

COORDINADORES
J. IGNACIO GARCÍA PÉREZ
JAVIER J. PÉREZ GARCÍA

CUESTIONES CLAVE DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

PERSPECTIVAS ACTUALES, 2004

Julio Segura • Ángel de la Fuente • Diego Martínez • Alfonso Novales
Javier J. Pérez • Emilio Huerta • Emilio Congregado
Juan F. Jimeno • José Ignacio García • Soledad Núñez



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

Diseño de cubierta: Anaí Miguel

Edita: Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

© Centro de Estudios Andaluces

Bailén 50, 41001-Sevilla

Tel.: 955 05 52 10

<http://www.centrodeestudiosandaluces.es>

ISBN: 84-689-2691-4 • Depósito legal: Gr. 851/2005

Impresión, fotocomposición y encuadernación: COMARES, S.L.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN (Alfonso Yerga)	9
INTRODUCCIÓN (J. Ignacio García Pérez y Javier J. Pérez García)	11
CONFERENCIA INAUGURAL	
El crecimiento de la economía española: Algunos aspectos institucionales (Julio Segura)	19
PARTE 1	
FEDERALISMO FISCAL Y BALANZAS FISCALES AUTONÓMICAS	
Sobre las balanzas fiscales de las regiones españolas (Ángel de la Fuente)	39
Convergencia y política regional: Algunas reflexiones sobre el caso español (Diego Martínez)	71
PARTE 2	
POLÍTICA FISCAL Y CICLOS ECONÓMICOS	
La sostenibilidad del endeudamiento en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Alfonso Novales)	93
Mecanismos de supervisión multilateral y previsiones presupuestarias en el marco europeo de política fiscal (Javier J. Pérez)	109
PARTE 3	
PRODUCTIVIDAD Y FUNCIÓN EMPRESARIAL	
La Empresa Española en Transición: Estrategias e Innovación (Emilio Huerta)	135

CUESTIONES CLAVE DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Determinantes de la oferta de empresarios (Emilio Congregado)	165
---	-----

PARTE 4

TEMPORALIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO

La reducción de la temporalidad (Juan F. Jimeno)	191
Diferencias en temporalidad entre regiones españolas: ¿Es un problema de costes? (José Ignacio García)	213

CONFERENCIA DE CLAUSURA

La productividad, un objetivo para todos (Soledad Núñez)	243
--	-----

PRESENTACIÓN

Desde su creación en el año 2001, el Centro de Estudios Andaluces ha venido organizando una serie de seminarios y jornadas que han dado cuenta de su misión fundacional, «*el fomento de los estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un mejor conocimiento de Andalucía y a la difusión de dicho conocimiento...*». Las IV Jornadas de Cuestiones Clave de la Economía Española, cuya ponencias recoge el libro que presento, daban continuidad a la creación de espacio para la difusión y punto de encuentro de investigaciones que directa o indirectamente afectan a Andalucía. Así, como en ediciones anteriores, destacados especialistas debatieron sobre cuestiones seleccionadas por su trascendencia y actualidad, y planteadas como una oportunidad para el análisis y el debate.

Estas IV Jornadas mantuvieron la misma filosofía que las ediciones anteriores, como foro de debate sobre cuestiones que caracterizan el presente de la economía española, como impulso de la investigación rigurosa de la economía en Andalucía y como fomento del encuentro y del intercambio de ideas y experiencias entre expertos y decisores públicos y privados.

Con este escenario de intenciones y actuaciones, conviene recordar la importancia de entidades como esta fundación para Andalucía, a poco que consideremos nuestra historia como región. Si atendemos al contexto en el que nos insertamos como Comunidad Autónoma, cabe recordar cómo vivimos en un mundo globalizado donde el conocimiento se convierte en energía de la actividad social y económica. Lo cual, para Andalucía, comporta el desafío de ser competitiva y emprendedora, precisamente porque debemos recorrer de forma más rápida que otros el camino del desarrollo social y económico. Desde esta perspectiva, una fundación como el Centro de Estudios Andaluces, caracterizada por hacer girar su vida en torno a la inteligencia, adquiere una importancia

singular y una responsabilidad social indiscutible. De ahí que, como entidad enmarcada en el sector público andaluz, asumamos el compromiso de contribuir —y éste es el fin último de nuestras actividades— a la proyección académica del trabajo de la comunidad investigadora y la convergencia de ese trabajo con los retos y desafíos que tiene planteados la sociedad andaluza.

ALFONSO YERGA COBOS
Director-Gerente

INTRODUCCIÓN

El Centro de Estudios Andaluces organizó en Sevilla en noviembre de 2004 las cuartas jornadas sobre Cuestiones Clave de la Economía Española. Al igual que en años anteriores, el objetivo era ofrecer un foro de debate sobre un conjunto de temas relevantes para la actualidad de la economía española. La participación de prestigiosos economistas provenientes del Banco de España, la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, el Instituto de Análisis Económico, la Universidad Complutense, la de Navarra o la de Huelva, junto con investigadores pertenecientes al propio Centro de Estudios Andaluces han propiciado un marco riguroso para el carácter divulgativo de los temas abordados.

Este año, además, las sesiones se organizaron en torno a la presentación por parte de responsables del gobierno andaluz de las políticas correspondientes a cada tema, lo que añadió un carácter más cercano, en lo que a la economía andaluza se refiere, a los temas de coyuntura económica analizados.

El objetivo del Centro de Estudios Andaluces al organizar estas Jornadas es principalmente presentar en un foro de discusión riguroso, las principales investigaciones que está realizando en el ámbito de la economía. Creemos que la importancia de los asuntos tratados, que van desde la eficacia de las políticas de inversión pública a nivel regional al problema de la temporalidad en el mercado de trabajo, pasando por los efectos en la estabilidad presupuestaria del ciclo económico, son lo suficientemente relevantes para que el Centro dedique unos días al año a discutirlos con los profesores e investigadores que se dedican en nuestra comunidad a estos temas.

Estas jornadas se vieron inauguradas con una magnífica conferencia impartida por el Consejero del Banco de España y miembro de comité científico del Centro de Estudios Andaluces, D. Julio Segura, donde se discutieron los princi-

pales objetivos de la economía española a corto y medio plazo. El profesor Segura señaló cómo, pese al contexto de estabilidad macroeconómica actual, la mejora a medio plazo de la economía española sólo se podrá basar en la mejora de su competitividad. Para ello no será tan importante el aumento del gasto en políticas de fomento de la tecnología o la formación, cuanto el diseño institucional, la organización y los criterios con que se oriente dicho gasto. La conclusión fundamental de su conferencia fue que la principal baza con que cuentan los decisores públicos para aumentar la productividad y, por tanto, nuestro potencial de crecimiento a largo plazo, tiene más que ver con los incentivos que generan las instituciones públicas que con el aumento sin más del gasto dedicado a dichos fines.

La primera sesión de las jornadas se dedicó al análisis de problemas de financiación regional y políticas de inversión pública en las Comunidades Autónomas. El profesor Ángel de la Fuente se centró en un tema de candente actualidad: las balanzas fiscales de las regiones españolas. La principal idea transmitida en este capítulo es que aproximadamente dos tercios de los flujos fiscales entre regiones en España reflejan los efectos del sistema impositivo y de protección social y, por tanto, se deben al objetivo de redistribución personal de la renta implícito en toda nuestra normativa. Por ello, para hablar propiamente de balanzas fiscales, el profesor de la Fuente propone aislar dichas balanzas de este componente redistributivo. También indicó como en el componente realmente regionalizable se identifican, no obstante, importantes disparidades en el trato que las distintas comunidades reciben en cuanto a financiación autonómica y local y, sobre todo, en cuanto a inversión pública. Por otra parte, el investigador del Centro de Estudios Andaluces Diego Martínez, presenta un resumen de sus trabajos recientes sobre la política regional de inversión pública y sus efectos en los niveles de convergencia regional en España. Su principal conclusión es que la equidad no puede ser el único criterio que oriente las inversiones territorializables. Así, la consideración complementaria del criterio de eficiencia indicaría que el gasto público en infraestructuras debería tener un mayor peso en regiones donde el rendimiento de dichas inversiones sea mayor. Por otra parte, la inversión en políticas de formación y de I+D+i deberían tener un mayor espacio en las regiones menos avanzadas.

Las jornadas, y por tanto el presente libro, continúan con una segunda sesión dedicada a la Política Fiscal y su relación con el ciclo económico, con una especial atención al debate sobre la modificación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea. En esta sesión se presentaron los trabajos del

profesor Alfonso Novales, de la Universidad Complutense de Madrid y del investigador del Centro de Estudios Andaluces, Javier J. Pérez. El profesor Novales discutió las que para él deberían ser las principales líneas de reforma de dicho Pacto. Según su opinión, dichas reformas deberían centrarse en torno al análisis de la evolución temporal previsible del endeudamiento público. Propuso como principal instrumento de vigilancia y control la creación de una oficina europea encargada de la supervisión continuada de los escenarios anuales de ingresos y gastos de cada país miembro. Por otra parte, Javier J. Pérez incidió en la opinión de que la vigilancia de los indicadores fiscales debe quedar en manos de un comité de expertos independientes y discutió la idea de utilizar lo que se conoce como «déficit ajustado por el efecto del ciclo económico» como nueva medida para fijar objetivos fiscales. Los problemas técnicos para su cálculo y supervisión hicieron a ambos ponentes mostrarse en desacuerdo con la adopción de este concepto como el básico para la supervisión de las cuentas públicas de los países de la Unión Europea.

Tras un análisis más macroeconómico de la coyuntura tanto española como europea, las Jornadas pasaron a una perspectiva más microeconómica para centrarse en dos de los principales retos de la economía española en los próximos años. Por una parte la transformación de la empresa y el empresariado español para conseguir crecer en productividad y, por otra, la necesaria reforma laboral para conseguir reducir las altas tasas de temporalidad de la economía española.

En la tercera sesión de las Jornadas, los profesores Emilio Huerta, de la Universidad de Navarra, y Emilio Congregado, de la de Huelva, se centraron en el primer aspecto indicado. El profesor Huerta trata de contestar en su ponencia a la pregunta de cuál es el esfuerzo que está haciendo la empresa española en el proceso de innovación en la organización del trabajo y de los recursos empresariales. En base a un estudio minucioso de casi 1.000 empresas españolas de todos los sectores industriales realiza una clasificación de las mismas de acuerdo con su capacidad de innovación en la organización de su recursos humanos. Las principales conclusiones de este capítulo son que solamente un cuarto del total de las empresas están realizando cambios sustanciales en los ámbitos de la tecnología y la calidad, además de en la gestión de los recursos humanos. El resto de empresas o siguen con técnicas tradicionales de organización industrial, lo que lastra su competitividad, o se centran en reformas en una sola dirección, la calidad productiva o los procesos de organización interna. En la segunda ponencia de esta sección, el profesor Congregado analiza los determinantes básicos de la oferta de empresarios en España, centrándose en parti-

cular en los autónomos con y sin empleados. Su principal conclusión es que los determinantes de la oferta de autónomos con empleados son muy distintos a los que motivan a trabajar por cuenta propia sin una estructura adicional de personal. Por ello, plantea la necesidad de diseñar políticas diferenciadas para fomentar la transición de estos últimos al sector de empresariado con empleados, sin duda el que más capacidad de generación de riqueza ha mostrado en los últimos años.

La última sesión de las Jornadas se dedicó a analizar el preocupante problema de la temporalidad en el mercado de trabajo español. El profesor Juan Francisco Jimeno, del Banco de España, discutió las principales medidas implementadas hasta a fecha para conseguir reducir la temporalidad en España. Tras concluir que dichas medidas han sido parciales y por ello no han conseguido su objetivo, propone como principal vía de avance en el futuro la reconsideración completa de la regulación legal de las causas y los costes asociados con los despidos, así como del ámbito de control judicial de los mismos. Por otra parte, el investigador del Centro de Estudios Andaluces José Ignacio García, presenta en su ponencia los resultados de un estudio sobre las diferencias en temporalidad que muestran las distintas Comunidades Autónomas en España. La principal conclusión de este capítulo es que son las diferencias en Costes Laborales Unitarios y básicamente en productividad las que explican como entre unas regiones y otras puede haber diferencias que sobrepasan el 100%.

Las cuartas Jornadas sobre Cuestiones Clave de la Economía Española se clausuraron con la conferencia de Soledad Núñez, Directora del Departamento de Política Económica de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno. La Conferencia, titulada «La productividad, un objetivo para todos» presentó las principales líneas del actual gobierno de la nación en su objetivo de aumentar la productividad de la Economía Española. Tras repasar la experiencia reciente, se argumenta que el objetivo de productividad es vital para conseguir un crecimiento sostenido a largo plazo. El principal mensaje en esta conferencia de clausura fue la conveniencia de fijar un objetivo explícito de crecimiento de la productividad en el medio plazo. En concreto se propone un objetivo a conseguir en cinco años y que debe ser instrumento en base a políticas en distintos ámbitos que básicamente aumenten la inversión productiva, la cualificación de la población en edad de trabajar, el gasto en I+D+i y el desarrollo de los mercados de capital riesgo.

En definitiva este libro, que recoge los textos de las ponencias presentadas y discutidas en las Jornadas organizadas en el mes de noviembre pasado, ofre-

ce, desde nuestro punto de vista, un magnífico recorrido por lo que es el análisis de la coyuntura económica española del momento, repasando los principales objetivos y apuntando, con nivel de concreción en algunos casos muy alto, lo que deberían ser las principales medidas de política económica para los próximos años en la economía española. Con su publicación la Fundación Centro de Estudios Andaluces continúa su labor de investigación rigurosa sobre los principales problemas económicos del momento. Asimismo, con su difusión acerca de las discusiones técnicas del ámbito académico a la sociedad actual, la principal beneficiaria, en el medio y largo plazo, de los esfuerzos en investigación de nuestras Administraciones Públicas.

J. IGNACIO GARCÍA PÉREZ y JAVIER J. PÉREZ GARCÍA
Centro de Estudios Andaluces

CONFERENCIA INAUGURAL

EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: ALGUNOS ASPECTOS INSTITUCIONALES

JULIO SEGURA *

1. INTRODUCCIÓN

El último trimestre de 2004 parece un buen momento para reflexionar sobre los problemas económicos a que se enfrenta, a medio plazo, la economía española y también, con diferencias de matiz, la mayoría de las economías de la Unión Europea (UE). Y ello por tres motivos.

En primer lugar, el mundo ha sufrido cambios geopolíticos con efectos económicos muy importantes en fechas recientes. La invasión de Irak ha generado fuertes incertidumbres sobre el futuro de la zona, afectando al mercado de crudo, cuyos precios han experimentado en dos meses una subida cuya intensidad recuerda a las de los años 1970. Es cierto que las estimaciones disponibles indican que una subida del precio del crudo tiene ahora un efecto mucho más moderado sobre el crecimiento mundial que hace cuatro décadas y que la subida actual tiene componentes de shock de demanda y no es un shock de oferta puro como los de 1973 y 1979. Pero también lo es, que lo que se suponía era una subida, brusca pero coyuntural, provocada por el conflicto bélico y por algunos problemas puntuales de suministro que afectaban a países exportadores relevantes, como Venezuela y la Federación Rusa, se ha ido consolidando como demuestra que la cotización del crudo a 7 años se ha situado en la zona de los 40\$ por barril que, como mínimo, augura un año 2005 por media bastante por encima de los 36\$ que se consideraban el escenario central de las previsiones hace unas semanas.

* (Banco de España y Universidad Complutense de Madrid).

Otro factor de incertidumbre viene provocado por la importante ampliación de la UE —y en un futuro más o menos próximo de la UEM— que plantea problemas para las economías del área derivados de una modificación significativa de las relaciones comerciales, del cambio en el reparto de los fondos comunitarios, de cómo la absorción de los nuevos socios puede afectar a las condiciones de estabilidad macroeconómica del área y de las normas de funcionamiento y toma de decisiones en la UE.

En segundo lugar, la propia coyuntura económica internacional es bastante ambivalente. El año 2004 se cerrará con un crecimiento mundial muy superior al de 2003 y por encima de las previsiones de consenso realizadas hace un trimestre: con una expansión fuerte pero con dudas sobre su duración en los EEUU, situación deflacionista en Japón, crecimiento débil en la UEM y expansión acelerada de las economías asiáticas con un peso creciente de la china. Este crecimiento tiene lugar, además, con desequilibrios importantes.

Por una parte, los EEUU presentan un déficit público en torno al 5% del PIB, Japón, Alemania y Francia por encima del 3% y ello en condiciones monetarias muy laxas, con tipos de interés reales cercanos a los mínimos históricos, que si bien hacen menos gravosa la financiación de estos déficits dejan sin margen de maniobra a las autoridades de esos países ante hipotéticos shocks negativos de demanda.

Por otra parte, un déficit por cuenta corriente estadounidense que alcanza también el 5% del PIB, cuya corrección pasa, inevitable aunque no únicamente, por un proceso de depreciación del dólar. Proceso que afecta de forma asimétrica al resto del mundo. Las economías asiáticas, que de una u otra forma practican políticas de no apreciación frente al dólar y presentan fuertes superávits externos, resultan por ello menos afectadas, mientras que las economías europeas, cuyas divisas son más apreciadas y que presentan cuentas exteriores cercanas al equilibrio, tienen que cargar con la mayor parte del proceso de ajuste.

Por último, las diferenciales de tipos de interés a largo plazo es difícil pensar que reflejan adecuadamente los fundamentos de las distintas economías. Pese a sus abultados déficit, los EEUU apenas superan en 50 puntos básicos (pb) los tipos europeos del bono de referencia a 10 años; los diferenciales latinoamericanos se encuentran, por media, en valores mínimos en torno a los 400 pb, frente a los 1.500 de hace pocos trimestres o los 800 de hace pocos meses. Y estas mínimas diferenciales se refieren a todos los mercados: deuda soberana, bonos corporativos, etc.

El tercer y último motivo por el que finales de 2004 es un buen momento para la reflexión de los problemas a medio plazo de la economía española es el cambio de ciclo político español resultante de las elecciones de marzo, que han traído consigo un nuevo Gobierno con distintas prioridades y con un objetivo político fundamental —la redefinición y consolidación del Estado de las Autonomías— que afecta a toda la acción pública.

La pregunta de cuál es el objetivo a medio plazo de cualquier economía sería contestada casi unánimemente por los economistas: mejorar la capacidad de crecimiento potencial. Y también parece existir un acuerdo profesional y académico muy amplio sobre los factores determinantes del crecimiento potencial: la estabilidad macroeconómica, el grado de utilización del capital y el trabajo, la calidad de los factores productivos —es decir, tecnología, formación y cualificación del trabajo—, la inversión en redes, la eficiencia de los mercados y la calidad del marco institucional.

Varios de estos temas se discutirán en profundidad en estas jornadas y, por tanto, no me detendré en ellos, centrando la intervención en tres temas de distinta naturaleza. Para ello, en el epígrafe 2 se discuten los factores que se encuentran tras el buen comportamiento de la economía española en la segunda mitad de los años 1990 y su satisfactorio registro comparativo en los últimos años de crecimiento mundial lento, tratando de argumentar que una buena parte se debe a factores de tipo *once and for all* irrepetibles. En el epígrafe 3 se analiza la posición de la economía española en lo concerniente a algunos factores determinantes de la competitividad, tratando de señalar ciertos déficits básicos que lastran nuestra posición relativa. El epígrafe 4 se dedica a la evaluación de la calidad de las instituciones públicas económicas españolas y a discutir algunas líneas de mejora de la misma. El trabajo se cierra con un breve epígrafe de conclusiones.

2. LOS FACTORES (IRREPETIBLES) DE LA SEGUNDA MITAD DE LA DÉCADA DE LOS AÑOS 90

Una vez superada la corta pero intensa crisis de los primeros años 1990, la segunda mitad de la década fue un periodo de fuerte crecimiento de la actividad y el comercio mundiales. Pero, además del beneficiarse de la expansión económica mundial, la economía española experimentó algunos efectos positivos, en su mayoría derivados del proceso de ajuste iniciado en 1995 —y culminado con éxito— encaminado a lograr la incorporación de España al club de prime-

ros entrantes en la tercera fase de la UEM. Esto no constituye un elemento nuevo en la historia reciente de la economía española, en la que casi todos los periodos fuertemente expansivos han venido precedidos de una operación de apertura exterior y liberalización. Así fue en el caso del Plan de Estabilización de 1959, en el del Acuerdo Preferencial de 1970 y, más recientemente, con la plena adhesión a la CEE y la firma del Tratado de la Unión en 1986.

Estos efectos positivos pueden sintetizarse en tres puntos¹.

El primero y más importante, *la bajada de tipos de interés* experimentada por la economía española que cubrió en 1993-1999 el largo camino que media entre un tipo de intervención del 11,3% y otro del 2,7% o, en términos de letras del tesoro, entre el 10,6% y el 3% o, si se prefieren los pagarés de empresa, entre el 13,1% y el 3,1%.

Este proceso propició unas condiciones muy favorables de coste de financiación externa de las empresas, que pronto se situaron en zonas ligeramente superiores al 4% —lo que constituye un mínimo histórico—, redujo el servicio de la deuda pública favoreciendo la disminución del déficit y, también, fue un factor fundamental, primero, de las mejoras de riqueza financiera de las familias y, posteriormente, del crecimiento del crédito hipotecario y el sostenimiento de altos ritmos de actividad en la industria de la construcción.

El segundo impacto positivo fue el *proceso de consolidación* presupuestaria iniciado en 1995. En el momento más agudo de la crisis de comienzos de la década el déficit público llegó a superar el 7% del PIB, nivel que logró reducirse hasta el 4,8% en 1995 y que, en el siguiente trienio, llegó al 2,8%, en línea con la media de los países de la UEM.

El proceso de consolidación presupuestaria descrito tuvo varias sombras que permiten dudar de su suficiencia y su carácter más o menos estructural. Las estimaciones disponibles apuntan a que dos tercios del ajuste fueron debidos a factores cíclicos (crecimiento de la economía y reducción de la carga de la deuda), a que el superávit estructural fue, por tanto, insuficiente para una etapa de fuerte crecimiento, a que la reducción de impuestos sin lograr un adecuado superávit estructural plantea dudas sobre la capacidad futura del gasto público. Pero la importancia cuantitativa del ajuste es difícil de exagerar: la deuda pú-

¹ Existen algunos otros factores —como, por ejemplo, las reformas del mercado de trabajo de 1994 y 1997— que es probable también hayan generado impulsos expansivos. Pero son más dudosos que los comentados en el texto y, en todo caso, su influencia cuantitativa menor.

blica, que en 1995 alcanzaba el 64% del PIB, se encuentra en la actualidad en el 49%, veinte puntos porcentuales por debajo de la media de la UEM.

Por último, la consolidación fiscal permitió una combinación de políticas monetaria y fiscal más equilibrada, rompiendo el largo periodo de una política fiscal laxa tratada de compensar con una política monetaria sobrerrestrictiva; una combinación muy perjudicial para la inversión privada y que, sin duda alguna, fue un factor que retrasó la recuperación de la crisis de comienzos de la década de 1990.

El tercer impulso expansivo provino de la *incorporación a la zona euro* en 1999. Por una parte, la fijación de la paridad irreversible de la peseta con una cierta infravaluación —del orden del 6%—, supuso una ganancia de competitividad inicial que permitió a la economía española mejorar sus cuotas de exportación a la UEM. Por otra, España pasaba a formar parte de un área donde la estabilidad de precios era un objetivo esencial y recogía los frutos del éxito en la reducción de su tasa de inflación desde el 4,7% en 1995 al 2% en 1997.

Estos tres impulsos positivos explican en buena medida el comportamiento diferencial de la economía española respecto a la UEM, que es más significativo en términos relativos a partir de 2001 que en los años anteriores, pero se trata de impulsos-escalón, cuyos efectos diferenciales se agotan con el paso del tiempo.

Respecto al nivel de los tipos de interés, es claro que la senda previsible es de crecimiento y que, por tanto, lo único que cabe esperar es que las condiciones de financiación vayan haciéndose cada vez más restrictivas. Lo que suceda dependerá fundamentalmente de que la subida sea suave y resulte más o menos absorbible por la economía, que posiblemente tiene capacidad para soportar con holgura elevaciones de los tipos semejantes a las que se produjeron en los EEUU en 1994 —de 200 pb. Pero lo que parece importante destacar no es la diferencia obvia entre un escenario de subidas suaves y otro de elevaciones más rápidas, sino el hecho de que no cabe esperar mejora alguna de las condiciones de financiación.

Respecto a la consolidación fiscal, los niveles de déficit público alcanzados en años recientes —situados en el rango del 0-0,8% del PIB— no cabe esperar que se reduzcan, por lo que el mejor escenario futuro sería el de mantenimiento de dichos niveles. Persistir en las condiciones de estabilidad nominal es muy importante, pero de nuevo lo significativo es que no hay recorrido para mejorarlas de forma significativa.

Por último, el efecto de mejora de la competitividad vía precios, derivado de la infravaluación inicial de la peseta, se encuentra totalmente absorbido por

la diferencial de inflación con la UEM, que se ha situado establemente desde 1998 en torno al 1% anual.

Sintetizando la situación actual, podría decirse que la economía española ha presentado —y lo sigue haciendo en 2004— un comportamiento diferencial positivo respecto a la UEM en los últimos años de crecimiento débil que, en gran medida, se ha debido a los efectos de una política económica que ha tenido éxito en cumplir los requisitos de la tercera fase de la UEM. Nos encontramos en una situación de apreciable estabilidad macroeconómica que cabe esperar se mantenga en el futuro, pero ello no supondrá impacto diferencial positivo alguno, de forma que un hipotético mejor comportamiento comparativo de la economía española a medio plazo depende ahora de su mejora estructural, es decir, de la mejora de su competitividad.

3. ¿CÓMO VA LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA?

Según el último *The Global Competitiveness Report 2004-2005*, la economía española ocupa el puesto vigésimo tercero —entre 104 países analizados— en el ranking mundial de competitividad en 2004, el mismo que ocupaba en 2003. Al margen de la confianza que quepa tener en este tipo de informes y clasificaciones, dos aspectos resultan significativos: primero, que la posición se encuentra rezagada respecto a la ocupada según PIB por habitante; segundo, y más relevante, las diferencias entre las posiciones según qué grupo de indicadores de competitividad se utilicen.

En efecto, en el bloque de entorno macroeconómico España ocupa la décimo sexta posición, en dotación tecnológica la vigésima, en competitividad empresarial la vigésimo sexta y en calidad de las instituciones públicas la trigésimo cuarta. Información indicativa de que *las carencias relativas más significativas de la economía española se encuentran en el entorno microeconómico y las instituciones públicas*.

Haré ahora algunos comentarios sobre la dotación tecnológica y educativa y dedicaré el resto de este trabajo al tema de la calidad de las instituciones públicas.

2.1. Aspectos tecnológicos

La modesta posición que ocupa España en la clasificación de países por su dotación tecnológica suele sintetizarse en el bajo porcentaje del PIB dedicado a

actividades de I+D+i, en torno a la mitad de la media de la UEM y muy por debajo de países como los EEUU o Japón². Siendo esto cierto —y reflejando sin duda un deficiente esfuerzo tecnológico—, creo que se presta demasiada atención a la insuficiencia relativa del gasto y poca a los aspectos relacionados con el diseño institucional, organización y criterios que orientan dicho gasto. Expresado en términos más coloquiales, la idea es que tiende a pensarse en que la solución al desfase tecnológico español pasa por gastar más, prestando poca atención a si se puede gastar mejor.

Desde esta perspectiva, quizá resultaría más útil tratar, por ejemplo, de contestar a la pregunta de por qué en Francia se gastan 2 euros privados en I+D por cada euro de inversión pública, mientras que en España esta proporción es de 1:1, porque si lográsemos acercarnos al resultado francés el esfuerzo en términos de gasto público podría ser menor, con mejores resultados.

Suele argumentarse, con razón, que un factor importante en la explicación de esta diferencia radica en dos características de la estructura de la industria española³: por una parte, el mayor peso relativo en el valor añadido de sectores de demanda estable y tecnologías intermedias y, por otra parte, la mayor atomización del tamaño de las empresas. La primera característica es importante, pero la segunda menos de lo que normalmente se argumenta, porque conviene recordar que muchos resultados empíricos indican que, dentro de un sector dado, las empresas de menor tamaño hacen mayor esfuerzo en I+D respecto a su volumen de ventas que las empresas grandes.

Pero, descontando el efecto negativo en el caso español de la estructura sectorial, hay cuatro aspectos de nuestro sistema de I+D+i sobre los que cabe llamar la atención:

- 1) Problemas de *coordinación* que apuntan a que las relaciones entre Universidades, OPIs, el CSIC y las empresas son manifiestamente mejorables.
- 2) Problemas de *instrumentos*: el Capítulo 8 de los Presupuestos Generales del Estado, las subvenciones y las desgravaciones fiscales podrían ser más eficaces desde el punto de vista de los incentivos que generan a

² En el informe mencionado, resulta significativo que la posición núm. 20 en tecnología se descompone en: innovación (núm. 24), transferencia (núm. 11) y tecnologías de la información y comunicaciones (núm. 30).

³ Que, al no ser modificable a corto plazo ni mediante medidas de política económica, indica que el escaso efecto catalizador del gasto público en I+D sobre el privado es «inevitable».

los agentes; el desarrollo del capital-riesgo podría facilitar la asunción de riesgos en actividades tecnológicas; cambios muy modestos en las limitaciones de la inversión de los fondos de pensiones aumentarían considerablemente la oferta de financiación a actividades de I+D+i.

- 3) Problemas de *criterios de asignación* del gasto. Pese a las críticas fundamentadas a la determinación pública de actividades «estratégicas», existen sectores en los que hay que estar por diversos motivos⁴ y otros en los que la carencia de una masa crítica mínima —no alcanzable por el sector privado— impide estar presente.
- 4) Por último, problemas derivados de la *carencia —o frecuente modificación— de planes a largo plazo*. Esto es siempre negativo en actividades que requieren un esfuerzo sistemático pero, además, en el caso de la tecnología —como en el de la educación— la no continuidad trae consigo la rápida obsolescencia de los esfuerzos previos y, por tanto, el cuantioso despilfarro de recursos.

2.2. Aspectos educativos y formativos

Los resultados de las encuestas internacionales sobre rendimiento y formación del alumnado sitúan el sistema educativo español bastante por debajo del de otras economías peor posicionadas en términos de renta por habitante. Tres breves notas sobre distintos niveles del sistema educativo señalan algunas carencias:

- 1) Por lo que respecta a la *educación primaria y secundaria*, sorprende que los resultados en matemáticas, lengua y niveles de excelencia sean tan deficientes. Posiblemente los frecuentes cambios de programación —asignaturas, contenidos, horas semanales—, sean en parte responsables de ello, al no ir acompañados de procesos adecuados de formación del profesorado, y también confundir el núcleo básico de conocimientos con otros que son relevantes, pero menos sustanciales⁵, y dar una

⁴ Piénsese en el aeroespacial, el aeronáutico o la industria de defensa, donde existen programas europeos con importantes retornos y efectos externos.

⁵ Me refiero a algo tan obvio como que la educación vial, la psicomotricidad o la conciencia ecológica son importantes, pero en las etapas formativas esenciales lo son mucho menos que la lengua y el cálculo.

importancia relativa desmedida a la pedagogía frente a la capacitación técnica del profesorado.

- 2) Por lo que respecta a la *formación profesional y continua*, sería deseable un sistema más flexible y menos reglado, que incentivara —con los debidos controles— la formación *en* las empresas y que se orientara a colectivos muy homogéneos, lo que, además de aumentar su eficacia, permitiría una evaluación a posteriori de la misma que ayudaría a mejorar su diseño.
- 3) En lo atinente el *sistema universitario*, parece obvio que la aceptación exclusiva de criterios de excelencia para el diseño de titulaciones, incentivos al profesorado, confección de plantillas y asignación de plazas, así como un mejor control del aprovechamiento del alumnado, permitirían mejorar la efectividad de la formación universitaria. Y que un mayor reconocimiento de la investigación en el cómputo de las obligaciones del profesorado permitiría mejorar su nivel⁶.

4. LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS PÚBLICAS

Como ya se ha señalado, la peor calificación recibida por España en cuanto a competitividad se refiere a la calidad de las instituciones públicas⁷. Lo primero que cabe destacar, para evitar interpretaciones simplistas, es que el problema no tiene que ver con la mayor o menor presencia pública o peso de las administraciones públicas en la economía, porque países en que el gasto público en relación al PIB supera ampliamente a España (40%), como Francia (50%), Suecia (58%) o Dinamarca (56%), tienen mucho mejor calificación en cuanto a la calidad de sus instituciones públicas.

En los últimos años, la economía española presenta unos resultados más que notables en el área de la estabilidad macroeconómica, pero han sido años

⁶ La valoración de la investigación realizada no se tiene en cuenta para el cumplimiento de la dedicación del profesorado, que se mide exclusivamente en términos del número de horas de clase impartidas.

⁷ En que el informe distingue dos apartados: marco legal (contratos y legislación) y grado de corrupción. La posición global española (núm. 34) se deriva de las posiciones núm. 42 y núm. 32 respectivamente.

perdidos para el diseño institucional del sector público: la calidad reguladora y supervisora y la credibilidad de instituciones como la CNMV se han visto seriamente dañadas, los temas de que se ha ocupado el Tribunal de Defensa de la Competencia difícilmente se pueden clasificar entre los más relevantes en cuanto a comportamientos colusivos o prácticas de poder de mercado y no se ha avanzado nada en lo relativo a la evaluación de políticas públicas y, en particular, de las políticas reguladoras. Estos temas darían por sí solos para una ponencia completa, por lo que solamente trataré tres: en primer lugar, la necesidad de evaluar las políticas públicas y las características deseables de dicha evaluación; en segundo lugar, el diseño de los organismos reguladores y supervisores y, por último, los problemas de articulación territorial (Unión Europea-España-Comunidades Autónomas (CCAA)) de algunas de estas instituciones.

4.1. La evaluación de las políticas públicas

La economía española ha sufrido una larga etapa de intervencionismo presupuestario generado en los años de la dictadura franquista que, a comienzos de la década de 1960, en plena consolidación de los estados de bienestar europeo occidentales, «compensaba» un raquítrico 20% del PIB de gasto público con una pléyade de regulaciones que iban desde controles salariales y rigidez contractual y de despido en el mercado de trabajo hasta la utilización de numerosos coeficientes de inversión obligatoria y topes cuantitativos al crédito en el sistema bancario, pasando por la existencia de empresas públicas en la minería, la construcción naval, la industria química, el textil, la automoción, el transporte ferroviario y aéreo, la telefonía y un largo etcétera. Esta tradición dejó un poso de control de legalidad formal de los actos administrativos que atendía a los aspectos formales del gasto sin plantearse los problemas relacionados con la eficacia de dicho gasto ni con la evaluación de si, con el mismo, se habían obtenido o no los objetivos propuestos.

Esta carencia se encuentra en la base de las deficiencias del diseño institucional público español, al no ocuparse de los problemas de eficacia en la gestión y del grado de cumplimiento de los objetivos de cada programa de gasto público, lo cual es particularmente importante desde el punto de vista de la productividad y competitividad de la economía española si se tiene en cuenta que las AAPP administran no menos del 35-40% de valor añadido y constituyen, por tanto, la primera «empresa» del país.

¿Por qué es ahora más necesaria la evaluación de las políticas públicas que hace dos décadas?

En primer lugar, porque el sector público realiza algunas prestaciones en especie de gestión compleja, con carácter universal y gratuito o fuertemente subvencionado, tales como los servicios de salud o la educación; prestaciones que requieren la gestión profesional de centros públicos —red de ambulatorios, hospitales, escuelas, universidades—, la supervisión de los concertados y un marco regulatorio que garantice la adecuada provisión de estos servicios en los que, conviene recordar, las AAPP gastan más del 20% del presupuesto.

En segundo lugar, porque en economías de mercado resulta esencial valorar el tipo de incentivos y costes que implican los procesos regulatorios, de forma que cualquier programa público debería incluir una evaluación a priori de la superioridad de los instrumentos propuestos frente a los alternativos, así como sus costes en términos regulatorios para los agentes.

En tercer lugar, porque la evaluación requiere la fijación precisa de objetivos cuantitativos y verificables, lo que implica una disciplina importante en el comportamiento de las AAPP. Se suele argumentar, con frecuencia, que los objetivos de algunos programas de gasto no son cuantificables por ser de carácter más «político». Esto es erróneo: cualquier programa puede —y debe— cuantificar sus objetivos. Por ejemplo, un programa tan genérico como «compatibilizar la vida familiar y laboral» puede fijar objetivos en términos de las mujeres —de características homogéneas— incorporadas al mercado de trabajo en un determinado periodo y zona. O, por ejemplo, un programa como el copago en sanidad, debe señalar cuál es su objetivo fundamental: si es regular la demanda, el resultado puede valorarse en términos de la reducción del consumo de medicamentos o del número de visitas médicas derivado del copago; si es cofinanciar el gasto público sanitario, el objetivo puede fijarse en función del porcentaje de ahorro en un periodo prefijado de tiempo.

Parte no despreciable de la disciplina que impondría un sistema de evaluación de las políticas públicas tiene que ver con la necesidad de hacer explícitas las hipótesis sobre las que descansa, medir sus impactos externos y obligar a presentaciones más desagregadas de los objetivos.

El cuarto motivo por el que resulta importante la evaluación de las políticas públicas es que los márgenes de discrecionalidad del gasto público se encuentran limitados por los compromisos derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, de forma que resulta ahora más importante que hace pocos años vigilar la eficacia del gasto público y ser selectivo en los programas instrumentados.

Por último, señalar que la evaluación fundamental es la realizada ex post. La evaluación ex ante tiene importancia en la medida que exige una disciplina de presentación de los planes, pero es la evaluación a posteriori de su eficacia la que permite mejorar el diseño de las políticas *antes de tomar, en su caso, la decisión de aumentar el gasto en un programa dado*. La tendencia a fijar compromisos políticos en términos del porcentaje de PIB dedicado a una actividad concreta —sea esta I+D+i, educación, política de vivienda, ayuda familiar o pensiones— puede conducir a resultados disparatados. Si se fija como objetivo, como suele suceder, alcanzar el porcentaje de aquellas economías que dedican más esfuerzo a cada actividad, el resultado obvio es que sería preciso gastar más del 100% de PIB. Pero, además, el criterio es, cuando menos, dudoso. Si lo utilizásemos en el caso de las pensiones, deberíamos tratar de alcanzar los niveles de Grecia que dedica la mitad del gasto protector a esta finalidad. El problema es que no lo hace porque el sistema de pensiones griego sea excelente, sino porque la cuantía de los restantes programas protectores es muy baja.

Esperemos que la futura Agencia Estatal de Evaluación de Servicios y Políticas Públicas dependiente del Ministerio de de Administraciones Públicas, sea capaz de ayudar a racionalizar la solución de estos problemas.

4.2. Organismos supervisores y reguladores

Los comentarios que siguen son aplicables, con carácter general, a un conjunto amplio y heterogéneo de instituciones que incluyen algunas de carácter jurisdiccional —como el Tribunal de Cuentas o el Tribunal de Defensa de la Competencia—, otras de carácter regulador —como las Comisiones de Energía o Telecomunicaciones—, algunas con competencias reguladoras y supervisoras —como el Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado de Valores— y ciertas agencias como, por ejemplo, la ya citada futura Agencia Estatal de Evaluación de Servicios y Políticas Públicas.

Para desarrollar con eficacia sus funciones, estas instituciones dependen crucialmente de su *credibilidad y prestigio*, es decir, de la competencia técnica, independencia, neutralidad y transparencia.

La *competencia técnica* es fácil de definir, pero alcanzarla exige que tanto el Gobierno como la oposición no consideren que estas instituciones son lugares de aparcamiento de antiguos altos cargos o plazas para colocar personas que han prestado servicios pasados, con independencia de sus conocimientos. No

se trata de que quienes propongan los cargos ejecutivos de estas instituciones no tengan en cuenta las afinidades de orientación sobre el funcionamiento del organismo, se trata de que propongan afines competentes.

La *independencia* tiene dos vertientes: institucional y personal. La primera es un problema organizativo y la segunda no es un tema moral o de actitud individual, sino un problema de incentivos e intereses.

Respecto a la *independencia organizativa y funcional*, parece claro que las instituciones mencionadas deben sustraerse al ciclo político en el sentido de tener una estabilidad superior al periodo electoral, lo que, además, debería incluso suponer un incentivo para que los políticos nombraran a las personas más competentes. Sus nombramientos, por tanto, deberían ser por plazos (claramente) superiores a los cuatro años y, lo que resulta muy importante, *no renovables*. La posible renovación atenta contra la independencia personal y quizá, por ello, los plazos deberían ser más largos que los actuales (con frecuencia de 6 años⁸). Un plazo de 10 años, sin posibilidad de revocación mas que en condiciones muy tasadas, puede parecer excesivo, pero un plazo de 6 renovable una vez es frecuente que termine siendo un periodo de 12 años, con el riesgo adicional de que el nombrado oriente sus actuaciones a partir de un determinado momento a lograr la renovación.

El otro aspecto de la independencia tiene que ver con la vinculación de la institución con el poder ejecutivo. Existen diversos modelos de vinculación que van desde la adscripción a la Jefatura del Estado, hasta al Ejecutivo o al Parlamento. Descontando en el caso español la primera por razones de falta de tradición, la dependencia funcional del poder ejecutivo puede plantear problemas pero, en ciertos casos resulta inevitable. En la situación actual, la independencia en la actuación de las instituciones no siempre va acompañada de la capacidad de *enforcement* de sus recomendaciones o decisiones, en cuyo caso la vinculación al Ejecutivo es imprescindible. Piénsese, por ejemplo, en el caso del Banco de España, cuyas posiciones en materia de política monetaria o sus actuaciones en el campo de la implementación de la misma son totalmente independientes del Gobierno, pero cuya actividad supervisora conduce a propuestas de resolución que han de ser aprobadas bien por el Ministerio de Economía y Hacienda, bien por el Gobierno. Puede defenderse que estas instituciones debe-

⁸ Con la notable e inexplicable excepción de la CNMV en que los mandatos son de 4 años, de forma que coinciden con el ciclo electoral.

rían contar con sus propios medios de *enforcement* ajenos al poder ejecutivo, pero este es un aspecto mucho más discutible.

La dependencia del Parlamento es criticada con frecuencia por considerarse que puede politizar el funcionamiento de las instituciones discutidas, lo que, sin lugar a dudas, constituiría un remedio peor que la enfermedad. Sin embargo, unas organizaciones cuyos ejecutivos son nombrados por periodos muy largos, no son revocables y tienen gran independencia en sus decisiones respecto al poder ejecutivo, corren el riesgo de escapar a todo tipo de control, aparte del judicial. Por ello sería razonable que todos los candidatos⁹ tuvieran que superar, para ser nombrados, el filtro de unas sesiones parlamentarias públicas en que se analizara —con todo detalle y exclusivamente— su idoneidad técnica y profesional y los posibles conflictos de interés que supusieran un riesgo en términos de su potencial captura por los regulados. Esto, además, tendría el efecto beneficioso de inducir a que se eligieran con más cuidado los candidatos al tener que demostrar que saben algo del puesto para el que son propuestos.

En lo que respecta a la *neutralidad*, el tema esencial es la coherencia de las actuaciones y el tratamiento simétrico de los regulados y/o supervisados. Las instituciones públicas deben contar con el respeto —aunque no necesariamente con el cariño—, de los agentes afectados por sus actuaciones y para ello es imprescindible que éstos tengan la certeza de que un competidor en sus mismas circunstancias será tratado de igual forma por la institución pública. Esto no es posible si existen conflictos de interés presentes o futuros en los ejecutivos de estas instituciones. Aquí el problema básico radica en la dificultad de evitar conflictos de interés a futuro, lo que irremediamente pasa por una regulación estricta más que de dónde provienen las personas, de adónde pueden ir y en qué plazos tras agotar sus mandatos.

Por último, la *transparencia* es otro elemento fundamental de control y credibilidad, lo que debería implicar la obligatoriedad de publicar memorias anuales fácilmente accesibles a los ciudadanos, su presentación y discusión en sede parlamentaria en sesiones abiertas a los medios de comunicación, la publicación de sus trabajos de análisis —respetando la obligación de confidencialidad— y, con un cierto desfase temporal, las actas de sus consejos.

La mayor dificultad para mejorar el diseño de las instituciones públicas en la línea defendida aquí no radica tanto en su bondad intrínseca, que, posible-

⁹ A puestos de presidentes, vicepresidentes y consejeros de los organismos mencionados.

mente, es aceptada con matices por casi todos. El problema tiene su origen en el hecho de que los partidos políticos suelen coincidir ampliamente con este tipo de diseño cuando se encuentran en la oposición, pero cuando forman gobierno son mucho más sensibles a la pérdida de poder que unas instituciones realmente independientes implican para el Gobierno. Por tanto, una buena medida de la (ir)responsabilidad de los Gobiernos es el diseño que implementan de estas instituciones y la calidad profesional de los candidatos que proponen.

4.3. Algunos problemas de articulación territorial

Muchas de las instituciones mencionadas tienen su equivalente en la Unión Europea y también, en ciertos casos, en las CCAA españolas. Esto plantea el problema de la articulación territorial más adecuada de sus competencias y, puesto que la relación Unión Europea-España se decide en foros en los que las posibilidades de influencia de un académico español son nulas, los comentarios que siguen se ocupan de algunos aspectos puntuales de las relaciones Administración Central-CCAA.

En principio existen dos modelos extremos de articulación territorial. El primero corresponde a la política de defensa de la competencia en que los tres niveles se encuentran jerarquizados: el Tribunal nacional se ocupa de los temas que son delegados por Bruselas y los de las CCAA de aquellos de los que no entiende el Tribunal nacional. El modelo es claro y su aplicación debería presentar pocos problemas competenciales, porque el principio de *mercado relevante* facilita mucho las cosas: no tendría sentido que el tribunal español se ocupara de problemas de abuso de posición dominante en el mercado europeo o mundial de tecnologías de la información, o que un tribunal autonómico dictaminara sobre problemas relativos a mercados de ámbito estatal o supranacional. Y tampoco lo tendría que el tribunal español se ocupara de problemas de colusión autonómica entre autoescuelas o gasolineras.

El segundo modelo de articulación responde al caso de competencias transferidas a las CCAA donde la racionalidad económica de 17 instituciones autonómicas más una estatal es difícil de justificar. Pensemos en el caso de las Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias. Es imposible defender que la organización técnica óptima es el *modelo 17+1*, con las 18 agencias evaluando lo mismo y, por tanto, repitiendo el mismo trabajo con niveles de calidad heterogéneos. ¿Qué es lo que realmente ha ocurrido en este caso? Que algunas

CCAA han decidido organizar su propia agencia¹⁰ y otras utilizar los trabajos de las agencias existentes, de forma que el resultado final es un *modelo* $(x+1)$ [$x < 17$], lo que implica menor despilfarro de recursos. Pero, además, y esto es lo sustantivo, se ha generado una división del trabajo entre las $(x+1)$ agencias, de forma que cada una de ellas se ha especializado en la evaluación de aquellas tecnologías en las que tenía ventajas comparativas y las restantes han hecho suyos los resultados de estos trabajos. No parece una situación muy alejada de un más que aceptable óptimo de segundo orden¹¹.

Un principio fundamental de la Unión Europea es el de subsidiariedad que, en síntesis, significa que el sector público sólo debe hacer aquello que puede demostrar hace mejor que el privado. Ese mismo principio puede aplicarse — en ambas direcciones— a las relaciones Estado-CCAA y, de hecho, es lo que justifica, por ejemplo, desde el punto de vista de la eficacia, que las competencias autonómicas sean exclusivas en la prestación de servicios en que la cercanía al beneficiado es importante.

Lo esencial desde el punto de vista de la eficacia es que, en caso de funciones en que el modelo institucional termine siendo $(x+1)$ [$x < 17$], las actuaciones de las distintas instituciones se encuentren coordinadas y sean *complementarias*. En la solución de este tipo de problemas convendría recordar a los politólogos que, además de connotaciones políticas que no pueden ignorarse, las situaciones descritas no siempre tienen que terminar siendo ejemplos del dilema del prisionero y que la teoría de juegos demostró, hace más de 20 años¹², que las soluciones negociadas no siempre proporcionan resultados mejores que las no negociadas. Es decir, es posible y deseable, que Bruselas más el sentido común conduzcan a modelos de agencia con grados de eficiencia apreciables.

Un último comentario sobre los problemas de articulación territorial que es aplicable a los tres niveles de decisión existentes. En general, tiende a sobrevalorarse el papel de la *armonización* cuando se tratan problemas de decisiones

¹⁰ Cuáles y por qué motivos es irrelevante. Puede ser por la existencia de una alta cualificación en esa materia en CCAA concretas; por la decisión política de depender de las propias evaluaciones; por pensar que así se tiene más peso en las decisiones estatales; hasta si se me apura, por crear empleo.

¹¹ Como es evidente, el modelo $(x+1)$ [$x < 17$] no es aplicable a competencias reguladoras y/o supervisoras que afectan a agentes que operan en mercados nacionales o mundiales, como por ejemplo, la regulación financiera.

¹² Rubinstein en 1982.

sobre un mismo tema tomadas en distintos niveles de la Administración y cuya solución puede, por tanto, depender de normas, criterios y definiciones no idénticas en cada nivel.

En primer lugar, la armonización no es siempre *deseable*, porque con frecuencia sólo puede establecerse a la baja, de forma que son las prácticas —de los países o de las CCAA— de menor calidad las que terminan exigiéndose como comunes, resintiéndose con ello la calidad de aquellas que tenían mejor nivel. En segundo lugar, la armonización no siempre es *necesaria*, siendo fundamental en aquellos casos en que puede producirse arbitraje entre distintas normas o en que la transparencia es imposible sin armonización. Estos son los motivos por los que la armonización en temas de gobierno corporativo o códigos de conducta es poco relevante, mientras que la relativa a normas contables y regulación financiera es imprescindible.

5. CONCLUSIONES

La economía española comenzó en 1995 un intenso proceso de ajuste encaminado al logro de la estabilidad macroeconómica con el objetivo de cumplir los requisitos exigidos en Maastricht. El éxito en el cumplimiento de estas condiciones trajo consigo tres impulsos expansivos muy importantes para la economía española: la drástica reducción de los tipos de interés, el proceso de consolidación presupuestaria y las ganancias de competitividad-precio derivadas de una fijación infravaluada del tipo de cambio irreversible de la peseta respecto al euro. Esto tres impulsos explican en gran medida el buen comportamiento de la economía española no solo en la segunda mitad de la década de 1990 sino, lo que es más significativo, sus resultados comparativos cuando la economía mundial entró en crisis a comienzos del siglo.

Estos impulsos han agotado sus efectos beneficiosos sobre la economía española. En un caso (la fijación del tipo de cambio), porque el diferencial de inflación respecto a la media de la UEM ya ha más que absorbido la ventaja inicial. En los otros dos, porque solo cabe esperar en el futuro el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria y subidas de los tipos de interés. La conclusión de todo ello es que, a partir de ahora, las mejoras en la capacidad de crecimiento potencial de la economía española dependerán exclusivamente de decisiones internas orientadas a mejorar su productividad y competitividad.

Existe un acuerdo amplio respecto a los factores determinantes de la productividad de la economía española pero, con frecuencia, se propone como panacea el aumento del gasto público dedicado a su fomento. La idea central defendida en este trabajo es que, *antes* de aumentarlo, es necesario *mejorar el grado de eficacia del gasto público* y que esto tiene mucho que ver con el *diseño institucional y los incentivos al comportamiento de los agentes que generan las instituciones públicas económicas*. Esta idea se aplica a algunos temas relacionados con la tecnología y la educación, para pasar a discutir en detalle los casos de la evaluación de las políticas públicas y de las instituciones reguladoras, supervisoras y evaluadoras.

Las modestas propuestas derivadas de la anterior discusión son de tres tipos. En primer lugar, la necesidad de que las políticas públicas y los programas de gasto se formulen en términos de objetivos precisos cuantificados y justifiquen tanto las ventajas de los instrumentos elegidos frente a otros alternativos como los costes que implican para los agentes afectados; y que se proceda a una evaluación sistemática a posteriori de la eficacia de dichas políticas que oriente el diseño de sus posibles modificaciones futuras. En segundo lugar, se proponen algunas medidas que permitirían mejorar la independencia, competencia y neutralidad de las instituciones reguladoras, supervisoras y evaluadoras y, por tanto, aumentar su credibilidad y prestigio, que son sus activos fundamentales y los únicos que pueden mejorar su eficacia. Por último, se sugieren algunas ideas para tratar de mejorar la articulación territorial (Europa-España-CCAA) de las instituciones comentadas, partiendo de la idea que en este tema —como en casi todos los económicos— las soluciones factibles son óptimos de segundo orden y que tratar de lograr un óptimo de primer orden puede resultar perjudicial por dos motivos: bien porque no exista, bien porque los costes extraeconómicos de su implementación sean muy superiores a la pérdida de eficiencia entre ambas soluciones.

PARTE PRIMERA
FEDERALISMO FISCAL
Y BALANZAS FISCALES AUTONÓMICAS

SOBRE LAS BALANZAS FISCALES DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS **

ÁNGEL DE LA FUENTE *

RESUMEN

En este trabajo se analiza la distribución regional de los flujos fiscales generados por la actuación del sector público durante el período 1990-97. A diferencia de otros estudios, éste no se centra en los saldos fiscales agregados de las regiones españolas sino en la composición de los mismos. En consecuencia, se utiliza un concepto de saldo fiscal que se presta de manera natural a su descomposición por grupos de programas presupuestarios, y se calculan los saldos parciales generados por diversos agregados de gasto e ingreso. La tesis central del trabajo es que estos saldos han de evaluarse de acuerdo con los criterios que los motivan. Esto implica que el criterio de incidencia territorial sólo es el adecuado en relación con una cuarta parte del flujo fiscal total. La distribución observada de este componente del gasto, por otro lado, es claramente insatisfactoria por cuanto no parece responder a criterios de igualdad ni de solidaridad.

1. Introducción

En los últimos veinte años se han publicado en nuestro país más de treinta estudios sobre las balanzas fiscales regionales y sobre temas estrechamente re-

* Instituto de Análisis Económico (CSIC).

** Agradezco la ayuda financiera del Ministerio de Ciencia y Tecnología (a través del proyecto SEC2002-01612), así como los comentarios y sugerencias de Rafael Doménech, Joan María Esteban y Xavier Vives, la asistencia de Ana Belmonte y la colaboración de Juan Antonio Duro. Este artículo se publicó originariamente en el número XII (2004) de *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, reproduciéndose aquí con autorización de la Academia.

lacionados. Tanta actividad en un campo tan específico de la economía pública sugiere que el interés por el tema trasciende el ámbito académico. En buena parte, las estimaciones de balanzas fiscales no han sido sino la manifestación más técnica de un debate más amplio sobre la organización territorial del Estado que no ha perdido actualidad, y ha ido ganando en crispación, desde la transición a la democracia. En este contexto, no resulta sorprendente que estas estimaciones se hayan utilizado en ocasiones de forma demagógica para excitar la indignación ciudadana ante agravios reales o supuestos con la esperanza de obtener rendimientos electorales o de contribuir al fortalecimiento de una «conciencia nacional» cimentada sobre el rechazo a un «Estado español» que se presenta como explotador. Esta práctica ha sido especialmente frecuente en Cataluña, donde estamos sometidos a un goteo constante de artículos de opinión y declaraciones de líderes políticos que insisten machaconamente sobre el «latrocinio fiscal» que sufrimos los residentes en la región¹.

El presente trabajo es un intento de introducir una cierta dosis de sentido común en esta larga y agria polémica. Su punto de partida es la observación de que la literatura académica sobre balanzas fiscales sufre de una importante limitación que hace que sus resultados se presten demasiado fácilmente a interpretaciones demagógicas. Prácticamente todos los estudios existentes sobre el tema se han centrado de manera casi exclusiva en los saldos fiscales agregados, esto es, en la diferencia entre la contribución vía impuestos de los residentes de cada región al sostenimiento de la administración pública y los beneficios que éstos derivan de su actuación. Esta es una cifra particularmente poco informativa, por cuanto combina de manera indiscriminada flujos fiscales que responden a lógicas muy diversas, y lleva demasiado fácilmente a caer en la tentación de valorar el conjunto de la actuación del sector público en términos de un único criterio — su impacto territorial— cuya relevancia es dudosa en muchos casos.

Para intentar evitar este peligro, en este trabajo utilizaré un concepto de saldo fiscal ligeramente distinto del habitual que se presta de manera natural a una

¹ Un ejemplo paradigmático de demagogia victimista es el artículo publicado por Josep Huguet, portavoz de ERC en el Parlament de Catalunya, en *La Vanguardia* el 2 de marzo de 2001. Tras darle muchas vueltas este periódico no quiso publicar mi respuesta a las tesis del Sr. Huguet, aduciendo diversos motivos entre los que cabe citar mi condición de no representante de ningún partido político y el insuficiente interés del tema. Entre otros muchos ejemplos, véase también MAS (1999) y el volumen publicado por Omnium Cultural sobre las relaciones fiscales y económicas entre Cataluña y el resto de España (CABANA y otros, 1998).

descomposición por grupos de programas presupuestarios. La idea es muy sencilla y se reduce a trabajar en términos relativos. En vez de preguntarnos si entra más de lo que sale en una región determinada (lo que sólo tiene sentido en el agregado), podemos preguntarnos si ésta está mejor o peor tratada que el promedio en términos per cápita y multiplicar el resultado de este cálculo por la población para llegar a un saldo total que coincide con el habitual bajo ciertos supuestos sobre la imputación del déficit presupuestario. La gran ventaja de este procedimiento es que se puede aplicar programa por programa, tanto por el lado del ingreso como por el del gasto, lo que permite construir saldos parciales y analizar por separado el impacto de cada grupo de programas.

Utilizando este enfoque, intentaré separar los flujos fiscales interregionales que tienen su origen en el sistema de redistribución personal (p. ej. las pensiones, los impuestos o las prestaciones por desempleo) de aquellos que sí responden a una lógica territorial, como puede ser el caso de la financiación autonómica o de la inversión en infraestructuras. De esta forma, resulta posible descomponer los saldos fiscales de las regiones españolas en dos partes: una que no debería preocuparnos porque no es más que el resultado de aplicar reglas uniformes a poblaciones con distintas características demográficas y económicas, y otra que sí debería hacerlo por cuanto refleja diferencias de trato entre individuos similares que podrían atentar tanto contra nociones básicas de equidad horizontal como contra el principio constitucional de igualdad.

Los resultados del análisis sugieren que el componente preocupante de las balanzas fiscales regionales es relativamente pequeño. Los saldos fiscales regionales se reducen en promedio a una sexta parte de su tamaño original cuando eliminamos el componente de los mismos que proviene de la operación normal y deseable del sistema impositivo y de protección social como mecanismo de redistribución entre individuos. Por otro lado, también es verdad que en estos saldos ajustados se detectan indicios de prácticas territorialmente discriminatorias que ciertamente habría que denunciar y corregir. Pero puesto que estamos hablando de cifras mucho más modestas que las que suelen esgrimir algunos de nuestros representantes políticos, es de esperar que podamos discutir sobre ellas de forma algo menos acalorada que hasta ahora.

El trabajo está organizado como sigue. En la Sección 2 se describe el origen institucional y la composición funcional de los agregados nacionales de gasto público e ingresos tributarios que se consideran en el estudio y se propone una clasificación de estos flujos fiscales en cuatro grandes grupos de acuerdo con los criterios que determinan la participación de los ciudadanos en los costes o

beneficios que éstos comportan. Distinguiré, en particular, entre el gasto destinado a financiar bienes y servicios públicos de carácter nacional, los flujos redistributivos de carácter personal, el gasto en regulación y promoción económica y el gasto propiamente territorializable, en el que incluiré la financiación de las administraciones locales y autonómicas, el gasto de la Administración Central en educación, sanidad e infraestructuras productivas, diversos tipos de ayudas regionales y la provisión de ciertos bienes y servicios públicos de consumo colectivo, tales como la seguridad ciudadana y las ayudas al transporte público. En la Sección 3 se discuten brevemente los criterios que he utilizado para imputar territorialmente los ingresos y los gastos públicos. La Sección 4 resume los resultados del análisis. En ella se se presentan los saldos fiscales agregados (per cápita y totales) de las distintas regiones españolas y su descomposición en los saldos parciales generados por distintos grupos de programas presupuestarios, trabajando con promedios para el período 1990-97.

La Sección 5 contiene algunas reflexiones sobre la relevancia del criterio territorial a la hora de evaluar la distribución de los distintos componentes del presupuesto público. Sostendré que si se aceptan dos principios básicos (la igualdad de deberes y derechos de todos los españoles y la deseabilidad de un cierto grado de redistribución personal) no tiene sentido preocuparse por la incidencia regional de aproximadamente tres cuartas partes de los flujos de ingreso y gasto público. Los mismos principios, sin embargo, exigen una atención escrupulosa a criterios de equidad regional en relación con el gasto de carácter propiamente territorializable. La distribución de este componente del gasto público dista mucho de ser satisfactoria desde esta perspectiva, lo que a mi juicio exige una profunda reforma del sistema de financiación territorial. Finalmente, la Sección 6 cierra el trabajo con un breve resumen de las principales conclusiones.

2. La composición de los flujos fiscales

Los agregados nacionales de gasto público no financiero e ingresos tributarios que se pretende regionalizar en este trabajo se recogen fundamentalmente en las liquidaciones de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y de los presupuestos de la Seguridad Social. En la primera fuente se incluyen, además de los ingresos y gastos de los diversos ministerios, los que corresponden a los organismos autónomos (administrativos y comerciales) de la Administración Central y (de 1995 en adelante) a los entes públicos con presupuestos de gasto de carácter limitativo.

Con el fin de evitar la doble contabilización de algunas partidas, he sustraído del gasto de la Administración Central las transferencias entre subsectores (exceptuando las que constituyen subvenciones a entes públicos no incluidos en el análisis, fundamentalmente RTVE, Correos y Telégrafos y diversas empresas de transporte), los préstamos a la Seguridad Social de los ministerios de Trabajo y Sanidad, y las aportaciones de capital del Ministerio de Fomento a los entes gestores de infraestructuras. También se eliminan los gastos financieros (principalmente los intereses de la deuda pública), la gestión de loterías, apuestas y juegos de azar, el gasto en «imprevistos y sin clasificar» y, con el fin de mantener la homogeneidad de las partidas en el tiempo, algunos programas que sólo aparecen en años puntuales (Gestión de la Caja Postal y Gestión del Crédito Oficial). Por otra parte, ha añadido a los gastos del Estado las inversiones de algunas empresas y entes públicos que no aparecen en la liquidación de los PGE (AENA, Puertos del Estado, Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) y la parte de las inversiones de RENFE y FEVE que se financia mediante transferencias de capital por parte del Estado), así como las ayudas comunitarias que no se integran en los Presupuestos Generales del Estado.

En cuanto a los ingresos públicos, consideraré únicamente los de carácter tributario (impuestos directos e indirectos, tasas sobre el juego y cotizaciones sociales). Los tributos cedidos, concertados y asimilables se incluyen en esta partida junto con los impuestos cuya titularidad corresponde al Estado, y se incorporan también como un concepto adicional de gasto dentro del capítulo de financiación territorial. (Estos impuestos se tratan, por tanto, como si los recaudase el Estado y transfiriese sus rendimientos a las comunidades autónomas). En el caso de Canarias, los ingresos que se consignan en el apartado de impuestos indirectos no se corresponden con la recaudación real porque incluyen una estimación de la rebaja fiscal de la que disfruta esta comunidad en virtud de su peculiar régimen tributario. Este ajuste se trata como un gasto fiscal y se incluye también como partida de gasto en el apartado de ayudas regionales.

a. *Clasificación de los flujos fiscales*

Los flujos fiscales que acabo de describir se clasifican en cuatro grandes grupos o capítulos de acuerdo con los criterios que determinan el acceso de los ciudadanos a los beneficios que éstos generan o su participación en las cargas tributarias que los financian. El primero de estos grupos de programas (*administración general y bienes y servicios públicos de interés nacional*) engloba

aquellas partidas de gasto que por su naturaleza benefician en principio a todos los ciudadanos españoles. Incluiré aquí el gasto en relaciones exteriores y defensa, así como el coste del mantenimiento de la superestructura política y administrativa del Estado y algunas partidas específicas de interés general (tales como los servicios de estadística o meteorología). En un segundo capítulo incluiré el *gasto territorializable* en sentido propio, esto es, aquél que financia servicios o prestaciones a los que los ciudadanos tienen acceso en función de su lugar de residencia. Este grupo de programas incluye la financiación de las administraciones territoriales (con ajustes que se discutirán más adelante), el gasto del Estado en educación y sanidad, la inversión de la Administración Central en infraestructuras productivas, diversos programas de ayuda regional y la provisión de bienes y servicios públicos tales como seguridad ciudadana, cultura, deportes y ayudas a la vivienda y al transporte. En un tercer apartado (*redistribución personal*) agruparé todos los ingresos tributarios y el gasto en protección social (pensiones, desempleo, etc.). En ambos casos, se trata de prestaciones o cargas fiscales que se perciben o se soportan en función de las circunstancias personales y económicas de cada ciudadano y no, con excepciones poco significativas, en función de su lugar de residencia. Finalmente, el cuarto grupo de flujos fiscales (*regulación y promoción económica*) recoge fundamentalmente subvenciones y otras ayudas a actividades productivas que se otorgan en base a criterios económicos o sectoriales y no territoriales.

