc.— suministrados por el Estado en base a decisiones políticas y que dependen, entre otros factores, del signo de la política presupuestaria. En el segundo caso, la razón explicativa radica en el espectacular avance de los servicios a la producción, entre los que habría que destacar aquellos servicios integrados dentro del proceso industrial —diseño, *marketing,* asesoría, etc.—; ello ha tenido como resultado una creciente *terciarización de la industria* y un fuerte desarrollo de las empresas de servicios —*industrialización de los servicios*—; en consecuencia, la creciente integración de las actividades industriales y terciarias hace que no tenga mucho sentido hablar de una economía de servicios o de una economía industrial.

- *Segunda.* Se aprecia un grupo de actividades cuya aportación al empleo ha sido negativa —transporte ferroviario, transporte marítimo y representaciones diplomáticas— o prácticamente nula —recuperación de productos, intermediarios del comercio, transporte aéreo, seguros, servicios personales y servicio doméstico—; lo que pone de manifiesto el intenso proceso de ajuste por el que han atravesado algunos servicios durante los años ochenta, y que continuará en los noventa.

- *Tercera.* Atendiendo a la situación profesional, se aprecia el gran protagonismo del sector público en la creación de empleo, dado que ha supuesto el 32,76 por 100 del incremento total registrado en los servicios, en tanto que dicha proporción ha sido del 49,87 por 100 para el empleo asalariado y del 17,37 por 100 para el no

CUADRO N.º 1

EVOLUCION DEL EMPLEO POR RAMAS DE SERVICIOS 1980-1990: VARIACIONES ABSOLUTAS Y CONTRIBUCIONES RELATIVAS
(En miles de personas y porcentajes)

	Variación absoluta	Contribución a la variación	SITUACION PROFESIONAL			
			Asalariados			No asalariados
			Total	Sector privado	Sector público	
Comercio al por mayor	144,60	7,55	5,03	5,03	0,00	2,52
Recuperación de productos	5,80	0,30	0,18	0,18	0,01	0,12
Intermediarios del comercio	15,10	0,79	0,49	0,48	0,01	0,30
Comercio al por menor	228,70	11,94	10,27	10,26	0,02	1,67
Restaurantes y cafés	186,80	9,75	5,64	5,64	0,00	4,11
Hosteleria	28,40	1,48	1,70	1,56	0,14	0,21
Reparaciones	24,90	1,30	0,10	0,08	0,03	1,20
Transporte ferroviario	− 32,80	− 1,71	− 1,69	− 0,18	− 1,51	− 0,02
Otros transportes terrestres	50,60	2,64	1,17	1,70	− 0,53	1,47
Transporte marítimo	− 17,40	− 0,91	− 0,85	− 0,85	− 0,01	− 0,06
Transporte aéreo	9,80	0,51	0,54	0,25	0,30	− 0,03
Actividades anexas al transporte	0,90	0,05	0,03	0,04	− 0,01	0,02
Comunicaciones	60,00	3,13	3,16	0,52	2,65	0,03
Instituciones financieras	32,40	1,69	1,67	1,57	0,10	0,02
Seguros	12,60	0,66	0,50	0,50	0,00	0,16
Aux. finan. y seg. act. inmbl.	18,10	0,94	0,67	0,67	0,00	0,27
Servicios prestados a empresas	234,90	12,26	9,43	9,38	0,06	2,83
Alquiler de bienes muebles	14,30	0,75	0,48	0,49	− 0,01	0,27
Alquiler de bienes inmuebles	− 0,20	− 0,01	− 0,01	0,00	− 0,01	0,01
AA.PP., defensa y seguridad social	274,20	14,31	14,29	0,44	13,85	0,02
Servicios de saneamiento y similares	98,00	5,12	4,88	4,33	0,55	0,24
Educación e investigación	209,40	10,93	10,43	1,41	9,02	0,50
Sanidad y servicios veterinarios	150,40	7,85	7,14	1,01	6,13	0,71
Asistencia social y O.S.P. Comunidad	60,70	3,17	2,87	2,61	0,26	0,30
Servicios recreativos y culturales	77,80	4,06	3,46	1,82	1,63	0,61
Servicios personales	11,80	0,62	0,71	0,65	0,06	− 0,09
Servicios domésticos	19,00	0,99	0,37	0,31	0,05	0,63
Rep. diplomáticas y oficinas internacionales	− 3,10	− 0,16			− 0,05	− 0,13
TOTAL	1.915,70	100,00	82,67	49,87	32,76	17,37

Fuente: EPA, y elaboración propia.

asalariado. Estos datos muestran dos características relevantes del empleo terciario español: por un lado, la notable y decisiva presencia del sector público, lo que confiere al empleo en los servicios un alto grado de impermeabilidad a las variaciones coyunturales, pues una buena parte de la ocupación escapa a los criterios del mercado, y por otro lado, la importancia del empleo no asalariado, que contribuye a que el sector servicios se constituya en una *actividad refugio* en momentos de aguda crisis económica.

Sin embargo, estos datos no ponen de relieve qué ramas han sido las más expansivas y cuáles las que se encuentran en declive. A tal fin, es preciso relativizar la trayectoria seguida por cada actividad terciaria y enmarcarla dentro de lo ocurrido en el resto de países de la CE para, de esa forma, analizar posibles similitudes y diferencias.

Teniendo en cuenta el aumento o disminución, entre 1980 y 1990, de la proporción que representa cada rama con respecto al empleo total —variaciones de la estructura del empleo—, podemos establecer un cuadro de actividades terciarias en expansión o en declive. En este sentido, nos hemos visto obligados a utilizar datos referidos solamente al empleo asalariado, puesto que a escala de la CE —en concreto, para siete países comunitarios— el único estudio disponible y desagregado se concreta en esa situación profesional (OCDE, 1989). Partiendo de esa restricción, en el esquema 1 se han sistematizado los resultados obtenidos. Claramente se observan algunas similitudes (las más) y diferencias (las menos) entre las actividades terciarias españolas y comunitarias en expansión, en declive, o bien que han permanecido invariables.

En cuanto a las *similitudes,* podemos ver cómo, durante los años ochenta, tanto en España como en la CE el dinamismo en el empleo terciario se ha debido a los servicios no destinados a la venta (Administración pública, defensa y seguridad social; saneamiento; educación e investigación; sanidad; asistencia social, y servicios recreativos y culturales), a los servicios prestados a las

ESQUEMA 1
ACTIVIDADES DE SERVICIOS EN EXPANSION Y EN DECLIVE: EMPLEO ASALARIADO

	ESPAÑA			CEE		
	E	I	D	E	I	D
Comercio al por mayor	■					■
Recuperación de productos		■			■	
Intermediarios del comercio		■				■
Comercio al por menor	■					■
Restaurantes, cafés y hostelería	■			■		
Reparaciones			■			■
Transporte ferroviario			■			■
Otros transportes terrestres		■			■	
Transporte marítimo			■			■
Transporte aéreo		■			■	
Actividades anexas al transporte			■			■
Comunicaciones	■			■		
Instituciones financieras		■		■		
Seguros		■			■	
Auxiliares financieros, seguros, inmobiliarias		■			■	
Servicios a empresas	■			■		
Alquiler bienes muebles		■			■	
Alquiler bienes inmuebles		■			■	
Administraciones públicas, Defensa y Seguridad Social	■			■		
Saneamiento y similares	■			■		
Educación e investigación	■			■		
Sanidad y servicios veterinarios	■			■		
Asistencia social	■			■		
Servicios recreativos y culturales	■			■		
Servicios personales		■			■	
Servicio doméstico			■		■	
Representaciones diplomáticas		■			■	

Nota: (E) rama de expansión; (I) rama sin alteraciones, y (D) rama en declive.

empresas y a las comunicaciones. Igualmente, se observa que existe una serie de actividades que en los dos ámbitos se encuentran en declive (reparaciones; transporte marítimo; transporte ferroviario, y actividades anexas al transporte) o en estancamiento (recuperación de productos; transporte aéreo; servicios personales, etcétera).

Por lo que respecta a las *diferencias,* éstas se concentran fundamentalmente en las ramas de la distribución comercial, que, durante los años ochenta, se han expandido con moderación en nuestro país, mientras que en la CE han retrocedido. Este hecho revela las disparidades existentes entre la estructura comercial española y la comunitaria, y cómo es probable que, en un próximo futuro, la necesaria adecuación de nuestra estructura comercial a la de la CE atenúe la creación de empleo en estas actividades.

PERSPECTIVAS PARA LOS NOVENTA

Examinada brevemente la herencia de los ochenta, cabe interrogarse por las perspectivas para la presente década. A nuestro juicio, tres factores de muy diversa índole pueden determinar la evolución del empleo en los servicios: *a)* el legado de los ochenta; *b)* la incidencia de las nuevas tecnologías, y *c)* la constitución de un mercado común de servicios dentro de la unión económica y monetaria.

a) La cuestión central es si las actividades terciarias más dinámicas durante los años ochenta lo seguirán siendo en los noventa. Ciertamente, las ramas generadoras de empleo no serán muy diferentes, pero es posible que no lo hagan con la misma intensidad. Al respecto, cabe hacer algunas puntualizaciones. *Primera,* no es previsible que los servicios públicos crezcan en la misma proporción, pues la política macroeconómica de convergencia, en especial la política presupuestaria, no propiciará un incremento notable del empleo público; y desde un punto de vista más general, las perspectivas de crecimiento del empleo en los servicios públicos dependerán de las respuestas políticas que se den a los debates sobre el Estado del bienestar, y del tamaño y papel del sector público en una economía como la española. Y *segunda,* el fenómeno de la *industrialización de los servicios* ha supuesto que determinadas ramas de éstos —los servicios a empresas, fundamentalmente— sean altamente dependientes de la actividad en el sector industrial; por consiguiente, la trayectoria futura dependerá del pulso económico que se registre en el sector secundario, que, según las previsiones realizadas por diferentes organismos, no será tan acelerado como el experimentado en la pasada década. Estas previsiones, un tanto sombrías, parecen confirmarse en los inicios de los noventa, como se ha reflejado recientemente en OCDE (1991), donde se comprueba cómo el empleo en las dos actividades citadas comienza a desacelerarse en varios países de la OCDE.

b) Según determinados estudios —Barras (1986) y OCDE (1988)—, el que en los años noventa se produzca o no una expansión ocasionada por los servicios y basada en la aplicación de las nuevas tecnologías de la información (NTI) dependerá de que el sector sea capaz de generar *nuevos productos de servicios,* y de que se lleven a cabo inversiones en infraestructuras de telecomunicaciones. En concreto, las perspectivas de creación de empleo en los servicios, con motivo de la aplicación de las NTI, son inciertas y dependen de las fases por las que atraviesan dichas tecnologías en su relación con los servicios. En la primera fase, las aplicaciones de las NTI van dirigidas a aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios existentes; por lo cual, es de suponer que en esta primera etapa se produzca una destrucción de empleo, pues estas aplicaciones son innovaciones de proceso que ahorran trabajo y costes, e intensifican el uso del factor capital. La segunda etapa se caracteriza también por innovaciones de proceso, tendentes a mejorar la calidad de los servicios, y la incidencia neta sobre el empleo es, en general, neutral. Y la tercera fase lleva a innovaciones de productos que originan nuevos servicios, lo que tendrá un efecto positivo sobre el empleo. Por razones obvias, las consecuencias futuras que las NTI pueden tener para el empleo en los servicios son, en el momento presente, muy difíciles de calibrar con exactitud, y el efecto neto es incierto; los resultados diferirán de unos servicios a otros atendiendo a variables como los costes, la estructura ocupacional, la intensidad del capital, las formas de prestación del servicio, etcétera.

c) Dentro del proceso general de la unión económica y monetaria europea, constituirá un gran reto la consecución de un *mercado común de servicios,* porque, de cara a la realización del mercado único, los servicios en general, y los ligados a la producción en particular, desempeñarán un papel clave por varios motivos:

1) Por la importancia absoluta y relativa que los servicios han alcanzado en las economías europeas.

2) Porque es un sector cuya dinámica no depende sólo del resto de sectores, sino que posee una trayectoria propia.

3) Porque es un sector que tiene un alto valor estratégico, puesto que reúne en su seno ramas tan básicas para la actividad económica como el transporte, el comercio, la banca, las telecomunicaciones, los servicios a las empresas, etcétera.

4) Porque en la economía moderna han alcanzado un gran peso los factores inmateriales; es decir, la política de desarrollo económico, hoy en día, no es sólo básicamente industrial, sino que se ha hecho evidente la gran importancia de los servicios para el desarrollo de un país o de una región.

Todas estas cuestiones han llevado a la Comisión de la CE a plantearse tres objetivos:

- Liberalizar el mercado europeo de servicios.

• Potenciar el desarrollo del sector servicios, dado que es la actividad económica más importante de los países comunitarios, y que posee una dinámica propia en cuanto a la generación de empleo y de valor añadido.

• Asegurar el acceso de las empresas a servicios más baratos y eficientes, teniendo en cuenta la cada vez mayor interrelación entre la industria y los servicios, hasta el punto de que el coste de éstos últimos se ha convertido en un factor clave de la competitividad de las empresas europeas.

A tal fin, se ha diseñado una amplia gama de acciones, en un doble frente, que tendrá consecuencias para el empleo:

A) *Las dirigidas a los servicios tradicionales.* Se pretende la apertura de los mercados de un conjunto de servicios tradicionales, con un gran peso y un gran valor estratégico para el resto de sectores de actividad, como son los servicios financieros (banca, seguros y movimientos de capital) y el transporte.

B) *Las dirigidas a los servicios más avanzados desde el punto de vista tecnológico.* Se parte de la idea de que los servicios avanzados (servicios audiovisuales, de información, informáticos, etc.) precisan, ineludiblemente, un mercado amplio y libre de obstáculos que garantice su desarrollo y expansión.

En resumen, el mercado único de servicios se caracterizará por la movilidad de los capitales y de la información, y por la libertad de establecimiento de las empresas de servicios; con lo cual se configurará un sector servicios europeo más competitivo y eficiente, lo que afectará positivamente a la creación de empleo no sólo en los servicios, sino, dado el carácter estratégico de determinadas ramas terciarias, también en el resto de actividades económicas.

Como puede comprobarse, existen argumentos contradictorios en torno al comportamiento que durante los años noventa tendrá el empleo en los servicios. De una parte, las tendencias reinantes en la década pasada no parecen dominar en los noventa, pues los servicios otrora más dinámicos registran un cierto debilitamiento. De otra parte, dos factores de tipo estructural y de efectos indefinidos —la aplicación de las NTI y el mercado único de servicios — se vislumbran como muy influyentes en la evolución futura del empleo terciario, tanto en España como en la Comunidad Europea.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BARRAS, R. (1986), «Towards a theory of innovation in services», *Researchs Policy*, agosto, págs. 161-173.

OCDE (1988), *Perspectivas del empleo 1988*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

— (1989), *Perspectivas del empleo 1989*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

— (1991), *Perspectivas del empleo 1991*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

RELACIONES INDUSTRIA/ SERVICIOS: EL CASO ESPAÑOL

Clemente del RIO

I. LAS RELACIONES INDUSTRIA-SERVICIOS COMO RESULTADO DEL CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA INDUSTRIA EN LAS ECONOMIAS AVANZADAS

EN el análisis moderno de las relaciones entre los sectores industrial y de servicios, es posible distinguir dos fases claramente diferenciadas: la primera abarca los años sesenta y gran parte de los setenta, y en ella se consideran los macrosectores industria y servicios de forma independiente, con especial incidencia en el estudio de su evolución en el contexto general del cambio estructural experimentado por las economías; la segunda, iniciada a finales de los años setenta y consolidada en la década de los ochenta, presenta un enfoque más microeconómico, al centrar la atención en el cambio estructural de la industria y en sus relaciones con los servicios, descendiendo, en ambos casos, a la consideración de las distintas ramas de actividad que integran dichos sectores de la economía.

Este cambio de enfoque obedece al giro que experimentan las empresas como consecuencia de la creciente innovación tecnológica, que se manifiesta en distintos aspectos, tales como los relativos a la gestión interna y externa, y a los propios procesos productivos. Se afianza de este modo un proceso de externalización de los servicios por las empresas que va a dar pie a un incremento de las relaciones entre la industria y los servicios, especialmente en las economías más avanzadas.

Esta nueva realidad constituyó el punto de partida para la formulación de nuevas aportaciones teóricas basadas en un enfoque desagregado de los sectores, en el que se consideraban de forma conjunta los procesos de *terciarización* y desindustrialización, que se producían de manera simultánea —y, en gran medida, complementaria— en el seno de las economías situadas en un mayor nivel de desarrollo económico y que presentaban dosis crecientes de innovación tecnológica.

En esta línea de investigación, se inscriben una serie de trabajos teóricos que presentan como nota común una distinción clara entre la producción y el consumo de servicios; entre ellos, ofrecen un especial interés los realizados por Stanback (1), y Ginzberg y Vojta (2). En todos estos trabajos, los «servicios a la producción» se definen como servicios destinados básicamente a la demanda intermedia, frente a los tradicionales «servicios al consumo», destinados prioritariamente a la demanda final. Esta distinción se fundamenta en la propia realidad de las economías que se someten a estudio, caracterizadas por la presencia notable y creciente de los servicios a la producción o a las empresas.

Las conclusiones básicas a las que llegan dichos trabajos pueden sintetizarse en dos puntos:

- El crecimiento del empleo en los servicios es debido, en gran medida, a un aumento de la integración de los servicios en el sistema productivo.
- Esta mayor integración entre los dos sectores debe ser atribuida, de forma específica, al crecimiento de los servicios destinados a la industria, o, mejor aún, a la producción de bienes.

Los trabajos de carácter teórico dieron pronto paso a los estudios empíricos, que tomaron como base de partida las hipótesis formuladas en aquéllos y la propia realidad económica objeto de estudio; y aunque el primer precedente de análisis aplicado de las relaciones entre la industria y los servicios lo constituye un trabajo de Carter (3) relativo a la economía de Estados Unidos y publicado en el año 1970, los estudios más representativos de este nuevo enfoque corresponden a un grupo de economistas italianos (4), quienes, a partir de la moderna metodología, basada en la tabla *input-output*, cuantifican la importancia de aquellas relaciones en el caso concreto de la economía italiana. Todos estos autores coinciden en afirmar que en dicha economía se ha producido un aumento progresivo de este tipo de relaciones. Las razones que aducen para explicar este fenómeno son diversas, siendo las más relevantes las siguientes:

- En primer lugar, la presencia de los avances tecnológicos, que facilitan, de forma notable, la relación bien/servicio, especialmente en áreas concretas como las relativas a la información y las comunicaciones.
- En segundo lugar, el proceso de externalización de determinadas funciones de servicios, que se desarrolla de manera creciente en las empresas —sobre todo en las manufactureras— a fin de reducir costes laborales e incrementar la competitividad, como forma de respuesta tanto a la crisis económica como a la moderna configuración de la economía en general.

Se sientan, de este modo, las bases para la verdadera consolidación de una corriente del pensamiento económico que tiene muy en cuenta la cada vez más estrecha relación entre la industria y los servicios, y que persiste bajo la denominación de corriente «neoindustrial», frente a la «postindustrial» defendida, hasta entonces, por una serie de autores entre los que ocupa una posición de primer orden Daniel Bell, autor del famoso libro titulado *El advenimiento de la sociedad postindustrial* (5).

Algunos trabajos teóricos de más reciente aparición (6) —basados, sobre todo, en la realidad actual de la economía de Estados Unidos— se inscriben completamente en esta nueva corriente, al señalar que, por mucho que

avancen los servicios, es la industria la que presenta una mayor importancia para la evolución de las economías en general, e incluso para los servicios en particular.

II. LAS RELACIONES ENTRE LA INDUSTRIA Y LOS SERVICIOS EN ESPAÑA: LA EVIDENCIA EMPIRICA

Los trabajos que han abordado el análisis detallado de las relaciones entre la industria y los servicios a partir de un enfoque desagregado lo han hecho sirviéndose de la moderna metodología basada en la información que contiene la tabla *input-output* (7), y en las grandes posibilidades que este instrumento ofrece al análisis aplicado.

Esta metodología parte de la hipótesis según la cual el crecimiento de las actividades de servicios es atribuido a la dinámica relativa a los procesos de crecimiento y reestructuración de los sectores industriales. Por esta razón, se ha sustituido la atención al análisis de las condiciones de producción internas en el sector de los servicios por el estudio de la estructura y la naturaleza de las relaciones entre las ramas de servicios y otros sectores productivos. De este modo, el análisis de los procesos de *terciarización* en el sistema productivo se ha reconducido al análisis de los fenómenos de la *integración* de los sectores de servicios en la estructura industrial, así como al estudio de su desarrollo dinámico.

Pero el origen del crecimiento de las relaciones industria/servicios no está determinado de forma unívoca. Si la mayor especialización productiva, asociada al desarrollo del sistema económico, conduce a una mayor integración entre sectores, y por consiguiente influye en las relaciones entre los sectores industrial y de servicios, los procesos de reestructuración industrial pueden, a su vez, conducir, directa o indirectamente, a una externalización de funciones de servicios previamente internalizadas. Razón por la cual se hace necesario abordar el análisis no sólo de la estructura y la evolución de las relaciones entre la industria y los servicios, sino también del contexto en el que tienen lugar dichas relaciones.

Este tipo de análisis debe centrarse en la descomposición de los efectos de *terciarización* e *integración* que se producen, directa o indirectamente, a fin de poder individualizar las tendencias de fondo y, por consiguiente, los sectores que se sitúan en el origen de esta dinámica.

CUADRO N.º 1

***TERCIARIZACION* TOTAL DEL SECTOR INDUSTRIAL**
(En porcentaje)

Sectores	*1980 [1]*	*1985 [2]*	*Tasa de variación 1985-1980 [3]*
Otros productos manufacturados	13,2	17,3	+ 31,5
Construcción	16,8	21,3	+ 26,7
Petróleo y gas	5,0	6,0	+ 21,3
Carbones	11,1	13,1	+ 18,2
Madera	17,0	19,8	+ 16,5
Siderurgia	21,5	25,0	+ 16,5
Otros minerales	17,4	20,3	+ 16,4
Máquinas oficina	10,8	14,4	+ 14,3
Materiales eléctricos	15,1	16,4	+ 8,4
Cerámica	15,1	16,3	+ 8,0
Vehículos y motores	16,9	18,1	+ 6,9
Productos químicos	16,6	17,3	+ 4,3
Productos metálicos	19,0	19,5	+ 2,8
Máquinas agrícolas	16,3	16,5	+ 0,8
Vidrio	15,0	14,9	− 0,2
Bebidas	18,0	17,8	− 1,1
Papel e impresión	21,0	20,7	− 1,3
Textiles	16,8	16,2	− 3,9
Cuero y calzado	18,8	18,0	− 4,0
Caucho y plástico	22,0	20,9	− 5,0
Tabaco	8,1	7,6	− 5,2
Lácteos	16,0	14,5	− 8,2
Coquefacción	18,4	16,3	− 11,4
Otros alimentos	18,0	14,8	− 17,5
Carnes y conservas	22,6	16,8	− 25,6
Otro material de transporte	19,1	13,7	− 28,0
Cemento, cal y yeso	17,4	12,1	− 30,5

Fuente: Elaboración propia con datos de las tablas *input-output* de España 1980 y 1985.

Pero ¿qué ha de entenderse por *terciarización* e *integración?* Como señala Pellegrini (8), el análisis de la literatura reciente, relativa a las relaciones industria/servicios, revela que la valoración de tales relaciones depende, en gran medida, tanto del concepto de *integración* que se adopte como de la metodología utilizada. Ante todo, la integración entre industria y servicios implica una doble dirección: 1) el flujo industria/servicios, relativo a los bienes industriales utilizados en la producción de servicios, y 2) el flujo servicios/industria, que indica los servicios empleados en la producción de bienes industriales. Es, sin duda, este segundo flujo el que asume un mayor relieve, por cuanto expresa la penetración del sector servicios en el aparato productivo industrial.

Ahora bien, el flujo servicios/industria puede presentar un doble significado: puede ser considerado bien con respecto a los sectores industriales, en cuyo caso los servicios actúan como *inputs* del proceso productivo industrial —estaríamos, en este caso, ante el fenómeno de la *terciarización* de la industria—, o bien con respecto a los sectores de servicios, en cuyo caso éstos serían considerados como *outputs* que pueden ser objeto de uso por el sistema productivo industrial en su conjunto. Desde esta acepción, *integración* y *terciarización* son dos aspectos particulares de un mismo fenómeno: la presencia de flujos de producción desde los sectores de servicios a los industriales, considerada, respectivamente, desde el doble plano del sector productor y del sector usuario. Estos flujos se producen tanto de manera directa como indirecta; en este caso, a través del sistema económico en su conjunto, como resultado de la actuación de diversos efectos multiplicadores cuya cuantificación es posible a través de la metodología basada en el análisis *input-output.*

En suma, el flujo servicios/industria puede ser objeto de consideración (y análisis) desde dos puntos de vista:

1) El de la *terciarización* de los sectores productivos: en este caso, hay que señalar que un sector productivo (industrial) se *terciariza* más a medida que aumenta la cuota de *inputs/*servicios incorporados, directa o indirectamente, en su producto.

2) El de la *integración* de los sectores de servicios, que significa que una rama de servicios es objeto de una integración mayor en el sistema productivo en la medida en que la cuota de su *output* que se destina, directa o indirectamente, a consumos intermedios es mayor que la que se dirige a la demanda final.

CUADRO N.° 2

***TERCIARIZACION* DIRECTA/*TERCIARIZACION* TOTAL**

(En porcentaje)

Sectores	*1980 [1]*	*1985 [2]*	*Tasa de variación 1985-1980 [3]*
Siderurgia	37,5	45,7	+ 21,6
Textiles	51,9	60,5	+ 16,4
Coquefacción	41,2	47,4	+ 15,1
Construcción	57,3	63,8	+ 11,4
Madera	56,0	63,4	+ 11,3
Otros minerales	57,0	62,7	+ 10,0
Otros productos manufacturados	57,3	62,2	+ 8,6
Papel e impresión	54,5	58,5	+ 7,5
Bebidas	55,3	57,4	+ 3,7
Petróleo y gas	62,2	64,0	+ 2,9
Máquinas agrícolas e industriales	54,0	54,5	+ 1,0
Material eléctrico	58,1	58,3	+ 0,4
Cemento, cal y yeso	58,5	58,5	− 0,1
Productos químicos	64,6	64,5	− 0,2
Caucho y plástico	66,5	66,1	− 0,7
Cerámica	63,9	62,2	− 2,7
Tabaco	51,4	49,9	− 3,0
Vidrio	66,3	64,3	− 3,1
Lácteos	36,0	34,6	− 3,9
Productos metálicos	53,8	51,3	− 4,6
Cuero y calzado	55,3	51,5	− 6,9
Otro material de transporte	60,3	56,0	− 7,1
Otros alimentos	50,8	46,5	− 8,5
Carbones	69,8	62,9	− 9,9
Vehículos y motores	40,9	36,6	− 10,6
Máquinas de oficina	64,8	53,5	− 17,6
Carnes y conservas	45,6	32,1	− 29,7

Fuente: Véase cuadro n.° 1.

En el caso de la economía española, un análisis de estas características, basado en las tablas *input-output* correspondientes a los años 1980 y 1985 (9), ha permitido alcanzar los siguientes resultados, relativos a veintisiete ramas industriales y diecinueve de servicios en cada uno de los tres aspectos que configuran las relaciones industria/servicios: *terciarización* de la industria; *integración* de los servicios en el sistema productivo, e industrialización de los servicios.

1. *Terciarización* de la industria en España

Este análisis puede ser abordado en el doble aspecto estático (considerando cada año por separado) y dinámico (analizando la *terciarización* como un proceso que se desarrolla entre ambos años). Desde el punto de vista estático, los resultados relativos a la *terciarización* total de la industria española, tanto en 1980 como en 1985, aparecen reflejados en las columnas [1] y [2] del cuadro n.° 1. Tanto en el primer año como en el segundo, todas las ramas industriales analizadas presentaban niveles de terciarización positivos, aunque con diferencias más o menos notables entre ellas, pues van desde el 6 por 100 en petróleo y gas al 25 por 100 en siderurgia, en ambos casos para el año 1985.

En todos los casos, la pregunta que cabe plantearse es la relativa a si a la *terciarización* total de la industria española ha contribuido más la *terciarización* directa que la indirecta, o viceversa. La respuesta la encontramos en el cuadro n.° 2, donde se puede observar que, tanto en 1980 como en 1985, predomina la terciarización directa sobre la indirecta (columnas [1] y [2] de dicho cuadro).

En el plano dinámico, los resultados del estudio aparecen reflejados, igualmente, en el cuadro n.° 1, donde se observa que entre 1980 y 1985 la *terciarización* total se incrementa, en mayor o menor medida, en catorce de las veintisiete ramas industriales, mientras disminuye —igualmente en distinta medida— en las trece restantes, con independencia, en ambos casos, del nivel de *terciarización* que presentaban en 1980. Por el lado de la *terciarización* directa de la industria, se observan igualmente incrementos (en quince sectores) y disminuciones (en los restantes) que tampoco guardan relación con los niveles correspondientes al año 1980. En todo caso, sí cabe deducir que en el predominio del avance —atendiendo al número de sectores— de la *terciarización* directa pueden haber influido, de manera determinante, los propios servicios más que el funcionamiento del sistema económico en su conjunto.

En este sentido, el estudio realizado arroja unos resultados —en forma de efectos multiplicadores— que ponen de manifiesto que, en efecto, a la *terciarización* total de la industria en España, entre 1980 y 1985, han contribuido tanto la propia industria, de manera directa (como consecuencia del proceso de reestructuración experimentado), como los servicios, cuya contribución se ha producido tanto de forma directa como indirecta; lo que, en este segundo caso, representa un claro exponente del dinamismo del que han dado muestra, a lo largo del período analizado, sobre todo, un buen número de actividades o ramas concretas.

CUADRO N.° 3

INTEGRACION TOTAL DE LOS SECTORES DE SERVICIOS (*)

(En porcentaje)

Sectores	*1980 [1]*	*1985 [2]*	*Tasa de variación 1985-1980 [3]*
Investigación y enseñanza privadas	18,0	25,5	+ 41,7
Alquileres	5,0	7,1	+ 41,2
Transporte ferrocarril	33,0	42,3	+ 27,5
Servicios sanitarios privados	1,9	2,0	+ 5,2
Restaurantes y alojamientos	10,5	10,9	+ 3,6
Transporte aéreo	20,8	21,5	+ 3,3
Comunicaciones	31,8	32,5	+ 2,2
Servicios anexos de transporte	47,3	47,8	+ 1,0
Servicios a empresas	48,5	46,5	− 4,0
Transporte marítimo	28,9	27,6	− 4,4
Transporte por carretera	73,4	68,0	− 7,5
Comercio	22,0	19,9	− 9,7
Recuperación y reparaciones	59,6	53,0	− 11,1
Otros servicios para la venta	10,1	8,9	− 11,8
Crédito y seguros	46,1	20,9	− 54,6

(*) Se consideran únicamente los servicios de carácter privado.

Fuente: Véase cuadro n.° 1.

CUADRO N.° 4

INTEGRACION DIRECTA DE LOS SECTORES DE SERVICIOS (*)

(En porcentaje)

Sectores	*1980 [1]*	*1985 [2]*	*Tasa de variación 1985-1980 [3]*
Investigación y enseñanza privadas	10,2	15,3	+ 50,5
Alquileres	1,7	2,9	+ 72,9
Transporte ferrocarril	17,8	24,0	+ 34,7
Comunicaciones	10,9	14,8	+ 35,9
Transporte aéreo	10,7	12,0	+ 12,3
Otros servicios para venta	2,6	2,9	+ 11,4
Transporte marítimo	13,6	14,5	+ 6,2
Restaurantes y alojamientos	6,2	6,6	+ 5,9
Servicios a empresas	24,8	25,9	+ 4,3
Servicios anexos transportes	13,1	13,1	+ 0,1
Recuperación y reparaciones	24,3	23,5	− 3,3
Transporte por carretera	45,1	41,8	− 7,4
Servicios sanitarios privados	1,0	0,9	− 7,6
Comercio	13,4	11,2	− 16,4
Crédito y Seguros	25,0	12,3	− 50,9

(*) Se consideran únicamente los servicios de carácter privado.

Fuente: Véase cuadro n.° 1.

CUADRO N.° 5

INDUSTRIALIZACION TOTAL DEL SECTOR TERCIARIO

(En porcentaje)

Sectores	*1980 [1]*	*1985 [2]*	*Tasa de variación 1985-1980 [3]*
Investigación y enseñanza privadas	11,4	17,9	+ 56,6
Transporte marítimo	24,0	31,0	+ 29,4
Recuperación y reparación	47,9	55,9	+ 16,5
Transporte ferrocarril	104,3	115,7	+ 10,9
Transporte carretera	33,5	35,1	+ 4,9
Servicios a las empresas	12,0	12,5	+ 4,3
Administración pública	27,2	27,8	+ 2,3
Comunicaciones	6,8	6,9	+ 1,1
Otros servicios destinados a la venta	12,2	12,1	− 0,7
Investigación y enseñanza pública	7,5	7,4	− 2,0
Otros servicios no destinados a la venta	10,8	10,4	− 3,3
Comercio	13,7	12,9	− 5,7
Sanidad pública	19,8	17,5	− 11,4
Servicios anexos transporte	22,5	19,5	− 13,4
Crédito y seguros	9,3	8,0	− 14,4
Sanidad privada	19,1	16,3	− 14,4
Restaurantes y alojamientos	57,3	48,7	− 15,0
Transporte aéreo	43,0	33,4	− 22,3
Alquileres	35,6	22,3	− 27,3

Fuente: Véase cuadro n.° 1.

2. La integración de los servicios en el sistema productivo español

Un segundo aspecto del flujo servicios/industria, que hemos caracterizado como el más relevante en este tipo de estudios, es el relativo a la integración de los servicios tal como ha sido definida anteriormente.

La moderna evolución de la industria se ha caracterizado por la presencia sucesiva de los procesos de reestructuración y especialización. Mientras, como hemos

señalado, la *terciarización* de la industria se asocia a su reestructuración, la *integración* de los servicios se asocia a la especialización industrial y de las economías en general.

Los resultados relativos a la *integración* de los servicios en el sistema productivo español en los años objeto de estudio (1980 y 1985) aparecen reflejados los cuadros números 3 y 4. El cuadro n.° 3 recoge los datos relativos a la integración total, y pone de manifiesto que, tanto en el primer año como en el segundo, los niveles de integración total de los servicios considerados son muy desiguales entre sí, ya que van desde el 73,4 por 100 en transporte por carretera, y el 59,6 por 100 en recuperaciones y reparaciones, hasta el 1,9 por 100 en servicios sanitarios de tipo privado y el 5 por 100 en alquileres; en todos los casos, tomando como año de referencia 1980. Los resultados correspondientes al año 1985 presentan algunas variaciones con respecto a los de 1980, positivas unas y negativas otras, pero casi nunca demasiado sensibles. Dichas variaciones se representan en la columna [3] del cuadro, donde se observa que la *integración* total avanza en ocho sectores de servicios, mientras retrocede en los siete restantes.

Pero, al igual que sucedía con la *terciarización*, la *integración* total de los servicios puede producirse de forma tanto directa como indirecta. Los resultados relativos a la *integración* directa aparecen reflejados en el cuadro n.° 4. Los datos contenidos en él revelan que, tanto en 1980 como en 1985, los niveles de *integración* directa de los servicios en el sistema productivo español eran, en general, débiles, siendo los servicios a empresas, recuperación y reparaciones, y transporte por carretera los que presentaban unos índices más elevados. Este comportamiento se corresponde con la mayor vinculación de este tipo de servicios con el sistema productivo.

Sin embargo, en el plano dinámico, se observa que este tipo de *integración* ha seguido una evolución positiva entre los dos años en estudio en diez de las quince ramas de servicios analizadas, mientras presenta un carácter negativo en las cinco restantes, entre las que se encuentran dos de las anteriores (recuperación y reparaciones, y transporte por carretera).

De todo lo expuesto, se puede deducir que es posible hablar de la presencia de un proceso de *integración* de los servicios en el sistema productivo español acorde con el proceso de modernización y especialización de que está siendo objeto la economía en su conjunto. Sin embargo, a este proceso de *integración* no contribuyen todos los servicios en igual medida ni de forma simultánea.

3. La industrialización de los servicios en España

Es bastante habitual utilizar la expresión «industrialización de los servicios» para designar el proceso de producción de éstos. Sin embargo, en este caso, el significado de dicha expresión se refiere al efecto de arrastre

CUADRO N.° 6

INDUSTRIALIZACION DIRECTA/INDUSTRIALIZACION TOTAL

(En porcentaje)

Sectores	*1980 [1]*	*1985 [2]*	*Tasa de variación 1985-1980 [3]*
Transporte marítimo	57,9	65,4	+ 12,9
Administración pública	57,4	63,5	+ 10,6
Comercio	55,9	60,9	+ 8,8
Servicios anexos transporte	54,7	59,4	+ 8,5
Ferrocarriles	64,3	69,7	+ 8,4
Transporte aéreo	64,3	68,6	+ 6,7
Alquileres	63,5	67,3	+ 6,0
Investigación y enseñanza pública	55,3	57,9	+ 4,7
Comunicaciones	44,7	46,7	+ 4,4
Servicios a las empresas	53,1	55,4	+ 4,3
Crédito y seguros	44,9	46,4	+ 3,3
Servicios destinados venta	57,1	58,4	+ 2,3
Recuperación y recuperaciones	58,7	60,1	+ 2,2
Transporte carretera	63,5	64,0	+ 0,8
Salud privada	65,6	66,1	+ 0,7
Restaurantes y alojamientos	65,3	65,1	− 0,2
Servicios no destinados a la venta	60,3	58,8	− 2,5
Investigación y enseñanza privada	59,2	56,9	− 4,0
Salud pública	66,9	60,8	− 9,2

Fuente: Véase cuadro n.° 1.

de bienes industriales que los servicios demandan y utilizan para su producción y/o prestación. Se trataría de *outputs* industriales que desempeñan las funciones de *inputs* en la producción de servicios.

En el caso de España, y para el período que venimos sometiendo a estudio, los datos de industrialización total de los servicios son los que aparecen en el cuadro n.° 5, donde se observa que son los servicios relativos al transporte en general y los relacionados con la Administración pública los que presentan unos índices más elevados, tanto en 1980 como en 1985, e igualmente, los que más avanzan entre dichos años. Por el contrario, frente a estos sectores tradicionales se sitúan los más modernos y avanzados —comunicaciones, servicios a empresas, e investigación y enseñanza (privadas), principalmente— que presentan índices más reducidos, si bien manifiestan una evolución positiva entre ambos años.

Estos datos exigen un comentario en el sentido de que se trata de servicios —tradicionales y modernos— con unos requerimientos de *inputs* industriales muy diferentes, especialmente en términos de costes. Es obvio, por ejemplo, que mientras el transporte aéreo precisa para su producción o prestación de la presencia de aviones, cuyo coste es muy elevado, un servicio de comunicaciones —como, por ejemplo, el realizado por *fax*— requiere tecnología cada vez menos costosa, si bien es cierto que mucho más abundante, dado su mayor número de usuarios. Por otro lado, la duración de dichos bienes industriales —*inputs* de servicios, en este caso— es muy diferente. De este modo, se explica que mientras el transporte aéreo presenta grandes índices de industrialización en los dos años en estudio y una evolución negativa entre ambos, los servicios de comunicaciones presenten índices bajos —introducción todavía débil—, pero con una evolución positiva. Similar comentario puede realizarse para otras ramas de servicios de las que figuran en el cuadro de referencia.

El peso de la industrialización directa sobre la total ha sido predominante —considerando los diversos sectores de servicios—, tal como se indica en el cuadro n.° 6, en el que se refleja, además, que dicho peso se ha incrementado entre 1980 y 1985 en quince de los sectores analizados. Tan sólo ha retrocedido, de forma bastante débil, en los cuatro restantes. De lo que se desprende que la producción/prestación de servicios contribuye, de forma positiva y creciente, a la industrialización de la economía, pero con diferencias más o menos sensibles entre las diversas ramas de servicios.