Cuadro I
Ingresos tributarios corregidos promedio 1990-97 en Mptas. de 1999

	<i>total, Mptas.</i>	<i>% total</i>	<i>per capita, ptas.</i>
5.1. Impuestos directos	8.377.419	35,07%	214.227
a. IRPF	6.252.961	26,17%	159.893
b. Sociedades	1.875.161	7,85%	47.959
c. Impuestos directos cedidos y cedibles	249.297	1,04%	6.374
5.2. Impuestos indirectos	7.599.071	31,81%	194.308
a. IVA, asimilables y corrección Canarias	4.432.638	18,55%	113.343
b. Imp. especiales, asimilables y corrección Canarias	2.081.383	8,71%	53.202
c. Impuestos indirectos cedidos y cedibles	853.988	3,57%	21.841
d. Aranceles e impuestos sobre productos agrarios	231.061	0,97%	5.922
5.3. Cotizaciones sociales	7.913.066	33,12%	202.331
5. TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	23.889.556	100,00%	610.865

Los Cuadros 1 y 2 resumen la estructura de los ingresos tributarios y del gasto público trabajando con promedios para el período 1990-97 en ptas. constantes de 1999. Junto al gasto o ingreso total y per cápita asociado con cada grupo de programas, los cuadros muestran los pesos de las distintas partidas presupuestarias en el gasto o ingreso agregado y, en el caso del gasto, el porcentaje de cada partida que se ha podido territorializar. A nivel de agregados, se ha conseguido regionalizar prácticamente el 100% de los ingresos tributarios y el 99,7% del gasto público considerado.

Los ingresos tributarios del sector público provienen en partes aproximadamente iguales de la tributación directa e indirecta y de las cotizaciones sociales. En cuanto al gasto, el conjunto de programas de carácter territorializable supone aproximadamente la mitad del total, mientras que el gasto en protección social representa un 36%, y el resto de los capítulos se reparten el 15% restante.

El peso de los distintos grupos de programas en el flujo fiscal total (definido como la suma de los agregados de ingreso y gasto) se resume en las Figuras 1 y 2. La primera muestra los tamaños relativos de los cuatro grandes capítulos que he definido al comienzo de esta sección, mientras que en la segunda el gasto territorializable se desglosa en sus principales componentes. Cabe destacar que únicamente una cuarta parte del flujo fiscal agregado corresponde a partidas de carácter territorializable, mientras que dos tercios del flujo total reflejan actuaciones redistributivas de carácter personal. No resulta sorprendente, por tanto, que, como constataremos más adelante, el principal componente de los saldos fiscales regionales sea el asociado a los flujos de carácter personal.

Cuadro 2

Gasto público corregido por funciones, promedio 1990-97 en Mptas. de 1999

	<i>total,</i> <i>mptas.</i>	<i>% total</i>	<i>% territ.</i>	<i>per capita,</i> <i>ptas.</i>
1. ADM. GRAL. Y BIENES PUBL. NACIONALES	2.791.545	9,53%	100%	71.395
1. Relaciones exteriores y defensa	2.047.280	6,99%	100%	52.355
2. Presidencia, adm. públicas y alta dirección del Estado	100.070	0,34%	100%	2.558
3. Otros servicios y programas de interés general	644.195	2,20%	100%	16.482
2. GASTO TERRITORIALIZABLE	14.286.174	48,74%	99,53%	365.287
2.1 Financ. territorial básica homogeneizada	6.472.349	22,08%	99,89%	165.492
<i>a. Financiación ordinaria de entes territoriales</i>	<i>3.582.020</i>	<i>12,22%</i>	<i>99,85%</i>	<i>91.573</i>
1. Transferencias a CCAA	2.246.885	7,67%	100%	57.433
2. Transferencias a CCLL	1.335.135	4,56%	99,60%	34.140
<i>b. Ajustes por homogeneización</i>	<i>1.554.269</i>	<i>5,30%</i>	<i>99,97%</i>	<i>39.742</i>
1. Tributos cedidos	892.232	3,04%	100%	22.815
2. Tributos concertados y asimilables	1.087.402	3,71%	100%	27.803
3. Cupo, aportación y asimilables	-325.595	-1,11%	100%	-8.323
4. Ajustes por competencias o financiación atípicas	-99.770	-0,34%	100%	-2.553
<i>c. Educación y formación</i>	<i>1.336.060</i>	<i>4,56%</i>	<i>99,93%</i>	<i>34.176</i>
1. Educación reglada	1.161.625	3,96%	99,91%	29.717
2. Formación no reglada (FPO)	174.435	0,60%	100%	4.459
2.2. Sanidad y servicios sociales	4.252.789	14,51%	100%	108.726
a. Sanidad	3.838.004	13,10%	100%	98.124
b. Servicios sociales transferidos	414.785	1,42%	100%	10.602
2.1 + 2.2 financiación territorial homogeneiz.	10.725.138	36,59%	99,94%	274.218
2.3. Otro gasto territorializable	3.561.035	12,15%	98,31%	91.069
<i>a. Infraestructuras productivas</i>	<i>1.274.285</i>	<i>4,35%</i>	<i>95,75%</i>	<i>32.596</i>
1. Carreteras y ferrocarriles	734.386	2,51%	100%	18.788
2. Infraestr. hidráulicas, agrícolas y de medio ambiente	278.646	0,95%	80,57%	7.126
3. Puertos y aeropuertos	139.131	0,47%	100%	3.557
4. Investigación científica y técnica (excepto MINER)	122.123	0,42%	100%	3.124
<i>b. Otros bienes y servicios públicos</i>	<i>1.602.176</i>	<i>5,47%</i>	<i>99,63%</i>	<i>40.974</i>
1. Justicia, prisiones y seguridad ciudadana y vial	931.506	3,18%	99,97%	23.822
2. Vivienda, transporte y comunicaciones	552.351	1,88%	98,97%	14.127
3. Cultura y deportes	118.319	0,40%	100%	3.026
<i>c. Programas de ayuda regional</i>	<i>684.574</i>	<i>2,34%</i>	<i>100%</i>	<i>17.499</i>
1. Ayudas de la UE no integradas en los PGE	337.884	1,15%	100%	8.631
2. Otras ayudas regionales	346.690	1,18%	100%	8.868
3. PROTECCIÓN SOCIAL	10.653.972	36,35%	99,91%	272.397
1. Pensiones y otras prestaciones económicas	8.641.456	29,49%	100%	220.926
2. Servicios sociales del Estado	54.345	0,19%	83,17%	1.389
3. Asistencia al desempleo	1.958.171	6,68%	100%	50.081
4. REGULACIÓN Y PROMOCIÓN ECONÓMICA	1.575.829	5,38%	99,58%	40.285
1. Agricultura, ganadería y pesca	944.419	3,22%	100%	24.134
2. Industria y energía	198.465	0,68%	96,70%	5.079
3. Comercio, turismo y finanzas	214.910	0,73%	100%	5.495
4. Regulación mercados laborales y promoción empleo	218.035	0,74%	100%	5.578
TOTAL GASTO	29.306.468	100%	99,72%	749.338

Figura 1
Composición de los flujos fiscales
 (ingresos tributarios + gasto público), promedio 1990-97

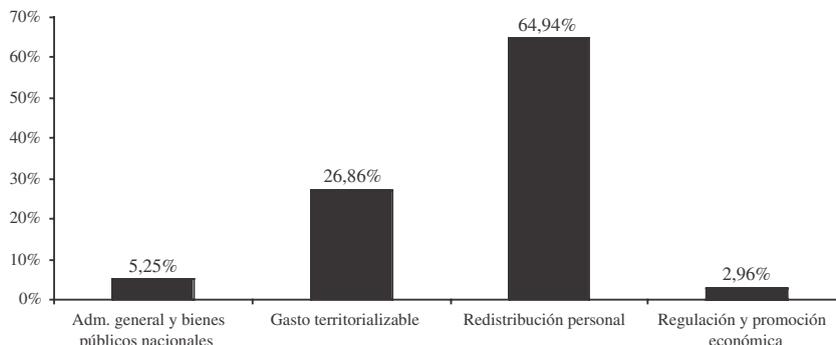
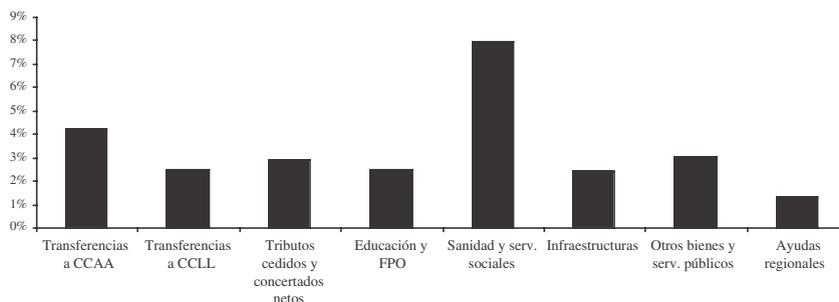


Figura 2
Composición del gasto territorializable
 promedio 1990-97 (% del flujo fiscal total)



b. *La financiación territorial básica*

La obtención de datos de financiación territorial plenamente comparables entre regiones exige un importante esfuerzo de homogeneización para neutralizar los efectos de asimetrías competenciales e institucionales. Con este fin, he intentado reconstruir los flujos fiscales que se observarían bajo los supuestos contrafactuales de que i) todas las regiones tienen competencias similares a las asumidas por Andalucía o Valencia en torno a 1997 y ii) el Estado recauda todos los tributos y financia mediante transferencias las actividades de las administraciones territoriales.

En el apartado de *financiación territorial básica* (fila 2.1 en el Cuadro 2) no se incluye el gasto sanitario (que se integra en el agregado más amplio de «financiación territorial homogeneizada»), pero sí la financiación que aporta el Estado a las corporaciones locales (diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares y ayuntamientos) bien mediante transferencias directas o bien mediante la cesión o concertación de impuestos en los casos de las comunidades forales y Canarias. Estoy, por tanto, analizando de manera conjunta la financiación autonómica y la financiación local. Esta elección se debe en parte a que lo que me interesa es el volumen total de recursos de los que disponen las administraciones subcentrales de cada territorio para financiar sus actividades, y en parte a que resulta prácticamente imposible deslindar, de manera homogénea para todas las regiones, la financiación de estos dos niveles de gobierno pues el reparto de competencias y recursos entre ellos varía de una región a otra.

Cuadro 3
Cálculo de la financiación territorial básica homogeneizada

<i>Financiación ordinaria del Estado para EETT =</i>	
Transferencias a comunidades autónomas	incluye PIE, participación en el IRPF, FCI y compensación transitoria, coste de los servicios transferidos y otras transferencias; no incluye partidas condicionadas, p. ej. subvenciones al transporte o coste de la policía autonómica catalana
+ Transferencias a corporaciones locales	incluye PIE, programa CEL del MAP, y tributos indirectos canarios cuyo rendimiento corresponde a las corporaciones locales
<i>Ajustes por homogeneización =</i>	
+ Tributos cedidos	patrimonio, donaciones y sucesiones, AJD, transmisiones, juego
+ Tributos concertados	directos e indirectos, incluyendo ajuste por IVA, juego matriculación y combustibles en Canarias
+ Tributos asimilables a cedidos/concertados	
— Cupo, aportación y asimilables	cupo y aportación brutos, antes de deducir el coste de las policías autonómicas y la minoración por servicios transferidos del INSALUD e IMSERSO.
— Ajuste por competencias o financiación atípicas	compensación de Canarias al Estado por supresión del ITE coste de actuaciones que en otras comunidades ejecuta el Estado o financia mediante convenios o transferencias específicas
+ Gasto del Estado en educación y FPO	

Notas.—*PIE* = (transferencias por) Participación en Ingresos del Estado; *FCI* = Fondo de Compensación Interterritorial; *CEL* = Cooperación Económica Local; *MAP* = Ministerio de Administraciones Públicas; *AJD* = (impuesto sobre) Actos Jurídicos Documentados; *ITE* = Impuesto sobre el Tráfico de Empresas; *FPO* = formación profesional ocupacional.

El Cuadro 3 resume los cálculos necesarios para obtener un agregado homogéneo de financiación territorial básica (excluyendo la sanidad) y las distintas partidas incluidas en cada concepto de gasto. Los principales ajustes son los siguientes. En primer lugar, tenemos que imputar el gasto educativo del Estado a aquellas regiones que no tienen transferidas las competencias de esta naturaleza, para así poder comparar sus niveles de financiación con los de las comunidades que sí las han asumido. En segundo lugar, hemos de añadir a las transferencias directas del Estado a las comunidades autónomas y corporaciones locales los recursos que éstas obtienen mediante impuestos cedidos, concertados y asimilables (por tratarse de transferencias implícitas que se instrumentan mediante la cesión de la recaudación de ciertas figuras tributarias). De esta última partida es necesario sustraer las transferencias que algunas comunidades autónomas (especialmente las forales) realizan a la Hacienda central para contribuir a la financiación de las competencias no asumidas (esto es, el cupo vasco y la aportación navarra). Puesto que la financiación sanitaria y la seguridad ciudadana se contabilizan en capítulos distintos de la financiación territorial básica, los montantes a descontar de la financiación concertada corresponden al cupo o aportación *brutos*, esto es, a los pagos que correspondería realizar a estas comunidades en ausencia de las minoraciones destinadas a financiar servicios sociales y sanitarios transferidos y los cuerpos autonómicos de policía.

Finalmente, resulta necesario realizar una corrección adicional que consiste en trasladar del capítulo de financiación ordinaria de entes territoriales al capítulo de gasto que corresponda en cada caso el coste de aquellas actividades que normalmente realiza o financia el Estado pero que, en algunas regiones, se financian con cargo a sus recursos propios. De esta forma evitamos, por ejemplo, que la partida de instituciones penitenciarias se contabilice como parte de la financiación territorial en el caso de Cataluña y como parte de otros bienes y servicios territorializables en el resto de las comunidades. En lo que sigue, me referiré a las correcciones necesarias por este concepto como *ajustes por competencias o financiación atípicas*.

Los detalles de las correcciones necesarias se discuten en de la Fuente (2003). En términos generales, los ajustes son de dos tipos. En algunos casos (p. ej. las policías autonómicas) se trata de valorar una competencia atípica y excluir el gasto correspondiente de la financiación territorial. En otros (p. ej. la construcción y mantenimiento de carreteras), lo que sucede es que el Estado gasta muy poco o nada en ciertas regiones para financiar actividades que en otras comunidades corren en buena parte a su cargo. En este caso, el pro-

cedimiento general consiste en imputar a las regiones atípicas un volumen ficticio de gasto por este concepto tal que el gasto total per cápita en ellas (incluyendo tanto la corrección como el gasto realizado por el Estado, si no es nulo) sea igual al promedio del gasto per cápita por el mismo concepto en el resto de España. El importe de la corrección se sustrae de la financiación territorial de las regiones afectadas y se suma al gasto del Estado en las mismas por el concepto apropiado. De esta forma, la financiación territorial corregida que he calculado para las comunidades forales, por ejemplo, aparece neta del coste de financiar, al nivel medio observado en el resto de España, algunas actividades que no tienen un coste presupuestario para otros gobiernos autonómicos.

c. *La imposición indirecta en Canarias*

La comunidad autónoma de Canarias disfruta de un régimen especial de imposición indirecta que supone una importante rebaja fiscal en relación con el resto de España. En esta comunidad no se aplican el IVA, algunos impuestos especiales y ciertas tasas o aranceles comunitarios, pero existen figuras propias que gravan las mismas bases imponibles. Una de las más importantes es el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), cuyo rendimiento se reparte entre el gobierno autónomo y las corporaciones locales (cabildos y ayuntamientos). Otro impuesto específico de Canarias es el APIC (Arbitrio sobre la Producción e Importación en las Islas Canarias), que es gestionado por el gobierno autónomo, pero cuyo rendimiento corresponde a las corporaciones locales.

Con el fin de hacer explícito su coste, he tratado la rebaja impositiva que supone el régimen canario de tributación indirecta como un gasto fiscal. Esto es, he calculado la diferencia entre la carga fiscal soportada por esta región bajo la legislación existente y la que soportaría, manteniendo constante el nivel de actividad, de aplicarse en ella el mismo régimen impositivo y arancelario que en el resto de España. Esta partida de ajuste se contabiliza por partida doble, como ingreso y como gasto. Por un lado, se añade a la recaudación tributaria imputada a Canarias, y por otro se contabiliza dentro del apartado de gasto en ayudas regionales. De esta forma, la subvención implícita a la región aparece de manera explícita y no como una menor carga tributaria.

d. *Ayudas regionales*

Bajo este epígrafe incluiré dos tipos de programas de ayuda regional. El primero recoge las ayudas de la Unión Europea que no se integran en los PGE sino que se instrumentan a través de subvenciones directas a gobiernos regionales y otros destinatarios. El segundo integra ayudas muy diversas cuya característica común es que responden a criterios regionales, en vez de individuales o sectoriales. En este bloque incluiré el programa de incentivos regionales a la localización de las empresas, la rebaja de la tributación indirecta en Canarias, el Plan de Empleo Rural (PER) y las ayudas a la minería, que se concentran fundamentalmente en Asturias. En los dos últimos casos, el carácter regional de las ayudas podría cuestionarse, puesto que el PER forma parte de las prestaciones por desempleo y las ayudas a la minería podrían considerarse una subvención de tipo sectorial que sólo casualmente se concentra en una región determinada. En el primer caso, he considerado el hecho de que sólo los trabajadores agrícolas residentes en Andalucía y Extremadura tienen acceso al subsidio. En cuanto al segundo programa, sospecho que el supuesto criterio sectorial en realidad encubre una ayuda destinada fundamentalmente a evitar problemas sociales en un área tan conflictiva como las cuencas mineras asturianas.

3. **Criterios de imputación territorial**

Para calcular los saldos fiscales regionales resulta necesario imputar a los distintos territorios los flujos tributarios y de gasto que genera la Administración Central. A riesgo de simplificar excesivamente, se podría decir que existe un cierto consenso en la literatura sobre la forma correcta de realizar la imputación en el caso de los ingresos tributarios, pero el acuerdo es mucho menor en lo que concierne a la territorialización del gasto público.

En relación con la primera cuestión, existe acuerdo en que la recaudación territorializada no refleja adecuadamente la contribución económica de los residentes de las distintas comunidades autónomas al presupuesto público. Esto es así por al menos dos razones. La primera es que existen distorsiones institucionales que hacen que los ingresos tributarios se concentren artificialmente en determinadas regiones. Un ejemplo importante de tales distorsiones es el llamado efecto sede: puesto que las oficinas centrales de las grandes empresas tienden a localizarse en Madrid y Barcelona, sus pagos al fisco, que a

menudo se centralizan a través de ellas, tenderán a estar mucho más concentrados regionalmente que la actividad empresarial que los genera. La segunda razón es que este criterio de imputación no tiene en cuenta la posibilidad de que el sujeto teórico del impuesto lo translade, mediante cambios en los precios, a otros agentes que podrían residir en regiones diferentes.

Sobre este fenómeno existe una teoría bien desarrollada de incidencia impositiva que permite establecer supuestos razonables sobre la distribución efectiva de la carga fiscal asociada con los distintos tributos. El consenso sobre el tema en la literatura que nos ocupa puede resumirse como sigue: los impuestos directos sobre las personas físicas no se trasladan (esto es, recaen sobre el contribuyente teórico), los indirectos recaen sobre el consumo, y el impuesto de sociedades y las cotizaciones sociales se reparten entre el capital, el trabajo y el consumo. Puesto que la utilización de tales supuestos permite también eliminar las distorsiones citadas anteriormente, el procedimiento habitual de territorialización de los ingresos tributarios consiste en imputar la recaudación total de cada figura impositiva a nivel nacional en proporción a los valores regionalizados de uno o varios indicadores de actividad económica que recogen los supuestos de incidencia indicados anteriormente. Ésta es también la vía que he seguido en el presente trabajo².

En cuanto a la imputación del gasto, cabe distinguir básicamente entre dos enfoques alternativos. En el primero de ellos (conocido como de *flujo monetario*) el gasto público se imputa en base a su localización geográfica, mientras que en el segundo (de *flujo de beneficio*) el criterio de imputación es la residencia de sus beneficiarios. La principal diferencia práctica entre estos dos enfoques tiene que ver con el tratamiento de aquellas partidas de gasto público que financian bienes y servicios de interés nacional, tales como la defensa, las relaciones exteriores y la superestructura política y administrativa del Estado. En estos casos, el enfoque de flujo monetario atribuye el gasto únicamente a las regiones en las que éste se materializa directamente, mientras que el enfoque de flujo de beneficio llevaría a repartirlo entre todas las regiones en proporción

² Véase DE LA FUENTE (2003) para una discusión de los supuestos y fuentes de información utilizados para territorializar los ingresos impositivos y el gasto público. BARBERÁN (1999) y CASTELLS y otros (2000) ofrecen una discusión más detallada de los problemas metodológicos que surgen en la estimación de balanzas fiscales.

a distintos indicadores que intentan capturar la participación de cada una de ellas en los beneficios generados por los programas relevantes.

En principio, los dos enfoques metodológicos son perfectamente válidos y ambos pueden darnos información de interés. Pero la elección entre ellos debe depender de los objetivos del estudio. Así, si lo que nos interesa es el impacto del sector público sobre la demanda o el empleo regional, el enfoque de flujo monetario podría ser el más indicado. En nuestro caso, sin embargo, el problema de interés tiene que ver en última instancia con la equidad de la distribución de las cargas fiscales y los beneficios derivados de la actuación del sector público. Desde esta perspectiva, y tomando como dado el hecho histórico de la capitalidad de Madrid, tiene poco sentido atribuir a esta comunidad todo el gasto destinado a financiar los servicios centrales de la Administración española.

El enfoque de flujo de beneficio es, por tanto, el único adecuado para nuestros propósitos. Sin embargo, hay que reconocer que un exceso de celo en la aplicación de este principio puede ser contraproducente por cuanto dificulta la interpretación de los saldos fiscales y aumenta de manera peligrosa el grado de subjetividad del análisis. Para intentar mitigar estos problemas, he optado por un criterio «conservador» de flujo de beneficio. En concreto, el gasto de interés general se territorializa en proporción a la población y el coste de los servicios centrales de cada programa se imputa en proporción al resto del gasto relevante. Por otro lado, los beneficios de la mayor parte del resto de las partidas de gasto (p. ej. la inversión en infraestructuras o el gasto en seguridad ciudadana) se imputan únicamente a la región en la que se realiza éste, sin corregir por posibles externalidades interregionales.

En términos generales, he sido muy reacio a intentar adivinar la magnitud de los desbordamientos interregionales que sin duda generan muchas actividades públicas. Esto ha sido así por dos razones. La primera es que, puesto que no disponemos de indicadores fiables del tamaño de estas externalidades, la corrección tendría que basarse en supuestos necesariamente discutibles, lo que aumentaría el grado de subjetividad ya de por sí inevitable en este tipo de ejercicios. La segunda es que esta corrección también reduciría la transparencia de las cifras ofrecidas al combinar éstas beneficios directos y estimaciones de beneficios indirectos vía desbordamientos interregionales. En mi opinión, es mejor introducir este tipo de consideraciones ex-post, una vez constatada la localización del gasto. El hecho de que ciertas partidas presupuestarias generan externalidades importantes ha de tenerse en cuenta a la hora de evaluar su dis-

tribución territorial y sería un argumento clave para mantener el control sobre ellas en manos de una instancia central que precisamente sería la única en condiciones de tomar decisiones en base al interés común. El correcto control de esta instancia, por otra parte, exige una total transparencia sobre la localización de sus actuaciones.

4. La anatomía de los saldos fiscales regionales

En esta sección se resumen los resultados del cálculo de las balanzas fiscales regionales. Como ya he indicado en la introducción, trabajaré con un concepto de saldo relativo que se construye como sigue. En primer lugar, calculo el saldo per cápita asociado con cada grupo de programas presupuestarios como la diferencia entre el gasto relevante por habitante en cada región y el promedio nacional de la misma variable. Este saldo se multiplica después por la población de cada región para obtener el saldo relativo total generado por cada programa. Finalmente, los saldos parciales (totales o per cápita) así calculados pueden sumarse para obtener los saldos fiscales agregados de las distintas comunidades autónomas.

Los resultados detallados para cada año entre 1990 y 1997 se recogen en el Anexo II de de la Fuente (2003). En lo que sigue trabajaré únicamente con promedios referidos al conjunto del período 1990-97. Los saldos medios agregados de las distintas regiones y sus principales componentes se recogen en los Cuadros 4-7³. Todas las magnitudes están expresadas en pesetas de 1999.

³ Los saldos calculados para Ceuta y Melilla no se incluyen en los Cuadros 4-7 por ser de muy dudosa fiabilidad debido a carencias en la información estadística disponible sobre estas ciudades autónomas. Estas cifras, sin embargo, sí se utilizan para calcular los promedios y otros agregados que aparecen en algunos de estos cuadros.

Cuadro 4
Componentes de los saldos fiscales relativos per cápita,
promedio 1990-97 en ptas. de 1999

	<i>redistribución personal</i>	<i>gasto territo- rializable</i>	<i>regulación económica</i>	<i>saldo agregado</i>
<i>Canarias</i>	-509	118.543	-7.296	110.738
<i>País Vasco</i>	-49.721	114.352	277	64.908
<i>Navarra</i>	-104.315	96.541	16.625	8.851
<i>Asturias</i>	138.409	74.308	2.413	215.130
<i>Extremadura</i>	183.941	51.379	53.731	289.051
<i>Cast. León</i>	66.752	28.593	22.227	117.572
<i>Aragón</i>	-41.121	24.245	37.215	20.339
<i>Cantabria</i>	52.222	13.472	-14.103	51.592
<i>Cast. Mancha</i>	102.462	13.287	49.008	164.756
<i>Andalucía</i>	127.724	-4.113	10.261	133.872
<i>Rioja</i>	-33.745	-7.507	847	-40.405
<i>Galicia</i>	136.324	-17.497	-14.821	104.007
<i>Madrid</i>	-219.739	-27.691	-20.355	-267.785
<i>Murcia</i>	88.563	-28.119	-882	59.563
<i>Cataluña</i>	-124.068	-41.262	-14.815	-180.145
<i>Valencia</i>	12.431	-52.157	-15.721	-55.447
<i>Baleares</i>	-121.276	-56.689	-10.811	-188.776

Nota.—gasto per cápita en la región menos gasto per cápita en el conjunto de España por el mismo concepto.

El Cuadro 4 muestra los saldos per cápita agregados de las distintas regiones españolas y su descomposición en los saldos parciales atribuibles a las grandes agrupaciones de flujos fiscales que he definido en la sección 2a (redistribución personal, gasto territorializable y regulación y promoción económica)⁴. He destacado en negrita el caso de dos regiones que cabría considerar típicas. La primera de ellas (Madrid) es una región rica que experimenta un acusado déficit fiscal (268.000 ptas. per cápita), mientras que la segunda (Andalucía) es una comunidad pobre con un claro superávit (134.000 ptas. per cápita). En ambos casos, la mayor parte del saldo final proviene de la operación de los mecanismos de redistribución personal, cuyo saldo se recoge en la primera columna del cuadro.

⁴ Obsérvese que la partida de administración general y bienes públicos nacionales genera un saldo relativo nulo puesto que se reparte en proporción a la población.

En la mayoría de las regiones españolas se observa un patrón similar. Los saldos fiscales agregados están inversamente correlacionados con el nivel de renta per cápita y reflejan fundamentalmente la operación del sistema impositivo y de protección social. Existen, sin embargo, numerosas excepciones en las que otros grupos de programas tienen un impacto apreciable sobre el saldo agregado. En Extremadura y Castilla la Mancha, por ejemplo, las subvenciones agrícolas de la UE tienen un peso importante dentro del capítulo de regulación y promoción económica. En otras regiones, la importancia del capítulo de gasto territorializable podría ser una indicación de situaciones de privilegio o de discriminación en relación con la financiación de distintos tipos de servicios públicos. Tal es el caso de las comunidades forales (Navarra y el País Vasco) que, pese a disfrutar de niveles de renta per cápita muy superiores al promedio nacional, experimentan saldos agregados positivos gracias a su saldo parcial, positivo y muy elevado, dentro del capítulo de gasto territorializable. Otras regiones muy favorecidas dentro de este capítulo de gasto son Canarias, Asturias y Extremadura. En la situación opuesta se encuentran tres regiones mediterráneas (Baleares, Valencia y Cataluña) cuya financiación per cápita por este concepto es muy inferior al promedio español.

El Cuadro 5 muestra los distintos componentes del saldo per cápita relativo generado por el capítulo de gasto territorializable, junto con el nivel medio de gasto por cada concepto en el conjunto de España, que se muestra en la última fila. La primera columna recoge la financiación autonómica y local, incluyendo el gasto en sanidad y en servicios sociales transferidos, tras las correcciones oportunas para eliminar las distorsiones que genera la existencia de asimetrías competenciales. El resto de las columnas recogen los saldos parciales generados por la inversión en infraestructuras productivas, la provisión de diversos bienes y servicios públicos y algunos programas de ayuda regional.

Este cuadro permite identificar el origen de algunas de las anomalías que destacábamos más arriba. En buena parte, las diferencias en saldos territorializables reflejan las enormes disparidades regionales en términos de financiación autonómica y local por habitante. Así, mientras que las comunidades forales (y/o sus corporaciones locales) disponen de un volumen de recursos por habitante superior en casi un 40% al promedio nacional, las regiones menos favorecidas (Baleares y Valencia) se encontraban entre un 10 y un 20% por debajo del promedio. Por otro lado, el elevado saldo territorial de Canarias y Asturias proviene esencialmente de dos programas de ayuda regional muy específicos: la rebaja en la tributación indirecta, en el caso canario, y las ayudas a la minería

en el asturiano. Finalmente, los abultados saldos territoriales de Cataluña y Extremadura reflejan una combinación de factores. Extremadura disfruta de un trato bastante favorable en términos de financiación territorial por habitante, y de un volumen importante de ayudas regionales que refleja tanto el impacto de los Fondos europeos como las subvenciones del PER. Cataluña, por el contrario, es la tercera región peor tratada por el sistema de financiación territorial, percibe un volumen muy limitado de ayudas regionales y presenta el peor saldo inversor de todas las regiones españolas durante este período.

Cuadro 5
Componentes de los saldos fiscales relativos per cápita en gasto territorializable
promedio 1990-97 en ptas. de 1999

	<i>financ. territ. homogen.</i>	<i>infraes- tructuras</i>	<i>otros bienes y servicios</i>	<i>ayudas regionales</i>	<i>total terri- torializable.</i>
<i>País Vasco</i>	106.754	-2.171	18.706	-8.937	114.352
<i>Navarra</i>	95.858	-1.163	9.414	-7.567	96.541
<i>Canarias</i>	33.733	889	-286	84.206	118.543
<i>Extremadura</i>	28.444	8.578	-2.034	16.391	51.379
<i>Cast. León</i>	18.236	5.948	6.468	-2.059	28.593
<i>Aragón</i>	15.883	11.793	5.231	-8.663	24.245
<i>Asturias</i>	9.707	12.644	-4.699	56.656	74.308
<i>Cantabria</i>	8.241	21.226	-6.517	-9.478	13.472
<i>Cast. Mancha</i>	1.834	15.178	-862	-2.863	13.287
<i>Rioja</i>	-1.689	-8.602	14.347	-11.563	-7.507
<i>Galicia</i>	-1.869	-3.951	-9.966	-1.710	-17.497
<i>Andalucía</i>	-9.101	2.210	-6.974	9.752	-4.113
<i>Murcia</i>	-14.168	7.363	-12.524	-8.790	-28.119
<i>Madrid</i>	-16.685	-6.340	11.306	-15.972	-27.691
<i>Cataluña</i>	-17.948	-10.443	669	-13.540	-41.262
<i>Valencia</i>	-31.909	-1.556	-8.810	-9.882	-52.157
<i>Baleares</i>	-46.580	3.973	781	-14.863	-56.689
<i>gasto medio</i>	<i>273.523</i>	<i>31.211</i>	<i>41.326</i>	<i>17.499</i>	<i>363.559</i>

Notas.—

— *Financiación territorial homogeneizada*, incluye el gasto en sanidad y servicios sociales y la financiación territorial básica.