NOTAS

(1) Stanback, T. R. (1979), *Understanding of commodities by mean commodities,* Cambridge University Press.

(2) Ginzberg, E., y Vojta, G. T. (1981), «The service sector in the U.S. economy», *Scientific American,* n.° 3.

(3) Carter, A. P., y Brody, A., ed. (1970), *Contributions to input-output analysis,* Amsterdam.

(4) Pellegrini, G. (1988), «L'analisi dell'integrazione tra sectori industriali e settori terciari in un contesto multisectoriale: alcune evidenze empiriche», *Rivista di Politica Economica,* abril.

(5) Bell, D. (1973), *The coming of postindustrial society,* Londres, Heinemann. (Versión española [1976], *El advenimiento de la sociedad postindustrial,* Alianza Ed., Madrid).

(6) Cohen, S., y Zysman, J. (1987), *Manufacturing matters: the myth of the industrial economy,* Basic Books Inc., Nueva York.

(7) Esta moderna metodología incorpora las más recientes innovaciones en el cálculo matricial y en el relativo a la tabla *input-output,* como son las relativas a la matriz particionada, originariamente propuesta por K. Miyazawa y posteriormente afinada por R. Stone y R. Goodwin; la derivación de la inversa de una matriz particionada, según la fórmula propuesta por Frobenius-Schur, y el concepto de sector «verticalmente» integrado, propuesto y desarrollado por autores como P. Sraffa y L. Pasinetti, entre otros.

(8) Pellegrini, G. (1988), «L'analisi...», citado.

(9) Un estudio de similares características, correspondiente a los años 1970 y 1980, ha sido realizado por Baró, E. (1990), «Cambios en la interdependencia entre sectores industriales y terciarios», Papeles de Economía Española, n.° 42.

LA DEMANDA DE SERVICIOS A EMPRESAS SEGUN TAMAÑO, ACTIVIDAD Y LOCALIZACION

Elena MAÑAS ALCON

LOS servicios a las empresas se han comportado, en casi todos los países occidentales, como una de las ramas de actividad de mayor dinamismo en los últimos años, tanto si se tiene en cuenta la economía en general como el sector servicios en particular. Buena prueba de ello es que, prácticamente en todos los países del área de la OCDE, han sido los servicios a la producción (que engloban servicios financieros y a las empresas) los que han experimentado un mayor crecimiento durante el período 1980-1988, de tal forma que han incrementado su participación relativa en el empleo del conjunto de los servicios. En el ámbito de la CE, estudios referidos a varios países comunitarios constatan, asimismo, que la rama de servicios más dinámica es la de «servicios a empresas» *(business services)*, que arroja, en el período 1980-1985, la tasa media anual de crecimiento más alta de los servicios (14,6 por 100).

La causa principal de la extraordinaria evolución de estas actividades hay que buscarla en la necesidad de las empresas de utilizar dosis cada vez mayores de servicios para obtener sus propias producciones, por constituirse en una vía indispensable para hacer frente a las nuevas situaciones planteadas en los sistemas económicos. Estos cambios vienen provocados por diversos factores, entre los que cabe destacar: la incorporación de las nuevas tecnologías a los sistemas productivos, la creciente internacionalización de las economías, los cambios cualitativos de la demanda, y el crecimiento de las exigencias legales en materias laborales y comerciales.

Aunque esta creciente necesidad se produce para todas las empresas, no todas ellas han adoptado, sin embargo, las mismas actitudes, pudiéndose apreciar comportamientos notablemente distintos según el tipo de empresa analizada. Algunas de estas diferencias se tratarán de poner de manifiesto a continuación para el caso de España; en concreto, se pretende explicar el comportamiento de las empresas españolas como potenciales demandantes de servicios, según su tamaño, su actividad y su localización.

Atendiendo al número de empleados, las empresas se han clasificado en dos tamaños: empresas con menos de 100 trabajadores (pequeñas y medianas) y empresas de 100 empleados o más (empresas grandes, tomando el término con amplitud).

Las actividades empresariales se han agrupado en tres grandes bloques: I) energía, minerales no metálicos y químicas; II) transformación y manufacturas metálicas, y III) agroindustria, textil, cuero...

Las consideraciones sobre localización se basan en la proximidad de la empresa a las grandes áreas industriales, por lo que se han definido dos grupos: aquéllas que tienen su ubicación en una gran área industrial (GAI) y las localizadas en el resto de la region (RG).

Los datos sobre los que se sostienen las conclusiones aquí expuestas se basan en cerca de 2.000 encuestas realizadas a empresas industriales con más de 20 empleados, pertenecientes a cuatro regiones españolas: Andalucía, Galicia, Murcia y País Vasco (1). Las respuestas obtenidas se han tabulado de manera que en cada estrato considerado se reflejan, de una parte, el porcentaje de empresas que utiliza cada uno de los servicios propuestos, y de otra, el porcentaje de empresas que los externaliza. Sobre estos porcentajes se han elaborado coeficientes de variación por tamaño, actividad y localización; ello permite comprobar cuál de los tres factores tiene mayor influencia en el grado y forma de demandar cada uno de los servicios.

LA INCIDENCIA DEL TAMAÑO, LA ACTIVIDAD Y LA LOCALIZACION EN LA DEMANDA DE LOS SERVICIOS A EMPRESAS

Los coeficientes de variación permiten comprobar que, de las tres consideradas, el *tamaño* es la variable que tiene una *mayor influencia* en el grado de utilización de los servicios. Además, el sentido en que influye es, excepto en tres de los 32 servicios, siempre el mismo: las empresas grandes demandan servicios en mayor porcentaje que las medianas y pequeñas.

El segundo factor en orden de influencia es la actividad. A diferencia de lo que ocurre con el tamaño, el sentido en que influye no es siempre el mismo, puesto que el grupo de actividad que arroja mayor porcentaje de demanda, en cada servicio, es muy variable.

La localización es el factor que tiene menor influencia en la demanda, pero presenta una cierta regularidad. Así, son 22 los servicios que se utilizan más por las empresas situada en las grandes áreas industriales, frente a 10 servicios que presentan una mayor demanda en las empresas situadas fuera de estas áreas.

En el cuadro n.° 1 se representa la influencia de cada factor en la demanda de los distintos servicios, en función de sus respectivos coeficientes de variación. Estos coeficientes han sido tratados en forma de intervalos, lo que simplifica muy considerablemente su análisis sin grandes pérdidas de información, puesto que permite hablar de cuatro niveles de influencia: «baja» (que incluye coeficientes de variación entre 0 y 3), «media» (coeficientes entre 3 y 7), «alta» (con valores entre 7 y 15), o

CUADRO N.° 1

INFLUENCIA DE LOS FACTORES TAMAÑO, ACTIVIDAD Y LOCALIZACION EN EL GRADO DE UTILIZACION DE LOS SERVICIOS POR LAS EMPRESAS

Servicios	*Tamaño (a)*		*Actividad (b)*		*Localización (c)*	
Ejecución contabilidad	B	+	B	III	B	−
Gestión pago impuestos	B	−	B	I	B	+
Servicios limpieza	B	+	B	III	B	+
Gestión cobro clientes	B	−	B	I/II	B	+
Transporte local	B	+	B	III	B	−
Transporte regional	B	+	B	II	B	+
Reparación vehículos	B	+	M	I	B	+
Transporte nacional	B	+	M	II	B	−
Comercialización mercado exterior	MA	+	MA	II	B	+
Transporte internacional	MA	+	MA	II	B	+
Gestión plantilla	B	+	B	I	B	+
Asesoramiento fiscal	B	+	B	III	B	+
Asesoramiento jurídico	B	+	B	I	B	+
Asesoramiento contable	B	−	B	I	B	−
Control calidad producto acabado	B	+	B	I	B	−
Tratamiento informático	M	+	B	II	B	+
Selección personal	M	+	B	III	B	+
Racionalización trabajo	M	+	B	I	B	−
Control calidad materias primas	M	+	M	III	B	−
Asesoramiento inversor y financiero	M	+	B	III	M	+
Comercialización mercado interior	B	+	B	III	M	−
Viabilidad de proyectos	M	+	M	I	A	+
Formación del personal	M	+	B	II	B	+
Inspección clientes	B	+	M	I	B	+
Asesoramiento tecnológico	A	+	A	II	B	+
Desarrollo tecnológico	A	+	A	II	M	+
Estudios de mercado	A	+	A	I	M	+
Control gestión y auditoría	A	+	M	I	B	+
Servicios de ingeniería industrial	A	+	A	II	B	+
Publicidad	M	+	B	III	B	−
Diseño	A	+	A	II	M	+
Asesoramiento colocación valores	MA	+	M	I	A	−
(0-3) ..... B (baja)	B = 14		B = 18		B = 25	
(3-7) ..... M (media)	M = 9		M = 7		M = 5	
(7-15) ..... A (alta)	A = 6		A = 5		A = 2	
(15 y más) ..... MA (muy alta)	MA = 3		MA = 2		MA = 0	

(a) +: el porcentaje de utilización es mayor en las empresas con 100 empleados o más.
−: el porcentaje de utilización es mayor en las empresas con menos de 100 empleados.

(b) Sector que presenta el porcentaje de utilización más elevado.
I. Energía, minerales no metálicos y químicas.
II. Transformación y manufacturas metálicas.
III. Agroindustria, textil, cuero...

(c) +: el porcentaje de utilización es mayor en las empresas situadas en las grandes áreas industriales (GAI).
−: el porcentaje de utilización es mayor en las empresas situadas en el resto de la región (RG).

«muy alta» (coeficientes de variación superiores a 15 puntos). Atendiendo a la clasificación empleada, se comprueba en este cuadro lo mencionado al principio de este apartado sobre el nivel de influencia de cada factor. Las notas más destacables son las que se relacionan a continuación.

Las empresas grandes presentan una utilización de servicios muy elevada, en relación al resto, en aquellos servicios que permiten la comercialización y distribución de los productos en el exterior («transporte de ámbito internacional» y «comercialización en el mercado exterior»), lo que constituye el reflejo de la mayor tradición exportadora de estas empresas. Además, las empresas del grupo de actividad II son, con diferencia, las principales usuarias de los mismos; en el otro extremo se sitúan las empresas del grupo III, puesto que se dirigen en mayor medida al mercado interior, sobre todo al local.

Aunque en menor grado, también son las empresas de mayor tamaño las principales demandantes de los servicios de elevado contenido tecnológico y de mayor importancia estratégica, muy especialmente de «asesoramiento tecnológico», «desarrollo tecnológico», «estudios de mercado», «control, gestión y auditoría», «servicios de ingeniería industrial» y «diseño». De nuevo,

las empresas del grupo de «transformación y manufacturas metálicas» (II) se muestran como las principales demandantes de buena parte de ellos.

El impacto del tamaño (así como de la actividad y la localización) es bajo en todos los servicios de obligado cumplimiento y en aquéllos que, sin tener la condición de obligados, tienen su origen en trabas administrativas o imposiciones legales (ejecución de la contabilidad, gestión de impuestos, limpieza, cobro a clientes, asesoramientos contable, fiscal y jurídico, y control de calidad de los productos). El caso de los obligados es coherente, puesto que tienen la condición de ineludibles, ya sea por motivos legales o puramente operativos, cualquiera que sea el tamaño, la actividad o la localización de la empresa. En el resto de servicios, se refleja la gran preocupación que muestran las empresas, de cualquier tipo, por mejorar la forma de cubrir sus obligaciones con la Administración, de manera que porcentajes muy próximos al 100 por 100 de las empresas de todos los estratos considerados (de tamaño, actividad y localización), y con muy escasa variación, demandan este tipo de servicios.

TENDENCIA A LA EXTERNALIZACION SEGUN EL TAMAÑO, LA ACTIVIDAD Y LA LOCALIZACION DE LAS EMPRESAS

El análisis del comportamiento externalizador —es decir, de la tendencia de las empresas demandantes a contratar los servicios con empresas especializadas, en lugar de recurrir a su generación interna— revela la existencia de una mayor variabilidad en este aspecto que en su utilización. Atendiendo a esta mayor influencia de los factores considerados, los intervalos construidos son más amplios que los anteriores (ver cuadro n.° 2). Sin embargo, esta mayor variabilidad se produce sólo en dos de las tres variables analizadas, puesto que la actividad influye en el grado de externalización menos que en el nivel de demanda. Según se desprende del cuadro n.° 2, la variable con *mayor influencia* vuelve a ser el *tamaño* (muy alta en 7, alta en 6, media en 8 y baja en 11). En un plano medio de influencia se sitúa esta vez el factor *localización* (muy alta en 5, alta en 6, media en 5 y baja en 16); la *actividad* es la variable que influye menos en la forma de aprovisionamiento, y a una distancia muy considerable de las otras dos: influencia «baja» en los 32 servicios.

La influencia del *tamaño* sobre la externalización presenta, respecto a la ejercida sobre la demanda, dos diferencias destacables: por un lado, los niveles de influencia son notablemente superiores y, por otro, no produce sus efectos siempre en la misma dirección, puesto que en unos servicios la externalización aumenta con el tamaño y, por el contrario, en otros disminuye.

El comportamiento más homogéneo se produce en los servicios vinculados a la Administración, ya sean obligados o no, puesto que la influencia del tamaño es, en casi todos, «media», «alta» o «muy alta», y el efecto es siempre en el mismo sentido: mayor externalización en las empresas de menos de 100 empleados; dentro de éstas, el colectivo potencialmente más externalizador lo constituyen las medianas empresas (tienen tamaño suficiente como para obtener provecho del uso de estas actividades, pero insuficiente para poder obtenerlo con medios propios al mismo coste o con la misma calidad). Así, cabe citar servicios como «gestión del pago de impuestos», «gestión de la plantilla», «asesoramiento contable» y «control de calidad del producto acabado».

Sin embargo, y aunque podría pensarse que, por su dimensión, las empresas grandes podrían tener una mayor tendencia a la internalización en todos los servicios, se comprueba que la externalización no se produce siempre con mayor fuerza en las empresas medianas y pequeñas; al contrario, son las grandes las que más frecuentemente acuden al aprovisionamiento externo de los servicios, en tanto las medianas y pequeñas son empresas que confían en alto grado el desarrollo de estas funciones a sus posibilidades internas (reflejo de su marcado carácter continuista). Esto se plantea en un buen número de servicios, entre los cuales se destacarán los más significativos. En primer término, hay que referirse a los servicios relacionados con el personal, pues además de la mayor externalización que presentan las empresas grandes, muestran una elevada sensibilidad al factor tamaño («alta» en la selección y «muy alta» en la formación). En algunos servicios que facilitan la captación de mercados, también se observa este fenómeno, hecho muy notable en dos de ellos: «estudios de mercado» y «diseño». En los demás servicios de alto contenido innovador, la diferencia en la externalización según el tamaño es muy reducida, si bien casi siempre a favor de las grandes: «asesoramiento tecnológico», «desarrollo tecnológico», «publicidad», etcétera.

Centrando la atención en el aspecto de la *localización,* se presenta, como tendencia media, una mayor propensión a la externalización en las empresas situadas fuera de las grandes áreas industriales (en el cuadro n.° 2 se observa el efecto en esta dirección en 19 de los 32 servicios, mostrando éstos, en general, los niveles más altos de influencia). Esto es especialmente cierto en el caso de los servicios obligados (exceptuando el de limpieza), así como en los servicios avanzados no relacionados con la Administración: «comercialización en el mercado externo», «asesoramiento para la colocación de valores», «tratamiento informático», «control de calidad de las materias primas», «estudios de mercado» y «diseño», entre los más destacados. Una importante excepción la constituyen los servicios relacionados con el personal, pues las empresas más externalizadoras de estos servicios son las situadas en las GAI, con diferencias muy acusadas en ambos (incidencia «muy alta» en la selección y «alta» en la formación). En los servicios de tipo específico, las diferencias imputables a este factor son mínimas, con la excepción de la «comercialización en el mercado externo».

CUADRO N.° 2

INFLUENCIA DE LOS FACTORES TAMAÑO, ACTIVIDAD Y LOCALIZACION EN EL GRADO DE EXTERNALIZACION DE LOS SERVICIOS POR LAS EMPRESAS

Servicios	*Tamaño (a)*		*Actividad (b)*		*Localización (c)*	
Ejecución contabilidad	B	−	B	II/III	MA	−
Gestión pago impuestos	MA	−	B	II	M	−
Servicios limpieza	A	+	B	III	A	+
Gestión cobro clientes	A	−	B	II	A	−
Transporte local	B	+	B	I	B	+
Transporte regional	B	+	B	I	B	+
Reparación vehículos	B	−	B	I	B	+
Transporte nacional	B	+	B	I	B	−
Comercialización mercado exterior	M	−	B	II/III	MA	−
Transporte internacional	M	+	B	III	B	+
Gestión plantilla	MA	−	B	I	B	−
Asesoramiento fiscal	M	−	B	II	B	+
Asesoramiento jurídico	M	−	B	I	B	+
Asesoramiento contable	MA	−	B	II	B	+
Control calidad producto acabado	MA	−	B	III	B	−
Tratamiento informático	M	−	B	II	A	−
Selección personal	A	+	B	I	MA	+
Racionalización trabajo	M	+	B	II/III	M	−
Control calidad materias primas	A	−	B	III	A	−
Asesoramiento inversor y financiero	MA	−	B	II/III	B	+
Comercialización mercado interior	M	−	B	II/III	MA	−
Viabilidad de proyectos	B	−	B	III	B	−
Formación del personal	MA	+	B	III	M	+
Inspección clientes	B	−	B	I	M	−
Asesoramiento tecnológico	B	+	B	I	B	−
Desarrollo tecnológico	B	+	B	I	M	−
Estudios de mercado	MA	+	B	I	A	−
Control gestión y auditoría	M	+	B	I	B	+
Servicios de ingeniería industrial	B	−	B	II	B	+
Publicidad	B	+	B	I	B	−
Diseño	A	+	B	I	A	−
Asesoramiento colocación valores	A	+	B		MA	−
(0-10) ..... B (baja)	B = 11		B = 32		B = 16	
(10-20) ..... M (media)	M = 8		M = 0		M = 5	
(20-30) ..... A (alta)	A = 6		A = 0		A = 6	
(30 y más) ..... MA (muy alta)	MA = 7		MA = 0		MA = 5	

(a) +: el porcentaje de externalización es mayor en las empresas con 100 empleados o más.
−: el porcentaje de externalización es mayor en las empresas con menos de 100 empleados.

(b) Sector que presenta el porcentaje de externalización más elevado.
I. Energía, minerales no metálicos y químicas.
II. Transformación y manufacturas metálicas.
III. Agroindustria, textil, cuero...

(c) +: el porcentaje de externalización es mayor en las empresas situadas en las grandes áreas industriales (GAI).
−: el porcentaje de externalización es mayor en las empresas situadas en el resto de la región (RG).

La incidencia de la variable actividad sobre la externalización es tan reducida y mudable en su signo que apenas admite comentarios. Quizá sea posible observar una mayor externalización en las empresas del grupo I, aunque probablemente se deba más a una cuestión de tamaño que a la propia actividad desarrollada.

CONCLUSIONES

Como resumen de los aspectos hasta aquí comentados, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. De los tres factores analizados, el *tamaño* es el que da lugar a mayores diferencias, tanto en la demanda de servicios como, y sobre todo, en su forma de realización (externalización o autoproducción). La utilización es claramente superior en las empresas grandes, especialmente en los servicios que posibilitan el acceso a los mercados internacionales y en los más vinculados a la innovación tecnológica. Por el contrario, el comportamiento externalizador varía según los servicios, pudiendo observarse en la pequeña y mediana empresa una fuerte internalización relativa en muchos de los servicios avanzados no vinculados a la Administración, mientras que

éstos últimos (los relacionados con la resolución de las trabas administrativas, ya sean obligados o no) se externalizan en éstas significativamente más que en las grandes.

2. Existe una cierta especialización empresarial, por actividades, en los servicios utilizados. Por ejemplo, la rama de actividad II (transformados y manufacturas metálicas), se constituye en la principal demandante de gran parte de los servicios más relacionados con los procesos de innovación, así como en aquéllos que permiten el acceso a los mercados exteriores. Este factor, sin embargo, tiene un escasísimo peso a la hora de explicar diferencias en el comportamiento externalizador.

3. La localización tiene una incidencia muy baja en la demanda de servicios, pero es significativamente alta en lo que respecta a su forma de aprovisionamiento. En el primer aspecto, se aprecia una mayor demanda en las empresas de las GAI (aunque con niveles muy reducidos). En lo relativo al segundo aspecto, encontramos un número muy elevado de servicios de vital importancia que se externalizan más en las empresas ubicadas fuera de las GAI, y en algunos de forma muy notable.

Cabe preguntarse, a la vista de lo anterior, si el comportamiento de la empresa española se enmarca, en líneas generales, dentro de las tendencias mostradas por las empresas de las principales economías de nuestro entorno. Son ya numerosos los estudios realizados sobre estos aspectos en diversos países desarrollados, y en ellos se confirma tanto la creciente necesidad de las industrias de utilizar *business services* como la tendencia a incrementar su externalización (si bien con niveles variables entre países, sectores y tamaños). Cabe citar como ejemplos las investigaciones llevadas a cabo en la CE (2) y en Suecia (3), que servirán de referencia en los siguientes comentarios.

En la demanda de estos servicios, las empresas españolas no se distancian de manera importante de las economías de su entorno, puesto que los porcentajes de utilización son muy elevados en casi todos los servicios. Además, se confirma la existencia de un mayor recurso a los servicios por parte de las empresas grandes. En lo que se refiere a la localización, estas investigaciones han demostrado que la existencia de prestatarios de servicios próximos a la empresa demandante es un factor poco importante, lo que coincide con las conclusiones extraídas para el caso español respecto a la escasa influencia del factor localización a la hora de utilizar los servicios.

En cambio, sí se aprecian diferencias significativas en el comportamiento externalizador. La tendencia a la contratación externa es notablemente inferior en España, lo cual puede interpretarse como reflejo del inferior grado de madurez del mercado de servicios español. Prueba de ello es que, mientras para España se estima un porcentaje medio de contratación externa del 23 por 100, estudios similares sobre algunos países comunitarios muestran porcentajes del 56 por 100 en Francia, 47 por 100 en Italia, 39 por 100 en Holanda, 34 por 100 en el Reino Unido y 32 por 100 en Alemania. A pesar de ello, se producen resultados similares en los tipos de servicios más externalizados: servicios jurídicos, de publicidad y algunos operativos (como el de limpieza). Por el contrario, otros, como los de ingeniería, tienen una tendencia muy baja a externalizarse en España en relación con los países citados. El estudio sobre esos cinco países comunitarios pone de relieve una externalización muy elevada en las empresas medianas, mientras que la internalización es particularmente importante en las pequeñas. Aunque la comparación con el caso español presenta dificultades por los distintos estratos utilizados, es posible señalar que la externalización en las empresas medianas es relativamente baja (en media, la diferencia en España no llega a un punto porcentual, mientras que en los citados países es superior a 15 puntos).

NOTAS

(1) «La demanda de servicios por las PYME en España», trabajo realizado para el IMPI por C. del Río, J. Casares, A. Rebollo y E. Mañas.

(2) «Business services in selected areas of Europe», prepared for DG III/A/4, CEC by MRB International, octubre 1989.

«The cost of non-Europe for business services», étude Peat Marwick McLintock pour la CE, 1988.

«The efficiency of business services used by manufacturing industries», étude MRB, Commission des Communautés Européennes, 1989.

«La situation et le rôle des business services en Europe», Oliver Ruyssen, Documento interno, DG III de la Comisión de la CE, 1990.

(3) «Services in production of services in swedish manufacturing», T. Pusette and Lindberg, Industrial Institute for Economic and Social Research (SW), 1986.

SERVICIOS A EMPRESAS: LA SITUACION DE ESPAÑA EN LA CE

Luis RUBALCABA BERMEJO

INTRODUCCION

EL crecimiento de los servicios a empresas es un hecho nuevo y, a la vez, consolidado en la realidad de nuestros días. Como se ha demostrado en estos últimos años, España y Europa viven dentro de una economía terciaria interrelacionada con la industria. De aquí que el nacimiento de la «nueva sociedad servoindustrial» tenga sus máximos exponentes en los llamados *business services*. La ascendente trascendencia cuantitativa y cualitativa puede percibirse con nitidez en el quehacer de cualquier empresa generadora de valor añadido. La presente nota quiere contribuir a ilustrar esta novedad histórica en el tiempo, en el espacio y en la dinámica interna del desarrollo económico.

ESTADISTICAS UTILIZADAS

La secular falta de atención a las estadísticas de servicios, la reciente externalización de muchas actividades, la novedad de una ingente cantidad de prestaciones y la continua modificación de fronteras son algunos de los factores que dificultan la elaboración de estadísticas para los servicios a empresas metodológicamente homogéneas en el tiempo y en el espacio.

Los datos que se presentan en esta nota no están exentos de los problemas antes mencionados. Para estudiar la evolución sectorial en el tiempo, se ha utilizado la Contabilidad Nacional. Estas son las únicas estadísticas oficiales armonizadas que nos pueden acercar al estudio por actividad de las economías de los doce. De ellas se ha extraído el cuadro n.° 1, con el consiguiente supuesto, no siempre mantenible: los servicios a empresas (de ahora en adelante SEMP) se encuentran suficientemente representados en la partida «otros servicios comerciales». A falta de una desagregación según la aprobada NACE44, la actual NACE25 junta los SEMP con algunos servicios privados a consumidores, como la sanidad privada.

Como fruto de las dificultades referidas, las cifras no siempre son comparables. Los criterios para incluir unas actividades y no otras fueron tomados de una NACE confeccionada al hilo anticuado de una economía de bienes industriales. Dentro de todas las limitaciones, los números presentados en el cuadro referido han sido escogidos según el criterio de la máxima fiabilidad posible.

Los guarismos presentados en los otros dos cuadros provienen de muy diversas fuentes, pero, en última instancia, tienen como referencia las asociaciones profesionales nacionales o internacionales. Estas, cuando calculan las cifras para todo el sector o para todos los países, suelen recurrir a estimaciones realizadas bajo criterios no siempre homogéneos. La agregación de sumas entre sectores no es posible porque existen, entre otros, problemas de doble contabilidad. En cualquier caso, estas fuentes suponen la mejor información actualmente disponible y sirven para aproximarse a la magnitud real de las actividades económicas de los SEMP.

EL CRECIMIENTO EN EL TIEMPO

En el transcurso de los años, los SEMP no han dejado de crecer, tanto en volumen de negocio y valor añadido como en empleo. El contenido del cuadro n.° 1 compara las magnitudes relativas de los principales sectores económicos.

CUADRO N.° 1

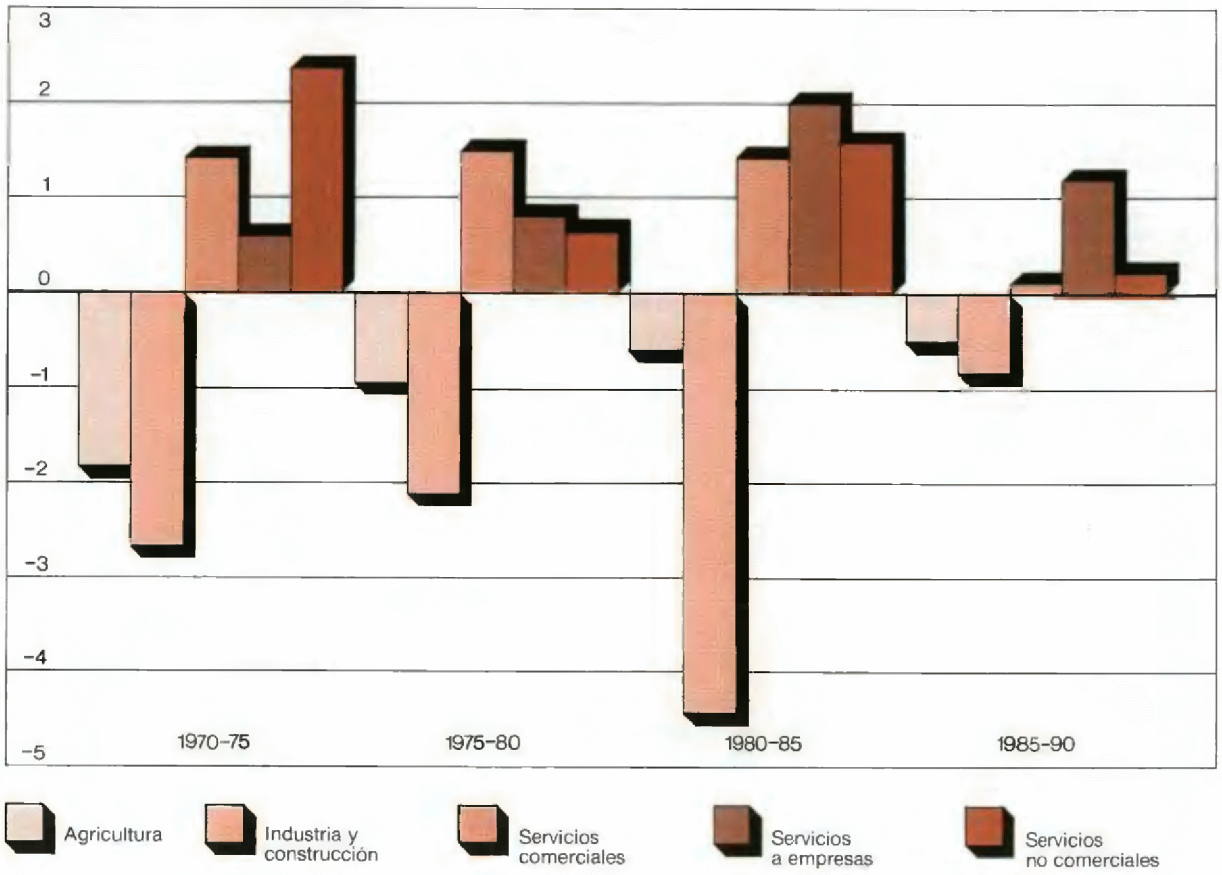
LA EVOLUCION TEMPORAL DE LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONOMICAS
(En porcentajes relativos de empleo para Europa-7)

	1970	*1975*	*1980*	*1985*	*1988*
Agricultura	9,88	8,03	7,05	6,41	5,88
Industria y construcción	41,95	39,24	37,06	32,61	31,71
Servicios comerciales	24,19	25,58	27,04	28,47	28,59
Business services	8,17	8,79	9,61	11,64	12,86
Servicios no comerciales	16,19	18,59	19,24	20,86	21,08
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Nota: Europa 7: RFA, FRA, ITA, BEL HOL, DIN, RU. Los servicios comerciales excluyen los SEMP que, a su vez, incluyen algunos servicios privados a consumidores.

Fuente: «Some statistics on services, 1988», *Eurostat*, Luxembourg 1991, y elaboración propia.

GRAFICO 1
LA EVOLUCION DE LOS SERVICIOS A EMPRESAS RESPECTO A LOS OTROS SECTORES DE LA ECONOMIA EUROPEA



Los porcentajes representan la variación quinquenal del peso relativo del empleo de cada sector en el conjunto de la economía.
Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro n.° 1.

Como indica el cuadro n.° 1, en el período 1970-1988 la agricultura ha perdido cuatro puntos porcentuales de empleo y la industria más de diez. Estas disminuciones han sido compensadas con los cuatro puntos que, por media, han crecido relativamente los tres tipos de servicios.

El gráfico 1 muestra la variación de los anteriores porcentajes, destacándose lo siguiente:

— el empleo relativo de la agricultura deja de menguar gradualmente;

— después del gran desempleo ocasionado en torno a 1980, la industria reduce paulatinamente los efectos de la crisis (a partir de 1985, aparece una inflexión y se comienza a crear empleo absoluto);

— los servicios comerciales (comercio, turismo, transporte, comunicaciones, finanzas) y los no comerciales poseen una evolución relativamente constante, sobre todo en los años ochenta;

— los SEMP son los que más progresivamente crecen, tanto en porcentajes absolutos como relativos.

Por otra parte, se observa una tendencia a la estabilidad en la estructura económica por grandes ramas de actividad. Este cambio no atañe a los SEMP, por lo que puede afirmarse de este sector que, hoy en día, es el que muestra un comportamiento cuantitativamente más

CUADRO N.° 2

LOS *BUSINESS SERVICES* EN LA EUROPA COMUNITARIA
(Año de referencia: 1989)

Subsectores agrupados por funciones (*)	*Volumen de negocio: ecus (miles de millones)*	*EMPLEO*		*Variación interanual, porcentaje en el periodo de 1987-90 y tend s/porcentaje*
		Profesional	*Total*	
ADMINISTRACION				
Consultoría de gestión	7,8		64.000	15 —
Servicios legales	20,0 (1)	340.000	740.000	n.d.
PRODUCCION				
Ingeniería industrial	23,5		400.000	8
Ingenieros consultores (2)	23,0		380.000	7
Inspección y control (3)	11,0		222.000	n.d.
Servicios inmobiliarios	55,7		605.000	n.d.
PERSONAL				
Trabajo temporal	15,0	165.000	1.000.000 (4)	15 +
Formación profesional (6)	50,0	957.000 (5)	n.d.	12 +
INFORMACION				
Servicios informáticos	33,5		350.000	20
Ferias y exposiciones	16,0 (7)	70.000	420.000	8 +
Estudios de mercado	1,9	23.000	123.000 (8)	11
I +D bajo contrato (9)	1,5		20.000	n.d. +
COMUNICACION				
Servicios lingüísticos	8,0		200.000 (10)	15 +
Relaciones públicas	0,5		60.000	25 +
Servicios expresos (11)	0,6		8.000	30 —
Comunicación electrónica (12)	1,7		50.000	18 +
COMERCIALIZACION				
Ayuda a la exportación	18,0 (13)		200.000	n.d. +
MARKETING				
Publicidad	45,0 (7)	4.000 (14)	n.d.	8 —
Marketing directo (15)	10,0 (7)		n.d.	4 +
FUNCION OPERATIVA				
Servicios de seguridad	6,4		290.000	17 +
Servicios de limpieza	13,0		1.500.000 (4)	12 +

(*) La clasificación funcional ha sido preparada por el autor teniendo en cuenta trabajos que se están desarrollando en Europa. Su inclusión en este cuadro tiene una finalidad indicativa.

Notas: (1) periodo 1985-1988; (2) arquitectos y otros; (3) con sector público; (4) equivalentes a tiempo pleno; (5) profesores; (6) con sector público; (7) gasto estimado; (8) con encuestadores; (9) sobre EUR8; (10) traductores e intérpretes; (11) excluidos públicos; (12) y videotext; (13) estimación sobre porcentaje de exportaciones; (14) grandes agencias; (15) y *telemarketing*.

Observaciones: 1) Las fuentes no suelen cubrir todo el sector en todos los países. Los datos presentados son estimaciones para el total que no siempre se basan en métodos comparables. 2) La agregación de cifras entre sectores no es posible, ya que existen, entre otros, problemas de doble contabilidad.

Fuentes: Elaboración propia a partir del *Panorama de la Industria 1991-1992*, asociaciones profesionales e informes diversos de la Comisión de la CE.

dinámico. Tal aseveración es confirmada por el análisis de las cifras del valor añadido y de los países comunitarios no incluidos en el cuadro.

UNA EVOLUCION DISPAR

Los SEMP forman un conjunto heterogéneo compuesto de múltiples y diferentes actividades. Fundamentalmente, los define un principal prestatario común, las empresas —los consumidores son clientes secundarios—, y el carácter real —antes que financiero— de la prestación. Por lo demás, son servicios que responden a muy variadas necesidades de las compañías: ejecutan tareas exclusivas. Por este hecho, para acercarse al sector se requiere una perspectiva funcional.

La clasificación funcional que presentamos en los cuadros n.os 2 y 3 es fruto de las nuevas aproximaciones que están incorporando algunos investigadores europeos. Se propone estudiar los subsectores agrupados en aquellas funciones que manifiestan diversos intereses estratégicos para las empresas. Las más tradicionales son la

CUADRO N.° 3

LOS SERVICIOS A EMPRESAS Y LA POSICION DE ESPAÑA EN LA CE

Sectores de servicios a empresas agrupados por funciones	*Variable*	*Ano*	*Los cuatro primeros paises 1.°, 2.°, 3.°, 4.°*	*Lugar España 1 a 12*	*Paises excluidos*	*Fuente*	*Indice 1 Esp/med 4*	*Indice C Corrector*	*Indice 2 Ind 1/Ind C*
							Valor mínimo = 0; Valor medio = 1		
ADMINISTRACION									
Consultoria de gestión	V. neg.	1989	RFA, RU, Fr, It	5.°	A	FEACO	0,1682	0,3949	0,4767
Servicios legales	Empleo (1)	1989	RU, Esp, RFA, It	2.°		CCBE	1,2680	0,5115	2,4790
PRODUCCION									
Ingeniería industrial	V. neg.	1989	It, RU, Fr, RFA	5.°		CEBI/CEDIC	0,3938	0,3949	0,9973
Inspección y control	Empleo (2)	1988	Fr, RFA, RU, Hol	7.°	Irl	ESIF	0,1352	0,5007	0,2700
Servicios inmobiliarios	Empleo	1988	RU, RFA, Fr, It	5.°	B	Eurostat	0,1679	0,5007	0,3353
PERSONAL									
Trabajo temporal	Empleo (3)	1988	RU, Fr, Hol, RFA	6.°	C	CIETT: BMC	0,0391	0,4919	0,0795
Formación profesional	Empleo (4)	1986	It, RFA, Fr, Esp	4.°	RU	UNESCO	0,3501	0,4769	0,7341
INFORMACION									
Servicios informáticos	V. neg.	1988	RFA, Fr, RU, It	8.°	A	IDC/CEC	0,1748	0,3608	0,4844
Ferias y exposiciones	Gasto	1988	RFA, Fr, RU, Bél	5.°	D	Eurostat	0,5313	0,3422	1,5527
Estudios de mercado	V. neg.	1989	RU, RFA, Fr, It	6.°		EXOMAR	0,2479	0,3949	0,6277
I + D bajo contrato	V. neg.	1989	RFA, Hol, It, RU	7.°	E	EACRO	0,0235	0,3949	0,0596
COMUNICACION									
Relaciones públicas	V. neg.	1988	RU, Fr, RFA, Bél	5.°	F	CERP	0,1758	0,3459	0,5082
Servicios expresos	V. neg.	1988	RU, Bél, RFA, It	7.°		IECC	0,2342	0,3608	0,6492
Comunicación electrónica	V. neg.	1989	RU, Fr, RFA, Hol	7.°	G	EEII	0,0224	0,3949	0,0567
COMERCIALIZACION									
Ayuda a la exportación	Empleo	1986	RFA, RU, Fr, It	5.°		CLECAT	0,1519	0,4960	0,3062
MARKETING									
Publicidad	Gasto	1989	RU, It, RFA, Fr	5.°	Lux	EATCS	0,5572	0,3959	1,4074
Marketing directo	Gasto	1989	RFA, RU, Fr, Hol	5.°	H	SPE	0,6720	0,3841	1,7495
FUNCION OPERATIVA									
Servicios de seguridad	V. neg.	1989	RU, It, RFA, Fr	5.°		G4, SecSA	0,6219	0,3949	1,5750
Servicios de limpieza	V. neg.	1989	Fr, RFA, Esp, It	3.°	Gre, Irl	Eurost/FEN	0,9299	0,3949	2,3550

(1) total (abogados y empleados); (2) en principales sociedades; (3) personas/año; (4) en el sector público.

A: Luxemburgo, Irlanda, Portugal, Grecia
B: Portugal, Holanda.
C: Italia, Grecia, Portugal, Irlanda.
D: Italia, Irlanda, Portugal, Grecia.
E: Portugal, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda.
F: Luxemburgo, Italia, Grecia, Dinamarca.
G: Irlanda, Grecia, Portugal, Dinamarca.
H: Italia, Luxemburgo, Grecia.

Fuentes: Elaboración propia a partir del *Panorama de la Industria 1991-1992*, asociaciones profesionales, informes diversos de la Comisión de la CE y *National Accounts ESA (Aggregates 1970-1989)*.