— *Infraestructuras* = inversión en carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, obras hidráulicas e investigación científica y técnica (excepto la realizada por el MINER).

— *Otros bienes y servicios públicos* = seguridad ciudadana y prisiones, vivienda, transporte y comunicaciones, y deporte y cultura.

— *Ayudas regionales* = ayudas de la UE no integradas en los PGE y otros programas de ayuda regional, lo que incluye el PER, las ayudas a la minería, la rebaja en la imposición indirecta en Canarias, y el programa de incentivos regionales.

Los Cuadros 6 y 7 muestran los saldos totales para el promedio del período 1990-97. En términos generales, los resultados son comparables a los obtenidos en otros estudios, si bien existen discrepancias que reflejan tanto diferencias metodológicas en la imputación del gasto, como el ámbito institucional que se contempla en cada caso. Cabe destacar que la magnitud de los flujos interregionales que genera la actuación del sector público es muy elevada. En la parte inferior del Cuadro 6 se recoge el flujo redistributivo interregional total (*redist. tot.*) generado por cada grupo de programas — obtenido sumando por separado los saldos positivos regionales, o los negativos, lo que da el mismo resultado con el signo opuesto. También se muestra en el mismo bloque del cuadro el porcentaje de este total que soportan Madrid y Cataluña (*% Mad y Cat*) y el que absorben las cinco regiones más pobres (Extremadura, Andalucía, Galicia, Castilla la Mancha y Murcia).

Cuadro 6
Componentes de los saldos fiscales relativos totales, promedio 1990-97 en Mptas. de 1999

	<i>redistribución personal</i>	<i>gasto territo- rializable</i>	<i>regulación económica</i>	<i>saldo agregado</i>
<i>País Vasco</i>	-103.786	238.443	683	135.339
<i>Canarias</i>	-1.085	181.648	-10.951	169.612
<i>Asturias</i>	149.725	80.708	2.662	233.095
<i>Cast. León</i>	168.691	72.269	56.007	296.967
<i>Extremadura</i>	196.662	54.867	57.523	309.052
<i>Navarra</i>	-54.636	50.594	8.715	4.673
<i>Aragón</i>	-48.745	28.698	44.046	23.999
<i>Cast. Mancha</i>	171.901	22.149	82.315	276.365
<i>Cantabria</i>	27.514	7.094	-7.428	27.180
<i>Rioja</i>	-8.827	-1.974	222	-10.579
<i>Andalucía</i>	899.958	-29.382	72.332	942.908
<i>Murcia</i>	94.537	-30.053	-928	63.556
<i>Baleares</i>	-87.559	-40.732	-7.827	-136.118
<i>Galicia</i>	372.113	-47.872	-40.442	283.799
<i>Madrid</i>	-1.096.219	-138.331	-101.652	-1.336.201
<i>Valencia</i>	48.195	-202.718	-61.220	-215.743
<i>Cataluña</i>	-752.512	-250.277	-89.867	-1.092.656
<i>redist. tot.</i>	2.153.368	741.339	324.504	2.791.297
<i>% Mad y Cat</i>	85,9%	52,4%	59,0%	87,0%
<i>% 5 pobres</i>	80,6%	-4,1%	52,6%	67,2%

La actuación del sector público supuso una transferencia neta anual media de unos 2,8 billones de ptas. que se dirigieron fundamentalmente de las regiones más ricas (con las excepciones del País Vasco y Navarra) a las más pobres. El grueso del excedente (un 87%) se genera en Madrid y Cataluña y se traslada a las regiones más pobres (a las que corresponde el 67% del total). La mayor parte del flujo neto (2,15 billones) proviene de los mecanismos de redistribución personal. Este capítulo, además es el que tiene, como cabría esperar, un carácter redistributivo más marcado (el 81% del excedente corresponde ahora a las cinco regiones más pobres). Los otros dos capítulos de gasto generan transferencias mucho más pequeñas y tienen un menor impacto redistributivo. El capítulo de gasto de carácter territorializable genera un flujo interregional de unos 740.000 millones anuales que se dirige desde el arco mediterráneo, Madrid, Galicia y Andalucía al resto de España. Por último, los programas de regulación y promoción económica suponen un flujo neto de unos 325.000 millones anuales, cuyas principales beneficiarias son las regiones agrícolas, con la excepción de Galicia.

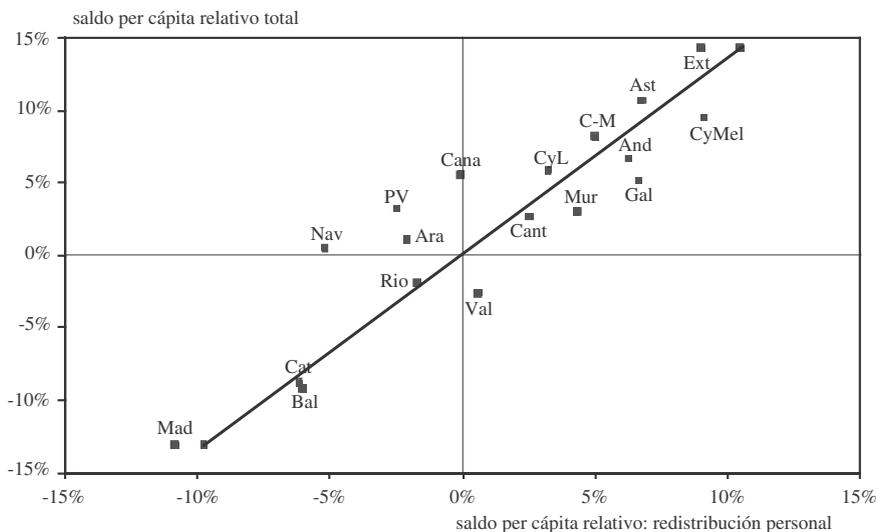
Cuadro 7
Componentes de los saldos fiscales relativos totales en gasto territorializable
promedio 1990-97 en Mptas. de 1999

	<i>fin. terr hom.</i>	<i>infraestr.</i>	<i>otros</i>	<i>ayudas reg.</i>	<i>total territ.</i>
<i>País Vasco</i>	222.643	-4.557	38.983	-18.627	238.443
<i>Canarias</i>	51.785	1.377	-376	128.862	181.648
<i>Navarra</i>	50.216	-597	4.927	-3.952	50.594
<i>Cast. León</i>	46.120	15.033	16.341	-5.225	72.269
<i>Extremadura</i>	30.387	9.131	-2.171	17.520	54.867
<i>Aragón</i>	18.823	13.946	6.197	-10.268	28.698
<i>Asturias</i>	10.534	13.729	-5.094	61.540	80.708
<i>Cantabria</i>	4.340	11.182	-3.433	-4.995	7.094
<i>Cast. Mancha</i>	3.062	25.300	-1.427	-4.787	22.149
<i>Rioja</i>	-447	-2.253	3.753	-3.026	-1.974
<i>Galicia</i>	-5.137	-10.833	-27.211	-4.691	-47.872
<i>Murcia</i>	-15.149	7.831	-13.359	-9.377	-30.053
<i>Baleares</i>	-33.508	2.922	572	-10.717	-40.732
<i>Andalucía</i>	-64.341	15.244	-49.079	68.795	-29.382
<i>Madrid</i>	-83.299	-31.611	56.309	-79.729	-138.331
<i>Cataluña</i>	-108.868	-63.333	4.056	-82.132	-250.277
<i>Valencia</i>	-124.039	-6.069	-34.225	-38.385	-202.718

Finalmente, el Cuadro 7 muestra el desglose del saldo total territorializable en sus componentes. En este cuadro podemos apreciar la importancia en términos totales de algunas de las partidas destacadas anteriormente. La favorable situación del País Vasco y Navarra en términos de financiación territorial supone un excedente de más de 200.000 millones anuales en el primer caso y unos 50.000 en el segundo (en relación con el promedio nacional), mientras que el déficit de financiación por el mismo concepto supera los 100.000 millones en Valencia y Cataluña. El déficit de inversión pública central en Cataluña supone unos 60.000 millones anuales. Finalmente, las ayudas regionales a Canarias y Asturias generan saldos excedentarios por este concepto de unos 130.000 y 60.000 millones respectivamente.

La estructura del saldo fiscal en una región tipo

Figura 3
Saldo per cápita relativo (en % del PIB per cápita español), redistribución personal vs. agregado



Una forma de resumir los datos precedentes, evitando también que los árboles nos impidan ver el bosque, consiste en calcular la composición del saldo fiscal de una «región tipo» en términos de los distintos capítulos de gasto e ingreso. Con este fin, estimaré una serie de regresiones en las que se mide la con-

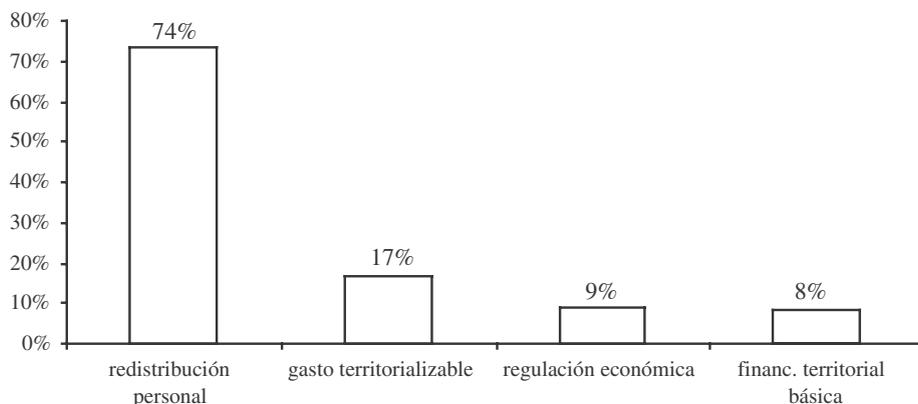
tribución al saldo agregado regional de cada uno de sus componentes. Esto es, estimaré una serie de ecuaciones de la forma

$$(1) \text{saldopc}_{kr} = a_k \text{saldopc}_r$$

donde saldopc_{kr} es el componente k del saldo per cápita agregado de la región r y saldopc_r el propio saldo agregado por habitante, ponderando las observaciones por el peso de cada región en la población española. Obsérvese que el coeficiente a_k ($= \text{saldopc}_{kr}/\text{saldopc}_r$) mide la fracción del saldo total atribuible a la partida k de gasto o ingreso en una hipotética región típica. Dado que los componentes suman al saldo total, es fácil comprobar que la suma de los coeficientes a_k de los distintos grupos de programas es igual a uno.

La Figura 3 muestra la relación existente entre el saldo generado por el componente de redistribución personal y el saldo total, con ambas variables medidas en términos per cápita y expresadas como fracción de la renta per cápita española. El coeficiente estimado es 0,74, lo que quiere decir que tres cuartas partes del saldo fiscal de una región típica reflejan flujos fiscales de carácter personal. Repitiendo el mismo ejercicio con otras partidas, obtenemos los resultados que se resumen en la Figura 4. Obsérvese que el componente territorializable del gasto sólo explica en promedio un 17% del saldo fiscal neto, de lo que aproximadamente la mitad (un 8% del total) corresponde a la financiación territorial básica (excluyendo la sanidad).

Figura 4
Pesos medios de diversas partidas en los saldos fiscales regionales

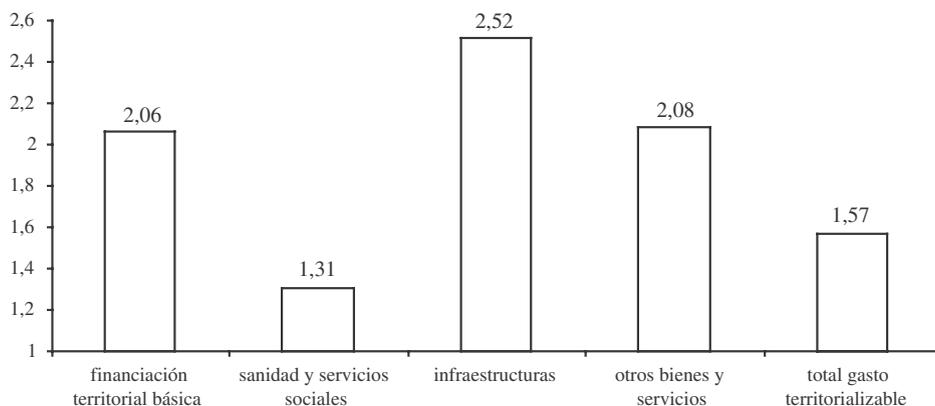


Nota.—Los tres primeros componentes de la descomposición que ilustra el gráfico suman uno. El cuarto (financiación territorial básica) estaría incluido en el segundo (gasto territorializable).

La dispersión del gasto per cápita

La distribución regional del gasto público por habitante dista mucho de ser uniforme. Para cuantificar las disparidades regionales existentes en términos de esta variable utilizaré el *ratio max/min*, definido como la razón entre el gasto per cápita en la región más favorecida y en la menos favorecida dentro de cada programa presupuestario.

Figura 5
Ratio max/min en gasto per cápita,
para diversas partidas de gasto territorializable, promedio 1990-97



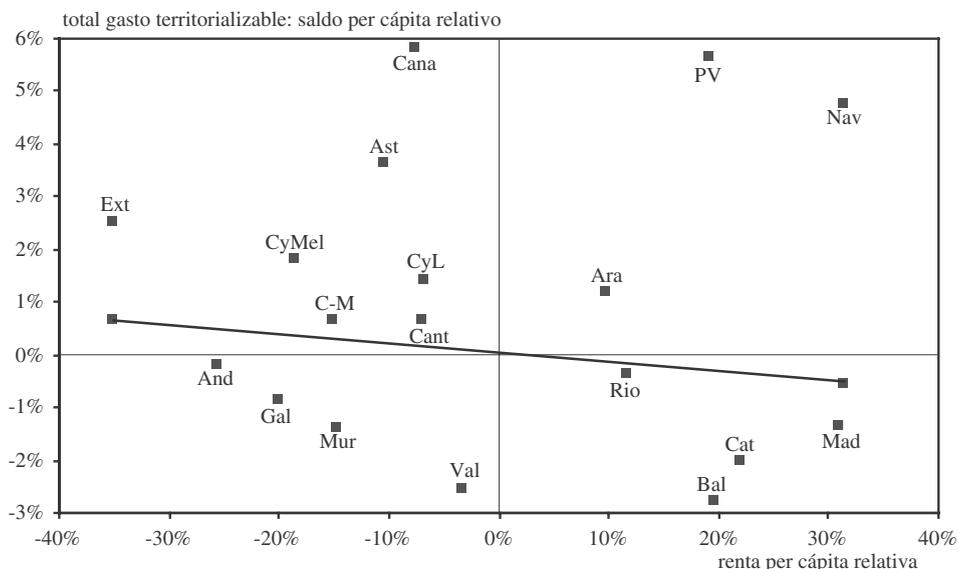
Este indicador confirma la enorme dispersión del gasto per cápita asociado con diversos agregados presupuestarios. En algunos casos esto no es especialmente preocupante. El gasto per cápita en subvenciones agrarias en Extremadura es 29,5 veces mayor que en Madrid, pero esto refleja tan sólo los diferentes patrones de especialización sectorial de ambas regiones. En otros casos, sin embargo, la existencia de disparidades de gasto de la magnitud observada resulta difícil de justificar. El caso de la financiación territorial básica resulta especialmente llamativo. Tras corregir por diferencias en niveles competenciales, las administraciones territoriales vascas han dispuesto de 2,1 veces más recursos por habitante que las de las Islas Baleares. Como se muestra en la Figura 5, el valor del ratio max/min para el conjunto del gasto territorializable es de 1,57, y oscila entre 1,31 en el caso del gasto sanitario y 2,52 en el de la inversión en infraestructuras.

5. Algunas reflexiones sobre la distribución territorial de los flujos fiscales

A la vista de los resultados anteriores es quizás el momento de retomar la cuestión que subyace al interés por las balanzas fiscales: la idoneidad de la distribución territorial de los ingresos y gastos públicos. En buena medida, la cuasi-obsesión por el tema que se detecta a veces en este Estado nuestro de las autonomías refleja una forma mal dirigida de enfocar el problema más amplio de la equidad en el reparto de los beneficios y cargas fiscales derivados de la actuación pública. En última instancia, ésta es una cuestión que debe abordarse a nivel individual y no territorial, porque son los ciudadanos los que pagan impuestos, perciben prestaciones y se benefician de los bienes y servicios públicos, y porque son sus características personales y económicas las que resultan relevantes a la hora de discutir sobre la justicia del reparto.

En consecuencia, no resulta razonable evaluar el conjunto de las actuaciones del sector público en términos de su incidencia territorial. Si aceptamos el principio de igualdad de derechos y deberes de todos los españoles así como la

Figura 6
Total de gasto territorializable (saldo per cápita relativo)
vs. renta per cápita relativa, promedio 1990-97



necesidad de una política redistributiva que transfiera recursos de los ciudadanos más prósperos a los más necesitados con independencia de su lugar de residencia, tiene poco sentido preocuparnos por las implicaciones regionales de los flujos fiscales que genera el sistema impositivo y de protección social. Podemos, ciertamente, discutir sobre la bondad de estas políticas, sobre el grado deseable de redistribución y sobre sus posibles efectos adversos vía diversos desincentivos, pero, en todo caso, habremos de hacerlo desde una perspectiva estrictamente individual.

Con todo, existen buenas razones para trasladar la discusión al nivel regional cuando se trata de partidas presupuestarias que por su naturaleza afectan de manera aproximadamente uniforme a todos los habitantes de un determinado ámbito geográfico o financian ayudas de carácter explícitamente regional. En estos casos sí que resulta necesario examinar la distribución geográfica de los recursos disponibles e intentar que ésta se adecúe a criterios razonables que puedan ser aceptados por una amplia mayoría de los ciudadanos. De hecho, los mismos principios que implican la irrelevancia de consideraciones regionales en cuestiones de redistribución personal, exigen una escrupulosa atención a criterios de equidad (ahora sí) regional en relación con el gasto de carácter territorializable. Entre estos criterios destacan dos, la igualdad y la solidaridad⁵, que consagra nuestro ordenamiento constitucional y que generan dos claros imperativos prácticos. En primer lugar, ha de asegurarse el acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales en condiciones de igualdad. En segundo, han de establecerse mecanismos de cohesión territorial que financien actuaciones destinadas a potenciar el desarrollo de las regiones menos fa-

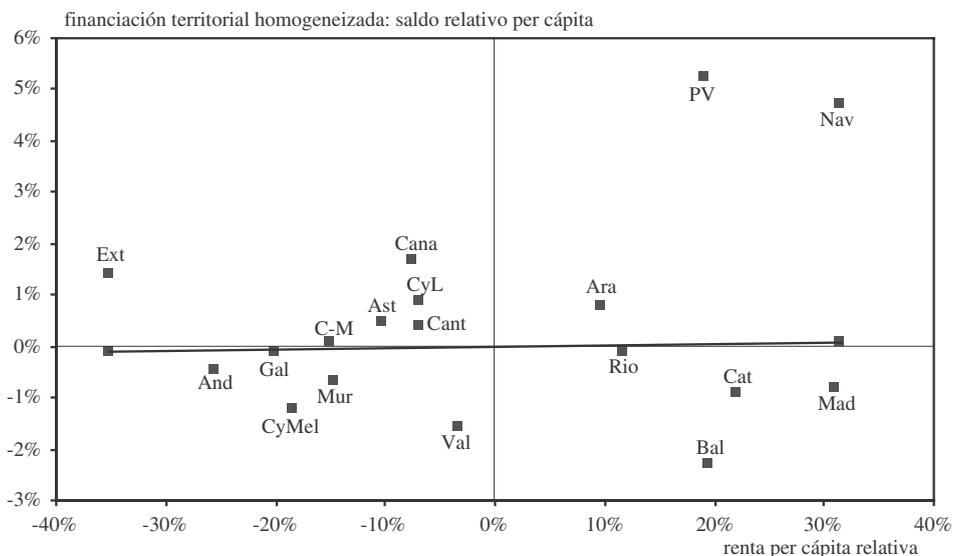
⁵ El principio de igualdad aparece consagrado en los artículos 1 y 14 de la Constitución. Este último establece la igualdad de todos los españoles ante la ley y prohíbe toda discriminación por motivos de «nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Este principio se refuerza, ya en referencia más clara al sistema autonómico, en el propio Título VIII. Así, el artículo 139-1 proclama que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», mientras que el 138-2 prohíbe que los Estatutos de Autonomía comporten «privilegios económicos o sociales».

El principio de solidaridad también figura de forma prominente en la Constitución. El mismo reconocimiento del derecho a la autonomía aparece ya de la mano de la obligación de solidaridad en el artículo 2. De manera más explícita, el artículo 40 encomienda a los poderes públicos en general la promoción de una distribución equitativa de la renta regional, mientras que el 138-1 establece que el Estado ha de velar por el establecimiento de «un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español».

vorecidas. La cuestión se complica, sin embargo, porque existen también otros objetivos legítimos, como pueden ser la cobertura de necesidades urgentes o excepcionales y los intereses económicos o estratégicos del conjunto del país, que han de ser considerados a la hora de evaluar el patrón territorial de reparto del gasto.

A la luz de estos criterios, el análisis de los componentes relevantes de los saldos fiscales sugiere que la distribución regional del gasto territorializable está lejos de ser satisfactoria. Como se ilustra en la Figura 6, la distribución regional de este componente del presupuesto es muy desigual. Las diferencias observadas, además, no provienen (excepto en muy pequeña medida) de un esfuerzo de solidaridad dirigido a corregir diferenciales de renta. El resultado es que el sistema termina tratando de manera muy distinta a regiones que presenten condiciones muy similares, al menos en términos de riqueza.

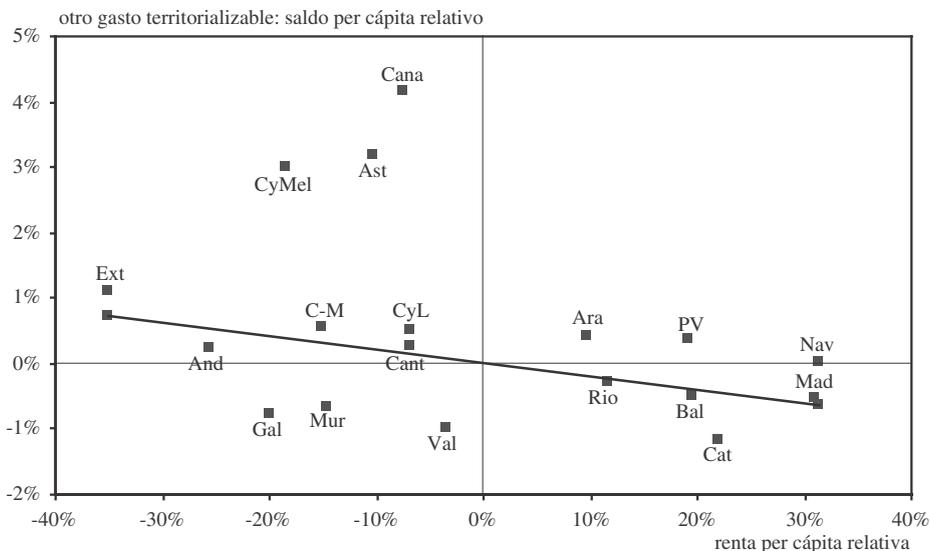
Figura 7
Financiación territorial homogeneizada, incluyendo sanidad
 (saldo per cápita relativo) vs. renta per cápita relativa, promedio 1990-97



Podemos intentar afinar un poco más el diagnóstico a partir de un desglose del gasto territorializable en dos grandes partidas: una que recoge la financiación territorial en sentido amplio (esto es, incluyendo la sanidad), y otra que integra al resto de los programas incluidos en este capítulo de gasto (inversión

en infraestructuras, ayudas regionales y otros bienes y servicios públicos). En relación con la primera de estas partidas, que financia cosas tan primordiales como la educación y la sanidad, habría de primar, por encima de cualquier otra consideración, el principio de igualdad de trato a los ciudadanos. La Figura 7 muestra que estamos muy lejos de esta situación. Uno de los problemas más importantes tiene que ver con la existencia de importantes disparidades en términos de los recursos por habitante disponibles para financiar los servicios básicos asumidos por los gobiernos regionales. Tras las correcciones necesarias para neutralizar los efectos de asimetrías competenciales, las regiones del Arco Mediterráneo y la comunidad de Madrid se sitúan significativamente por debajo del promedio nacional, mientras que las comunidades forales disponen de un volumen de recursos por habitante substancialmente mayor que las de régimen común.

Figura 8
Otro gasto territorializable (saldo relativo per cápita)
vs. renta per cápita relativa, promedio 1990-97



En mi opinión, esta situación constituye una clara violación de la prohibición constitucional de que los estatutos de autonomía comporten privilegios económicos o sociales y exige una reforma del sistema de financiación territorial

que garantice la igualdad de recursos por habitante entre todas las regiones⁶. Los sistemas de financiación vigentes durante el período del estudio, en los que supuestamente se perseguía este mismo objetivo con pequeñas correcciones para acomodar diferencias en el coste de provisión de los servicios públicos, han generado diferencias inaceptables. Mucho me temo que el sistema actual (cuyo impacto, increíblemente, todavía no resulta posible analizar por falta de los datos necesarios) no ha cambiado demasiado las cosas.

La segunda partida de gasto territorializable resulta más difícil de evaluar porque en ella se mezclan programas y objetivos muy diversos. Como ilustra la Figura 8, esta partida incluye un componente redistributivo, aunque bastante limitado. Así pues, parece haber margen para un mayor esfuerzo de cohesión territorial. Por otro lado, existen diferencias notables de trato entre regiones con niveles de renta similares también en este apartado. En algunos casos, estos diferenciales pueden ser parcialmente justificables como respuestas a situaciones excepcionales. Así, la situación en el País Vasco justificaría un mayor gasto en seguridad ciudadana, lo que explica una parte del saldo positivo de esta región, mientras que la rebaja fiscal canaria se podría defender como un instrumento para neutralizar parcialmente las desventajas que comporta la situación ultraperiférica de esta comunidad, y las ayudas a la minería asturiana como un intento de mitigar los costes del intenso proceso de reconversión industrial que ha sufrido esta región. En cualquier caso, tanto la forma que adoptan algunas de estas ayudas como el volumen de recursos destinados a ellas son ciertamente discutibles, y existen situaciones de aparente discriminación, especialmente en relación con las regiones mediterráneas y Galicia, para las que resulta difícil encontrar una justificación convincente.

6. Conclusión

El objetivo del presente trabajo no ha sido tanto el de elaborar una nueva balanza fiscal para las regiones españolas como el de destriparla. He tratado, en

⁶ Lo que no debería hacer esta reforma es orientar la financiación autonómica a la corrección de los saldos fiscales regionales, como se ha reclamado en alguna ocasión (véase MAS, 1999). Llevado a su extremo, este principio supondría restringir la redistribución personal al ámbito regional, y condicionar o bien las obligaciones fiscales de los ciudadanos o bien el nivel de prestaciones públicas a la región de residencia, en clara violación del principio de igualdad.

definitiva, de construir un sistema territorializado de cuentas públicas desagregadas por grupos de programas que permita realizar comparaciones homogéneas entre regiones para distintos agregados de gasto e ingreso, así como identificar el componente propiamente territorializable del saldo fiscal, aislándolo de los flujos redistributivos de carácter personal y de otras partidas de gasto en las que la incidencia territorial ha de ser una consideración secundaria.

Los principales resultados del análisis se pueden resumir como sigue. Aproximadamente dos tercios de los flujos económicos que genera la actuación del sector público provienen del sistema impositivo y de protección social, algo más de un 5% se destina a financiar bienes públicos de carácter nacional, y en torno a un 3% se dedica la promoción y regulación de diversas actividades económicas. Los flujos de carácter territorializable, por tanto, representan únicamente una cuarta parte del total. En consonancia con estas magnitudes, el grueso de los saldos fiscales regionales refleja el resultado del proceso de redistribución personal. En una región tipo, este componente genera tres cuartas partes del saldo total, mientras que el componente territorializable sólo supone un 17% de esta magnitud, de lo que aproximadamente la mitad corresponde a la financiación autonómica y local. En algunas regiones, sin embargo, el componente territorial tiene un peso importante, lo que nos alerta sobre disparidades de trato que en ocasiones resultan difíciles de justificar.

La tesis central de este trabajo es que la discusión sobre el reparto regional de los recursos públicos ha de centrarse en el capítulo de gasto propiamente territorializable, puesto que el resto de los flujos fiscales responden a criterios que nada tienen que ver con cuestiones regionales y han de ser evaluados de acuerdo con los objetivos que los motivan. Restringiéndonos a este componente del gasto, la situación resulta claramente insatisfactoria por cuanto su patrón de asignación regional no parece responder a criterios de igualdad o de solidaridad. Si bien existen consideraciones de otro tipo que podrían justificar algunas de las peculiaridades de la distribución regional del gasto territorializable, éstas no parecen suficientes para evitar la conclusión de que existe un elemento excesivo de arbitrariedad en su reparto que aconseja, cuando menos, una profunda reforma del sistema de financiación territorial. Uno de los objetivos de esta reforma habría de ser el de asegurar una razonable igualdad de recursos por habitante entre las distintas administraciones autonómicas y locales, a igualdad de competencias y de obligaciones tributarias.

Tengo la esperanza, aunque ni mucho menos la certeza, de que algunos de los resultados que acabo de resumir (y en especial la conclusión de que debe-

ríamos quitarle un cero a las cifras que periódicamente nos tiramos a la cabeza) puedan ayudar a serenar un poco el debate sobre la asignación territorial de los recursos públicos y a hacerlo más constructivo. También espero haber contribuido a desmontar algunas de las falacias sobre el tema de las balanzas fiscales que se han intentado utilizar para manipular los sentimientos ciudadanos.

Por si hace falta, quisiera aclarar que lo que me parece mal no es el cálculo independentista implícito en algunas balanzas fiscales, que considero perfectamente legítimo aunque bastante simplista, sino su falta de rigor y el recurso a la manipulación demagógica. A los alemanes les fastidia mucho que parte de sus impuestos se vaya a Francia y a los países del sur en forma de ayudas regionales y agrícolas de la Unión Europea. A los españoles esto nos suele parecer insolidario cuando no egoísta, pero ¿cuántos de nosotros estaríamos dispuestos a pagar más impuestos o a recibir peores servicios para financiar ayudas a Marruecos? Entiendo perfectamente que un nacionalista catalán o mallorquín pueda sentir lo mismo en relación con aquella parte de «su dinero» que se va a Asturias o a Extremadura, especialmente cuando algunas comunidades tan ricas como la suya o más tienen saldos fiscales positivos gracias a sus privilegios forales. Pero el amor a la causa no convierte en legítima la práctica habitual de presentar como el resultado de actuaciones arbitrarias o discriminatorias por parte de la Administración Central unos flujos redistributivos que en su mayor parte provienen de la existencia de un sistema impositivo y de protección social común a todo el territorio (esto es, de la aplicación de reglas uniformes a nivel individual). Desgraciadamente, a fuerza de repetirla, la idea de que algo de esto hay parece haber ido calando entre la población de ciertas regiones. Esto me preocupa, más como ciudadano que como economista, porque no puede ser bueno para la convivencia, y es por ello que he aprovechado la tribuna de excepción que ofrece esta Academia para intentar incidir sobre el debate.