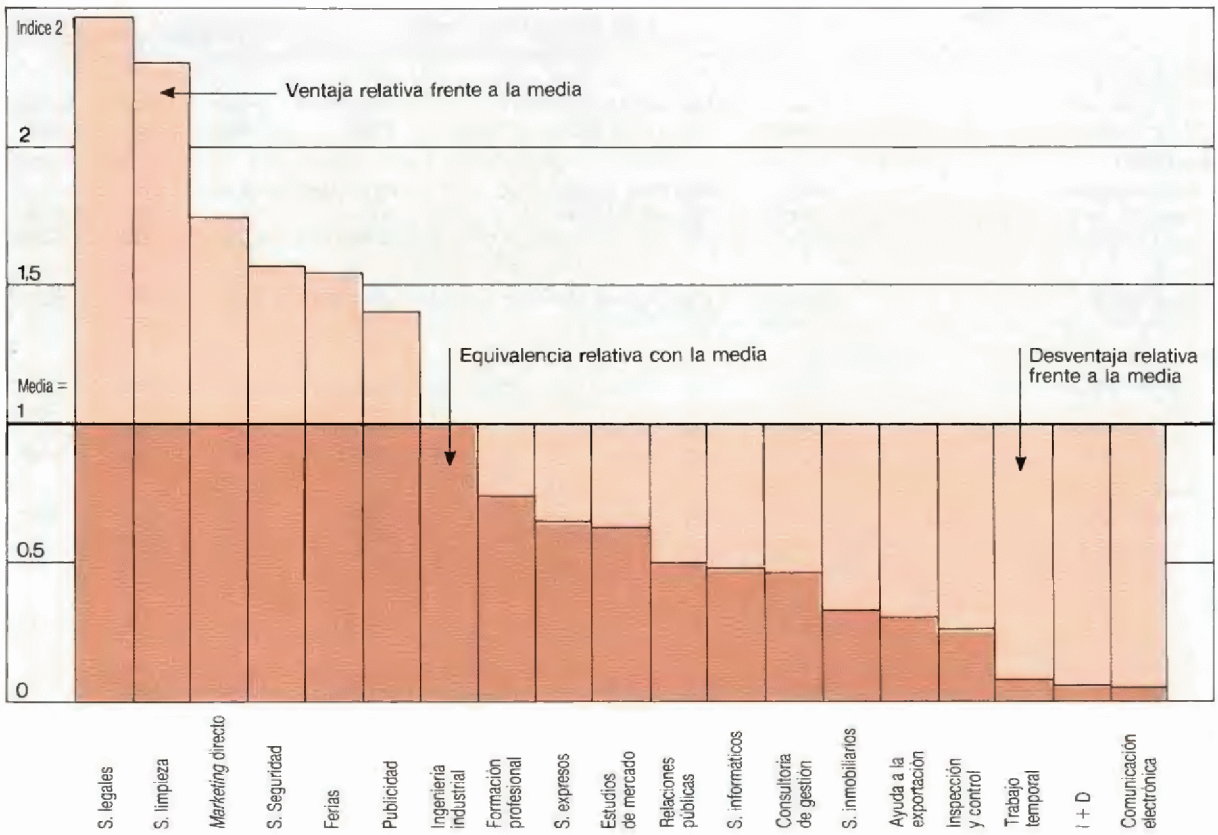
administración, la producción, la comercialización, el *marketing* y la operatividad. Las más revolucionarias están representadas por la información, la comunicación y el personal.

La eclosión de funciones innovadoras obedece a la mutación de los procesos productivos, a las mejoras de calidad, fruto de la externalización, y a la creciente contribución al valor añadido de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Esta dinámica se refleja en el cuadro n.° 2: los incrementos interanuales más altos aparecen en los subsectores englobados en las funciones renovadoras (en torno a un 17 por 100 como media). Al mismo tiempo, es aquí donde las perspectivas se traslucen con más optimismo, excepto en algún caso —como los servicios expresos—, donde se prevé una desaceleración del crecimiento fruto de los elevados porcentajes anteriores. La renovación proviene de los considerados «de mayor futuro»: las relaciones públicas, la comunicación electrónica, el correo expreso, el trabajo temporal, la seguridad y la ayuda a la exportación. La mayoría de éstos se encuentran desempeñando los cometidos más transformadores.

Las tareas terciarias tradicionales son prestaciones bien «de uso obligatorio» (contabilidad, servicios jurídicos,

GRAFICO 2
LA POSICION DE LOS *BUSINESS SERVICES* ESPAÑOLES FRENTE A LA MEDIA DE ALEMANIA, FRANCIA, REINO UNIDO E ITALIA



Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro n.° 3.

ingeniería), bien «de uso obligado» (gestión, publicidad, seguridad, limpieza). Pese a seguir experimentando alzas considerables en sus niveles de empleo y valor añadido, se percibe una estabilización o disminución de los *ratios,* salvo para los servicios operativos, que siguen en plena fase de expansión. La situación se torna más desfavorable para los servicios «obligatorios» que para los «obligados»: los primeros alcanzan un cierto nivel de saturación y comienzan a depender del nivel general de actividad económica. Los segundos todavía explotan amplias posibilidades escondidas de expansión, aunque gestión y publicidad están sufriendo considerablemente los efectos de la crisis.

LA DISPOSICION ESPACIAL: EL CASO ESPAÑOL

El auge de los SEMP no se ha producido por igual en todos los espacios de la Comunidad Europea. Actualmente, entre las líneas de investigación más progresivas figura la que estudia la «localización espacial de los *business services*». Se están identificando jerarquías urbanas y regionales a escala nacional e internacional que manifiestan precisas estrategias de la oferta y de la demanda, y que, a través de un cierto efecto de «arrastre», conforman nuevas disposiciones del espacio económico.

Para acercarnos a la distribución espacial en la Comunidad Europea y a la posición que España sostiene, se ha confeccionado el cuadro n.° 3 (a partir de la variable más significativa para cada sector según las estadísticas disponibles). De él se deduce cuáles son los principales países líderes en cada grupo y la posición de España dentro del conjunto de la Comunidad.

El Reino Unido es el país líder en *business services:* ostenta el primer lugar en nueve de los 19 sectores seleccionados. Le sigue Alemania, con seis primeras posiciones. Francia e Italia poseen dos lideratos. España no lidera ningún sector.

La situación española en el panorama de los SEMP europeos se detalla a través de tres columnas:

1) El lugar que los SEMP españoles ocupan entre los doce países comunitarios. Debe tenerse en cuenta el hecho de que un país presumiblemente superior a España no esté incluido en la fuente. (Son los casos en los que Italia o Reino Unido han quedado excluidos).

2) El índice 1 registra la posición relativa de España frente a los cuatro mayores países: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido. Se construye dividiendo los datos correspondientes a España entre la media de los relativos a los cuatro países referidos. Un valor igual a uno supone que la situación del sector coincide con la de la media europea. El valor mínimo posible es cero.

3) El índice 2 señala la posición relativa de España frente a los cuatro mayores países, una vez descontada la diferencia «normal». Esta constituye el índice corrector que mide la distancia entre España y la media de los cuatro países para los niveles agregados de empleo, gasto y valor añadido. El índice 2, por tanto, recoge la situación relativa de cada sector otorgando a España el «tamaño económico» medio de los cuatro países superiores. (Un valor de uno significa que el sector tratado tiene una relevancia relativa igual a la media de los cuatro grandes: se han descontado aquellas diferencias debidas al diferente tamaño económico de los países).

Como conclusión general, puede decirse que la situación de los SEMP en España, pese al gran crecimiento experimentado en los últimos años, dista mucho de acercarse a la media de los países europeos más desarrollados.

El gráfico 2 expone, jerárquicamente, todos los sectores estudiados. Nótese que la ordenación se basa en datos cuantitativos, y no cualitativos: para medir la situación real objetiva, habría que introducir valoraciones sobre la calidad de las prestaciones. Esto es especialmente decisivo para considerar el estado de algunos como la formación profesional.

Siguiendo los resultados de cuadro y gráfico, la debilidad española es patente en sectores claves del desarrollo económico: la comercialización exterior (ayuda a la exportación); el *management* (la consultoría de gestión); la calidad (inspección y control), y los más innovadores ligados a los avances de las nuevas tecnologías y de la información (comunicación electrónica, I + D, servicios informáticos, relaciones públicas).

Según el gráfico, los únicos sectores donde la posición relativa de SEMP españoles supera la media comunitaria son los servicios legales, los servicios de *marketing* (publicidad y *marketing* directo), y los servicios operativos (seguridad y limpieza).

Conviene apuntar que en estas ramas de fuerte empuje es donde, previsiblemente, se producirá antes una mayor desaceleración en las positivas tasas de variación. Del mismo modo que, a la inversa, en donde se constata un mayor retraso es donde existen mayores posibilidades de progreso. De hecho, España es uno de los países comunitarios que registra mayor crecimiento en SEMP.

En cualquier caso, la apreciable distancia entre la situación europea y la española es, cuanto menos, preocupante. En la medida en que perdure en el tiempo, se convertirá en un severo límite para resolver las necesidades económicas de las próximas décadas:

a) A través de rémoras en el desarrollo de las empresas españolas: el uso de SEMP otorga amplias ventajas competitivas a quienes los utilizan; el mercado español es, en general, bastante estrecho.

b) Retrasando la economía en su conjunto, puesto que los SEMP se configuran como el sector más dinámico, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

LAS PRINCIPALES TENDENCIAS EN EUROPA

El futuro, a corto y medio plazo, de los SEMP está marcado por un gran dinamismo. En el territorio comunitario más avanzado, se pueden identificar una serie de retos muy comunes a todos los subsectores:

1) Crecimiento sostenido basado en la fortaleza relativa de las demandas coyunturales y estructurales, la aparición de nuevos mercados y la profundización de los ya existentes, así como las crecientes sinergias trenzadas entre la industria, los servicios, y éstos entre sí, sobre todo entre los SEMP.

2) Competitividad creciente, especialmente entre las grandes y medianas empresas de muchos subsectores. Muchas sociedades deberán fortalecerse si quieren permanecer en el mercado. Para el conjunto del sector, se esperan ganancias en calidad y mejoras en los precios.

3) Concentración creciente de la oferta, que combinará dos modos: la tradicional acumulación vertical (adquisiciones, fusiones, etc.) y la reciente extensión de tejidos horizontales (difusión generalizada de redes).

4) La búsqueda de la calidad y la diferenciación a través de los paquetes integrados, compactos bien-servicio, estandarización y personalización de la prestación.

5) La supresión de barreras al mercado único de SEMP: a corto plazo, fundamentalmente, los obstáculos legales (prohibiciones discriminatorias, diplomas y cualificaciones, materiales, etc.) y algunos impedimentos económicos (distorsiones a la competencia).

De la capacidad de reacción que se dé en España para afrontar estos desafíos, dependerá la evolución de un componente significativo del desarrollo económico contemporáneo.

ELEMENTOS DE UNA POLITICA GLOBAL DE TRANSPORTE

Ginés de RUS

TANTO en España como en la CE, el sistema de transporte (infraestructuras y servicios) está afectado por marcados desajustes entre oferta y demanda. En algunos casos, la demanda excede a la oferta por insuficiencia en las infraestructuras y por la ausencia de una política de precios que racione la capacidad existente en los casos en que la inversión en mayor capacidad no sea posible o deseable (aeropuertos, control de tráfico aéreo, carreteras y vías urbanas). En otros casos, la oferta excede a la demanda; es decir, hay exceso de capacidad no remediado mediante decisiones de desinversión (cierre de actividades y servicios) cuando el desajuste es persistente en el tiempo, como ocurre con algunas líneas de transporte ferroviario de débil tráfico.

Ambos desajustes elevan los costes medios del transporte de personas y bienes, limitando la capacidad de oferta de la economía y erosionando la competitividad del sistema productivo.

La estrecha regulación que ha caracterizado a los distintos mercados de transporte no ha impedido que se produzca una modificación sustancial de la distribución modal, en la que destaca el declive del transporte ferroviario, a pesar de su organización como monopolio público y de un proteccionismo a ultranza que, desde la perspectiva actual, parece haber perjudicado más que beneficiado al ferrocarril, al restar incentivos para su modernización y adaptación a las exigencias del mercado.

A pesar de las restricciones a la entrada y de la regulación de precios y niveles de servicio, la competencia y la rivalidad entre las empresas se ha manifestado de forma diversa, de manera que incluso en el caso de los mercados protegidos, como es el de los monopolios ferroviarios, no se ha podido impedir el desarrollo de sustitutivos eficaces como la carretera, tal como ponen de manifiesto los gráficos 1 y 2.

Por otro lado, la aparición de efectos indeseables ha sido inevitable; por ejemplo, el aumento de la capacidad media de los vehículos en el transporte de mercancías, inducido por la regulación administrativa que impedía el aumento del número de vehículos de acuerdo con la demanda de los consumidores, o la aparición de empresas «piratas» que acudían a atender aquellos tráficos cuyo precio excedía el coste de producción, o bien aquéllos en los que las características de servicio demandadas no eran suficientemente atendidas por las empresas establecidas. La presión que las compañías de vuelos *charter* han ejercido en el mercado regular protegido y el auge de los pabellones de conveniencia en el transporte marítimo son manifestaciones de una realidad económica inevitable: la intervención pública en el mercado es imperfecta, y no puede impedir la aparición de efectos no deseados como es la creación de incentivos adicionales que generan nuevos procesos de ajuste no planeados.

Los efectos de la regulación han sido perversos en muchos casos. En las distintas industrias del transporte, el intervencionismo estatal ha generado ineficiencias tales como baja productividad, exceso de mano de obra, rigideces para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado y, en general, una tendencia muy costosa a ignorar que las demandas de los consumidores, excepto en casos extremos de problemas de información o de externalidades, son las que deben determinar el volumen de la oferta y sus características.

Hay industrias (por ejemplo, el transporte de mercancías y el transporte aéreo) en las que la regulación parece haber sido diseñada para proteger a las empresas establecidas, desarrollándose en éstas la competencia por otras vías distintas a la fijación de precios. Los ferrocarriles son un ejemplo de cómo la regulación ha contribuido al estrangulamiento de la industria. En otras, como ocurre con el transporte público de viajeros en las grandes ciudades, la regulación de los precios se ha utilizado para beneficiar a los consumidores, y sin embargo, se ha acabado incentivando la reducción de la calidad y del nivel de servicio.

Los efectos de la regulación sobre la distribución de la renta son complejos y, en muchos casos, regresivos. Las transferencias de los consumidores a los productores es una de las posibilidades. Otra es el reparto de rentas con el factor trabajo, apoyado en la fuerza de los sindicatos cuando los precios y la entrada están regulados, en perjuicio de los consumidores. En algunos casos de subvención cruzada, se da la paradoja de que los consumidores que cargan con el peso de este tipo de subvención implícita son aquellos a los que, en todo caso, habría que favorecer con una política explícita de equidad.

Suplantar al mercado como mecanismo central en la asignación de recursos no ha conducido a los resultados esperados, y la respuesta general ha sido la desregulación, entendida, en el mejor de los casos, como una combinación de liberalización de los mercados y privatización de las empresas públicas que en ellos operaban. En la mayoría de las modalidades de transporte, los desajustes existentes entre oferta y demanda, el control público de las infraestructuras, y la divergencia existente entre coste privado y coste social no permiten la identificación entre desregulación y asignación eficiente de los recursos sin contemplar otros aspectos de primera importancia.

A nuestro juicio, la política española y comunitaria debería partir de *cuatro principios básicos* que constitu-

GRAFICO 1
DISTRIBUCION MODAL DEL TRAFICO DE VIAJEROS EN ESPAÑA
(En porcentaje)

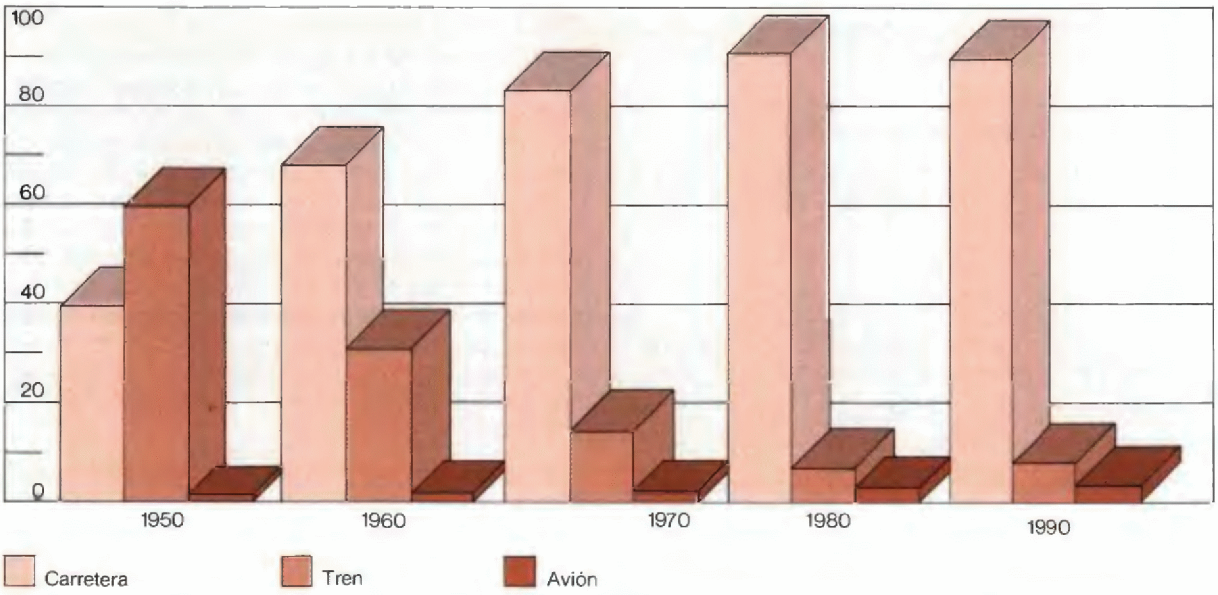
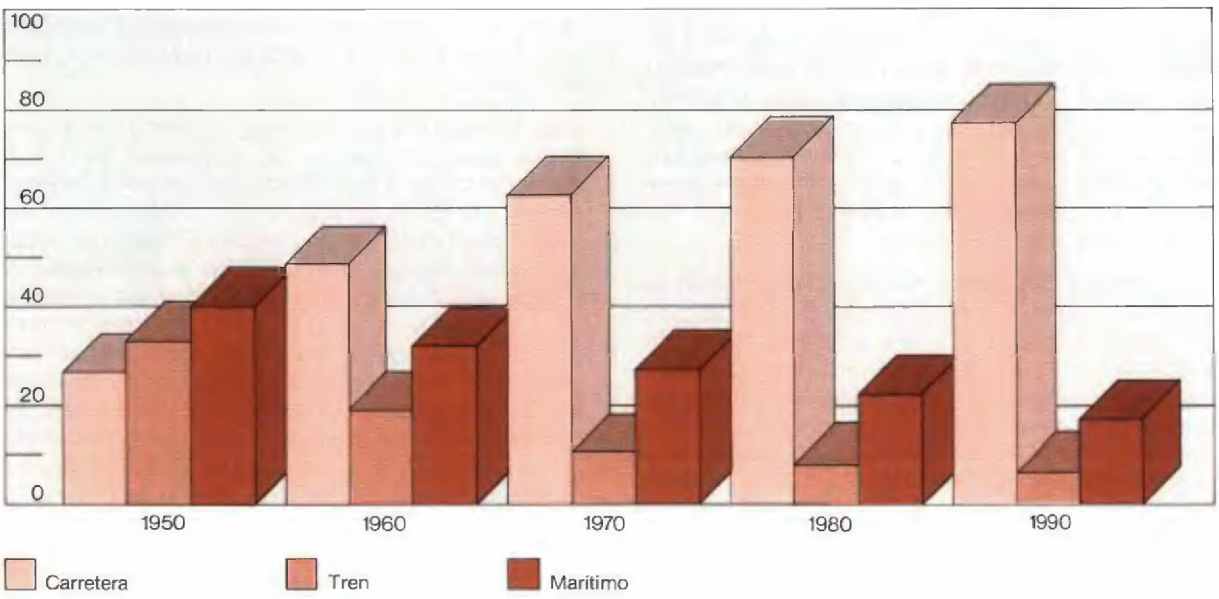


GRAFICO 2
DISTRIBUCION MODAL DEL TRAFICO DE MERCANCIAS EN ESPAÑA
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

yen los ingredientes fundamentales de una *política global de transporte.* Estos son:

Principios:

1) El usuario es el mejor juez de su propio interés en la elección de modo de transporte.

2) Cada modo de transporte debe pagar sus costes, tanto los internos como los que impone a la sociedad.

3) La oferta de capacidad de infraestructuras debe responder a las demandas de los usuarios.

4) Las infraestructuras del transporte deben facilitar la integración de las regiones periféricas y desfavorecidas.

Políticas:

1) Liberalización, desregulación, privatización.

2) Internalización de las externalidades. Mejora de la información en el sistema de transportes.

3) Política de infraestructuras fundamentada en la evaluación social de proyectos.

4) Política de equidad, con proporcionalidad entre fines y medios.

La liberalización de los mercados de transporte ha sido una de las líneas de actuación en las que más se ha avanzado en Europa; sin embargo, puede afirmarse que todavía está lejos el funcionamiento libre de los mercados sin más trabas que las barreras cualitativas de acceso al mercado y la regulación de las externalidades y política antimonopolio, que fortalecen, más que limitan, la labor del mercado como mecanismo de asignación.

Tomemos el ejemplo del transporte aéreo para ilustrar estas ideas. La oferta de esta modalidad de transporte está sujeta a acuerdos bilaterales, y aunque la política comunitaria ha introducido mayor flexibilidad en la determinación del precio y la capacidad ofrecida, todavía estamos lejos de un mercado competitivo. Las estimaciones de la Comisión apuntan a una reducción en costes y precios en torno al 10 por 100 como consecuencia de la liberalización, aunque se considera que estas previsiones son muy conservadoras y que la reducción real podría ser mayor que la estimada.

La Comunidad está introduciendo mayor libertad de manera gradual, junto con regulaciones específicas para la protección del consumidor y para evitar la competencia desleal. El problema que se plantea radica en la toma de posición de las compañías aéreas europeas para protegerse de la competencia. Las compañías de bandera europeas han iniciado un proceso de adquisiciones y fusiones, de compra e intercambio de acciones entre ellas y otras compañías nacionales rivales, de manera que, al alcanzarse el objetivo de la Comisión de un mercado único de transporte aéreo, la rivalidad entre compañías estará sensiblemente reducida. Este hecho y el fracaso de algunas compañías *charter* (caso de Air Europe) en su intento de competir en el mercado regular pueden constituir un serio obstáculo para el éxito de la liberalización comunitaria en la década de los noventa.

Mientras la Comunidad completa su calendario de reformas en el sector transportes, lo mejor que puede hacer España es avanzar decididamente en la liberalización interna, para fortalecer a las empresas nacionales, sean públicas o privadas.

El desarrollo de las distintas modalidades de transporte se ha producido ignorando sus efectos negativos. El deterioro del transporte en avión y en automóvil privado se manifiesta en una congestión creciente (en ciertos lugares y horas) que reduce sensiblemente la fiabilidad y comodidad de dichos medios de transporte. La factura de accidentes y el impacto medioambiental de la carretera son especialmente preocupantes, y ponen de manifiesto cómo la política comunitaria no ha dado una respuesta satisfactoria al problema de las externalidades del transporte; de manera que la distribución modal actual está claramente afectada por la ausencia de una política que permita ver a los usuarios el coste real de sus decisiones.

El transporte por carretera ha crecido en la última década dos veces por encima de la renta nacional, y la liberalización europea lo potenciará aún más. El conflicto que esto supone, con relación al daño medioambiental y a los accidentes asociados a la carretera, no debe ser resuelto exclusivamente utilizando estándares técnicos y prohibiciones, sino, fundamentalmente, a través del sistema de precios, utilizando las demás medidas como complementarias. Un buen ejemplo ha sido la diferenciación de los precios del combustible para incentivar con éxito el cambio a la gasolina sin plomo en algunos países; y también las tasas de congestión, que en las experiencias que se conocen suelen tener éxito en cuanto a la modificación de la conducta de los individuos, que, en un porcentaje notable de sus desplazamientos, cambian la ruta o la hora en que los realizan, o el modo de transporte.

En lo referente a las *inversiones en infraestructuras,* la Comunidad Europea no ha articulado una política de infraestructuras que evite los problemas de congestión que sufren las carreteras, los principales aeropuertos y las áreas urbanas. La Comunidad Europea ha errado en la previsión de las infraestructuras que se requerirían en Europa y del desarrollo espectacular de la carretera a expensas del ferrocarril, así como del transporte aéreo, constreñido en su desarrollo por unas infraestructuras aeroportuarias y de control de tráfico aéreo insuficientes. En España, deberían intensificarse los esfuerzos para diseñar un sistema objetivo de evaluación de inversiones en las distintas infraestructuras de transporte que evitara un peso desmedido del componente político en la determinación de las prioridades de inversión.

La realización del mercado único supone alcanzar ganancias significativas de eficiencia, fundamentalmente a causa de la explotación de las economías de escala y de especialización. Un mercado de dimensión europea

creará nuevas oportunidades para introducir tecnologías que puede que no sean rentables en los mercados nacionales actuales. Pocos dudan hoy del potencial, en términos de bienestar social agregado, asociado a la idea del mercado único. Menos optimista es el esquema de *la distribución de las ganancias,* ya que los estados miembros tienen una posición de partida sensiblemente desigual en términos de renta, localización geográfica e infraestructuras de todo tipo.

En lo que se refiere a las infraestructuras de transportes y comunicaciones, hay que insistir en que la política de competencia no es suficiente para conseguir la integración europea. Hay que evitar la fragmentación y el aislamiento de las áreas geográficas periféricas, dadas las diferencias presentes en las infraestructuras básicas. La integración económica requiere que todas las regiones dentro de la CE estén comunicadas en condiciones similares de coste y calidad. La competencia es crucial para unificar precios y calidad en aquellos mercados con condiciones de prestación del servicio similares; sin embargo, las desigualdades presentes en términos de redes y equipos básicos pueden ahondar los desequilibrios actuales.

Dotar de infraestructuras básicas de transporte a la periferia es una tarea de primer orden en la política comunitaria. Esto no significa invertir en trenes de alta velocidad para cualquier densidad de tráfico; significa apoyar con fuerza la vertebración de todas las regiones comunitarias con una combinación inteligente de transporte terrestre, aéreo y marítimo que evite tanto los despilfarros obvios como el aislamiento de las regiones peor situadas.

El papel de las infraestructuras de transporte y comunicaciones es de la mayor importancia en el caso de las islas. La mayoría de las islas europeas tienen en común una alta dependencia de las importaciones, estar por debajo de la media europea en riqueza y servicios básicos, no haber recibido inversiones en las costosísimas redes ferroviarias, utilizar frecuentemente el transporte aéreo para la movilidad básica de los ciudadanos, y tener sus redes de transporte y comunicaciones controladas por monopolios públicos y oligopolios. Una combinación de libertad de mercado, sistema de concesión, inversión en infraestructuras y política de subvenciones directas que abaraten el coste del transporte es la receta más razonable para las áreas insulares.

Las cuatro líneas de actuación mencionadas (política de infraestructuras, internalización de las externalidades, política de competencia y equilibrio regional) son necesarias para una política de transporte eficiente y socialmente aceptable. La política comunitaria, hasta el momento, no ha integrado las cuatro líneas de actuación, aunque hay, desde luego, evidencia prometedora de las intenciones de la Comisión. Una política de liberalización que no vaya acompañada de las otras tres políticas conduce a unos resultados muy contradictorios, porque, a pesar de que la eficiencia interna puede elevarse en las industrias afectadas por la introducción de competencia, la eficiencia económica global puede reducirse, por ejemplo, a causa de un crecimiento excesivo del transporte por carretera, con el consiguiente aumento de los accidentes, la congestión y el impacto medioambiental.

Una mayor libertad aérea, por ejemplo, sin las inversiones necesarias en infraestructuras aeroportuarias y de control de tráfico aéreo, puede aumentar la congestión en los aeropuertos hasta el punto de producir resultados globales negativos que los usuarios verían como una consecuencia de la política de competencia. La necesidad de una política global de transporte que integre los diferentes aspectos aquí tratados queda fuera de toda duda. La magnitud de los efectos negativos que los consumidores europeos están soportando, a causa de los retrasos en su implantación, ha elevado la rentabilidad política de avanzar en las líneas de actuación mencionadas.

REVOLUCION EMERGENTE EN LA DISTRIBUCION COMERCIAL

Javier CASARES RIPOL (*)

LA aproximación al análisis de las tendencias observables en la distribución comercial de cara al siglo XXI permite penetrar en un mundo en el que ha sido sustituida la estabilidad tradicional por el cambio acelerado.

El horizonte milenario parece apuntar que las innovaciones sectoriales continuarán en un contexto dinámico, en el que las modificaciones en la producción y en el consumo, así como el impulso endógeno de los operadores comerciales, no hacen plausible seguir considerando al comercio como un sector «reflejo» de la producción y pueden provocar mutaciones estructurales relevantes.

Entre las principales *perspectivas* que, desde la atalaya de la actualidad, se pueden observar, hemos elegido las que se analizan a continuación.

APORTACION MACROECONOMICA DEL SECTOR

La participación del comercio interior en el total del PIB alcanza en España el 13,7 por 100, habiendo experimentado una ligera disminución desde el 14,2 por 100 en 1973.

En cualquier caso, no es previsible que se produzcan grandes modificaciones en esta magnitud, que se encuentra en la línea media de los países comunitarios (oscila entre el 9,5 por 100 de Alemania y el 17,9 por 100 de Bélgica). Obsérvese, sin embargo, que en esta participación porcentual no se incluyen las actividades comerciales de los fabricantes ni algunas rúbricas externalizadas en servicios logísticos, de transporte, etc. Una reflexión numérica sobre este particular, en el contexto de la interconexión comercio-otros servicios que luego comentaremos, podría llevar a aumentar el citado porcentaje en más del 30 por 100.

En materia de empleo, se ha producido un continuo aumento desde 1973 (1.565.400 personas de población activa en el comercio) a 1990 (2.249.900 personas), aunque este proceso, de cara al siglo XXI, presente dos caras. De un lado, la consideración del comercio como sector *refugio* y la alta rotación de establecimientos (el 40 por 100 de los establecimientos nuevos no duran más de tres años) pueden provocar aumentos en el empleo, que se verán crecientemente compensados, de otro lado, por el desarrollo de *tecnologías* ahorradoras de mano de obra.

RELACIONES PRODUCCION-DISTRIBUCION

El desarrollo de grandes organizaciones de compras —incluso han empezado a desarrollar actividades a nivel supranacional— está provocando un creciente poder en el mercado por parte del sector distributivo. Estas organizaciones pueden diversificar sus compras entre distintos proveedores, imponer precios y obtener fuertes bonificaciones. El fabricante disminuye su contenido empresarial para vincularse a las necesidades de los grandes distribuidores. (El fenómeno de las marcas de distribuidor se vincula con esta tendencia).

La estandarización, multiplicidad, y variedad de marcas, acortan el ciclo de vida de los bienes y realzan la importancia de los medios de comunicación de masas y de los distribuidores en el éxito relativo de aquéllas. También hay que resaltar la importancia que ha tenido la sustitución del granel por el envasado.

Esta tendencia puede tener límites en la medida en que crezcan, de forma significativa, los mercados de productos especializados y artesanales, en los que los factores de marca y prestigio del productor tengan mayor relevancia y puedan determinar cambios en las relaciones de poder en el canal comercial.

CONFIGURACION DE UN MERCADO DE MARCAS

En los últimos años, se ha producido un irresistible ascenso de las marcas en todos los mercados. Aun cuando las fronteras de esta realidad son cambiantes, podemos considerar tres vertientes de aproximación a ella.

Las marcas de distribuidor

Con diversas denominaciones, las marcas propias del distribuidor van acrecentando su cuota de mercado y el nivel de aceptación por parte de los consumidores en toda Europa (paradójicamente, parece que en Estados Unidos se está produciendo un movimiento de retroceso en el impacto relativo de estas marcas).

El surgimiento de los productos genéricos en los años sesenta se vincula con la variable de precios. Sin embargo, en los años ochenta se asiste a la aparición de la «segunda generación del producto blanco», que se erige como factor de *liderazgo* y de aumento del poder relativo del distribuidor. La década de los noventa puede ir concediendo más énfasis a la calidad de los productos en el contexto de la respuesta al *micromarketing* y de la búsqueda de la fidelidad de la clientela.

En 1990, las marcas propias suponen el 25 por 100 de las ventas de productos de gran consumo en Gran Bretaña, el 18 por 100 en Francia, el 16 por 100 en Alemania y alrededor del 8 por 100 en España . (En algunos productos, el crecimiento ha sido espectacular; de 1984 a

CUADRO N.° 1

EVOLUCION DE LAS MARCAS DE DISTRIBUIDOR EN ESPAÑA

Años	*Porcentaje sobre las ventas totales en alimentación clásica*	*Porcentaje de crecimiento sobre el año anterior*
1984	1,4	
1985	1,9	35,0
1986	3,8	100,0
1987	5,0	31,6
1988	6,0	20,0
1989	6,9	15,0
1990	7,7	

Fuente: Puelles (1991).

1990, las marcas propias en la leche pasaron de representar el 1 a representar el 14 por 100). El cuadro n.° 1 permite apreciar la evolución experimentada por las marcas de distribuidor en alimentación en los últimos años.

La imagen de marca de los establecimientos

El desarrollo distribuidor de *productores* con diseños y calidades exclusivos, o con un «saber cómo» especial en la elaboración de ciertos productos, constituye la primera faceta del mercado marquista vía establecimientos. Obsérvese la frecuencia con que se da este fenómeno en los sectores de confección, calzado, algunos productos alimenticios especializados, etcétera.

La segunda vertiente de análisis se refiere a la ampliación de actividades de un grupo distribuidor que crea una imagen de marca con proveedores heterogéneos, distinguiéndose fundamentalmente en la tecnología comercial, características de los establecimientos e incluso gama de marcas comercializadas.

Algunas cadenas de tiendas de ropa y artículos de deporte, así como algunas de restauración y alimentación, son paradigmáticas a este respecto. Como orden de magnitud del desarrollo de la imagen de marca de los establecimientos, se puede citar que en España hay actualmente alrededor de 200 enseñas de franquicia, con unos 20.000 establecimientos vinculados.

Marcas de productor

La faceta simbólica del consumo y el comportamiento gregario de amplias capas de la sociedad determinan el fuerte crecimiento de las marcas en los mercados de *deseos* (1).

Entre otros factores interesantes, podemos señalar los siguientes:

- Se ha producido un considerable aumento de las marcas universales (hace 10 años sólo la *Coca-Cola* era unánimemente conocida como tal).

- Los gustos y la moda provocan una gran volatilidad en los mercados, con la consecuente elevación de los costes de comercialización.

- Los establecimientos detallistas tienen que especializarse más en la «cesta de características» lancasteriana de productos ofrecidos al consumidor.

- Crece el número de establecimientos especializados. Piénsese en las tiendas de electrodomésticos, fotografía, etcétera.

- Se ha producido un crecimiento importante de nuevos productos. En el supermercado medio americano, el crecimiento en diversas secciones oscila entre el 50 y el 250 por 100 (Lalau, 1988). Bien entendido que se trata de nuevas referencias que, en muchos casos, suponen solamente cambios en los formatos, aromas y sabores. En sentido estricto, no más del 15 por 100 de los productos constituyen «auténticas» novedades.

Las previsiones apuntan a que las marcas seguirán creciendo en importancia en los próximos años (como ejemplo, puede señalarse que un estudio de Dym Panel señala que las marcas de distribuidor alcanzarán entre el 25 y el 30 por 100 de las ventas de alimentación a finales de esta década).

LA DISMINUCION RELATIVA DEL GASTO DE ALIMENTACION EN EL HOGAR

En base a la conocida Ley de Engel, al aumentar la renta disminuye la proporción del gasto dedicado a los productos básicos, y concretamente a la alimentación.

En España, de acuerdo con los datos de la *Encuesta de Presupuestos Familiares,* del Instituto Nacional de Estadística (INE), el porcentaje del gasto en el hogar dedicado a la alimentación se ha situado por debajo del 30 por 100 (a mediados de los años sesenta suponía el 45 por 100). Este fenómeno supone el desarrollo de otras rúbricas de gasto, entre las que se incluye el consumo en restauración, con lo que aumentan los mercados de deseos *versus* los mercados de necesidades. Como los deseos son más volátiles y divergentes, e influibles por la moda y la publicidad, se favorece la elevación de los costes de comercialización y la necesidad de una continua adaptación al mercado.

Las perspectivas apuntan a una intensificación de esta tendencia, siendo relevante el hecho de que en Francia y Gran Bretaña el porcentaje de gasto en productos de alimentación en el hogar está por debajo del 25 por 100; en Alemania, en el 17 por 100, y en Estados Unidos, en el *10 por 100.*

Por otra parte, la distribución masiva en productos de gran consumo determina la continua reducción del nú-

CUADRO N.° 3

CUOTA DE MERCADO DE LOS ESTABLECIMIENTOS EN PRODUCTOS DE ALIMENTACION CLASICA
(En porcentaje)

Año	*Tradicional*	*Autoservicios*	*Supermercados*	*Hipermercados*
1983	45	24	22	12
1986	36	25	24	14
1989	25	16	40	16
1991 (julio)	19,4	14,6	42	24,1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Nielsen.

CUADRO N.° 4

HIPERMERCADOS EN FRANCIA E ITALIA

	FRANCIA			*ITALIA*		
	1986	*1988*	*1990*	*1985*	*1987*	*1990*
Número total de establecimientos	629	725	834	29	51	141
Creaciones por año	22	18	21	5	15	20

Fuente: Elaboración propia.

gran «tapado» de la distribución, con un número cercano a los 7.000 y una participación global en las ventas de productos de gran consumo del 42 por 100. Los cuadros números 2 y 3 permiten observar la evolución del número de establecimientos y del porcentaje de ventas en productos de alimentación «clásica» de diversas formas comerciales.

- El hipermercado de segunda generación reduce su dimensión, se rodea de pequeñas tiendas para crear un ambiente más atractivo y se acerca a las ciudades (el umbral necesario de población para la implantación de un hipermercado está bajando de 100.000 a 60.000 ó 70.000 personas). Las cifras de crecimiento del hipermercado en países tan divergentes como Francia e Italia puede ser ilustrativas (véase cuadro n.° 4).

- Los grandes almacenes han tenido diversas oscilaciones —grandes éxitos y notables fracasos—, aunque algunos se están consolidando en las grandes ciudades en base a las premisas de calidad y servicio. Los almacenes populares han visto cómo su campo de desarrollo quedaba estrangulado por el auge de los hipermercados y de los propios grandes almacenes.

- Las grandes superficies, en general, se vinculan con tres vertientes de negocio. Junto al componente estrictamente comercial, surgen los aspectos financieros (compra a plazo y venta al contado) e inmobiliarios (sobre todo en los centros comerciales).

LA INTERNACIONALIZACION DE LA DISTRIBUCION

La creciente internacionalización de la distribución se puede vincular con el *efecto desbordamiento* (Casares, 1991); es decir, con el intento de algunas empresas comerciales de superar su ámbito geográfico inicial porque la demanda doméstica es limitada, y porque desean crear una imagen de marca internacional. También, en ocasiones, las estrategias de desarrollo multinacional se interrelacionan con los procesos de diversificación de actividades y con el intercambio de experiencias (en el esquema 2, se plantean las principales estrategias de internacionalización de las empresas distribuidoras). Estas tendencias se imbrican, en la urdimbre de la creciente globalización de la economía, con un sistema mundial funcionando como unidad a tiempo real, aunque con ciertas dosis de asimetría. Esta internacionalización se produce a escala de todos los elementos del sistema económico: capital, trabajo, procesos productivos, mercados, gestión, información y tecnología.

En España, se han producido ya diversas manifestaciones de este proceso de internacionalización, entre las que podemos citar las siguientes:

- El desarrollo de diversas cadenas de supermercados e hipermercados.

- La irrupción de empresas de grandes almacenes de capital británico.