REFERENCIAS

- BARBERÁN, R. (1999) «La estimación de las balanzas fiscales regionales en el Estado de las Autonomías: el estado de la cuestión,» en A. Castells y N. Bosch, editores, *Desequilibrios territoriales en España y Europa*. Ariel Economía, Barcelona, 1999.
- CABANA, F. y otros autores (1998). *Catalunya i Espanya. Una relació econòmica i fiscal a revisar*. Òmnium Cultural, Barcelona.
- CASTELLS, A., R. BARBERÁN, N. BOSCH, M. ESPASA, F. RODRIGO y J. RUIZ-HUERTA (2000). *Las balanzas fiscales de las Co-*

- munidades Autónomas (1991-1996)*. Ariel Economía, Barcelona.
- DE LA FUENTE, A. (2003). *Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas*. Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC.
- MAS, A. *Un tracte just per als ciutadans de Catalunya: el pacte fiscal, una proposta concreta*. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1999.

CONVERGENCIA Y POLÍTICA REGIONAL:
ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CASO ESPAÑOL

SANTIAGO LAGO PEÑAS *
DIEGO MARTÍNEZ LÓPEZ **

I. INTRODUCCIÓN

La política regional europea se encuentra en una fase de redefinición enmarcada por varios factores. En primer lugar, hay que referirse a una eficacia, en general, bastante limitada. A pesar del continuo flujo de recursos financieros destinados a las regiones europeas menos desarrolladas desde mediados de los años ochenta, las divergencias interterritoriales se mantienen prácticamente inalteradas. Con la excepción de experiencias brillantes como la de Irlanda, los indicadores económicos apuntan hacia el agotamiento de la convergencia en rentas per cápita desde finales de los años setenta¹. Por dar alguna cifra, de las treinta regiones que en 1987 se encontraban por debajo del 60% de la media comunitaria, el 83% se mantenía por debajo de ese umbral quince años después; y el 17% restante no llegaba al 75% (Overman y Puga, 2002).

Y junto a la magra transformación de los fondos europeos de desarrollo en un crecimiento económico superior a la media comunitaria, dos procesos políticos. Por un lado, la negativa de buena parte de los países más desarrollados de la Unión a avanzar en la cohesión y solidaridad interterritorial a escala europea. Se congela a un nivel bajo el tamaño del presupuesto global comunitario y se bloquea una reforma de la PAC que permitiría liberar recursos absorbidos por la que es, con diferencia, la política comunitaria más costosa. Por otro

* Universidad de Vigo. Correo-e: *slagop@uvigo.es*.

** Centro de Estudios Andaluces y UPO. Correo-e: *diego-martinez@centrodeestudiosandaluces.es*

¹ Véanse, entre otros, LÓPEZ-BAZO et al (1999), RODRÍGUEZ-POSE (1999) y SAPIR et al (2004).

lado, la ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este europeo. Nunca antes se habían integrado países con niveles de desarrollo tan alejados de la media comunitaria. Sus déficit estructurales son tan notables que convierten en secundarios los que padecen en la actualidad las regiones españolas menos desarrolladas. La implicación de ambos procesos es inmediata. Si la tarta a repartir no aumenta —e incluso puede llegar a reducirse— y aparecen nuevos y anémicos comensales, los que ya estaban verán reducir, de forma escalonada o abrupta pero en todo caso sustancialmente, su trozo de pastel.

En este contexto general, no falta quien otea el horizonte en busca de una revisión de la propia política regional española, con el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) a la cabeza. ¿No podría ser ésta la solución para las regiones españolas menos desarrolladas y afectadas por el recorte de las ayudas de Bruselas? En los primeros noventa, la política regional española se adaptó a la europea. Se homogeneizaron criterios de actuación —por ejemplo, se restringió la percepción del FCI a las regiones Objetivo 1 para la política comunitaria— y, en buena medida, se le asignó un rol secundario frente a la pujanza de la política regional europea. Buen ejemplo de ello es la práctica congelación de la dotación global del FCI desde mediados de los años noventa en términos reales. Así pues, es altamente probable que en breve comencemos a discutir también sobre la política regional española (Utrilla, 2004), volviendo ésta a liderar el esfuerzo de redistribución territorial con los fondos europeos como complemento. Este cambio en los acentos podría ser especialmente oportuno si prospera la idea de una cierta «renacionalización» de las políticas europeas que ha sido ya mentada en el curso de los debates sobre el nuevo marco comunitario 2007-2013.

Por todo lo anterior, reflexionar sobre el diseño de la política regional es obligado. Ser más eficaces en términos de convergencia con un volumen de recursos que, cuando menos, no parece que vaya a aumentar, exige mejorar sustancialmente en términos de efectividad media por euro gastado. Uno de los primeros pasos a dar en pos de esa redefinición de la política regional consiste en revisar su contenido actual y las causas de su limitada eficacia. Éste es el objetivo de este capítulo.

II. ¿POLÍTICA REGIONAL = INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS?

El *Enfoque del Potencial de Desarrollo Regional* (EPDR) es el principal pilar teórico de la política regional europea que toma impulso a mediados de

los años ochenta. Aunque sus primeras expresiones se remontan al inicio de los años setenta (Biehl y otros, 1975), su consolidación se produce en la década siguiente, alcanzando el cénit con la publicación del llamado *Informe Biehl* (Biehl, 1986).

La idea básica que subyace al EPDR es sencilla. Se trata de estimar la capacidad productiva de la economía que viene dada por los *factores de potencialidad*, estrechamente vinculados al concepto de espacio económico. Estos factores han de ser entendidos como aquellos recursos que: 1) vienen fijados a un determinado espacio —inmovilidad—; 2) sus beneficios afectan a todos los productores y/o consumidores de la región —indivisibilidad—; 3) son costosos de sustituir si no existen o bien su empleo ha alcanzado la congestión —insustituibilidad— y, en fin, 4) proveen servicios utilizables como *input* en un gran número de líneas de producción —polivalencia. En consecuencia, el potencial de desarrollo de una región se definiría como el nivel de renta per cápita o por empleado que podría ser alcanzado si la capacidad que viene definida por su dotación de factores de potencialidad fuese combinada de forma óptima con los factores de producción móviles.

En un primer momento, estos factores potenciales se concretan en los siguientes:

1. Los recursos naturales de la región, entendidos en sentido amplio.
2. La estructura y cuantía de la población regional. Mientras que ésta conforma la base de trabajo *natural* para llevar a cabo las actividades productivas, la inversión en capital humano o la experiencia (*learning by doing*) ha de ser vista como incrementadora de la productividad del trabajo. Sólo el trabajo *natural* será inmóvil e indivisible.
3. La localización geográfica de la región. Cuanto mayor sea la distancia de una región a los grandes centros de demanda, mayor será el volumen de los costes de transporte soportados por las empresas y, en consecuencia, menor su competitividad frente a las situadas en dichos centros.
4. La aglomeración y estructura de los asentamientos. Cuanto mayor sea la concentración espacial de los consumidores y los productores en el interior de la región, más bajo será el coste intrarregional de los transportes y comunicaciones. No obstante, alcanzado cierto nivel, la aglomeración puede convertirse en congestión, lo que aumenta la brecha entre los costes privados y sociales de un mayor crecimiento y aconseja la entrada en funcionamiento de un esquema pigouviano de im-

puesto-subsidación a nivel interregional que internalice dichos costes (Biehl, 1979).

5. La estructura sectorial de la economía de la región. Con este factor se pretende establecer una relación entre el potencial productivo de la región y su estructura sectorial. Regiones en las que predomina el sector servicios de tipo *moderno* o la manufactura tendrán niveles de renta superiores que aquéllas en las que es preponderante el sector agrícola y de servicios tradicionales.
6. El equipo de infraestructura pública, que englobaría tanto el capital *económico* como el *social*.
7. El *stock* de capital productivo privado, pero no el ahorro. En términos de la teoría del crecimiento, el primero sería *putty* mientras que el segundo sería *clay*.
8. El *stock* de capital humano en un sentido amplio, al abarcar de hecho el capital tecnológico. Además, se distingue, en la medida de lo posible, entre el efecto de las actividades de investigación básica, información y conocimiento tecnológico —con un alto contenido público— y las de formación y aprendizaje de la mano de obra, más fácilmente internalizable por los agentes económicos privados.

Cuando se alarga el horizonte temporal, el número de posibles *cuellos de botella* se reduce. Así, a medio plazo el capital privado, el capital humano o la población no pueden condicionar las posibilidades de producción de una economía. Para Biehl y sus colaboradores, en el muy largo plazo, el único factor limitativo son los recursos naturales. No obstante, en el medio y largo plazo —horizonte temporal en el que se han de discutir las cuestiones relativas al desarrollo regional—, la infraestructura, la localización, la aglomeración y la estructura sectorial serán los *cuellos de botella* potenciales relevantes para el estudio empírico (Biehl, 1989 y 1991).

Desde esta perspectiva, al hablar de los efectos regionales de la Hacienda Pública, habría que distinguir entre las políticas de transferencias y estímulo directo a los factores productivos privados para su localización en las regiones menos desarrolladas y las políticas de inversión. Únicamente las segundas serán eficaces a largo plazo. En el corto plazo, la intervención pública puede tomar la forma de subsidios a las inversiones privadas y a la contratación de mano de obra cualificada —lo contrario en las regiones más favorecidas con problemas de congestión. Sin embargo, la estrategia adecuada en el largo plazo es la mejora de los factores de potencialidad vía inversión en infraestructura.

En particular, las infraestructuras de transporte y comunicaciones intrarregionales pueden compensar un grado deficiente de aglomeración y las interregionales moderar los efectos de una mala localización.

Sin embargo, el EPDR presenta una serie de limitaciones difíciles de soslayar que no lo han convertido en una de las metodologías más populares entre los académicos. Sin ánimo de ser exhaustivo, los problemas van desde la debilidad de los criterios de selección de los factores de desarrollo hasta el deficiente tratamiento de los problemas de endogeneidad de las variables implicadas. Sin embargo, es preciso reconocer que este planteamiento incluye una dimensión espacial en su análisis que no siempre ha estado suficientemente ponderada en la literatura empírica, al tiempo que introduce la idea de complementariedad en la combinación de factores necesarios para el crecimiento.

En los primeros años noventa se comienza a desarrollar una abundante literatura que enfoca su interés hacia el impacto de las infraestructuras sobre la actividad económica. Esto supone contar con alternativas al EPDR, que resitúan teórica y empíricamente los efectos sobre el crecimiento económico de las infraestructuras y de otros factores como el capital humano o el capital tecnológico.

En primer lugar, tenemos los modelos de la nueva geografía económica, con el trabajo de Krugman (1991) como detonante. De ellos se deriva un efecto de las infraestructuras de transporte ambiguo, al reducir los costes de transporte y afectar a la localización espacial de la producción: las infraestructuras de transporte pueden potenciar el tejido productivo de las economías menos desarrolladas, pero también pueden afectarles negativamente si incentivan la concentración productiva en las economías más desarrolladas, a fin de tomar ventaja de economías de escala y aglomeración².

En segundo lugar, hay que hacer referencia a la literatura empírica que arranca con el trabajo seminal de Aschauer (1989) y que trata de estimar la elasticidad-renta del capital público en el seno de funciones de producción agregadas. Tras una primera oleada de estimaciones que daban lugar a elasticidades extraordinariamente elevadas (Munnell, 1990, 1993; Bajo-Rubio y Sosvilla-Rivero, 1993), el refinamiento de las estimaciones ha rebajado muy sustan-

² ALONSO (2005) es una buena revisión del efecto de los costes del transporte en los modelos de la «nueva geografía económica».

cialmente este efecto positivo de la inversión en infraestructuras sobre la productividad agregada³.

Los principales enfoques alternativos a la mera estimación de funciones de producción con capital público fluyeron por varios cauces. Por un lado, se encuentran los trabajos que controlan la posible endogeneidad de las infraestructuras en la determinación del output. Esta perspectiva mantiene en general los resultados de un efecto positivo de las infraestructuras sobre la actividad económica cuando se realiza una aproximación con variables instrumentales (Ai y Cassou, 1995) pero ofrecen evidencia ambigua cuando se trata de estimar modelos vectoriales autorregresivos: Batina (1998) y Otto y Voss (1996), por poner dos ejemplos de resultados disímiles.

Una segunda crítica a la estimación de funciones de producción aludía a la posible contaminación espúrea que sufrían las estimaciones iniciales debido al carácter no estacionario de las series empleadas. De nuevo, el considerar la existencia de posibles relaciones de cointegración entre las variables condujo a resultados tanto favorables a la presencia de una elasticidad positiva y significativa de la producción agregada respecto al *stock* de capital público (González-Páramo, 1995; Stephan, 2003) como en sentido contrario (Sturm y De Haan, 1995; García-Milá *et al.*, 1996).

Un tercer grupo de críticas que se generaron en torno a las estimaciones de funciones de producción agregadas que ofrecían valores positivos y elevados de las elasticidades del *output* respecto a las infraestructuras, hacía referencia a la notable sensibilidad de los resultados a cambios en la especificación del modelo subyacente (Tatom, 1991 o Batina, 1999, que incluyen el grado de utilización de los factores y los precios de la energía), el método de estimación seguido (por ejemplo, datos de panel; Baltagi y Pinnoi, 1995; García-Milá *et al.*, 1996) o el nivel de agregación elegido (muestras para ciudades, regiones o países; García-Milá y McGuire, 1992; Pinnoi, 1994).

En buena medida como una extensión de los análisis anteriores, aparece una tercera aproximación al efecto del capital público sobre la actividad económica: el denominado enfoque dual. Éste parte de la estimación de sistemas de ecuaciones formados por funciones de costes o beneficios y demandas de factores de producción privados. Con este planteamiento se tiene en cuenta el com-

³ En CARAMÉS y LAGO (1999) se hace una síntesis de esta literatura para el caso de las autonomías españolas.

portamiento optimizador de las empresas y se permite una mayor flexibilidad tecnológica a la hora de relacionar *output* e *inputs*. A grandes rasgos, la práctica totalidad de los trabajos publicados que siguen esta vía metodológica confirma el efecto positivo del capital público, aunque el impacto de las infraestructuras estimado es sensiblemente inferior a las elevadas cifras de los estudios pioneros (Morrison y Schwartz, 1996; Avilés *et al.*, 2001; Moreno *et al.*, 2002).

En último lugar, nos encontramos con el marco de los modelos de crecimiento, donde la síntesis entre análisis teórico con ecuaciones de comportamiento para los agentes y aplicaciones empíricas es mayor. En este terreno hay que referirse a la abundante literatura teórica y empírica que viene a rescatar la influencia de otros factores diferentes a las infraestructuras sobre el crecimiento. Se trata de modelos de crecimiento exógeno ampliados o de crecimiento endógeno que incorporan, además de las infraestructuras, el capital humano, el capital tecnológico, la estructura sectorial de la economía, las economías de escala y aglomeración, el *industrial mix*, o el capital social, ofreciendo una perspectiva más amplia y plural de los procesos de crecimiento económico.

El punto partida de este enfoque es el conocido artículo de Barro (1990). Como se sabe, en esta contribución la provisión de capital surge como un importante elemento de política para elevar la tasa de crecimiento de la economía, al tiempo que se configura como una externalidad positiva que los agentes privados no suelen considerar en sus decisiones, justificando así de un modo adicional la intervención gubernamental en este terreno. Con posterioridad se han publicado extensiones del modelo de Barro (1990) que, manteniendo la premisa básica del efecto positivo del capital público, ponen su acento en el bienestar social (Rioja, 1999), la posible congestión de las infraestructuras (Glomm y Ravikumar, 1994), la dinámica de transición hacia el estado estacionario (Fisher y Turnovsky, 1998) o las consecuencias de la movilidad del capital privado (Van de Klundert, 1993).

Los trabajos que dentro del marco de las teorías de crecimiento han tratado de ofrecer respaldo empírico a la existencia de efectos positivos de la inversión pública sobre la tasa de crecimiento comprenden una amplia miscelánea. Así, Barro (1991) y Evans y Karras (1994) encuentran una relación negativa o nula entre inversión pública y crecimiento para muestras internacionales, mientras que Knight *et al.* (1993), Cashin (1995) y De la Fuente (1997) indican lo contrario. Galindo y Escot (1998) y Easterly y Rebelo (1993), por su parte, proporcionan evidencia ambigua también en un ámbito internacional.

En el ámbito regional la situación se repite. Por un lado, Hulten y Schwab (1993), Gorostiaga (1999) o González-Páramo y Martínez (2003) no detectan una correlación positiva robusta entre inversión pública y crecimiento económico. Por otro lado, Mas *et al.* (1995) —para los años sesenta y setenta—, Thomas (1996) y Bajo-Rubio *et al.* (1999) sí ofrecen resultados que avalan un efecto favorable del gasto público en infraestructuras a escala regional.

En este tipo de estudios también se revelan como factores de interés el impacto que variables como la difusión tecnológica (De la Fuente, 1997), la estructura sectorial de las regiones (Serrano, 1999) o la relación entre el capital humano y la tecnología (Gorostiaga, 1999), tienen sobre la convergencia regional. Además, tampoco debería menospreciarse el efecto positivo de las llamadas infraestructuras sociales (en sanidad y educación, básicamente) sobre la tasa de crecimiento a través de una mayor productividad de otros factores como el capital humano (Rivera y Currais, 2000; González-Páramo y Martínez, 2003).

Circunstancias como las señaladas arriba suponen una motivación adicional en nuestro trabajo. Si bien como ya apuntábamos en la Introducción existen dudas razonables acerca de la eficacia de las políticas regionales basadas en un fuerte componente de infraestructuras de transporte para lograr convergencia, la ambigüedad que se desprende de algunos trabajos empíricos como los mencionados arriba merece, a nuestro juicio, una reflexión sobre las condiciones en que se desenvuelven las políticas de inversión pública. Además, la existencia de otros factores que potencialmente pueden condicionar el efecto de la inversión pública, invita a pensar en un análisis más amplio. La sección IV aborda esta cuestión directamente para el caso español.

III. POLÍTICA REGIONAL: ALGO MÁS QUE INFRAESTRUCTURAS

A la vista de la literatura anterior y conscientes de las limitaciones de una política regional basada primordialmente en la provisión de infraestructuras, cabe preguntarse si a la hora de escoger los instrumentos idóneos para lograr convergencia real otras líneas de actuación son posibles. Aunque ciertamente la actual política regional europea ha abierto el abanico hacia otros destinos para el gasto público destinado a desarrollo territorial, en países como España y Portugal más de dos terceras partes de los fondos estructurales han sido empleados en inversiones en infraestructuras durante el segundo Marco de Apoyo Comu-

nitario 1994-1999, sobre todo de transporte (Rodríguez-Pose y Fratesi, 2004). Es cierto que los déficit infraestructurales de la economía española en el momento de su integración en la CEE eran preocupantes, y su corrección urgente. Pero la situación ha cambiado. Aun reconociendo la necesidad de seguir avanzando en la tarea de dotarse de mejores infraestructuras de transporte, las carencias más preocupantes de la economía española en general, y de sus economías regionales menos desarrolladas en particular, se encuentran ya en otras áreas. En particular, la I+D+i y la formación.

Los datos de la OCDE muestran que España invierte un porcentaje de su PIB en I+D equivalente a la mitad de la media comunitaria y a un tercio del objetivo del 3% establecido en la Cumbre de Lisboa (Kok, 2004). En la misma línea, el llamado *Informe Sapir* recomienda un incremento sustancial en la inversión total en educación superior para alcanzar el 3% del PIB comunitario. En el año 2000, EEUU gastó el 2.9%, la UE el 1.4% y España el 1.3% (OECD, 2003). Desde una perspectiva regional, cabe señalar que la proporción de la población activa con educación secundaria y universitaria ha tendido a aumentar más rápidamente en las CCAA menos desarrolladas. Sin embargo, los datos manejados por Hernandez-Armenteros (2004) muestran que el gasto por alumno universitario es significativamente menor en las regiones menos desarrolladas⁴. Dado que la financiación de la universidad española es mayoritariamente pública, a cargo de los presupuestos autonómicos, y que los recursos de las CCAA por habitante no son menores en las regiones menos ricas gracias a la fuerte nivelación horizontal que caracteriza el sistema de financiación autonómico de régimen común, sólo cabe concluir que las diferencias no se explican tanto por disparidades en la capacidad financiera de las CCAA como en las preferencias políticas sobre la composición del gasto público. Sin duda, las propias regiones más atrasadas deben hacer mayores esfuerzos para promover su desarrollo. Por supuesto, aumentar los recursos en materia de educación no es garantía de resultados, como muestran numerosos estudios⁵. Pero la puesta en prác-

⁴ Las tres regiones con el menor PIB por habitante en 2002 presentaban en esta partida los niveles de gasto más bajos. Siendo 100 la media española, Extremadura se situó en 70.80%, Andalucía en 83.04% y Galicia en 85.44%.

⁵ HANUSHEK (2003) ofrece una panorámica de estos estudios. En casi el 85% de los trabajos empíricos analizados, el incremento de los recursos financieros sin más no incidía positiva y significativamente sobre los resultados obtenidos por los estudiantes.

tica de reformas destinadas a promover la excelencia es más fácil cuando existe financiación adicional.

Al mismo tiempo, una mayor integración entre la inversión pública y privada en I+D es muy necesaria. Primero, para incrementar la inversión global en esta área. Segundo, porque los déficit de la economía española en este sentido se concentran en el ámbito de las empresas. Los créditos fiscales y la conversión de la I+D en innovación con un interés comercial son los caminos propuestos en el *Informe Sapir*. Probablemente la receta sea más complicada en el caso español y, en particular, en el de las regiones españolas con menor desarrollo. Primero, porque España cuenta ya con beneficios fiscales muy generosos en el Impuesto de Sociedades y en el IRPF. Y aun así sus empresas, en conjunto, se hallan entre las menos inversoras de la UE. Segundo, porque en el tejido empresarial español abundan especialmente las empresas de muy reducida dimensión (pequeña empresa y «microempresa»). Y, nuevamente, este rasgo se acentúa en el caso de los territorios menos prósperos. Que todas estas empresas potencien la I+D e innoven pasa, necesariamente, por el impulso a redes empresariales cooperativas y la disponibilidad de una infraestructura investigadora potente, que permita externalizar los esfuerzos innovadores. En todo caso, merecería la pena analizar con detenimiento el modelo de relaciones entre empresas y universidades en EEUU, habida cuenta de su éxito (Veloso et al, 2003).

En conclusión, en la medida en que la escasez de inversión en I+D y formación es especialmente dramática en las regiones menos desarrolladas, la política regional y los propios gobiernos autonómicos deberían intensificar sus esfuerzos en el área, con instrumentos que trasciendan las ya convencionales deducciones fiscales y las dudosamente eficaces subvenciones finalistas de estímulo a la I+D.

IV. ALGUNA EVIDENCIA EMPÍRICA PARA ESPAÑA

En Lago-Peñas y Martínez-López (2005) se analiza teórica y empíricamente la aplicación de una política regional basada en inversión en infraestructuras y que se corresponde, con ciertos matices, con la ejecutada en España. En lo que sigue resumimos sus principales resultados. El modelo de crecimiento endógeno (basado en Funke y Strulik, 2002) sobre el que se fundamenta el análisis de los datos predice la existencia de convergencia regional en términos de

PIB per cápita bajo las hipótesis de movilidad perfecta de capital y redistribución mediante la asignación territorial de la inversión pública. Ambos supuestos se encuentran estrechamente relacionados: en la medida en que unidades adicionales de capital público elevan la rentabilidad del privado y éste se constituye como el principal motor del crecimiento, la libre movilidad del segundo garantiza el que las regiones pobres reciban un flujo de capital que eleva su capacidad productiva.

No obstante, cabe advertir en este punto que la convergencia puede alcanzarse por dos vías. La «vía activa» de la convergencia se enfila cuando el PIB de las regiones menos desarrolladas crece por encima de la media del país. Por su parte, la «vía pasiva» significa un crecimiento demográfico inferior a la media estatal que, reduciendo el denominador de la ratio de referencia, eleva la renta per cápita. En otras palabras, la convergencia puede darse creciendo más o perdiendo población en términos relativos. La predicción de nuestro modelo hace referencia a la «vía activa». Sin redistribución vía inversión pública o con un acceso privilegiado de las regiones ricas a la innovación tecnológica, las disparidades en términos de PIB per cápita aumentarían.

Al analizar económicamente los datos correspondientes a las regiones españolas desde 1986 hasta 2003, no encontramos evidencia de convergencia en PIB per cápita⁶. Más bien lo contrario. Aunque con una significatividad estadística muy reducida, el PIB ha tendido a seguir concentrándose en los territorios que ya eran más ricos en 1985 y este hecho se constata con datos de la Fundación BBVA y de la Contabilidad Regional del INE. Por su parte, no detectamos relación entre las variaciones en las cuotas regionales de población y el PIB per capita en 1985, lo que en apariencia descarta la existencia de fuertes movimientos de población entre regiones por motivos económicos (Bover and Velilla, 2004)⁷.

Lo que sugieren estos resultados es que la política regional y la redistribución *ex post* de la renta podrían haber detenido la migración interregional observada

⁶ Ello coincide con trabajos anteriores que corroboran esta evidencia tanto para Europa (LÓPEZ-BAZO et al., 1999) como para el caso español que nos ocupa (GOERLICH et al., 2002).

⁷ La extensión de los mecanismos de protección social así como los efectos de la crisis industrial en las zonas tradicionalmente receptoras de población podrían ser las principales causas de ello. No obstante, las revisiones padronales motivadas por la llegada de numerosos inmigrantes y su progresiva regularización podría venir a alterar en breve este resultado.

en los años sesenta y setenta, pero no cambiar la distribución espacial del PIB español a favor de las regiones menos productivas en 1985.

¿Qué ha pasado mientras con la inversión pública y privada? De acuerdo con los datos de la Fundación BBVA (2003), el stock neto de capital de las regiones españolas aumentó considerablemente desde 1985 hasta 1998 (último año disponible). Mientras que el capital privado no residencial creció un 55.3%, el capital público productivo lo hizo en un 82.3%⁸. ¿Ha cambiado con ello la geografía del capital que teníamos en España en 1985?

Para responder a esa cuestión, estimamos la siguiente especificación econométrica:

$$\Delta STOCK_i = \alpha + \beta \cdot \left(\frac{Y_{1985}}{P_{1985}} \right)_i + \mu_i,$$

donde la variable endógena es la tasa acumulada de crecimiento de diferentes definiciones de capital físico, α es una constante, $\left(\frac{Y_{1985}}{P_{1985}} \right)_i$ es el PIB per cápita en 1985, y μ_i es el habitual término de error aleatorio.

Los resultados, que pueden consultarse con más detalle en Lago-Peñas y Martínez-López (2005), muestran una relación negativa entre el PIB per cápita en 1985 y la tasa de crecimiento del capital público, y una relación positiva con la tasa de crecimiento acumulado del capital privado. Aunque ambas correlaciones son solo marginalmente significativas desde un punto de vista estadístico, son suficientes para provocar que la ratio entre capital público y privado $\left(\frac{G}{K} \right)$ haya aumentado en mayor medida en las regiones más pobres de una forma estadísticamente significativa al 5%. Este resultado confirma que efectivamente la asignación territorial del capital público ha sido redistributiva (De la Fuente, 2004), en línea con la regla de política económica que suponemos en nuestro modelo teórico.

Como señalamos con anterioridad, una alta movilidad del capital privado es otro de los supuestos sobre los que se basa la eficacia de una política regional basada en la inversión en capital público ¿Qué podemos decir sobre esta cuestión? Dentro del marco analítico propuesto originalmente por Feldstein y

⁸ El capital público productivo incluye carreteras, autopistas, ferrocarriles, aeropuertos, infraestructuras hidráulicas e infraestructuras urbanas.

Horioka (1980), nuestros resultados muestran que efectivamente aquella no ha sido un impedimento para la convergencia.

La especificación econométrica que estimamos al efecto es la siguiente:

$$\left(\frac{I}{Y}\right)_{it} = \alpha_i + \beta_i \cdot \left(\frac{S}{Y}\right)_{it} + \lambda_t \cdot D_t + \mu_{it},$$

donde $\left(\frac{I}{Y}\right)_{it}$ es el ratio entre inversión bruta privada no residencial y el PIB en la región i y el año t , $\left(\frac{S}{Y}\right)_{it}$ es el ratio entre ahorro bruto privado y el PIB regional, y D_t es una variable *dummy* que adopta valor 1 en el año t y 0 en los demás. Los efectos fijos individuales (α_i) y temporales ($\lambda_t \cdot D_t$) son incluidos para controlar por posible heterogeneidad.

Con un panel de datos regionales para el periodo 1991-1998 construido a partir de la información que ofrecen FBBVA y FUNCAS, se demuestra que no existe una relación significativa entre el ahorro y la inversión que se realizan en cada región durante el conjunto del período. Por consiguiente, la hipótesis de una elevada movilidad del capital privado no es descartable.

La última causa potencial de no convergencia que aparece en nuestro modelo teórico y que hemos contrastado empíricamente es la existencia de un diferencial tecnológico a favor de las regiones ricas. Con todas las cautelas con las que hay que observar los datos regionalizados de I+D que proporciona el INE⁹, hemos analizado econométricamente la relación existente entre el esfuerzo en estas actividades —aproximado por el cociente entre gasto en I+D y PIB— y el nivel de desarrollo económico. Los resultados muestran que tanto el esfuerzo medio realizado entre 1987 y 2001 como el incremento en dicho esfuerzo desde 1987 están relacionados positivamente con el nivel de PIB per cápita en 1985. Más aun, un análisis desagregado de los datos muestra que es exclusivamente el comportamiento del sector privado el que explica esta relación. En resumidas cuentas, la razón por la que nos encontramos una creciente concen-

⁹ Por ejemplo: muchas empresas concentran sus actividades de I+D en una región, pero luego transfieren sus resultados a las plantas productivas situadas en otras; los centros públicos de investigación no se distribuyen de forma homogénea en el espacio pero sus resultados se difunden en el conjunto del territorio español.

tración de actividades de I+D en las regiones más desarrolladas es que las empresas ejecutan en ellas la mayor parte de su gasto en investigación.

Por último, y aunque nuestro modelo no incorpora explícitamente al capital humano, revisamos la relación existente entre su dinámica regional a lo largo del período 1986-2001 y el nivel de PIB per cápita en 1985. Los resultados muestran que la proporción de la población activa con estudios medios o superiores ha tendido a aumentar más rápidamente en las regiones inicialmente más atrasadas, lo que debería haber jugado a favor de un mayor crecimiento económico en ellas y, en última instancia, derivar en convergencia regional.

V. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DE LA POLÍTICA REGIONAL EN ESPAÑA

Nuestra lectura del conjunto de resultados teóricos y empíricos expuestos en los apartados anteriores es que ha cambiarse el acento de la política regional. Para ello, el objetivo general de la economía española debería enmarcarse en solventar sus déficit en las áreas de I+D+i y educativa. Con esta intención, ha de combinarse el potencial financiero que seguirá proporcionando Bruselas con una política regional española susceptible de revisión al alza y un mayor esfuerzo endógeno de los propios gobiernos autonómicos. En este contexto, las regiones más atrasadas deberían dar prioridad a las políticas públicas en áreas como la inversión en I+D y su rentabilidad productiva, y la formación y la educación superior. Y ello debe hacerse a costa incluso de la desaceleración en el ritmo de inversión en infraestructuras. En este sentido, es necesario potenciar la aplicación de los análisis micro en proyectos de inversión para que los posibles recortes afecten sobre todo a proyectos con rentabilidades sociales situadas por debajo de umbrales aceptables.

Por supuesto, existen otros medios de lidiar con las disparidades interregionales. Por ejemplo, desplazar la atención de la política regional comunitaria desde las regiones hacia los Estados (Sapir et al, 2004; De la Fuente, 2004). De hecho, los mayores avances en la convergencia en el seno de la UE se han producido en el ámbito de los Estados. Esta solución implicaría una asignación de los fondos estructurales con un criterio estatal, como se hace con el Fondo de Cohesión. Luego llegaría una segunda redistribución, en el seno de los propios países. Redistribución que bien podría articularse *ex post*, es decir, mediante las prestaciones sociales y los impuestos directos sobre las familias.

Lógicamente, esta solución implica aceptar una mayor concentración especial del PIB, el empleo y la población (y, por tanto, votantes y poder político) en algunas regiones, con las consiguientes implicaciones normativas.