- La considerable expansión de diversas tiendas es-

ESQUEMA 2
ESTRATEGIA DE INTERNACIONALIZACION DE LAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS

ESTRATEGIA	CONCEPTO	EJEMPLOS
1. Efecto desbordamiento puro.	El mercado del país de origen está próximo a la saturación, y la búsqueda de nuevos mercados supone aumentar las posibilidades de crecimiento.	• Expansión de las cadenas francesas de hipermercados. • Introducción de Mark Spencer en España.
2. Diversificación de actividades.	Se buscan mercados pilotos donde iniciar una rama de la diversificación para, posteriormente, en caso de éxito, proceder a su difusión internacional.	• Cadenas de grandes almacenes e hipermercados (Printemps de Francia, Vendex de Holanda, El Corte Inglés...).
3. Intercambio de experiencias.	El acceso a nuevos mercados se realiza mediante acuerdos de intercambio para acceder al «saber cómo» y al conocimiento del mercado de las empresas locales.	• Acuerdo de GB-Imo (Bélgica) con el grupo March (Alba-Pryca) para la puesta en marcha de establecimientos de bricolage.

Fuente: Elaboración propia.

pecializadas, que suelen tener conexiones sucursalistas o franquiciadoras.

• La participación de algunas empresas españolas en eurocentrales de compras y la creciente interrelación de los procesos de comercialización interna y externa. Piénsese en el creciente número de empresas comerciales españolas que realizan operaciones de importación, y en las que participan en la creación de redes de comercialización exterior.

La libertad de circulación de capitales y los esfuerzos comunitarios pueden intensificar el proceso de internacionalización, que también se ve favorecido por el desarrollo del mercado marquista anteriormente citado.

Adviértase que la Comisión Europea valora en términos positivos la internacionalización de la distribución en los países comunitarios, y que ha planteado diversas medidas para contribuir a frenar los obstáculos al proceso.

El mercado único ofrece, asimismo, nuevos horizontes en relación con la modernización sectorial. Por un lado, al eliminar las fronteras comerciales entre los países, disminuyen los elementos fronterizos entre el comercio interior y el exterior. La libertad de circulación de capitales y mercancías favorecerá la internacionalización y el desarrollo de grandes grupos y megacentrales de compras y servicios, aspectos ya comentados, así como la *verticalización* de actividades por parte de algunos grupos (aspecto en el que ya hay diversas experiencias en nuestro país y en el que las previsiones apuntan a un sensible aumento). Todo ello en el contexto de un mercado marquista y fuertemente concentrado.

Por otro lado, parece aumentar el interés hacia el comercio por parte de la CE. Un documento de 1991, de la recientemente creada Dirección General XXIII de la Comunidad, esboza un programa de actuación en materia de distribución comercial.

Las líneas de actuación propuestas se refieren fundamentalmente a:

• La mejora del aparato estadístico sobre la distribución comercial.

• El apoyo a las empresas con los fondos de ayudas ya existentes (con carácter más territorial que sectorial) en lo relativo al desarrollo tecnológico y la formación profesional.

En conclusión, se observa que la segmentación de mercados, con predominio del dualismo entre grandes organizaciones y pequeñas empresas, caracteriza al sistemas distributivo español, que se acomoda a fuertes cambios que permiten hablar de una «revolución comercial emergente» (puesto que ha superado la fase sumergida de la que algunos autores escribíamos en años recientes).

NOTAS

(*) Agradezco a Juan Ramón Cuadrado sus comentarios a una versión previa de este trabajo. Los errores son míos.

(1) Una ampliación de las ideas aquí señaladas fue desarrollada en una investigación promovida por la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social (FIES) de las Cajas de Ahorros Confederadas, con el título de «El análisis de la situación y tendencias de la distribución comercial en España» (1989). Un resumen fue publicado en Casares *et al.* (1990).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Casares, J. (1991), «El efecto desbordamiento en la distribución comercial», *Información Comercial Española,* n.º 693, mayo.

—; Muñoz, P., y Rebollo, A. (1990), «La distribución comercial en España», Papeles de Economía Española, n.º 42.

Lalau, H. (1988), «Les referencements aux Etats Unis: mode d'emploi», *Distribution d'aujourd'hui,* diciembre.

Puelles, J. A. (1991); «El estado actual de las marcas de distribuidor», trabajo de investigación presentado en el III Encuentro de profesores de *Marketing,* Salamanca.

EL SECTOR TURISTICO. CONSIDERACIONES SOBRE EL CICLO Y LA TENDENCIA

Eugeni AGUILO

SITUACION DEL CICLO TURISTICO

CUALQUIER referencia que, en la actualidad, se pueda hacer al turismo extranjero en España tiene que basarse en el análisis de unas cifras mediatizadas por una serie de acontecimientos que producen alteraciones artificiales en la evolución de la tendencia del turismo hacia nuestro país. Nos estamos refiriendo, naturalmente, a situaciones como los conflictos de Yugoslavia o los acontecimientos de la España de 1992. Lo cierto es que nos encontramos en una fase de recesión que se inicia en 1989 y se prolonga durante los años 1990 y 1991, a pesar de que, por factores como los comentados, en 1991 se haya producido un incremento en el número de turistas. Algo parecido puede volver a ocurrir en 1992. En cualquier caso, España sigue siendo el primer destino turístico mediterráneo.

Existe un primer factor, de índole estrictamente cíclica, explicativo del cambio producido a partir de 1989, que se fundamenta en la recesión económica de los países emisores, manifestándose de forma más aguda en algunos casos como el británico. Hay que constatar, además, que a este período le precedió otro de gran expansión, cuya consecuencia más inmediata fue el fuerte crecimiento de la oferta de alojamientos. El resultado ha sido una elevada sobredimensión de la oferta, que se ha pagado con una reducción de los precios percibidos por dichos establecimientos turísticos. No cabe, pues, extrañarse de que el ciclo recesivo, a partir de 1989, se esté saldando con una caída mayor de los ingresos turísticos que del número de visitantes.

Desde este punto de vista, es de esperar que una probable recuperación económica durante el próximo ejercicio de 1993, sobre todo en determinadas economías, permitirá mejorar las perspectivas de la demanda, reabsorbiendo lentamente el exceso de oferta sin necesidad de que contribuyan a ello factores exógenos, como conflictos bélicos en otras zonas o grandes eventos internacionales.

TENDENCIA FUTURA DE LA DEMANDA

Además del factor cíclico de arrastre ahora reseñado, existen otros factores, que están afectando a la evolución actual y futura del turismo, cuya naturaleza ya no permite hablar simplemente de factores de carácter cíclico, puesto que, en definitiva, su coincidencia en el tiempo permite augurar una evolución futura que incluso modifique el modelo turístico actual. En este sentido, hemos de citar, en primer lugar, el hecho de que los precios reducidos son un elemento que juega cada vez menos como elemento de competitividad. En este problema, la situación del tipo de cambio de la peseta ha sido una razón básica, aunque no única, en la pérdida de competitividad. En consecuencia, como se ha dicho frecuentemente, dentro de las motivaciones básicas para elegir nuestro país como destino turístico, el factor precio irá pasando a un segundo plano.

El haber dejado de ser un país barato no significa que nos tengamos que olvidar de la relación calidad-precio en ningún momento, ya que, en cualquier contexto, esta relación es clave. Lo que sí hay que señalar es que si bien en otras épocas el factor calidad jugaba un papel menos relevante, dado que nuestros precios relativos eran bajos, hoy ya no se puede mantener una buena relación calidad-precio si olvidamos que la calidad es el elemento básico que determina la competitividad de nuestro producto turístico.

Ya tenemos una causa que actúa más allá de la simple evolución cíclica anteriormente analizada. Otro factor que juega un papel claramente estructural se refiere a los cambios de la demanda. Parece probable, en primer lugar, que se esté produciendo una tendencia difusa a la pérdida de importancia del turismo de «sol y playa». Este turismo, entendido como una motivación y como una forma concreta de viajar, se encuentra en un período de madurez y, aunque de forma lenta, irá perdiendo importancia.

Esta pérdida, muy paulatina, de importancia no afecta tanto al primer elemento —referido a la motivación— como al segundo —relativo a la forma concreta de viajar. Efectivamente, el turismo de «sol y playa» supone una forma de viajar en temporada alta, a través de la compra de un «paquete» de viaje y alojamiento, vendido por un *tour-operator*, con una duración mayoritaria de dos semanas y una limitación del área de ocio al alojamiento, la playa y la oferta complementaria cercana a dicho alojamiento. Por tanto, hay que insistir, la crisis no se debe a una disminución del aprecio hacia el litoral típico de muchas zonas españolas, principalmente mediterráneas. Por el contrario, el litoral con buen clima será cada vez más apreciado. Lo que está perdiendo lentamente mercado es la forma de viajar incorporada al concepto de turismo masivo de «sol y playa».

Hay que volver a repetir que estos cambios en la demanda se manifiestan de manera muy difusa, ya que incluso existen factores que actúan en la dirección opuesta. Por ejemplo, el fuerte crecimiento del turismo interior, que si bien muestra una fuerte estacionalidad, ha venido paliando algunos de los efectos del decaimiento de la demanda de algunos países emisores.

Junto a este cambio en la forma de realizar el viaje de ocio, se está produciendo, lentamente, otro en las formas

generales de hacer turismo. En este sentido, cabe observar una serie de tendencias en la demanda:

a) Importante desarrollo de las vacaciones distribuidas temporalmente, de forma que los turistas tenderán a realizar cada vez más viajes, pero de duración más corta y con un gasto por estancia superior. De estos viajes, los turistas se reservarán alguno, o algunos, para descansar en una zona litoral con buen clima, en el que gozar de buenos servicios será una condición básica. Aquí nuestras zonas litorales jugarán con una ventaja competitiva importante.

b) Aumentarán los viajes de largo recorrido, así como los viajes de corto alcance los fines de semana y los puentes. Nuestros destinos turísticos no se incluyen en estas dos categorías, salvo en el caso del turismo francés hacia zonas próximas. Sin embargo, la liberalización del transporte aéreo conseguirá aumentar el número de líneas y la frecuencia, lo que acortará las distancias y, por tanto, mejorará nuestra posición competitiva en los viajes cortos y próximos.

c) Como hemos dicho anteriormente, el turismo demanda, de forma creciente, un producto mucho más amplio que el tradicional de «sol y playa», que se enmarca en una concepción más general de las actividades de ocio. La limitación a la zona del alojamiento es cada vez menos deseada. Se pretende ocupar el tiempo libre de una forma más variada a través de nuevas ofertas complementarias, surgiendo, al mismo tiempo, tipos de turismo cada vez más especializados. Además, estas ofertas complementarias son disfrutadas con frecuencia por la propia población residente de las zonas de destino, lo que mejora su rentabilidad.

d) Junto a esta realidad, crecen sin cesar otros tipos de viajes que, en gran parte, cabe calificar de turísticos, como son los relacionados con los negocios, congresos, incentivos, etc.; sin olvidar los viajes de estudio, las estancias para aprender idiomas, para investigación, etcétera. Aquí nuestro país goza también de ventajas significativas, siempre que se dote a las zonas de ofertas adecuadas a tal fin.

e) Finalmente, en Europa se manifiesta cada vez más la necesidad de poseer una segunda residencia en zonas litorales de clima suave y soleado. A principios de 1991, y en plena guerra del Golfo, un 3 por 100 de los británicos y un 6 por 100 de los alemanes manifestaban su deseo de adquirir una vivienda en el Sur de Europa durante los próximos cinco años. La integración europea, con todo lo que supone de facilidad de movimiento de personas y capitales, y de dotación de servicios sociales comunes, ejercerá una presión muy favorable en este sentido. Otros factores que actuarán con la misma orientación son la liberalización del transporte aéreo; las nuevas formas de propiedad, como el *time sharing;* el atractivo de las zonas de buen clima para la instalación de empresas industriales y de servicios, si cuentan con dotaciones apropiadas; el fuerte crecimiento de la población de tercera edad que desea pasar su retiro, total o permanente, en una zona de buen clima; la mejora de los mecanismos de información y comunicación, que hacen que determinadas personas no tengan siempre que estar necesariamente en su lugar de trabajo, y así sucesivamente.

Sobre este último punto, no debemos pasar sin hacer un breve paréntesis. Parece un contrasentido, en plena crisis del sector inmobiliario en general, y del residencial turístico en particular, hablar de factores de expansión futura de la demanda. Ciertamente, la década de los ochenta fue protagonista de un gran crecimiento en la oferta residencial, mayor que en la oferta tradicional de alojamientos. Este crecimiento, por una parte, fue superior a la demanda y, por otra, se desarrolló con frecuencia sin tomar en consideración los aspectos más elementales de calidad, estética urbanística, y adecuación al entorno paisajístico y humano. Esta realidad hace que determinadas zonas concretas de nuestro litoral hayan alcanzado, muy posiblemente, un punto de no retorno, con deficiencias prácticamente irreversibles o, al menos, necesitadas de una reconversión traumática.

Es evidente que España posee ventajas competitivas en este tipo de turismo residencial en desarrollo, superiores incluso a las que posee en el turismo tradicional. Grecia y Turquía son dos competidores fuertes, pero están muy lejos de serlo en el caso del turismo residencial. Sin embargo, la oferta futura deberá diferir de lo hecho hasta el presente si se desea que estas ventajas se materialicen ante una demanda que seguirá expansionándose una vez superada la fase de recesión actual.

EL PRODUCTO TURISTICO: PROBLEMAS Y SOLUCIONES

Ante estos factores que determinan las tendencias previsibles del mercado turístico, cabe hacer una breve reflexión en torno a los problemas de la oferta; es decir, a la situación del producto turístico ofrecido y al tratamiento a que debe someterse para enderezar sus características en la senda de dichas tendencias de mercado. De este modo, cabe referirse a:

1.° *La oferta de alojamientos.* Existen problemas de envejecimiento y descapitalización de una parte significativa de la oferta de alojamientos, y una lenta incorporación de las nuevas tecnologías en su gestión y organización. Ello, junto a un volumen de oferta sobredimensionado, exige que un plan de competitividad —en el sentido que pretende el gobierno— mejore los márgenes a través del control y, en su caso, reducción del número de plazas, y también proporcione mejoras en la eficiencia productiva de los establecimientos.

Desde este punto de vista, las comunidades autónomas deben poner en marcha sus planes de ordenación de la oferta turística, que regulen, desde un punto de vista territorial, el desarrollo del sector. En este sentido, un plan de competitividad de ámbito estatal podría constituirse en el complemento —sobre todo fiscal, financiero y de coordinación— para que la reconversión, de una parte al menos, del sector tenga garantías de éxito.

2.° *Aspectos territoriales.* En muchas áreas turísticas, el turismo de masas ha ido deteriorando el medio ambiente y proporcionando una estética urbanística muy negativa. Este aspecto de la «polución estética» no sólo está presente en los antiguos desarrollos urbanos, sino también en las más recientes construcciones, a pesar de las restricciones urbanísticas. Todo ello ha ido acompañado de una infradotación de infraestructuras y equipamientos.

Junto a otros esfuerzos a realizar, los planes de ordenación de la oferta turística citados deberían ser el instrumento más adecuado para resolver los grandes problemas territoriales de las zonas turísticas, por encima de los intereses municipales, que, con frecuencia, limitan las posibilidades de una planificación racional del territorio. De cualquier forma, hay que señalar que un factor limitativo es la escasez de recursos financieros de las administraciones públicas, y en especial de las municipales. El problema de dotar de infraestructuras a una población de hecho muy superior a la de derecho sigue en pie.

3.° *Oferta complementaria.* La consolidación de un modelo turístico válido en un país con buen clima y servicios a nivel europeo pasa, necesariamente, por ampliar y mejorar la oferta complementaria. Al hablar de estándares de calidad, hay que reconocer que en determinadas zonas la oferta de bares, restaurantes, salas de fiesta, etc., ha sufrido un deterioro importante en los niveles de servicio en relación con los precios, superior al que haya podido sufrir la oferta de alojamientos.

En relación con la oferta complementaria, existen multitud de problemas según de cuál se trate; sin embargo, de su solución depende el futuro de muchas zonas turísticas, incluso desde un punto de vista urbanístico. Este es el caso de muchas áreas situadas en una segunda línea con frecuencia degradada y descuidada, una de cuyas salidas es la creación de equipamientos deportivos y espacios recreativos de ocio que satisfagan las nuevas demandas.

4.° *Promoción y «marketing».* Es conocida la reflexión que, con frecuencia, se ha hecho sobre la escasez de recursos financieros dedicados a promoción, y su posible despilfarro por una ausencia de coordinación y por actuaciones con escasa rentabilidad. En el plano privado, muchos establecimientos, en determinadas zonas, han dejado que los *tour-operators* hicieran su publicidad para no tener que dedicar recursos a ello.

Las comunidades autónomas deben tomar la responsabilidad de coordinar los esfuerzos de promoción de diferentes entidades y discriminar en favor de aquellas actuaciones que sean coherentes con un plan de *marketing* preestablecido. A su vez, el sector privado debería poner en marcha estrategias de *marketing* en un mercado en el que los *tour-operators* van a perder importancia como comercializadores únicos en favor de otras formas de intermediación.

5.° *Formación y tecnología.* Se ha dicho con frecuencia que una de las grandes carencias del sector turístico es la escasa formación del capital humano. Tradicionalmente, se juntaron, por una parte, el escaso interés del sector turístico por contratar empleo con una formación profesional adecuada y, por otra, las grandes deficiencias del sistema educativo turístico a todos los niveles. No es extraño, en este sentido, que, en épocas recientes, determinadas cadenas hoteleras hayan puesto en marcha centros de formación y reciclaje.

Sobre la formación profesional, hay que esperar que la reforma de las enseñanzas medias presente unos niveles de profesionalización en hostelería y turismo siguiendo las pautas de las enseñanzas reguladas en la Comunidad Europea. En cuanto a la formación de cuadros superiores, no parece existir un acuerdo sobre el futuro de estas enseñanzas. Se insiste, desde determinados ámbitos, en que la formación superior de primer ciclo, e incluso de segundo ciclo, no debe ser universitaria y, por tanto, no debe incluirse en el catálogo de títulos que ofrece la Universidad española. En cualquier caso, el sistema adoptado hasta el presente ha sido muy criticado desde diversos ámbitos, ya que el nivel de profesionalidad alcanzado ha sido relativamente bajo.

En relación con la tecnología, parece evidente que el sector turístico ha incorporado nuevos elementos técnicos, tanto en el campo de la comercialización y acceso a los demandantes como en el de la gestión de los establecimientos. Los sistemas de comercialización informatizada se están incorporando con rapidez, lo que está abriendo nuevos caminos de acceso a consumidores distintos a los tradicionales. En cuanto a la mecanización e informatización de los procesos de gestión y funcionamiento de la oferta, puede afirmarse que su adopción es más lenta, ya que, por una parte, las empresas no han sentido la necesidad de perfeccionar sus sistemas productivos hasta que los márgenes se han empezado a resentir y, por otra, ha faltado una política de fomento de programas de colaboración empresarial para difundir los avances tecnológicos y para programar convenios con centros de innovación e investigación tecnológicas.

Todo ello se debe llevar a cabo dentro de un proceso que haga compatible la modernización con el sostenimiento de las formas tradicionales de prestación de servicios turísticos, basadas en la eficaz atención al cliente y en las buenas relaciones con él.

BIBLIOGRAFIA

AGUILÓ, E. (1990), «Crisis turística. ¿Hacia un nuevo modelo de crecimiento?», *Cuadernos de Información Económica* de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 40-41.

— (1991), «La posición competitiva de las regiones turísticas mediterráneas españolas: posibilidades de la política turística», *Las regiones mediterráneas en una Europa sin fronteras*, Sitges, noviembre.

— y BARDOLET, E. (1992), «Turismo en España: la necesidad de una nueva estrategia de desarrollo y competitividad», *Economistas*.

COLABORADORES EN ESTE NUMERO

ABELLAN MARICHALAR, Teresa. Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Jefe de Estudios Económicos de SEOPAN (Asociación de Empresas Constructoras de Ambito Nacional). Miembro de la Subcomisión de Economía y Estadística de la FIEC (Federación Internacional de Empresas de Construcción).

AGUILO PEREZ, Eugeni. Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Estudió en la London School of Economics, especializándose en Economía Industrial. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de las Islas Baleares y Director del Departamento de Economía y Empresa. Ha dirigido y colaborado en diferentes estudios relativos al tema turístico.