Sobre la base de la literatura previa y de los resultados anteriores, nuestra opinión al respecto puede ser sintetizada en cinco puntos:

1. Las Comunidades Autónomas menos desarrolladas deben entender que las más desarrolladas tienen también necesidades inversoras urgentes, por un mayor dinamismo que les genera *cuellos de botella*. En la medida en que la fuerte nivelación que incorpora el sistema de financiación autonómico común proporciona unas capacidades financieras similares, no es del todo razonable argumentar que ellas mismas deberían solucionarse el problema. En otras palabras, la equidad no puede ser el único criterio que oriente las inversiones territorializables y determine los esfuerzos presupuestarios del gobierno central.
2. Las CCAA menos desarrolladas deben hacer mayores esfuerzos para mejorar sus indicadores económicos en políticas y sectores clave. La composición de su gasto ofrece márgenes para canalizar más recursos hacia las políticas públicas con efectos más positivos sobre el crecimiento económico. No es aceptable que se renuncie a hacer inversiones socialmente rentables en territorios ricos para poder ser ineficientes en territorios menos desarrollados.
3. Las CCAA más desarrolladas deben entender la necesidad de mantener una política regional activa, que impulse el PIB de las regiones menos ricas. La redistribución *ex post* que se produce a través de la caja única de la Seguridad Social, o de la nivelación autonómica y local no parece suficiente. La solución basada exclusivamente en *subsidio + emigración* no es, en general, aceptable por las CCAA menos ricas, en parte porque a estas alturas del proceso autonómico son comunidades políticas bien establecidas. Las encuestas del CIS revelan a las claras que la mayoría de los españoles se sienten al menos tan identificados con su Comunidad como con España. Haber impulsado el Estado de las Autonomías nos ha permitido solucionar o, al menos, canalizar algunos conflictos políticos. Pero también ha venido a alimentar unos *cleavages* autonómicos que dificultan el recurso a las soluciones neoclásicas basadas en la movilidad perfecta de factores y el individualismo ontológico. Los partidos políticos, tanto los de ámbito regional como los ampliamente descentralizados partidos estatales, asumen la defensa no sólo de

la renta media de sus ciudadanos, sino de las propias estructuras productivas regionales. Y el problema se complica cuando entran en escena las llamadas «deudas históricas», sean éstas objetivamente demostrables o no. Las decisiones de política económica tomadas a lo largo de siglos por un gobierno altamente centralizado se contemplan muchas veces, desde los territorios menos favorecidos, como la cruz de un proceso que tiene su cara en la solidaridad interterritorial *ex ante*, y este razonamiento debería juzgarse como razonablemente amortizado.

4. Independientemente del volumen de recursos que finalmente se destine a la corrección de los desequilibrios interterritoriales en el ámbito de la producción, la literatura económica y la evidencia empírica aconsejan replantearse el contenido concreto de la política regional. En particular, la inversión en infraestructuras, sobre todo de transporte, debería dejar mayor espacio a áreas como la formación y la I+D+i. En todo caso, tan importante como dedicar mayores recursos a estas áreas es el diseñar programas eficientes. Imitar los modelos más exitosos aplicados en otros países y regiones es aconsejable. Reforzar la evaluación *ex ante* y *ex post* de la rentabilidad social de los proyectos públicos es perentorio.
5. Inevitablemente, la solución con la que nos dotemos en España los próximos años debe situarse en un equilibrio razonable entre eficiencia y equidad, entre las razones e intereses de las CCAA más ricas y las que corresponden a los territorios menos desarrollados. En todo caso, pensamos que llegó el momento de abrir nuevas líneas de actuación para la política regional, y de sacudirnos una cierta obsesión con la inversión en infraestructuras físicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AI, C. y CASSOU, S. P. (1995): «A normative analysis of public capital», *Applied Economics*, 27, 1201-1209.
- ALCAIDE, J. (2003): «El ahorro nacional en el período 1995-2002. Estadísticas y análisis del ahorro regional y provincial», *Cuadernos de Información Económica*, 176, 40-79.
- ALONSO, O. (2005): *The effects of transport costs revisited*, XII Encuentro de Economía Pública, Palma de Mallorca.
- ASCHAUER, D.A. (1989): «Is public expenditure productive?», *Journal of Monetary Economics*, 23, 177-200.
- AVILÉS, A., GÓMEZ, R. y SÁNCHEZ, J. (2001): «The effects of public infrastructure on the cost structure of Spanish industries», *Spanish Economic Review*, 3, 131-150.

- BAJO-RUBIO, O., DÍAZ, C. y MONTÁVEZ, D. (1999): «Política fiscal y crecimiento en las comunidades autónomas españolas», *Papeles de Economía Española*, 80, 203-218.
- BAJO-RUBIO, O. y SOSVILLA-RIVERO, S. (1993): «Does public capital affect private sector performance? An analysis of the Spanish case, 1964-1988», *Economic Modelling*, 10, 179-184.
- BALTAGI, B. H. y PINNOI, N. (1995): «Public capital stock and state productivity growth: further evidence from an error components model», *Empirical Economics*, 20, 351-359.
- BARRO, R. J. (1990): «Government spending in a simple model of endogenous growth», *Journal of Political Economy*, 98(5), 103-125.
- BARRO, R. (1991): «Economic growth in a cross-section of countries», *Quarterly Journal of Economics*, 106 (2), 407-443.
- BATINA, R. G. (1998): «On the long run effects of public capital and disaggregated public capital on aggregate output», *International Tax and Public Finance*, 5, 263-281.
- BATINA, R. G. (1999): «On the long run effects of public capital on aggregate output: estimation and sensitivity analysis», *Empirical Economics*, 24, 711-717.
- BIEHL, D.; HUSSMANN, E. y SCHNYDER, S. (1975): «Determinants of regional development potential (infrastructure, economic structure, and agglomeration)», *German Economic Review*, 3, 117-134
- BIEHL, D. (1979): «Los determinantes de las diferencias regionales y el papel de la Hacienda Pública», en Musgrave, R.A. (Dir.): *Aspectos regionales de la política fiscal* (Madrid, IEF)
- BIEHL, D. (1986): *The contribution of infrastructure to regional development. Final report.* (Luxemburgo, CEE)
- BIEHL, D. (1989): «El papel de la infraestructura en el desarrollo regional», en VVAA: *Política regional en la Europa de los años noventa*, (Madrid, MEH)
- BIEHL, D. (1991): «The Role of Infrastructure in regional Development», en Vickers, R. (Dir.): *Infrastructure and regional development* (Londres, Pion)
- BOVER, O. y VELILLA, P. (2004): «Migrations in Spain: Historical background and current trends», in Zimmermann, K. (Ed.): *European migration: what do we know?*, (Oxford, CEPR and Oxford University Press).
- CARAMÉS, L. y LAGO, S. (1999): *Capital público y crecimiento económico en las Comunidades Autónomas*, (Bilbao, FBBVA).
- CASHIN, P. (1995): «Government spending, taxes and economic growth», *IMF Staff Papers*, 42(2), 237-269.
- CORREA, M.D. y MANZANEDO, J. (2002): «Política regional española y europea. Período 1983-1999», *Documentos de Trabajo, SGFCC-2002-05, Dirección General de Presupuestos*, (Madrid, Ministerio de Hacienda).
- DE LA FUENTE, A. (1997): *Fiscal policy and growth in the OECD*, D. T. 97007, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- DE LA FUENTE, A. (2004): «Second best redistribution through public invest-

- ment: a characterization, an empirical test and an application to the case of Spain», *Regional Science and Urban Economics*, 34, 489-503.
- EASTERLY, W. y REBELO, S. (1993): «Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation», *Journal of Monetary Economics*, 32, 458-493.
- EVANS, P. y KARRAS, G. (1994b): «Is government capital productive? Evidence from a panel of seven countries», *Journal of Macroeconomics*, 16(2), 271-279.
- FBBVA (1997): *Renta Nacional de España y su distribución provincial 1993. Avance 1994-1995*, (FBBVA, Bilbao), www.fbbva.es.
- FBBVA (2000): *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Año 1995 y avances 1996-1999*, (FBBVA, Bilbao), www.fbbva.es.
- FBBVA (2003): *El Stock de capital en España y su distribución territorial (1964-2000)*, (FBBVA, Bilbao), www.fbbva.es.
- FELDSTEIN, M. y HORIOKA, C. (1980): «Domestic saving and international capital flows», *The Economic Journal*, 90, 314-329.
- FISHER, W. H. y TURNOVSKY, S. J. (1998): «Public investment, congestion and private capital accumulation», *The Economic Journal*, 108, 399-413.
- FUNKE M. y STRULIK H. (2002), «Growth and convergence in a two-region model: the hypothetical case of Korean unification», *IMF Working Paper WP/02/26*, International Monetary Fund.
- GALINDO, M. A. y ESCOT, L. (1998): «Los efectos del capital público en el crecimiento económico», *Hacienda Pública Española*, 144, 47-61.
- GARCÍA-MILÁ, T. y MCGUIRE, T. J. (1992): «The contribution of publicly provided inputs to states' economies», *Regional Science and Urban Economics*, 22, 229-241.
- GARCÍA-MILÁ, T., MCGUIRE, T. J. y PORTER, R. H. (1996): «The effects of public capital in the state-level productions functions reconsidered», *The Review of Economics and Statistics*, 78 (1), 177-180.
- GLOMM, G. y RAVIKUMAR, B. (1994): «Public investment in infrastructure in a simple growth model», *Journal of Economic Dynamics and Control*, 18, 1173-1187.
- GOERLICH, F. J., MAS, M. y PÉREZ, F. (2002): «Concentración, convergencia y desigualdad regional en España», *Papeles de Economía Española*, 93, 17-39.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1995): «Infraestructuras, productividad y bienestar», *Investigaciones Económicas*, 19, 155-168.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. (2003): Convergence across Spanish regions. New evidence of the effects of public investment, *The Review of Regional Studies*, 33 (2), 184-205.
- GOROSTIAGA, A. (1999): «¿Cómo afectan el capital público y el capital humano al crecimiento?: Un análisis para las regiones españolas en el marco neoclásico», *Investigaciones Económicas*, 23(1), 95-114.
- HANUSHEK, E. (2003): «The failure of input-based schooling policies», *Economic Journal*, 113, F64-F98.
- HERNÁNDEZ-ARMENTEROS, J. (Dir.): *La Universidad española en cifras: 2004*, (Madrid, CRUE).

- HULTEN, C. R. y SCHWAB, R. M. (1993): *Endogenous growth, public capital and the convergence of regional manufacturing industries*, NBER Working Paper, núm. 4538. Cambridge.
- INE (2004): *La estadística de I+D en España: 38 años de historia*, (www.ine.es)
- KNIGHT, M., LOAYZA, N., y VILLANUEVA, D. (1993): *Testing the neoclassical theory of economic growth. A panel data approach*, FMI Staff Papers, 40.
- KOK, M.W. (coord.) (2004): *Relever le défi: la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-FR-complet.pdf
- KRUGMAN, P. (1991): Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy*, vol 99 (3), 483-499.
- LAGO-PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. (2005): *Convergence and public investment: regional policies revisited*, D.T.E 2005/05 Centro de Estudios Andaluces.
- LÓPEZ-BAZO, E., VAYÁ, E., MORA, J., y SURIÑACH, J. (1999): «Regional economics dynamics and convergence in the European Union», *The Annals of Regional Science*, 3, 343-370.
- MAS, M., MAUDOS, J. PÉREZ, F. y URIEL, E. (1995): «Public capital and convergence in the Spanish regions», *Entrepreneurship and Regional Development*, 7, 309-327.
- MORENO, R., LÓPEZ-BAZO, E. y ARTÍS, M., (2002): Public infrastructure and the performance of the manufacturing industries: short and long-run effects, *Regional Science and Urban Economics*, 32 (1), 97-121.
- MORRISON, C. J. y SCHWARTZ, A. E. (1996): «Public infrastructure, private input demand and economic performance in New England manufacturing», *Journal of Business and Economic Statistics*, 14 (1), 91-101.
- MUNNELL, A. H. (1990): «Why has productivity growth declined? Productivity and public investment», *New England Economic Review*, enero/febrero, 2-22.
- MUNNELL, A. H. (1993): «An assessment of trends in and economic impacts of infrastructure investment», in OECD (1990): *Infrastructure policies for the 1990s*, chapter 2, 21-54, (Paris, OECD).
- OECD (2003): *Education at a glance: OECD indicators* (www.oecd.org).
- OTTO, G. D. y VOSS, G. M. (1996): «Public capital and private sector productivity», *The Economic Record*, 70, 121-132.
- OVERMAN, H. G. y PUGA, D. (2002), «Unemployment clusters across European regions and countries», *Economic Policy*, 17, 115-147.
- PINNOI, N. (1994): «Public infrastructure and private production: measuring relatives contributions», *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 23(2), 127-148.
- PUGA, D. (2002), «European regional policies in light of recent location theories», *Journal of Economic Geography*, 2, 372-406.
- RIOJA, F. K. (1999): «Productiveness and welfare implications of public infrastructure: a dynamic two-sector general equilibrium analysis», *Journal of Development Economics*, 58, 387-404.
- RIVERA, B. y CURRAIS, L. (2000): «The contribution of publicly provided health

- to growth», *Estudos Economicos*, 30, 2, pp. 191-206.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (1999): «Convergence or divergence? Types of regional response to socio-economic change», *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 90, 363-378.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. y FRATESI, U. (2004): «Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions», *Regional Studies*, 38, 1, 97-113.
- SAPIR, A.; AGHHION, P.; BERTOLA, G.; HELLWIG, M.; PISANY-FERRY, J.; ROSATI, D.; VIÑALS, J.; y WALLACE, H. (2004): *An agenda for a growing Europe*, (Oxford, Oxford University Press).
- SERRANO, L. (1999): «Capital humano, estructura sectorial y crecimiento en las regiones españolas», *Investigaciones Económicas*, vol. XXIII (2), pp. 225-249.
- STEPHAN, A. (2003): «Assessing the contribution of public capital to private production: evidence from the German manufacturing sector», *International Review of Applied Economics*, 17 (4), 399-417.
- STURM, J. E. y DE HAAN, J. (1995): «Is public expenditure really productive? New evidence from the USA and the Netherlands», *Economic Modelling*, 12(1), 60-72.
- TATOM, J. A. (1991): «Public capital and private sector performance», *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 73(3), 3-15.
- THOMAS, B. (1996): *Infrastructure and regional growth in the European Union*, Birmingham Economics Discussion Paper, 96-25. Birmingham.
- UTRILLA, A. (2004): «Los instrumentos de la solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea. Análisis de actuación y propuestas de reforma», *Documento de Trabajo*, 3/04, Instituto de Estudios Fiscales (www.ief.es)
- VAN DE KLUNDERT, Th. (1993): «Crowding out of private and public capital accumulation in an international context», *Economic Modelling*, 10, 273-284.
- VELOSO, F.; TAVARES, J.A.; VASCONCELOS, N.; FERREIRA, P.; y CONCEIÇÃO, P. (2003): *Investir no futuro. Relações universidade industria em Portugal e nos Estados Unidos da América*, (Lisboa, Gradiva).

PARTE SEGUNDA
POLÍTICA FISCAL
Y CICLOS ECONÓMICOS

LA SOSTENIBILIDAD DEL ENDEUDAMIENTO EN EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

ALFONSO NOVALES *

Un pacto presupuestario entre los países miembros de la UE es absolutamente preciso para garantizar la salud de sus respectivas finanzas públicas, condición necesaria para poder llevar a cabo una política monetaria común. Lamentablemente, sin embargo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) atraviesa, a lo largo del primer ciclo económico en el que se aplica, una crisis de credibilidad que pone en peligro su propia utilidad como instrumento de rigor presupuestario. Tras examinar la necesidad y pérdida de credibilidad del Pacto en las dos primeras secciones, se presenta una versión simplificada de los principios básicos que regulan la evolución temporal del endeudamiento. Ello nos permite analizar en la sección siguiente algunas de las limitaciones del diseño inicial del PEC, así como evaluar tanto las propuestas de modificación que recientemente se han planteado desde la comisaría de Asuntos Económicos de la UE, y proponer otras líneas de reforma alternativas. Se discute posteriormente la necesidad de establecer mecanismos de supervisión continua de los objetivos fiscales que pudieran establecerse, así como algunos detalles relativos a los posibles procedimientos de seguimiento, finalizando el trabajo con un breve resumen de las cuestiones expuestas.

1. LA NECESIDAD DE UN PACTO FISCAL

Un pacto fiscal es absolutamente preciso para garantizar el saneamiento financiero del sector público de los países miembros de la UE. Así se recono-

* Departamento de Economía Cuantitativa. Universidad Complutense de Madrid.

ce en el artículo 104 del tratado de la UE: «*los países miembros deben evitar déficits públicos excesivos*». A su vez, el saneamiento de las finanzas públicas permite el control de los precios, el mantenimiento de un nivel reducido de tipos de interés y, con ello, sirve de base para un crecimiento sostenido, que permita la generación de empleo y el aumento de la renta per cápita.

El argumento económico es totalmente análogo al que podría proponerse a favor de un saneamiento del sector público en cualquier país. El establecimiento de la UE añade un aspecto importante: por un lado, un deterioro de las cuentas públicas en un país podría quedar diluido dentro de un comportamiento riguroso de las finanzas públicas en el resto de los países de la UE. Por el contrario, cualquier desviación del rigor presupuestario a nivel de la UE afectaría negativamente a la divisa común, generando perjuicios incluso a aquellos países que han tenido un comportamiento riguroso. Es claro que surge un problema de riesgo moral que, en una situación relativamente simétrica, como es el caso de la UE, podría conducir, bien a un equilibrio perverso, en el que todos los países se desprecupan del control de las cuentas públicas, o a un equilibrio benigno, en el que todos los países utilizan el rigor presupuestario. La mejor manera de forzar el segundo es que cada país cumpla con lo establecido en el artículo mencionado del acta de constitución de la UE.

Si no fuera así, una estructura deficiente de las finanzas públicas conduciría a una pérdida de credibilidad de la política económica, debilitando la divisa y dificultando la colocación de la deuda entre los inversores, por la mayor prima de riesgo exigida. Ello generaría unos tipos de interés a largo plazo altos y crecientes, y un endeudamiento creciente, tanto por la deficiente estructura financiera del sector público, como por el elevado servicio de la deuda. La elevación de tipos, junto con la percepción de mayor riesgo, puede conducir a un episodio recesivo con destrucción de empleo. En todo caso, se habrá configurado un escenario muy contrario al que sería preciso para garantizar un crecimiento sostenido.

Además, cuando las finanzas públicas muestran este comportamiento, la política monetaria queda supeditada a la resolución del problema de financiación del sector público. Para evitar tal limitación, y para poder llevar a cabo una política monetaria común en el seno de una unión monetaria, es preciso contar con un sector público saneado a nivel agregado y, para ello, como hemos comentado, nada mejor que mantener la salud financiera en cada país miembro.

2. LA CREDIBILIDAD DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

Lamentablemente, el Pacto no ha tenido un debut muy prometedor. Su puesta en vigor coincidió prácticamente con una fase de estancamiento a nivel mundial, conduciendo a un incumplimiento bastante extendido del criterio de déficit máximo establecido en el PEC lo que, a su vez, suscitó en los países que sucesivamente han entrado en fase de incumplimiento, múltiples y enérgicas reacciones en contra de la aplicación estricta y rigurosa del Pacto. Estas prolongadas dificultades presupuestarias, pero muy especialmente las experimentadas por las dos principales economías de la UE, Alemania y Francia han dañado seriamente la credibilidad del PEC y ello es preocupante, porque dicha credibilidad es una condición fundamental para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria que se persiguen.

Los gobiernos de Francia y Alemania iniciaron un reto a la Comisión Europea, mencionando las grandes dificultades que representaba el cumplimiento del criterio establecido en el PEC y, aún más globalmente, el enorme sacrificio que para ambos países representa la pertenencia a la UE. No sin razón, puntualizaban en su reclamación ambas economías que países como España cumplían el requisito de déficit favorecidos por un ritmo de crecimiento bastante notable, aunque no ajeno a las contribuciones que a los Fondos de Cohesión europeos hacían estos países y, muy especialmente, Alemania.

También Portugal e Italia pudieron haber sido penalizados por incumplir el techo del 3% de déficit anual, pero fueron sólo «avisados». Las sanciones económicas previstas en el PEC para casos de incumplimiento fueron suspendidas cuando llegó el momento de aplicarlas a las dos principales economías de la UE y, posteriormente, el Tribunal Superior de Justicia de la UE falló a favor del entonces comisario de Asuntos Económicos (AAEE) y en contra del Ecofin, anulando la suspensión de las sanciones aprobadas por el conjunto de Ministros de Economía de los países miembros de la UE.

El espíritu del PEC queda devaluado cuando se produce una violación, extendida geográficamente y en el tiempo, del techo máximo de déficit establecido. Lo que pretendía ser una situación excepcional, transitoria, y merecedora de sanción, pasa a incumplir estas tres condiciones. Es relativamente generalizada, duradera, y no está penalizada.

Por si esto no fuera bastante, el reconocimiento por parte de Grecia de que sus cuentas públicas fueron falseadas mientras era considerada su candidatura a formar parte de la UEM, pone en tela de juicio la veracidad de las cuentas

públicas nacionales, a la vez que cuestiona la imposición de criterios como los que puedan establecerse sobre las cuentas públicas, y debilita la credibilidad en las instituciones económicas europeas responsables de supervisar el proceso.

Todo ello genera, inevitablemente, un notable escepticismo acerca de si el PEC representa algo más que una mera declaración de intenciones sobre papel, sin ninguna aplicabilidad real. Tratando de salir de la parálisis actual, ha cobrado vigor una posible reinterpretación del criterio de déficit en base a un ciclo económico, frente a la lectura más estricta que exigiría su cumplimiento en cada ejercicio económico. Mayor ambigüedad parece existir aún en la interpretación que del criterio hace el actual comisario de AAEE. Conviene examinar en este momento los fundamentos que subyacen a la evolución temporal del endeudamiento de un país, así como las deficiencias en el diseño inicial del PEC, que pueden estar detrás de los graves problemas por los que atraviesa el Pacto. Ello nos dará una perspectiva global acerca de las modificaciones o reinterpretaciones del PEC que han sido propuestas, pero también de otras alternativas, a las que haremos asimismo referencia.

3. LA SOSTENIBILIDAD DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

La aritmética financiera del sector público parte de la restricción presupuestaria del gobierno:

$$P_t G_t + r_t B_{t-1} = T_t + (M_t - M_{t-1}) + (B_t - B_{t-1})$$

donde G denotan los gastos, P el nivel de precios, B el nivel de deuda, r es el tipo de interés, T la recaudación por impuestos, y M el agregado monetario. Esta restricción no hace sino expresar que los gastos del gobierno, en el lado izquierdo de la ecuación, incluyendo el servicio de la deuda viva, debe ser financiado mediante recaudación impositiva, aumentando el endeudamiento, o monetizando, es decir, incrementando la cantidad de dinero.

Utilizando el concepto de déficit primario, como diferencia entre gastos e ingresos impositivos, ambos en términos nominales, tenemos:

$$P_t D_t = (M_t - M_{t-1}) + (B_t - (1 + r_t) B_{t-1})$$

donde D denota dicho déficit primario, $D = PG - T$. En consecuencia, dividiendo por la renta nominal (PIB), tenemos, en términos porcentuales, la ecuación que describe la naturaleza dinámica del endeudamiento:

$$b_t = d_t - m \left[1 - \frac{1}{(1 + \pi)(1 + y)} \right] + \frac{1 + R}{1 + y} b_{t-1}$$

En esta expresión, b_t denota el ratio endeudamiento/PIB, π es la tasa de inflación, R el tipo de interés real, y la tasa de crecimiento potencial o crecimiento sostenible a largo plazo, y m denota la oferta monetaria, nuevamente como porcentaje del PIB. Como vemos, el ratio de endeudamiento depende de su valor del período anterior. La relación se establece a lo largo de una recta, que tiene como pendiente el cociente entre tipo de interés real y la tasa de crecimiento potencial de la economía, y como ordenada en el origen la diferencia entre el déficit primario y una función de los saldos monetarios reales, que viene a medir el señoríaje que el gobierno puede conseguir.

Como ocurre en toda relación dinámica, que el coeficiente que relaciona el ratio de endeudamiento actual con el del período anterior sea superior o inferior a la unidad condiciona la evolución temporal de dicho ratio. En consecuencia, un tipo de interés real inferior a la tasa de crecimiento potencial de la economía configura un marco generalmente favorable para la sostenibilidad del endeudamiento, mientras que lo contrario puede generar una evolución explosiva del endeudamiento salvo si el ratio deuda/PIB a partir del cual se produce la situación descrita es relativamente reducido. La evolución del endeudamiento será más estable si la ordenada en el origen es negativa, lo cual ocurrirá bien si se registra un superávit primario, o si existe un apreciable nivel de monetización del déficit, aunque en este último caso el alivio en la evolución de la deuda tiene el coste de la inflación generada.

Las expresiones anteriores muestran que la sostenibilidad del endeudamiento público depende de: a) el déficit primario, antes de intereses, y de las necesidades globales de financiación, como indicadores de la posición financiera, b) el nivel de endeudamiento del que se parte, por lo que afecta a la necesidad de servicios de la deuda viva, es decir, del pago por intereses de la misma, más incluso que al propio déficit, c) la capacidad de crecimiento potencial de la economía, d) el tipo de interés real, e) la credibilidad del país emisor en los mercados financieros internacionales, medida a través del diferencial de intereses respecto a la referencia aplicable en cada caso, que surge al exigir los inversores internacionales una prima de riesgo-país.

En virtud de la dinámica temporal que acabamos de analizar, es posible mantener situaciones como la que ha caracterizado a la economía española en los últimos años, en los que ha estado haciendo frente a una fuerte carga por servicio de la deuda, siendo dicho coste cercano a un 3% del PIB, gracias a que mantenía un cierto superávit primario, y a pesar de que el saldo global de las cuentas públicas era deficitario. Lo verdaderamente importante es que el nivel de endeudamiento, como porcentaje del PIB, se iba reduciendo gradualmente a lo largo de dicho período. Hay muchas experiencias como la nuestra que dejan patente, por si fuera necesario, que no es preciso llevar a cabo políticas de déficit cero para sanear las cuentas públicas.

Lo que resulta más evidente y más trascendente, dadas las condiciones que hemos examinado anteriormente acerca de la sostenibilidad del endeudamiento, es la poca racionalidad que presenta el imponer un criterio uniforme de déficit a economías que presentan características estructurales significativamente diferentes en relación con su potencial de crecimiento y su tipo de interés real sobre períodos amplios de tiempo.

Este es uno de los aspectos en que aparece claramente la interrelación entre la política monetaria y la política fiscal, a la que nos referiremos más adelante: una política monetaria rigurosa pone mayores dificultades a la financiación del sector público, al no contribuir a reducir los tipos de interés reales, lo que sugiere la necesidad de coordinar los objetivos de ambas ramas de la política económica.

Una segunda observación que emana del análisis anterior es la clara interrelación entre las políticas monetaria y fiscal: una política monetaria rigurosa tensiona doblemente al alza los tipos de interés reales, ya que persigue una reducción de la tasa de inflación mediante una elevación de tipos de interés, poniendo así mayores dificultades a la financiación del sector público. La conveniencia de coordinar los objetivos de ambas ramas de la política económica es evidente.

4. LIMITACIONES EN LA DEFINICIÓN DEL PACTO DE ESTABILIDAD

El incumplimiento de los criterios establecidos en el Pacto de Estabilidad puede ser consecuencia del propio diseño del Pacto, y no necesariamente una negligencia por parte de las autoridades económicas del país. En efecto, el diseño del PEC adolece de limitaciones importantes cuyas consecuencias negativas han aflorado en la primera ocasión en que una fase de enfriamiento econó-

mico ha debilitado la estructura financiera del sector público en los países miembros de la UE. Dichas deficiencias pueden cifrarse en: 1) una selección de criterios a un nivel demasiado agregado, 2) el carácter acíclico de los criterios escogido, 3) la imposición de criterios uniformes a todos los países, 4) la ausencia de mecanismos de seguimiento del cumplimiento del PEC, 5) la desconexión entre las políticas fiscal y monetaria.

1. Ya desde el acuerdo de Maastricht se optó por un criterio de déficit, así como un criterio de endeudamiento, expresando la deuda viva como porcentaje del PIB. En el seguimiento del Pacto, sin embargo, se ha puesto especial énfasis en mantener el déficit presupuestario anual por debajo del 3%, mientras que parece poco discutible el hecho de que el umbral máximo de un 60% del PIB para la deuda viva ha ocupado un plano mucho más discreto, por lo que podemos referirnos al criterio del déficit como el principal elemento del diseño inicial del PEC. Sin embargo, es evidente que un determinado déficit puede surgir por combinaciones muy dispares de ingresos y gastos. Por ejemplo, después de un ejercicio con presupuesto equilibrado, puede producirse un déficit presupuestario debido a un incremento de gastos no acompañado de un repunte similar de los ingresos, pero también en un contexto de reducción de gastos, si los ingresos caen todavía más. Es claro que estas situaciones no pueden recibir igual consideración en un ejercicio de perseguir el saneamiento duradero de las finanzas públicas.

Incluso dentro de un contexto determinado, debe recibir una consideración muy diferente un posible crecimiento excesivo en partidas de gasto corriente, que en partidas de inversión real.

2. Las dificultades prácticas con el PEC han surgido en gran medida por el carácter acíclico del objetivo escogido. Habiendo seleccionado el déficit anual como referencia, es evidente que su evolución tiene un fuerte componente cíclico que debería haberse tenido en cuenta. Como ha sido apuntado frecuentemente en discusiones acerca del Pacto, el cumplimiento de un criterio acíclico de déficit obligaría a los gobiernos a restringir su gasto en épocas de enfriamiento económico, cuando los ingresos moderan su crecimiento, y a aumentarlo cuando los ingresos crecen apreciablemente, es decir, en las fases expansivas del ciclo, contra toda racionalidad económica.

Es asimismo una limitación del diseño inicial del PEC haber establecido una condición presupuestaria que cabe esperar que pase a ser efecti-

va principalmente en un entorno económico claramente negativo. El criterio debiera haber ido acompañado de una regla más o menos explícita acerca del resultado presupuestario que cabe esperar en períodos de bonanza económica. Es evidente que si no se aprovechan estos para sanear las cuentas públicas, las dificultades presupuestarias cuando se debilita el crecimiento serán mayores; sin duda, es éste uno de los elementos que ha estado presente en la crisis que hemos vivido en este último ciclo económico.

3. Los distintos países de una unión económica y monetaria pueden encontrarse en fase muy distinta de modernización y desarrollo tecnológico e institucional, e imponer una política común a todos ellos puede poner seriamente en peligro que dicho desarrollo se alcance plenamente. Las diferencias entre países resultan evidente si atendemos a la composición que va a adoptar la UE cuando en los próximos meses se complete la apertura a países de Europa del Este. Un determinado grado de restricción del gasto puede resultar adecuado para países que han alcanzado ya un nivel razonable de stock de capital, pero puede ser inadecuado para países que no han llegado aún a alcanzar el stock de capital deseable a largo plazo. Dicho grado de restricción puede ser compatible con la reposición del stock de capital perdido por depreciación y obsolescencia, pero puede ser excesiva para permitir la acumulación neta del mismo. Como hemos visto en la sección anterior, la evolución temporal del endeudamiento depende de factores económicos que pueden diferir apreciablemente entre países. Por consiguiente, esta diferenciación constituye un elemento adicional para justificar que el criterio impuesto sobre un agregado presupuestario no deba ser uniforme para los distintos países englobados en la unión monetaria.
4. Cualquier criterio establecido en relación con el resultado de un determinado ejercicio anual debería ir acompañado de un mecanismo de utilización de los indicadores publicados a lo largo del año que permita anticipar posibles dificultades con la suficiente antelación como para tratar de corregir la senda temporal de la variable en cuestión. Esperar al momento en que se haya materializado el incumplimiento del criterio establecido para lamentar el mismo y proceder a imponer penalizaciones de uno u otro carácter es una actuación innecesariamente pasiva, que sería consistente únicamente con una incapacidad para reconducir el proceso, que no se corresponde con la realidad.

5. Por último, el establecimiento de un criterio presupuestario de modo aislado establece una separación entre los objetivos de política fiscal y monetaria, inconsistente con la estrecha interacción existente entre ellas, al que ya nos hemos referido en la sección anterior. Fijar un objetivo para una de ellas limita el rango de objetivos accesible para el otro tipo de política. Ignorar esta dependencia puede conducir a escoger de modo aislado objetivos que resulten incompatibles entre sí, lo que generaría continuas tensiones, derivadas del continuo incumplimiento de al menos uno de dichos objetivos.

5. LAS POSIBLES MODIFICACIONES DEL PEC

El incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento por parte de las principales economías de la eurozona, junto con la divergencia entre la Comisión Europea y el Ecofin en cuanto al enfoque adecuado para tratar la situación ha dejado en entredicho la validez del propio PEC. En este contexto, y a la espera de que la próxima ampliación, por su amplia dimensión, altere drásticamente cualquier medida macroeconómica agregada al nivel de la UE, se ha vuelto a iniciar un cierto nivel de discusión acerca de posibles modificaciones en el PEC. Conviene comenzar examinando las propuestas de reforma emitidas recientemente desde la Comisión, para analizar posteriormente posibles líneas de reforma como cabría pensar que emanan de los principios teóricos que motivaron inicialmente el acuerdo por establecer un pacto de estabilidad presupuestaria nivel de la UE.

La propuesta desde la Comisión

A mediados de 2004, el comisario europeo de Asuntos Económicos ha avanzado en declaraciones a diversos medios una modificación del PEC que apunta a que la aplicación del Pacto tenga carácter discrecional, analizando las características del país que pueda vulnerar los criterios de estabilidad presupuestaria establecidos, antes de considerar la imposición de una posible penalización por dicho incumplimiento. Entre las propuestas del comisario se encuentra el redefinir qué se entiende por «*circunstancias excepcionales*», que pudieran hacer admisible en un momento determinado el incumplimiento de los criterios

establecidos por parte de algún país miembro de la UE, de modo que se aplique con menor rigor y automatismo la vía de las sanciones a los países que incumplan el PEC.

En particular, la Comisión propone que deberían incluirse entre dichas circunstancias excepcionales los períodos de prolongado estancamiento económico, como el experimentado en los últimos años por los principales países de la UE. Con este planteamiento, el persistente desbordamiento del techo de déficit por parte de las principales economías de la zona, sería comprensible. El argumento utilizado desde la Comisión es enormemente ambiguo¹, no quedando en absoluto claro cuáles serían los criterios para la imposición definitiva de posibles sanciones por déficit excesivo ni, por consiguiente, cuál es el interés de explicitar éstas ni, como consecuencia, cuál es la credibilidad final del PEC.

Elementos para elaborar una propuesta alternativa

Con una posición más rigurosa respecto de los criterios establecidos en el Pacto, el BCE se alinea con la posición del anterior comisario, y califica este tipo de reformas como peligrosas, por la posible pérdida de credibilidad que pueda inducir sobre el PEC. La polémica está servida, aunque es fácil entender que las preferencias políticas se alineen con aplicar una flexibilidad en el análisis de cumplimiento del Pacto, que es ahora presentado como una norma mucho más laxa que en el pasado. Por el contrario, para quienes percibimos el Pacto como una herramienta de disciplina fiscal, que precisa credibilidad interna y externa tanto en su diseño como en su mecanismo sancionador para que los países miembros lo cumplan estrictamente, y para que contribuya a mantener una divisa fuerte y estable, la mayor flexibilidad que ahora se propone es contraria a tales pretensiones.

Alternativamente, existen líneas claras de mejora, más en consistencia con los fundamentos teóricos que justifican un pacto por el saneamiento fiscal en

¹ «el fortalecimiento del vínculo entre nuestras reglas y la realidad económica iría en la dirección de aumentar la vigencia de nuestro marco legal, así como su eficacia [...]. Nadie ha planteado desde la Comisión modificar los dos pilares: «el ancla» del pacto: los límites del 3% del PIB para el déficit, y del 60% de deuda pública [...] Los procedimientos por déficit excesivo seguirán siendo necesarios, incluidas «las acciones correctivas firmes» [...] pero no serán puestas en marcha a cualquier coste».

primera instancia. Tratando de salvar las limitaciones del diseño inicial del PEC que comentamos en una sección anterior, algunas consideraciones que convendría tener en cuenta son:

- Si se mantuviera un criterio establecido en función del saldo presupuestario anual, sería de rigor: a) examinar en detalle los distintos componentes de los ingresos y gastos y valorar un determinado déficit anual en función de cual haya sido el comportamiento de las principales partidas de ingresos y gastos que lo han generado, b) establecer un objetivo completo, delimitando no sólo el umbral máximo de déficit, sino también el tipo de saldo fiscal que debe alcanzarse cuando la economía crece a una tasa saludable.
- En definitiva, habría que incorporar el hecho de que tan criticable como un déficit excesivo en un año de recesión económica puede ser un déficit reducido en un año de notable expansión, cuando quizá un cierto superávit debiera haber sido exigible, pues ello dificulta igualmente, incluso más aún que la primera de las situaciones, el objetivo de equilibrar las cuentas públicas a lo largo del ciclo.
- El objetivo específico de déficit para un país podría establecerse en relación con las previsiones de crecimiento del país presentadas por su gobierno. Los incentivos van, además, en la dirección adecuada: cuanto mayor sea el crecimiento anticipado por las autoridades económicas de un determinado país, más exigente resultará ser el objetivo de déficit o superávit establecido por las instituciones europeas para dicho país.
- Flexibilizar la imposición de penalizaciones debilita el valor del criterio establecido como referencia. Como muestra la discusión realizada más arriba, mayor sentido económico tendría particularizar el umbral máximo de déficit al que debe ajustarse cada país, en virtud de: a) sus condiciones de endeudamiento inicial y de costes financieros previsibles a medio y largo plazo, b) la capacidad de generar recursos con que hacer frente al servicio de la deuda en términos reales, es decir, su tasa de crecimiento potencial sostenible a largo plazo, y c) las necesidades de acumulación de capital físico y de capital humano que garanticen un potencial de crecimiento sostenido. Precisamente en el contexto de ampliación a un notable número de economías de Europa del Este, es preciso incorporar el hecho de que algunos de estos países pueden requerir fuertes inversiones en capital físico antes de obligarles a establecer fuertes restricciones de gasto.

- En todo caso, puesto que el verdadero problema es la sostenibilidad del endeudamiento, los criterios deben establecerse en términos de esta variable. La dinámica del endeudamiento antes analizada muestra claramente que, si bien un déficit tiende a elevar el endeudamiento, ello no necesariamente es así, pues entra en juego una variedad de factores. Por consiguiente, el criterio de déficit no deja de ser una referencia débil para el objetivo de endeudamiento que realmente debiera perseguirse.
- En línea con los comentarios hechos al considerar el déficit como variable objetivo, sería razonable diseñar unos objetivos presupuestarios a lo largo de las distintas fases del ciclo, en términos de la evolución deseable para el endeudamiento de cada país miembro. Por ejemplo, podría formar parte de este diseño el requerimiento de reducir el endeudamiento, como porcentaje del PIB, en las fases alcistas del ciclo. En todo caso, sería perfectamente razonable establecer un grado de relación negativa entre la variación exigible en el grado de endeudamiento y el escenario macroeconómico de crecimiento presentado anualmente por cada gobierno a la Comisión.
- Por último, es preciso entender que un diseño que es discrecional en el sentido de incorporar características específicas de cada país requiere que las instituciones financieras y monetarias europeas efectúen un seguimiento regular de las cuentas públicas nacionales en el contexto de los criterios de estabilidad establecidos, a cuya propuesta dedicamos la sección siguiente.

6. LA SUPERVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

En relación con el seguimiento del objetivo presupuestario establecido para los países que integran la UE, se ha propuesto considerar el déficit ajustado del ciclo económico como indicador sobre el que establecer un máximo que no debiera rebasarse en ningún momento. Desde el punto de vista teórico, la propuesta es indudablemente interesante pero, desde el punto de vista práctico, sin embargo, suscita importantes dificultades. La estimación de la magnitud de los efectos mencionados, es decir, de componentes no observados de las variables fiscales, carece de la precisión estadística que sería necesaria para disponer de un

necesario consenso acerca del posible cumplimiento o incumplimiento de los criterios establecidos, en cada país concreto.

Mucho más prometedor parece el enfoque basado en un análisis estadístico dinámico de los multiplicadores fiscales: impacto de los distintos componentes de la actividad económica (PIB, consumo privado, etc...) sobre la recaudación por distintos conceptos, así como sobre las distintas partidas de gasto. De hecho, este enfoque permite analizar el presupuesto anual de cada país en relación con el escenario macroeconómico incorporado: a) discutiendo su coherencia mutua, y b) anticipando el cumplimiento del escenario presupuestario. En este ejercicio, convendría considerar varios escenarios posibles, evaluando su respectiva verosimilitud.

Una vez que se dispone de un modelo estadístico de multiplicadores fiscales que incorpore los posibles efectos dinámicos, puede derivarse una distribución de probabilidad sobre una variable como el déficit presupuestario, a partir de una distribución de probabilidad inicial sobre los escenarios macroeconómicos posibles. Dicha distribución puede provenir de la asignación de una verosimilitud relativa a cada uno de dichos escenarios, o de la distribución de probabilidad multivariante de los shocks a que puede estar sometido un determinado escenario macroeconómico.

Los gobiernos nacionales deberían proponer en su ley de presupuestos unas sendas esperadas igualmente para las principales partidas de ingresos y gastos, proporcionando una indicación del modo en que aspectos como el calendario tributario, el ritmo previsto de devoluciones de ingresos, etc., pueden contribuir a que el ritmo mensual de evolución de los principales componentes de ingresos y gastos difieran del ritmo anual previsto en el presupuesto anual. La mayoría de estos aspectos son conocidos de antemano, o se dispone de una estimación de los mismos, y es bueno que se disponga de dicha información.

Disponer de información precisa sobre la diferente discrecionalidad e irregularidad de los distintos componentes de los ingresos y gastos públicos permitiría efectuar la evaluación de los datos mensuales con más rigor, y no sería preciso sino explicar las desviaciones que ocasionalmente puedan producirse respecto de dichas estimaciones.

Dependiente de alguno de los organismos europeo de gobierno, una institución creada al efecto debería presentar un informe anual en el que se analizaran los escenarios de déficit y deuda previstos por cada gobierno nacional. La valoración de los mismos debería tomar en consideración la composición del gasto, para valorar la conveniencia de un determinado déficit en función de las

características de cada país. Tras analizar en detalle las necesidades de financiación actuales y futuras de cada país, podría valorarse la mayor o menor estabilidad de su endeudamiento, así como el margen de maniobra disponible de su gobierno en términos de presión fiscal y la solvencia del sistema de financiación.

A lo largo del año, el mismo organismo efectuaría un seguimiento de las sendas de ingresos y gastos de cada país miembro, en base a la información acerca del calendario tributario proporcionado por cada gobierno. Ello conduciría a una evaluación *trimestral* de la evolución presupuestaria de cada país, con intercambio de impresiones entre instituciones nacionales y supranacionales que podría garantizar el rigor de los gobiernos en el cumplimiento de sus escenarios presupuestarios.

Los gobiernos son muy sensibles a que se les examine periódicamente, pero si son serios con la economía, deberían aceptar este sistema de reglas de juego. Lo que no tiene mucho sentido es que, olvidándose de aspectos básicos, centrales en el sistema teórico que todo economista aprende y al cual parece bastante sensible la Comisión Europea, los gobiernos se autoimpongan las limitaciones derivadas de un objetivo global de déficit que no tiene en cuenta tales consideraciones. Ello no puede conducir sino a crisis del sistema como la actual y al cuestionamiento de una disciplina fiscal de la que nunca debiera dudarse.

7. EVALUACIÓN DE ESCENARIOS PRESUPUESTARIOS

La metodología basada en propagar en el tiempo el endeudamiento de una país haciendo uso de reglas dinámicas como las presentadas en la Sección 3 es bastante estándar, y se ha utilizado en el pasado en investigaciones realizadas en los servicios de estudios de los bancos centrales de la UE y del BCE. Es el tipo de análisis que desde hace tiempo se ha aplicado en estas instituciones o en gabinetes técnicos de Ministerios de Economía o en instituciones académicas para discutir la sostenibilidad del endeudamiento de una determinada economía. Su aplicación es, por otra parte, relativamente simple desde el punto de vista técnico, incluso bajo supuestos mucho más generales e interesantes que los considerados en nuestra presentación. Es difícil entender por qué no se incorpora a la discusión política acerca de la salud de las finanzas públicas de un determinado país la misma lógica subyacente al análisis dinámico presentado en la Sección 3. Reducir la evaluación de la posición fiscal de una país al exa-

men del cumplimiento de criterios establecidos sobre un déficit anual, una vez finalizado el ejercicio, y hacerlo de modo atemporal, es trivializar el problema, además de distorsionarlo hasta el punto de desvirtuar totalmente su interés, creando una innecesaria confusión y generando diagnósticos equívocos.

Existen, además, extensiones relativamente sencillas de este tipo de análisis que permitirían introducir más rigor en la discusión que en medios políticos se lleva a cabo acerca de la salud de las finanzas públicas de un país o área económica. Los elementos apuntados en la Sección 5, son claramente aspectos cuya incorporación al diseño de política presupuestaria debería tenerse en cuenta. Por no ser reiterativos, baste apuntar el interés que presenta diseñar escenarios de evolución del ratio de endeudamiento a lo largo de un intervalo temporal utilizando el esquema de la Sección 3 pero permitiendo una variabilidad temporal de los condicionantes clave: tipos de interés, crecimiento económico, etc.. La valoración de la sostenibilidad del endeudamiento debe hacerse sobre escenarios alternativos de evolución temporal de dichas variables, durante un intervalo temporal suficientemente amplio, pero no necesariamente muy distante en el tiempo. Sólo así se puede discutir de modo realista y riguroso la viabilidad de la posición fiscal de un determinado país en cada instante.

La probabilidad asignada a distintos escenarios de crecimiento y de tipos de interés se traslada a una distribución de probabilidad sobre las distintas sendas de endeudamiento, de la que puede derivarse la verosimilitud que a un determinado horizonte tiene un aspecto fiscal concreto: endeudamiento inferior a un 50% del PIB, endeudamiento decreciente a lo largo de los próximos 10 años, etc. Las posibles perturbaciones exteriores que pudieran condicionar la evolución del endeudamiento podrían incorporarse de modo análogo.

En definitiva, los gobiernos y las instituciones supervisoras deberían habituarse a intercambiar opiniones con un frecuencia regular acerca de la verosimilitud del escenario presupuestario y de endeudamiento propuesto por cada gobierno, en coherencia con el escenario de crecimiento presentado para igual período.

8. A MODO DE RESUMEN

Un acuerdo institucional en términos presupuestarios a nivel de la UE, del tipo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es indudablemente necesario. La aplicación del Pacto se ha encontrado, sin embargo, con grandes dificultades,

derivadas en buena parte de limitaciones en su diseño, tanto: a) por la mala elección de variable como criterio, el déficit anual, como b) por haber establecido un objetivo constante en el tiempo para una variable fuertemente contracíclica, y c) haber ignorado que existen aspectos específicos importantes, tanto en materia presupuestaria como de necesidades de gasto y de capacidad de generación de recursos, muy diferentes entre los distintos países miembros, que condicionan la valoración que deba hacerse de sus respectivas políticas fiscales.

Las posibles reformas deberían centrarse en torno al análisis de la evolución temporal previsible del endeudamiento, y debería crearse una oficina europea encargada de la supervisión continuada de los escenarios anuales de ingresos y gastos de cada país, elaboradas previamente en consistencia con el objetivo de endeudamiento establecido. En este sentido, no parece recomendable proseguir en la línea de discutir en términos de indicadores fiscales corregidos de efectos cíclicos, pues la estimación de tales efectos carece de la precisión estadística que sería precisa para poder establecer una discusión positiva sobre la posición fiscal de un país en un determinado instante. Mucho más prometedor es el uso de indicadores fiscales de publicación frecuente para anticipar posibles desviaciones respecto de los objetivos presupuestarios previamente establecidos, abriendo la posibilidad de que dichas divergencias puedan ser al menos parcialmente corregidas.

MECANISMOS DE SUPERVISIÓN MULTILATERAL Y PREVISIONES PRESUPUESTARIAS EN EL MARCO EUROPEO DE POLÍTICA FISCAL

JAVIER J. PÉREZ *

«Debemos mejorar los mecanismos de supervisión y alerta temprana»

«Para que Europa crezca necesita disciplina presupuestaria y un marco claro de reglas que la garanticen»

Joaquín Almunia, Comisario de Asuntos Económicos y Financieros, septiembre de 2004, de su discurso al presentar el documento sobre posibles mejoras del Pacto de Estabilidad, y enero de 2005, en una comparecencia ante el Parlamento Europeo

1. EL MODELO EUROPEO DE COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS FISCALES

La necesidad de los países de la Unión Europea de dotarse de reglas fiscales comunes surge de la decisión de avanzar hacia una moneda única. De hecho, los criterios fiscales fijados en el Tratado de la Unión (Tratado de Maastricht) representaban un requisito para la entrada de un determinado país en la Unión Económica y Monetaria, y nada impedía a este mismo país abandonar la senda de la disciplina fiscal una vez que hubiera sido admitido en el

* Área de Análisis. Centro de Estudios Andaluces.

club del euro. En el Tratado de Ámsterdam (1997) la Unión decide poner en marcha el «Pacto de Estabilidad y Crecimiento» como un intento de convertir en permanentes los principios de disciplina y transparencia en las políticas fiscales enunciados en Maastricht.

Dos piezas centrales configuran el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por una parte la elaboración de «Programas de Estabilidad y Convergencia» por cada país miembro, que incorporen un panorama de corto y medio plazo compatible con la estabilidad presupuestaria, y las medidas necesarias para conseguirlo. Por otra parte, un procedimiento de supervisión multilateral de dichos programas (esto es, la supervisión se realiza entre todos los países y la Comisión Europea) y un procedimiento de decisión multilateral sobre la coherencia y credibilidad del programa. Este modelo se encuentra en crisis en la actualidad.

Es importante tener en cuenta que la potencial relajación de las reglas fiscales en las relaciones *entre* los estados miembros de la Unión tiene un claro efecto desbordamiento sobre las reglas fiscales establecidas *dentro* de cada país. Consideremos, en particular, el caso de España. En los últimos veinte años se ha conseguido un grado de descentralización fiscal muy elevado: en 1985 los gobiernos regionales gestionaban en torno al quince por ciento del gasto total de las Administraciones Públicas, mientras que en el presupuesto de 2005 esta cifra se encuentra cercana al 50 por ciento. Si excluimos la seguridad social y el pago de la deuda, el gobierno central controla menos del 30 por ciento del gasto público para 2005. La crisis de las reglas a nivel europeo se deja sentir también cuando uno mira a las Comunidades Autónomas. En 2003, 11 de las 17 Comunidades Autónomas incurrieron en una situación de déficit a pesar de que la «Ley de Estabilidad Presupuestaria», aplicada por primera vez en dicho año, exigía una situación de equilibrio presupuestario o superávit. Aunque en términos del Producto Interior Bruto las desviaciones son pequeñas en el conjunto de las Administraciones, el modelo de estabilidad dentro del estado español también está en reconsideración, en vinculación directa con el nuevo diseño que se debate sobre la financiación regional. Al igual que en el caso Europeo, la ruptura de las reglas de responsabilidad fiscal nacionales está llevando a la elaboración de otras nuevas que las sustituyan.

En mi opinión, la crisis del Pacto de Estabilidad europeo y sus correlatos nacionales, proviene de que no han estado dotados de mecanismos de supervisión y cumplimiento bien diseñados. Su cuestionamiento procede de la propia imposibilidad que han tenido los organismos encargados de la supervisión de su cumplimiento (básicamente la Comisión Europea) de ponerlo en práctica. Los

recientes expedientes de Alemania y Francia que han sido cerrados a pesar de una sentencia en contra del Tribunal Superior de Justicia Europeo es el ejemplo más claro. El Pacto de Estabilidad, en su versión actual, ha muerto por la imposibilidad de ser aplicado, por la sencilla razón de que aquellos que debían autorizar su implementación (los países miembros) eran juez y parte. En el momento en que las principales economías europeas han experimentado problemas con el Pacto, este ha quedado en suspenso, y se ha lanzado un amplio debate sobre su reforma. La que ha quedado herido de muerte es la credibilidad de la Unión Europea de dotarse de las necesarias herramientas de coordinación de las políticas fiscales en un marco de política monetaria y cambiaria común.

¿Por qué los países miembros de la Unión van a cumplir unas nuevas reglas si incumplieron las anteriores ante la primera dificultad? Los recientes ganadores del premio Nobel de economía, los profesores Edward Prescott y Finn Kydland ya estudiaron este fenómeno en los años setenta, y la reciente experiencia europea ha vuelto a darles la razón: existe un problema claro de *inconsistencia temporal*¹ en el diseño de los mecanismos de *aplicación* de las normas, pues los mismos gobiernos que las deciden tienen los incentivos suficientes para, una vez que les apliquen a ellos, romperlas. Por eso las reglas se aplicaron en un principio a Portugal, país de pequeño tamaño y escasa influencia en las decisiones del conjunto, y se pusieron en cuestión desembocando en su disolución de hecho cuando Francia, y más tarde Alemania e Italia, entraron en problemas.

Los siguientes recortes de prensa representan muy bien, desde mi punto de vista, la situación de punto muerto actual. El primero es una declaración del por aquel entonces Ministro de Economía de Francia, y está tomada del diario Cinco Días, en su edición del 5 de noviembre de 2002:

«Francia no superará este año el 3% y a partir de 2003 hará todo lo que esté a su alcance para lograr una reducción drástica del déficit»

El déficit público para el año 2002 acabó siendo del -3.2% del Producto Interior Bruto (nótese que las declaraciones son de noviembre, esto es, cuando el año estaba casi cumplido). Para 2003 el registro de déficit fue del -4.2% del

¹ Ver, en particular, el artículo de KYDLAND y PRESCOTT de 1977, o la nota de la Fundación Nobel explicando las razones de la concesión del mencionado galardón.

PIB, y el déficit esperado para 2004 es del -3.6% del PIB. En este contexto, las declaraciones de un nuevo Ministro de Economía Francés (tomadas del diario *Expansion*, 23 de septiembre de 2004) deben ser tomadas, cuanto menos, con cautela:

«Si queremos participar en la construcción europea, debemos respetar las reglas»

Y determinadas medidas, con un cierto escepticismo (noticia tomada de El Correo de Andalucía, 19 de enero de 2005):

«El Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE, el Ecofin, acordó en su reunión de ayer en Bruselas no adoptar *por el momento* nuevos pasos en los procedimientos de déficit excesivo contra Alemania y Francia al considerar que ambos han tomado medidas suficientes para corregir su situación fiscal en 2005».

Aún así, las reglas fiscales del último decenio han conseguido varios objetivos nada desdeñables. Por una parte, han facilitado la introducción de la moneda única en un escenario de consolidación presupuestaria. Por otra parte, y esta es la relevante para los objetivos del presente artículo, han traído a la discusión pública y multilateral las desviaciones presupuestarias de los países miembros respecto a los objetivos diseñados, y han creado un importante consenso en torno al principio de *estabilidad presupuestaria*, independientemente de cómo se entienda este principio (déficit «cero» cada año o a lo largo del ciclo).

Este aspecto no es nada desdeñable, pues supone que las desviaciones importantes en los planes presupuestarios de un determinado país deben ser explicadas a los demás socios. Incluso con una visión laxa de las acciones que el conjunto de los países puedan instrumentar, si es que adoptan alguna, esto supone un aumento importante de la transparencia y de la multilateralidad en las decisiones presupuestarias nacionales.

En este artículo me centraré en la necesidad que creo deben tener las reglas fiscales, cualesquiera que determinen los países europeos, de contemplar un reforzamiento de los mecanismos de supervisión multilateral, sin entrar en otros detalles que creo debería tener el Pacto. El Capítulo del Profesor Novales en este mismo volumen aborda las cuestiones relativas a la descripción y crisis del Pacto de Estabilidad, y a las razones que avalan la necesidad de un pacto fiscal en Europa, por lo que yo me centrare en mi artículo en un conjunto de elementos relacionados que han fallado en este primer experimento de pacto fiscal de

los europeos: se necesitan mecanismos de seguimiento y alerta temprana que estén en la base de un proceso de toma de decisiones multilateral. Estos mecanismos deben ser: (i) operativos; (ii) transparentes y de fácil aplicación; (iii) de obligado cumplimiento por los países.

Para motivar la necesidad de dichos mecanismos, y explicar su contenido, empezaré por realizar algunas reflexiones sobre el reciente debate de reforma del Pacto de Estabilidad liderado por la Comisión Europea. Las propuestas realizadas plantean cambios en el marco de reglas fiscales en el que se mueven los países miembros de la unión, que afectan tanto al fondo del Pacto, como a cuestiones de interpretación e implementación del mismo.

2. MARCO DE DEBATE: LA REFORMA DEL PACTO

En el fondo del Pacto se pueden destacar dos cuestiones principales. Por una parte se produce una mayor valoración de todas las cuestiones relativas a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esto es, se pasa de analizar escenarios presupuestarios de corto y medio plazo (desde uno a tres o cuatro años) a ponderar escenarios a más largo plazo (en el horizonte de varias décadas). La razón de mirar tan hacia delante se fundamenta en la necesidad que tienen las sociedades europeas de considerar si serán capaces de mantener los compromisos que el estado de bienestar tiene con una población crecientemente envejecida, y también para las generaciones futuras. Este aspecto es altamente positivo. El debate central no está en torno a si este año un determinado país va a experimentar un déficit presupuestario de uno o dos puntos, sino en si este déficit, y los de los años sucesivos, son compatibles con una situación fiscal saneada y sólida que permita hacer frente a unas obligaciones fiscales contraídas y que afectan de manera determinante al bienestar de los ciudadanos. Un aspecto, pues, relevante, que obligaría a los gobiernos a mantener una cierta coherencia entre las previsiones de corto plazo (asociadas a la elaboración del presupuesto), las de medio plazo (sujetas al ciclo político) y las de largo plazo (menos controlables por cuanto deben depender básicamente de valoraciones técnicas y análisis de escenarios alternativos y, previsiblemente, cubren un horizonte en que varios partidos políticos alternen en el poder).

De hecho, en algunos países europeos como Noruega, y especialmente en los Estados Unidos, estos aspectos se recogen en lo que se ha dado en llamar «Contabilidad intergeneracional», que forma parte de la operativa habitual de

las oficinas gubernamentales encargadas de la elaboración del presupuesto y los escenarios multianuales de las finanzas públicas. Pero, ¿y si las proyecciones a dos décadas dicen que la posición financiera de un país no es sostenible si se quieren seguir pagando las pensiones, o teniendo un sistema educativo público de calidad? ¿de quien depende poner en marcha un plan adecuado de viabilidad financiera, con los consiguientes ajustes que podría llevar aparejados? ¿quién se encarga de realizar las proyecciones a dos o tres décadas de la situación económica y financiera de la administración? Determinados gobiernos europeos, como el Alemán o el Francés, se han embarcado parcialmente en reformas que tratan de atender este tipo de problemas, pero asumiendo unos elevados costes políticos de corto plazo. Y ¿qué ocurriría si un determinado país no quisiera asumir los costes políticos de elaborar planes reformistas coherentes con el mantenimiento del estado del bienestar? ¿habrá una oficina europea encargada de realizar las valoraciones y obligar al cumplimiento de determinadas recomendaciones?

Las grandes líneas de reforma se van contemplando en las «Grandes líneas de política económica». El problema, que el conjunto de países no tiene mecanismos adecuados para hacer un seguimiento de su aplicación en un determinado país miembro, y en caso de detectar algún incumplimiento, no tienen maneras creíbles de forzar su aplicación.

El segundo aspecto de calado en la propuesta de reforma de la Comisión Europea es el relativo a ampliar las causas excepcionales para romper los límites de déficit, estipulados en las reglas actuales en un déficit como porcentaje del Producto Interior Bruto del 3%. Las alternativas que se barajan piden una mayor atención a las «circunstancias nacionales», concepto interesante si se somete a un debate riguroso y ajeno a consideraciones políticas coyunturales, pero muy escurridizo ya que anticiparía futuras vías de incumplimiento de las reglas, cualesquiera que acaben siendo estas. En este aspecto, no es tanto la cifra concreta que se elija lo que es relevante (que es una cuestión técnica y no política) sino, como nos ha demostrado la experiencia histórica y nos enseña la teoría económica, el que sea creíble y sostenible. En palabras del actual presidente del Banco Central Europeo, Jean-Claude Trichet en una comparecencia ante el Parlamento Europeo el 22 de septiembre de 2004:

«Las llamadas circunstancias nacionales son muy peligrosas. Necesitamos un marco que deje meridianamente claro a todos los países que el trato igualitario está garantizado»

Tanto la cuestión relativa a la sostenibilidad de las finanzas públicas como el tema de las cláusulas excepcionales, a pesar de estar considerados de alguna manera en el engranaje de las reglas fiscales actuales y formar parte del consenso que las va a modificar, son asuntos de difícil implementación y encaje dado el diseño institucional de la Unión Europea. La Unión tiene profundos problemas para tomar decisiones que afecten exclusivamente a un determinado país miembro en un determinado momento.

Las cuestiones relativas a los aspectos de interpretación e implementación del Pacto que incorpora la propuesta de reforma de la Comisión, y en general el debate público entre los estados miembros de la Unión, las abordo en la Sección siguiente, en el marco del análisis de los mecanismos de supervisión multilateral existentes en la Unión Europea en la actualidad.

2. LOS MECANISMOS DE SUPERVISIÓN MULTILATERAL

En la figura 1 presento el esquema de consultas y recomendaciones multilaterales que se está usando actualmente en Europa para juzgar la situación de las finanzas públicas de un país dado de la Unión, y que previsiblemente continúe en el futuro.

Cada país miembro tiene la obligación de enviar anualmente su «Programa de Estabilidad» (o «Programa de convergencia» en el caso de los países que aún no han adoptado el euro) a la Comisión Europea. En este programa el gobierno del país fija unos objetivos fiscales de medio plazo (a 2-3 años vista) junto con el escenario (o escenarios) macroeconómico coherente con la evolución de los ingresos y gastos públicos fijados en el programa. Además, debe explicitar los supuestos que ha empleado en el análisis, así como las medidas de política económica (y una estimación de su impacto esperado) que va a tomar en el período.

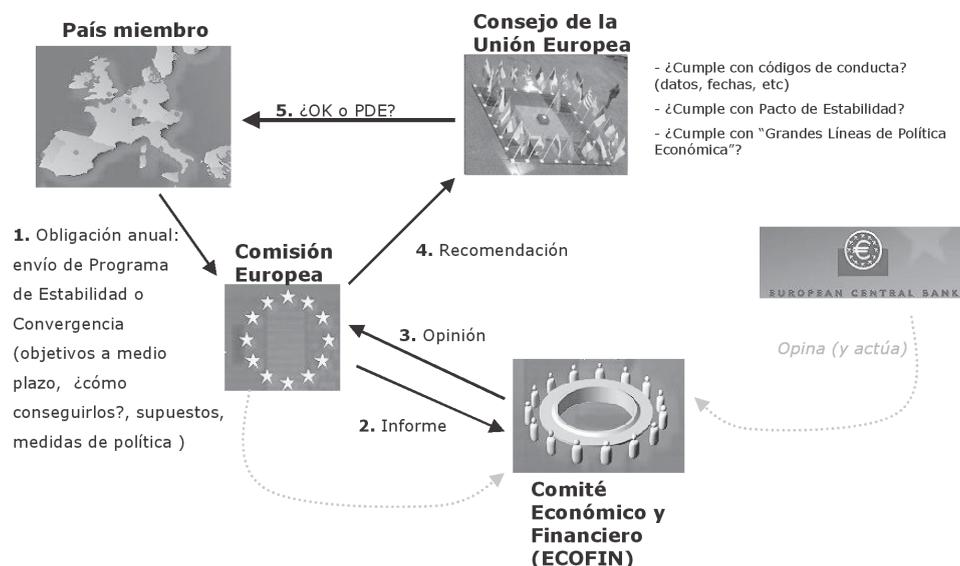
La Comisión, entonces, pasa al análisis detallado del Programa, y traslada un informe al Comité Económico y Financiero (el «ECOFIN», en el que también tiene voz el Banco Central Europeo), sobre el que éste basa su opinión, que acaba con una recomendación al Consejo de la Unión. Éste, a su vez, procede a valorar, a la luz de la recomendación del ECOFIN, la adecuación del Programa a las reglas establecidas en términos de contenidos y forma (¿es adecuado el contenido? ¿está en consonancia con los requisitos del Pacto de Esta-

bilidad y Crecimiento? ¿está en consonancia con las Grandes Líneas de Política Económica?). De dicha valoración se desprende un veredicto: o bien el Programa pasa el examen, o bien se abre al país en cuestión un expediente de déficit excesivo.