ALCAIDE INCHAUSTI, Julio. Nació en Cádiz en el año 1921. Es Intendente Mercantil. Estadístico sindical. Ha sido Director General de Planificación en el Ministerio de Economía y Director de Estudios de Coyuntura en el Banco de Bilbao. Actualmente es Director del Departamento de Estadística de la Fundación FIES. Premio de Economía Rey Jaime I en 1991.

ANDRES CONDE, M.ª del Carmen. Nació en Madrid en 1951. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Ha sido Jefe de Sección en la Jefatura de Costas de Asturias; Jefe de Servicio del Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; Subdirectora General de Planificación y Normativa de la Dirección General de Medio Ambiente, del MOPU; Subdirectora General de Programas Tecnológicos del Ministerio de Industria y Energía; Jefe de Gabinete del Subsecretario de este Departamento, y Jefe de Gabinete del Secretario General de Turismo. Desde 1991, es Directora General de Política Tecnológica, del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

CASADO GONZALEZ, Mariano. Nació en Madrid en 1948. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. Ha sido Técnico en el Ministerio de Economía; Asesor Ejecutivo del Gabinete del Ministerio de Agricultura; Vocal Asesor del Departamento de Economía del Gabinete de la Presidencia del Gobierno; Director de Promoción y Desarrollo de la División de Construcción Naval del INI; Director General de Asuntos Sociolaborales en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno; y Director General de Industria en el Ministerio de Industria y Energía. Desde abril de 1991, ocupa el cargo de Subsecretario del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

CASARES RIPOL, Javier. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesor titular de Política Económica de la Universidad Complutense. Ex Subdirector General de Estudios del Ministerio de Economía y Hacienda. Autor y coautor de varios libros, artículos e investigaciones sobre temas económicos.

CARRERAS YAÑEZ, José Luis. Nació en Vitoria (Alava) en 1932. Licenciado en Derecho, y en Ciencias Económicas y Comerciales, por la Universidad de Madrid. Fue Economista del Gabinete Técnico de la Dirección General de la Vivienda y del Gabinete Técnico de la Comisaría para el Plan de Desarrollo. Desde 1966, viene ejerciendo su actividad profesional en SEOPAN (Asociación de Empresas Constructoras de Ambito Nacional), siendo Director de Asuntos Económicos. En 1973-1974, fue contratado por la ONU como consultor adscrito al Comité de Vivienda para Europa. En la actualidad, es miembro de la Comisión Económica y Jurídica de la FIEC (Federación Internacional de Empresas de Construcción). Profesor en el Master de Dirección y Gestión de Empresas Constructoras de la Fundación Agustín de Bethancourt, de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid. Presidente del Comité de Coyuntura de CEOE. Numerosos estudios, publicaciones y ponencia sobre materias de su competencia en libros, revistas, conferencias y congresos.

CUADRADO ROURA, Juan Ramón. Catedrático de Política Económica de la Universidad de Alcalá. Con anterioridad fue profesor de las universidades de Santiago, Barcelona y Málaga, y amplió estudios en París, Oxford y Namur. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre la economía española y políticas económicas comparadas. Sus contribuciones al campo de la economía y la política regional han recibido el reconocimiento internacional, formando parte del Comité Internacional de la Regional Science Association, del Comité Científico de DATAR, RECLUS y otros organismos extranjeros, y siendo consultado frecuentemente por la Comisión de la CE y la OCDE. En el campo de los servicios, ha publicado diversos trabajos en revistas españolas y extranjeras, e impulsó desde la Fundación FIES un programa de investigación (1986-1991) que supuso un notable avance en el conocimiento de los problemas y tendencias del sector.

DIAZ MIER, Miguel Angel. Nació en San Fernando, Cádiz, en 1941. Doctor en Ciencias Económicas y Actuario de Seguros. Fue profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense y profesor titular de Economía de la Escuela Oficial de Asistentes Sociales. Como funcionario del Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado, ha sido Consejero Comercial de la Misión Permanente de España ante los Orga-

nismos Internacionales con sede en Ginebra (1976-1982). Es Subdirector General de Coordinación en la Secretaría de Estado de Comercio.

GONZALEZ MORENO, Miguel. Nació en Loja (Granada) en 1958. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Alcalá de Henares. En la actualidad es Profesor titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Granada.

GONZALEZ ROMERO, Arturo. Nació en Madrid en 1958. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. Becario del Banco de España entre 1980 y 1984. Master (M. A.) y Doctor (Ph. D.) en Economía por la Universidad de Essex (Reino Unido). Ha sido profesor de Macroeconomía en el Departamento de Análisis Económico de la Universidad Complutense y Catedrático de Universidad Interino; Profesor titular de Universidad e investigador de la Fundación Empresa Pública. A partir de 1989, ocupa el cargo de Director del Departamento de Análisis Económico en la Universidad Complutense. En 1990, es designado Vocal Asesor del Departamento de Estudios de la Presidencia del Gobierno. En la actualidad ocupa el puesto de Jefe de la Asesoría Económica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

HERRANZ DE MIGUEL, Raúl. 48 años. Ingeniero Industrial. Participó en el montaje y puesta en marcha de la Central Nuclear de Santa María de Garoña de la que, posteriormente, fue Jefe de Mantenimiento. Entre 1974 y 1983 fue, consecutivamente, Jefe de Ingeniería, Subdirector de la División de Combustible y Director Adjunto a la Dirección General, en la Empresa Nacional del Uranio. Entre 1983 y 1988 fue Director de Inversiones del INI. En 1988, fue nombrado Director de División de Bienes de Equipo del INI. Actualmente es Director General de Industrias de Equipamiento del INI, así como miembro del Consejo de Administración y de la Comisión Ejecutiva del Consejo de ENDESA y consejero de MTM en representación del INI. Ha sido consejero de ENASA, INESPAL y RED ELECTRICA.

IRANZO MARTIN, Juan Emilio. Nació en Madrid en el año 1956. Doctor en Ciencias Económicas. Es actualmente Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Director del Master de Mercados Financieros. Profesor del CUNEF y del CEU e investigador del Departamento de Investigaciones Económicas de la Fundación FIES de la CECA.

LAMO DE ESPINOSA, Jaime. Economista. Doctor Ingeniero Agrónomo y Catedrático «Jean Monnet» de la Universidad Politécnica de Madrid. Es académico de la de Agricultura de Francia. Ha sido ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación (1978-1981).

LATORRE BADIA, Mario. Nació en 1940. Ingeniero Industrial. Ha sido Jefe del Departamento Técnico de la Federación de Entidades Empresariales de la Construcción de Barcelona, y actúa como Asesor Técnico de la Confederación Nacional de la Construcción; Director del Departamento Técnico de SEOPAN, donde coordina los temas de Formación. Desde 1989, dirige el Institut Gaudí de la Construcció de Catalunya, Fundación creada por empresarios y sindicatos dedicada exclusivamente a la formación profesional de trabajadores de la construcción. Forma parte de diversas comisiones de trabajo, dentro y fuera de España, sobre temas relacionados con la formación.

LOPEZ GARCIA, Miguel Angel. Nació en Barcelona en 1957. Licenciado (premio extraordinario) y Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es profesor titular de Ciencias Económicas y Empresariales de dicha Universidad. Es autor de diversos artículos sobre temas de imposición, deuda pública, seguridad social y política de vivienda, aparecidos en revistas especializadas, tanto nacionales como internacionales.

MAÑAS ALCON, Elena. Nació en Granada en 1967. Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Alcalá de Henares. Ha trabajado durante un año como consultor en «Andersen Consulting». En la actualidad es profesora del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Alcalá de Henares, en el área de Política Económica. Su labor investigadora se ha centrado en el sector servicios, principalmente en la rama de servicios a empresas.

MARTINEZ ARGUELLES, Santiago R. Nació en Gijón en mayo de 1967. Es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Oviedo. Ha sido becario del programa Erasmus y del Banco Herrero. En la actualidad, es profesor de Economía Aplicada en la Universidad de Oviedo.

MENDEZ ALVAREZ, José. Nació en Fabero (León) en 1956. Ingeniero Industrial. Ha trabajado en diversas empresas privadas de bienes de equipo y consumo. En 1986, ingresó en el cuerpo de Ingenieros Industriales del Ministerio de Industria, desempeñando puestos en la Secretaría General Técnica y en la Secretaría de Estado de Comercio. Ha sido Subdirector General de Maquinaria. En la actualidad, es Jefe del Gabinete Técnico del Subsecretario de Industria, Comercio y Turismo.

MYRO SANCHEZ, Rafael. Es Catedrático de Econonía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid, perteneciendo al departamento de Estructura Económica y Economía Industrial. Autor de diversos trabajos sobre la industria española y el papel de las empresas públicas, ha sido también miembro del Programa de Investigaciones Económicas de la Fundación del INI y colaborador del servicio de estudios de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria y Energía.

PANIZO ARCOS, Fernando. 41 años. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Master en Economia y Estadística por el Trinity College Univer-

sity (Dublín). Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Ha sido Economista del Departamento de Estudios Económicos de la Consultora INTECSA; Funcionario de la OCDE, París; Economista Jefe de la Unidad de Análisis Económico en las Direcciones Generales de Política Económica y de Planificación del Ministerio de Economía; Director del Gabinete Técnico del Presidente del FORPPA; Director General de Planificación del Instituto Nacional de Industria; Subsecretario del Ministerio de Industria y Energía. Desde abril de 1991, es Secretario General de Turismo y Presidente de Turespaña, del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Es consejero de IBERIA y del Banco Exterior de España, así como de la Sociedad EXPO.

RAFOLS ESTEVE, Joan. 44 años. Economista por la Universidad de Barcelona. Ha trabajado en el Ministerio de la Vivienda durante el período 1981-1989. Ha sido Director General de Arquitectura y Vivienda en la Generalitat de Catalunya. Autor de numerosos trabajos sobre Vivienda y Urbanismo. En la actualidad es Consejero Delegado de la empresa Vertix, S. A., y ha formado parte del Grupo de Expertos que ha elaborado recientemente un informe sobre la problemática de la política de vivienda en España por encargo del MOPT.

RAYMOND BARA, José Luis. Nació en Barcelona en el año 1947. Es Catedrático de Econometría y Métodos Estadísticos de la Universidad Autónoma de Barcelona y Director del Departamento de Estudios Cuantitativos de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social (FIES) de la CECA.

RIO GOMEZ, Clemente del. Nacido en Brañosera (Palencia) en el año 1945. Doctor en Ciencias Económicas. Es actualmente Catedrático de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Alcalá de Henares e investigador del Departamento de Investigaciones Económicas de la Fundación FIES de la CECA.

RUBALCABA BERMEJO, Luis. Licenciado en Teoría Económica por la Universidad Autónoma de Madrid. Trabajó en Luxemburgo para la unidad Servicios-Transportes del Eurostat. Actualmente es profesor asociado de la Universidad de Alcalá de Henares y consultor en la Comisión de la Comunidad Europea.

RUS MENDOZA, Ginés de. Doctor de Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de La Laguna, 1985), Master en Economía del Transporte (Universidad de Leeds, 1985) y Doctor en Economía (Universidad de Leeds, 1989). En la actualidad es Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y Director del Master de Economía del Transporte de la Universidad Carlos III de Madrid.

SALAS, Francisco Javier. Nació en Lisboa en 1948. Ocupa la presidencia del INI desde octubre de 1990. Licenciado en Ciencias Económicas, antes de su incorporación al INI en 1973 realizó un programa de entrenamiento en Manufacturers Hanover Trust Co. Desde 1974 a 1983 desempeñó diversos puestos en Enusa, llegando a ser Director Económico y Financiero. Posteriormente fue nombrado Director Financiero del INI, y más tarde Director General de Gestión Corporativa, hasta su nombramiento como presidente.

SEGURA, Julio. Nació en 1943. Estadístico Facultativo (1966) y Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad Complutense (1970). Es Director, desde su inicio (1974), del Programa de Investigaciones Económicas de la Fundación Empresa Pública y, desde 1983, Director de ésta. Premio Rey Juan Carlos de Economía (1990), desde 1991 es Académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

SEVILLA SEGURA, Jorge. Licenciado en Economía por la Universidad de Valencia. Desde 1983, es Técnico Comercial y Economista del Estado, habiendo desempeñado distintos puestos en el Ministerio de Economía y Hacienda. En 1986, es nombrado asesor en el Departamento de Economía del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. En 1990, pasa a desempeñar el cargo de Director del Gabinete del Secretario de Estado para las Relaciones con la CE y, en marzo de 1991, el de Director del Gabinete del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación.

SUMPSI VIÑAS, José María. Es Doctor Ingeniero Agrónomo y Catedrático de Economía y Política Agraria de la Universidad Politécnica de Madrid. Ha sido Director General de Estructura Agraria de la Junta de Andalucía y Presidente del Instituto Andaluz de Reforma Agraria.

TIO SARALEGUI, Carlos. Es Doctor Ingeniero Agrónomo y profesor titular de Economía y Política Agraria de la Universidad Politécnica de Madrid. Ha sido Director del Gabinete Técnico del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y ha participado en la negociación de Adhesión de España a la CE.

TRILLA BELLART, Carmen. Nació en Barcelona en 1948. Licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona. Entre 1975 y 1984 trabajó en los servicios de documentación y de estudios de Banca Catalana en Barcelona. Desde 1984, y hasta la fecha, presta sus servicios en la Generalidad de Cataluña, dirigiendo el Servicio de Estudios de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda. Puso en marcha en el año 1985 la serie estadística *Estadístiques de la Construcció d'habitatges a Catalunya*, de periodicidad trimestral; dirige las publicaciones estadísticas anuales y coordina la colección de monográficos sobre vivienda publicados por la citada Dirección General. Desde 1988, coordina un curso de Master en Dirección de Empresas Constructoras e Inmobiliarias, promovido por la Universidad Politécnica de Madrid en Barcelona, y desde 1989 colabora con el Instituto de Tecnología de la Construcción de Cataluña para la formación en él de una sección de análisis económico del sector de la construcción.

VAZQUEZ GARCIA, Juan Antonio. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor por la Universidad de Oviedo. Es Catedrático de Economía Aplicada y Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Oviedo.

VELARDE FUERTES, Juan. Nació en Salas (Asturias) en 1927. Pertenece a la primera promoción de Licenciados en Ciencias Económicas y alcanzó el grado de Doctor con premio extraordinario en Económicas por la Universidad de Madrid en 1956. Catedrático, sucesivamente, de las Universidades de Barcelona y Complutense de Madrid. Ha sido Rector de la Universidad Hispanoamericana de Santa María de La Rábida. Doctor *honoris causa* por la Universidad de Oviedo. Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Director de la Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos, de La Granda. Consejero del Tribunal de Cuentas.

CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE ALBACETE
ALBACETE

CAJA DE AHORROS DEL MEDITERRANEO
ALICANTE

CAJA DE AHORROS DE AVILA
AVILA

MONTE DE PIEDAD Y CAJA GENERAL DE AHORROS DE BADAJOZ
BADAJOZ

CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA
BARCELONA

CAJA DE AHORROS DE CATALUÑA
BARCELONA

BILBAO BIZKAIA KUTXA
BILBAO

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DEL CIRCULO CATOLICO DE OBREROS DE BURGOS
BURGOS

CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BURGOS
BURGOS

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE EXTREMADURA
CACERES

CAJA DE AHORROS Y PRESTAMOS DE CARLET
CARLET (VALENCIA)

CAJA DE AHORROS DE VALENCIA, CASTELLON Y ALICANTE (BANCAJA)
CASTELLON

MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE CORDOBA
CORDOBA

CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE CORDOBA
CORDOBA

CAJA DE AHORROS DE GALICIA
LA CORUÑA

CAJA DE AHORROS DE CUENCA Y CIUDAD REAL
CUENCA

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE GIRONA
GIRONA

CAJA GENERAL DE AHORROS DE GRANADA
GRANADA

CAJA DE AHORRO PROVINCIAL DE GUADALAJARA
GUADALAJARA

CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE JAEN
JAEN

CAJA DE AHORROS DE JEREZ
JEREZ DE LA FRONTERA (CADIZ)

CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES
LEON

CAJA DE AHORROS DE LA RIOJA
LOGROÑO

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID
MADRID

CAJA DE AHORROS DE RONDA, CADIZ, ALMERIA, MALAGA Y ANTEQUERA (UNICAJA)
MALAGA

CAJA DE AHORROS COMARCAL DE MANLLEU
MANLLEU (BARCELONA)

CAJA DE AHORROS DE MANRESA
MANRESA (BARCELONA)

CAJA DE AHORROS LAYETANA
MATARO (BARCELONA)

CAJA DE AHORROS DE MURCIA
MURCIA

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ONTINYENT
ONTINYENT (VALENCIA)

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE ORENSE
ORENSE

CAJA DE AHORROS DE ASTURIAS
OVIEDO

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE LAS BALEARES
PALMA DE MALLORCA

CAJA INSULAR DE AHORROS
DE CANARIAS
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

CAJA DE AHORROS
Y MONTE DE PIEDAD MUNICIPAL
DE PAMPLONA
PAMPLONA

CAJA DE AHORROS DE NAVARRA
PAMPLONA

CAJA DE AHORROS DE POLLENSA
POLLENSA (BALEARES)

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL
DE PONTEVEDRA
PONTEVEDRA

CAJA DE AHORROS DE SABADELL
SABADELL (BARCELONA)

CAJA DE AHORROS Y SOCORROS
DE SAGUNTO
SAGUNTO (VALENCIA)

CAJA DE AHORROS
DE SALAMANCA Y SORIA
SALAMANCA

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE
PIEDAD DE GUIPUZCOA
Y SAN SEBASTIAN
SAN SEBASTIAN (GUIPUZCOA)

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

MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE
AHORROS DE HUELVA Y SEVILLA
SEVILLA

CAJA SAN FERNANDO
SEVILLA

CAJA DE AHORROS PROVINCIAL
DE TARRAGONA
TARRAGONA

CAJA DE AHORROS DE TERRASSA
TERRASSA (BARCELONA)

CAJA DE AHORRO PROVINCIAL
DE TOLEDO
TOLEDO

CAIXA VIGO
VIGO (PONTEVEDRA)

CAJA DE AHORROS DEL PENEDES
VILAFRANCA DEL PENEDES
(BARCELONA)

CAJA DE AHORROS
DE VITORIA Y ALAVA (CAJA VITAL)
VITORIA

CAJA DE AHORROS Y MONTE DE
PIEDAD DE ZARAGOZA, ARAGON Y
RIOJA (IBERCAJA)
ZARAGOZA

CAJA DE AHORROS DE LA
INMACULADA DE ARAGON
ZARAGOZA

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

Ultimos números publicados:

N.° 42. España, una economía de servicios.
N.° 43. Política monetaria y sistema financiero español.
N.° 44. Transformación financiera en España.
N.° 45. La España desigual de las Autonomías.
N.° 46. Cajas de Ahorros: el reto de los años 90.
N.° 47. Cajas de Ahorros: estrategias ante el futuro.
N.° 48. Sector público y mercado único.
N.° 49. Los mercados financieros españoles.
N.° 50. Sectores productivos españoles: crónica fin de siglo.

Suplementos sobre el sistema financiero de PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

Ultimos números publicados:

N.° 29. Nuevos mercados financieros y gestión de tesorería.
N.° 30/31. Ordenación financiera de las Comunidades Autónomas. Cajas de Ahorros.
N.° 32. La fiscalidad de las operaciones y mercados financieros.
N.° 33. Política monetaria, política presupuestaria y mercados financieros.
N.° 34. La nueva Bolsa.
N.° 35. La inversión colectiva y la distribución de la deuda pública: los Fondtesoro.
N.° 36. Compensación y liquidación de valores mobiliarios.
N.° 37. Las entidades financieras ante la Unión Económica y Monetaria.
N.° 38. Libertad de movimientos de capitales. Aspectos cambiarios y fiscales.

ECONOMIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Ultimos números publicados:

N.° 6. Navarra.
N.° 7. Murcia.
N.° 8. Baleares.
N.° 9. País Vasco.
N.° 10. Aragón.

ESTUDIOS DE LA FUNDACION

N.° 1. La política agrícola común y su aplicación en España.
N.° 2. El debate sobre la flexibilidad del mercado de trabajo.
N.° 3. Comentarios a la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito.
N.° 4. La localización industrial en España. Factores y tendencias.
N.° 5. Comentarios a la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito (segunda edición revisada).