Así pues, el Programa de Estabilidad o Convergencia de cada país está sujeto al escrutinio no sólo de la Comisión, sino al de todos los demás países miembros de la Unión. En este sentido es multilateral el mecanismo de supervisión descrito. La riqueza de este mecanismo no debe ocultar que muchas decisiones se toman en el marco de difíciles equilibrios entre los países que, de romperse, pueden dificultar la aplicación de las reglas.

En este contexto, el debate actual en torno a la reforma del Pacto en lo que concierne a los mecanismos de supervisión presenta dos aspectos relevantes relacionados con la interpretación e implementación del Pacto.

Figura 1
Mecanismos de supervisión multilateral en la Unión Europea



El primero plantea pasar de un seguimiento de los objetivos fiscales en el corto plazo (1-2 años) para la consecución de un «objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit» (cita del Tra-

tado de Maastricht) a un seguimiento a lo largo del ciclo (¿4-5-6 años?) más en consonancia con el espíritu del Tratado. Esto se aplica en los criterios con los que se evalúa el Programa (puntos 1, 2, 3 y 4 de la figura 1) respecto a la coherencia exigida de los «objetivos de medio plazo». En segundo lugar se plantea la necesidad de mejorar las herramientas de supervisión y reforzar el papel de las acciones preventivas.

3. SOBRE EL DÉFICIT AJUSTADO POR EL EFECTO DEL CICLO ECONÓMICO COMO BASE DEL PROCESO DE EVALUACIÓN MULTILATERAL

El primer asunto supone poner en la base de todo el proceso de supervisión multilateral el concepto de «déficit público ajustado por el efecto del ciclo económico», frente al uso pragmático de los déficit reales (observados).

¿Cuál es la base de este concepto? En los momentos en que la economía va peor, hay una serie de gastos que automáticamente se disparan, tales como el pago de prestaciones por desempleo o las subvenciones a las empresas, y hay una serie de ingresos que se reducen, porque la gente gana menos y consume menos, y por tanto paga menos impuestos. Esto afecta de manera automática al estado de las cuentas públicas. Lo mismo ocurre en las fases de expansión de la economía, pero al revés. El razonamiento es entonces muy claro: pidamos equilibrio presupuestario a lo largo de un ciclo económico completo, de manera que las situaciones de mayor déficit de los momentos de recesión se compensen con los superávits de las expansiones. El resultado: déficit «cero», pero a lo largo del ciclo (¿4-5-6 años?). El razonamiento es impecable, y posee un indudable atractivo teórico.

¿Cómo hacemos entonces el seguimiento del estado de las cuentas públicas sobre la base de este concepto? Pues eliminemos de la cifra anual de déficit el efecto imputable al ciclo económico y calculemos el resultante «déficit ajustado por el efecto del ciclo». La cifra resultante, y sus proyecciones en el medio plazo serán las que tendrá que ser analizada cada año en el marco del proceso multilateral de evaluación de los Planes de Estabilidad y Convergencia.

De hecho el cambio en el saldo presupuestario ajustado por el efecto del ciclo (CAB por sus siglas en inglés) es el indicador de esfuerzo de la política fiscal discrecional usado más comúnmente. En este sentido lo usan tanto el Fondo Monetario Internacional, la OCDE o la Comisión Europea en sus muy seguidos y comentados informes semestrales y anuales sobre sus respectivos países miem-

bros. Estas instituciones suelen analizar la situación del saldo presupuestario *en términos estructurales* (esto es, ajustado por el efecto del ciclo) y asociar los cambios en el CAB con las medidas discrecionales de política económica: de esta manera juzgan el grado de esfuerzo en la consolidación de las finanzas públicas de un determinado país o, por el contrario, el grado de relajación en la aplicación de principios presupuestarios sólidos.

De particular importancia es el uso del concepto de CAB por parte de la Comisión Europea en la actualidad, pues forma parte importante del juicio que esta emite sobre los Programas de Estabilidad enviados por los estados miembros de la Unión Europea como parte del procedimiento de supervisión fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La idea principal que subyace al uso de los cambios en el CAB como un indicador de los cambios en la política discrecional está en que, una vez que se descuenta el efecto del ciclo económico del déficit observado, cualquier diferencia temporal que persista podría identificarse, por exclusión, como una señal de intervenciones activas de política fiscal. No obstante, como señala una parte importante de los trabajos que han estudiado este uso del CAB² parte de los cambios en el CAB pueden deberse a cambios en los tipos de interés, que de hecho pueden tener efectos muy importantes sobre la situación presupuestaria de un determinado país a través del pago de intereses. Para ajustar por el efecto de la política monetaria, los expertos en política fiscal recomiendan usar el saldo presupuestario primario (esto es, el saldo presupuestario excluyendo el pago de intereses de la deuda, que se conoce como CAPB).

Un resultado reciente de dos economistas de la Comisión Europea (Larch y Salto³) apunta otro problema que esconde el uso habitual del CAB o incluso del CAPB que querría destacar por su relevancia para el objetivo de este artículo. Es fundamental tener muy en consideración el efecto presupuestario que unas previsiones macroeconómicas (en especial las relativas al crecimiento del PIB)

² Ver, por ejemplo, los trabajos de BLANCHARD, O. (1990), «Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators», *Documento de Trabajo de la OCDE* núm. 79. o el de BOUTHEVILLAIN, C., Ph. COUR-THIMANN, G. VAN DER POOL, P. HÁNDEZ DE COS, G. LANGENUS, M. MOHR, S. MOMIGLIANO, M. TUJULA (2001), «Cyclically adjusted budget balances: an alternative approach», *Documento de Trabajo del Banco Central Europeo* núm. 77.

³ LARCH, MARTIN Y MATTEO SALTO (2003), «Fiscal rules, inertia and discretionary fiscal policy», *Economic papers* núm. 194, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea, Bruselas.

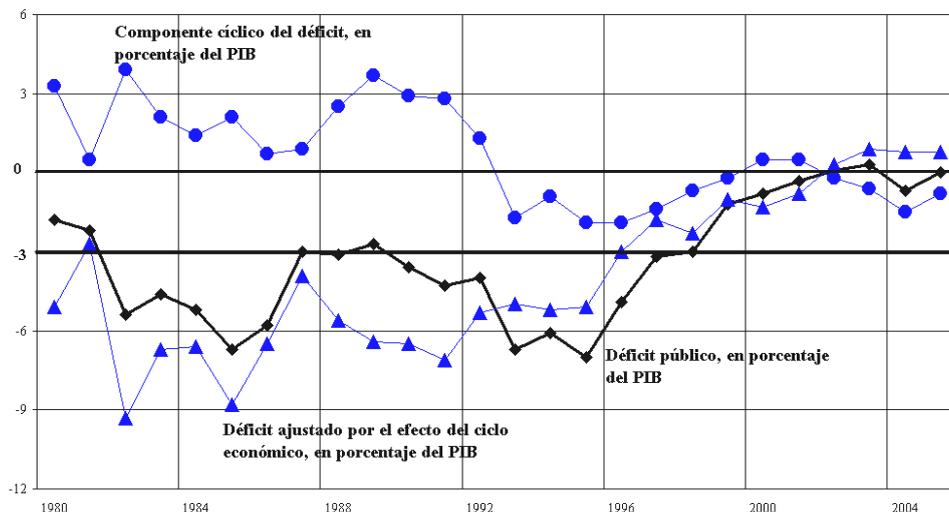
optimistas (o pesimistas) puedan tener en la fase de elaboración y planificación del presupuesto, dado que los planes de gasto se fijan de acuerdo con unas previsiones de ingresos que están vinculadas al crecimiento esperado de la economía.

Por ejemplo, si el crecimiento del PIB resulta ser inferior a las proyecciones oficiales, dada la rigidez con que se deben aplicar los planes de gasto y el error a la baja en los ingresos, se produce un déficit que no se debe a una intervención discrecional de política, sino más bien a una actitud *pasiva* de las autoridades. En este sentido, Larch y Salto señalan que los errores presupuestarios reflejan por una parte la habitual naturaleza incierta del entorno que nos rodea, pero también, y de manera significativa (su estudio abarca Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido) una estrategia deliberada de determinados gobiernos de sobreestimar el nivel potencial de la actividad económica para a priori justificar presupuestos expansivos sobre supuestos optimistas, para a posteriori echar la culpa a la economía mundial de que no se cumplieran los supuestos de partida y, por tanto, del déficit causado. Sobre este tema volveré en la siguiente sección con más detalle.

Así pues, muchos de los problemas del uso del concepto de «déficit ajustado por el ciclo» hay que encontrarlos en la definición misma de «ciclo económico». Los economistas no se han puesto de acuerdo todavía en su definición, ni hay métodos comúnmente aceptados para su cómputo, después de casi un siglo estudiando el tema. De hecho, las mejores explicaciones y los mayores consensos se consiguen siempre a posteriori. Esto es, casi todo el mundo está hoy de acuerdo en cuándo ocurrieron las crisis del petróleo de los setenta y principios de los ochenta, en sus principales efectos sobre la economía y en las recetas que habría que haber empleado para solventarlas. Los problemas vienen cuando se trata de discernir, en tiempo real, si estamos o no en crisis económica o dentro de una desaceleración, y si vamos o no a salir de esta situación en el horizonte de los próximos seis meses.

La figura 2 presenta la evolución del déficit público de España (total de las Administraciones Públicas) como porcentaje del Producto Interior Bruto para el período 1980-2003, más estimaciones/previsiones para 2004 y 2005 realizadas por el Fondo Monetario Internacional. Además del déficit observado también presento la senda del déficit público ajustado por el efecto del ciclo (el CAB) y el componente del déficit que se podría imputar al efecto del ciclo, que no es más que la diferencia entre las dos series anteriores (estimado por el Fondo Monetario Internacional).

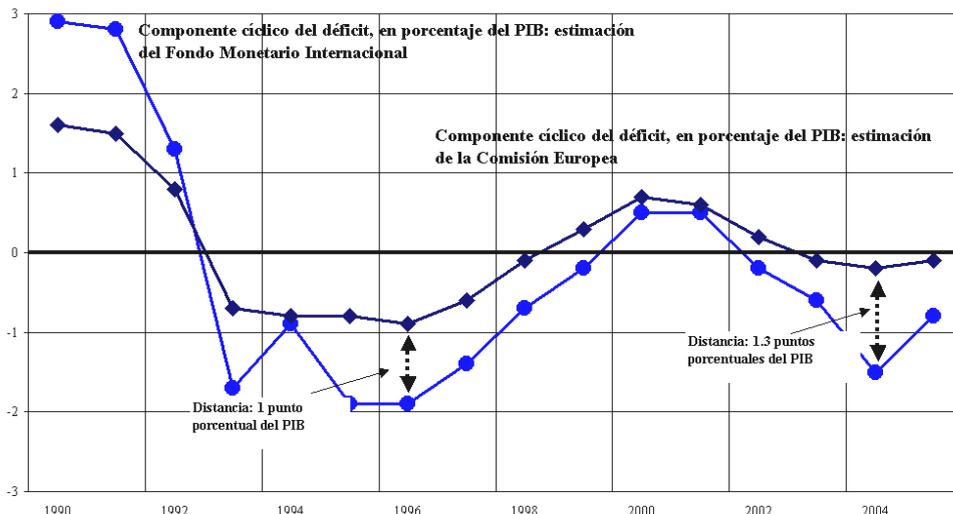
Figura 2
España: evolución del déficit público como porcentaje del PIB 1980-2003.
Datos para 2004-2005: previsiones de la Comisión Europea (otoño de 2004)



¿Cómo leemos esta figura? Si se atiende al componente cíclico del déficit, es mayor que cero durante toda la década de los ochenta. Esto quiere decir que la situación de expansión de la economía española en aquellos años estaba permitiendo disponer de un margen adicional de déficit a los gestores de la política económica que, en caso de neutralidad del ciclo, no habrían tenido. El déficit estructural (el ajustado por el ciclo) estuvo entre dos y tres puntos del PIB por debajo. La situación cambia con la crisis de principios de los noventa, y la contribución del ciclo pasa a ser negativa, para luego recuperarse y finalmente volver a presentar una contribución negativa en los años recientes. Aparentemente el concepto es claro y se acomoda a lo que uno cabría esperar.

La figura 3 presenta la estimación del componente cíclico del déficit realizada por el Fondo Monetario (la de la figura 2) y la Comisión Europea. El perfil temporal de expansiones y recesiones es similar cuando una mira todo el período en su conjunto (1990-2003 más estimaciones/previsiones para 2004 y 2005). Pero las diferencias son sustanciales si simulamos estar en el ejercicio de supervisión de un Programa de Estabilidad o Crecimiento. Por ejemplo, tomemos las estimaciones para 2004 del efecto sobre el déficit imputable al ciclo

Figura 3
Sobre el déficit ajustado por el ciclo para España: diferencias, no sólo expost sino en las recomendaciones (en el horizonte de predicción)



realizadas por ambas instituciones. Las diferencias son de ¡1.3 puntos porcentuales del PIB! Esto es, la Comisión Europea estaría adelantando un efecto prácticamente nulo del ciclo, mientras que el Fondo Monetario anticiparía un efecto negativo de cerca de un punto y medio del PIB. Las implicaciones serían claras: con una interpretación de «déficit a lo largo del ciclo» según la Comisión Europea España no tendría ningún margen de déficit, mientras que según las estimaciones del Fondo, tendría un margen adicional de 1.5 puntos de déficit público que podría permitirse y debería permitírsele en consonancia con las reglas fiscales europeas.

Las significativas discrepancias se deben a los distintos métodos estadísticos y económicos en definir lo que es el ciclo económico. Como he dicho antes, estas discrepancias no tienen por qué impedir a los economistas hacer análisis estructural, pero sí que dificultan enormemente, y ponen en tela de juicio, el proceso de toma de decisiones de política económica.

El hecho de que se optara en la «primera etapa» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento por el déficit real frente al déficit ajustado se debió a cuestiones como esta: la imposibilidad de los países europeos de ponerse de acuerdo en un método de cálculo del impacto del ciclo económico sobre el déficit, y en la misma

estimación del componente cíclico de las variables macroeconómicas. Ilustrativo del debate que ya se realizó en a finales de los años noventa fue el simposio celebrado en Perugia (Italia) por la Banca d'Italia⁴ sobre métodos para calcular el impacto del ciclo económico en el déficit y aplicaciones a casos prácticos, en el que expertos de numerosos bancos centrales y ministerios de economía y hacienda de muchos países industrializados, así como representantes de instituciones internacionales, no pudieron alcanzar un consenso.

Pensemos ahora en extrapolar el uso del cálculo del déficit ajustado por el ciclo a las realidades regionales dentro de cada país. Aquí los problemas se multiplican pues la escasez de datos fiscales y macroeconómicos hace aún más difícil la tarea y la posibilidad de realizar análisis avanzados.

Un último apunte. Situar el déficit ajustado por el ciclo en la base del proceso de supervisión multilateral para evaluar situaciones «a lo largo del ciclo» supondría que los países deberían usar las fases expansivas para ahorrar y así poder gastar más en las fases recesivas. Esto en el pasado, obviamente, no ha ocurrido, pues la principal causa de los problemas fiscales de Francia, Alemania o Italia se deben a que no aplicaron en el pasado reciente (2000-2001) los consejos de la fábula de La Fontaine de la cigarra y la hormiga. ¿Se podrá exigir a los gobiernos nacionales y regionales que ahorren cuando están en el poder para una fase posterior en la que puede que no lo estén? Aquí entramos en un terreno más político que económico. Desde el punto de vista económico dos medidas de ejemplo serían la dotación de fondos de contingencia, o las reducciones de deuda pública.

4. REFORZAR LAS ACCIONES PREVENTIVAS

Las acciones preventivas consistirían en conseguir detectar con antelación si se va a producir un deterioro de las finanzas públicas. De este manera se podrían tomar medidas para que no ocurriera, en lugar de tener que resolver el problema, con la consiguiente tensión para la reglas establecidas al efecto que esto generaría (un caso claro es la situación actual).

Aquí podemos distinguir dos grandes frentes, ambos con un alto componente técnico. Por una parte el análisis de los errores de predicción de las varia-

⁴ Las ponencias del simposio fueron publicadas posteriormente en el libro *Indicators of structural budget balances*, Banca d'Italia 1999.

bles fiscales respecto de los objetivos fijados en los presupuestos generales anuales y los Planes de Estabilidad y Crecimiento. Por otra parte, la mejora de los mecanismos de predicción fiscal a corto plazo y el seguimiento de los objetivos presupuestarios a lo largo del año.

4.1. Errores en la predicción presupuestaria y ciclos económicos

Un error de predicción no es más que el resultado de confrontar el dato real de una determinada variable X en un instante de tiempo t con el valor que el analista esperaba en un determinado momento $t-h$ que dicha variable fuera a tomar. Esto es, el error de predicción en el instante t menos la predicción realizada en el instante (año, trimestre, mes, etc) $t-h$ para el momento (año, trimestre, mes, etc) t .

Tanto los analistas privados como las agencias gubernamentales están cometiendo errores de cálculo continuamente. Esto es completamente normal, porque la realidad que nos rodea no es determinista y además no la conocemos de manera perfecta. ¿Podría alguien haber anticipado el hundimiento del Prestige frente a las costas gallegas? ¿Y sus efectos presupuestarios?

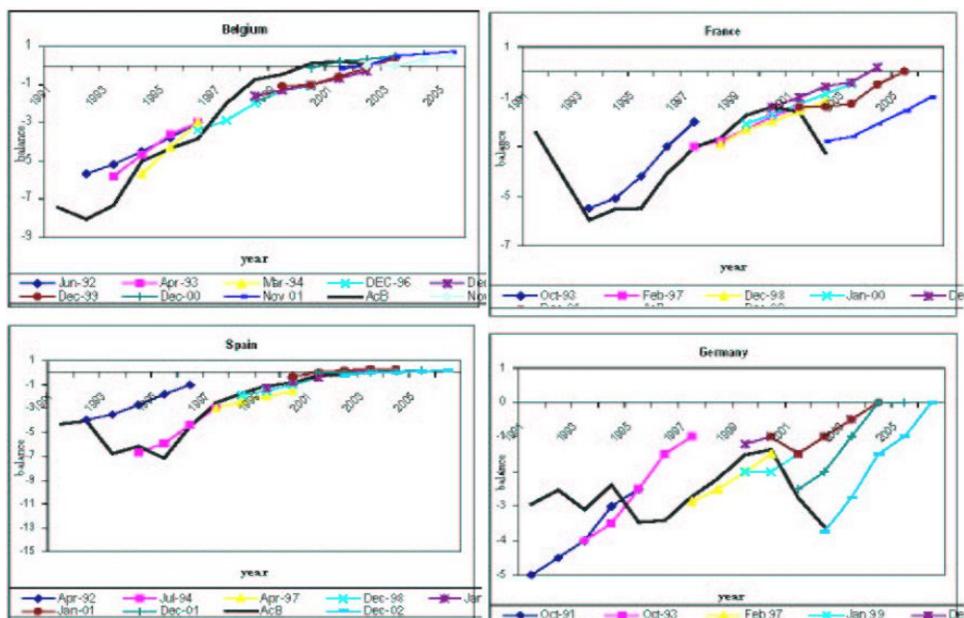
Lo importante de los errores cometidos es la información que nos puedan proporcionar para realizar nuevas predicciones. Esto es, ¿podemos aprender algo de los errores cometidos? Claramente, la desviación presupuestaria causada por el hundimiento del Prestige no nos enseñaría mucho en términos económicos, pero sí lo haría, por ejemplo, el descubrir errores sistemáticos en determinadas partidas del gasto público.

¿Cómo son y de qué dependen los errores de planificación presupuestaria (objetivos)? Un trabajo reciente de Rolf Strauch, Mark Hallerberg y Jurguen von Hagen⁵, respetados analistas a nivel internacional, nos proporciona alguna luz al respecto. En su trabajo examinan los planes plurianuales contenidos en los programas anuales de Estabilidad y Convergencia de quince países de la Unión Europea para el período 1991-2002. Como ejemplo gráfico podemos observar la figura 4. En ella presento el déficit público observado (la línea grue-

⁵ R. STRAUCH, M. HALLERBERG, J. VON HAGUEN (2004), «Budgetary forecasts in Europe - The Track Record of Stability and Convergence Programmes». *Documento de Trabajo E2004/42* del Centro de Estudios Andaluces.

sa) y los sucesivos planes plurianuales que los cuatro países seleccionados (Bélgica, Francia, España y Alemania) fueron realizando año a año en el período de análisis. Tomemos el caso de Bélgica en la figura 4. Los planes tendieron a trazar una imagen muy adecuada de lo que, a posteriori, fue la evolución del déficit público. Los planes a partir de mitad de los noventa fijan objetivos que luego se superaron. En el polo opuesto se encuentran Francia y Alemania, que fijaron planes optimistas que mostraron registros de déficit más bajos que los datos reales. Podría decirse que en el caso de Bélgica predominó un sesgo «conservador», mientras que en los casos de Francia y Alemania lo hizo un sesgo «optimista».

Figura 4
Previsiones plurianuales contenidas en los programas de estabilidad



Pues bien, los citados autores realizan en su trabajo un riguroso análisis estadístico de la dimensión de los citados sesgos, y de las posibles explicaciones de ellos. Para los quince países objeto de estudio encuentran un cierto sesgo en las proyecciones presupuestarias incluidas en los programas de estabilidad y

convergencia, con un notable sesgo «optimista» en el período de convergencia hacia la Unión Monetaria. Su análisis indica que estas pautas se pueden explicar básicamente por la situación cíclica de la economía (un deterioro económico no esperado convierte en «optimistas» unas previsiones que a priori eran razonables) y el marco institucional de elaboración del presupuesto (*fiscal governance*) ya que países con ministerios de economía fuertes y gobiernos sustentados por mayorías absolutas tienden a presentar menores sesgos.

En el caso de España, salvo en el caso del Programa de 1993, donde los objetivos optimistas se confrontaron con la recesión económica, el resto de años los planes plurianuales fueron bastantes ajustados y en línea con la consolidación presupuestaria exigida por el Tratado de Maastricht.

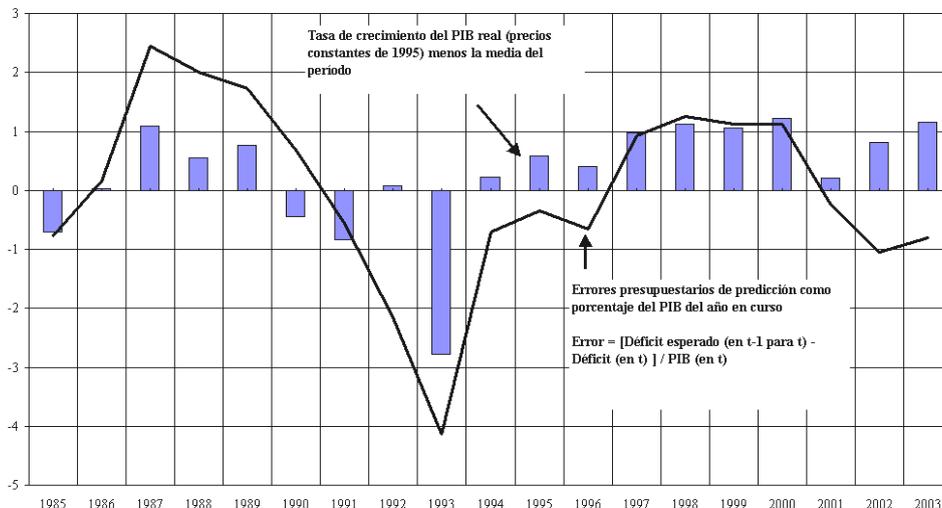
Para el caso de la evaluación de las previsiones presupuestarias del gobierno central de España, dos recientes trabajos analizan las características y posibles explicaciones de los errores cometidos. Por una parte Pons y Solé⁶, tras analizar las previsiones de las principales partidas de ingresos y gastos contempladas en los Presupuestos Generales del Estado, encuentran que las previsiones presupuestarias tienden a presentar sesgo y encuentran además falta de eficiencia (correlación entre errores e información disponible en el momento en que se hizo la previsión). Leal y Pérez⁷, por otro lado, se plantean un análisis a posteriori: una vez que observamos los errores de la planificación presupuestaria, ¿cómo podemos explicarlos?

Definiendo el error de previsión como la diferencia entre el déficit realizado del Estado (en el año t, derechos reconocidos) y el déficit objetivo proyectado en los presupuestos del Estado (año t-1 para el año t), encuentran que en torno al 60-70% del error al predecir el déficit se puede explicar por la evolución de la economía (situación cíclica). También detectan la influencia, menor de otros factores como la variación de los tipos de interés y variables institucionales relacionadas con el modelo de gobierno. El resultado no es sorprendente si se observa la figura 5.

⁶ J. PONS, A. SOLÉ (2001), «Racionalidad de las previsiones presupuestarias y comportamiento estratégico. El caso español», *Hacienda Pública Española 157-2*, pp. 197-232.

⁷ T. LEAL, J. J. PÉREZ (2004), «Errores de planificación presupuestaria en la economía española: ¿ciclo, instituciones o política discrecional?», *mimeo*, Centro de Estudios Andaluces.

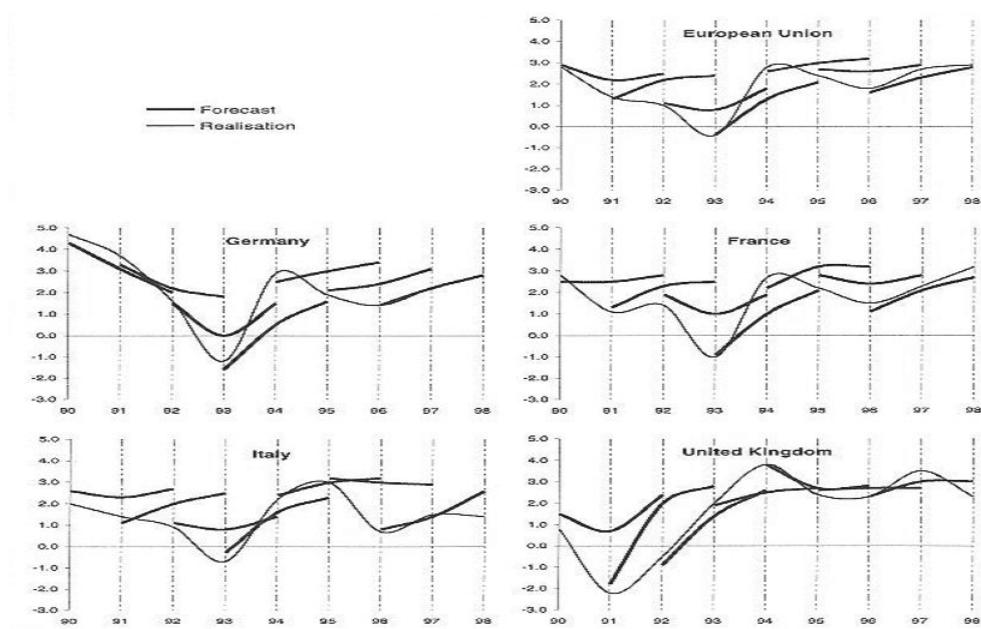
Figura 5
Errores de predicción presupuestarios y ciclos económicos en España



Los problemas a la hora de predecir la evolución de la economía, tienen un impacto derivado, a través de los multiplicadores fiscales sobre las previsiones de las variables fiscales. En general la capacidad de anticipar la evolución de la economía es un asunto que tiende a plantear dificultades a los analistas dedicados a ello, en especial en los cambios de situación (por ejemplo, captar el final de una fase de expansión). La figura 6, tomada de un trabajo de la Comisión Europea⁸ evidencia este hecho. En la figura se presenta la senda de crecimiento del PIB real en el período 1990-1998. Junto a esta senda, se presentan también las previsiones realizadas por la Comisión Europea en la fecha de comienzo de cada una de las líneas discontinuas, y con horizonte en el final de la línea. El principal hecho a resaltar es que los servicios de la Comisión Europea tardaron en detectar a tiempo las recesiones y expansiones del período.

⁸ KEEREMAN, F. (1999), «The track record of the Commission Forecasts», *Economic Papers* 137.

Figura 6
Errores al predecir el ciclo



Por tanto, los estudios disponibles parecen indicar que los errores a la hora de proyectar/estimar el déficit futuro tienen mucho que ver con el estado del ciclo económico, además de con aspectos institucionales. Pero no es fácil anticipar la evolución de la economía, en especial los cambios de situación. Además, los errores tienden a presentar sesgos y no usar toda la información disponible (esto puede ser debido a la información disponible en el momento de realizar la predicción, a cómo se usó la información, a revisiones técnicas de los datos, etc.).

La pregunta que surge, entonces es si se puede mejorar la precisión de las previsiones en el marco del Pacto (tanto de la situación económica como de las variables fiscales directamente). Dado que los mecanismos de supervisión son multilaterales, sería importante que el componente multilateral quedara incorporado en el proceso de elaboración de las previsiones presupuestarias (fiscales y económicas) de cada país miembro.

Como mínimo, yo propondría un código de conducta para mejorar la elaboración y discusión de las previsiones (macroeconómicas y fiscales) con dos

características fundamentales: (1) Transparencia en los supuestos, métodos y datos usados; (2) Estabilidad y credibilidad de las previsiones.

Los métodos empleados para realizar las previsiones (tanto las herramientas estadísticas y econométricas como el uso del juicio del analista) deben ser públicos. De esta manera cualquier analista podría replicar al menos los escenarios base, y valorar las estimaciones del gobierno. Está claro que las previsiones finales son siempre la suma de una parte basada en modelos y otra basada en la parte de la experiencia que éstos no pueden recoger, pero al menos los modelos y métodos deberían ser públicos. En algunos países (sobre todo anglosajones, ya lo son). La disponibilidad y publicidad de los datos empleados es fundamental. Sin esto, la capacidad de replicar resultados es nula.

Sería crucial que los técnicos y responsables encargados de la elaboración del presupuesto se preguntaran al finalizar su difícil tarea: ¿podrá un analista externo (banco central del país, asociación de consumidores, consultora privada, etc) entender el proceso de construcción de las previsiones y replicar alguno de los resultados principales?

En segundo lugar, las previsiones deben ser estables y creíbles. Por una parte, la estabilidad de las previsiones conlleva que no estén sujetas a revisiones importantes en cortos períodos de tiempo, pues esto debería llevar a cambios en el proceso de elaboración de las mismas. Por otra parte, para ser creíbles, las previsiones de un gobierno deben guardar una cierta coherencia con las de otros agentes económicos que realizan previsiones de las mismas variables. En particular, en lo que respecta a las variables que nos ocupan (variables fiscales y macroeconómicas) las referencias son las instituciones internacionales (Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, OCDE, Banco Central Europeo) y el consenso del mercado (analistas privados, bancos comerciales, servicios de estudios privados, compañías multinacionales). Explicar las diferencias con conjuntos de pronósticos alternativos es una discusión de nivel técnico y no, como lamentablemente contemplamos de manera habitual, político.

4.2. Mecanismos de alerta temprana: seguimiento dentro del año de los objetivos presupuestarios y uso de indicadores fiscales adelantados

Los gestores de la política fiscal suelen fijar objetivos anuales para las variables incluidas en el presupuesto, o algunas medidas resumen, como los ingresos totales, los gastos totales o la necesidad de financiación. El control y

seguimiento de los presupuestos es una de las fases más importantes del proceso presupuestario ya que le da sentido al establecimiento de unos objetivos anuales. A pesar de esto, su estudio suele limitarse a un mero control contable.

En el caso habitual de que haya interés por parte de las autoridades en el cumplimiento de los objetivos establecidos, se presenta como fundamental ir analizando toda la información estadística que se va generando a lo largo del año, con un énfasis especial en las posibles implicaciones que esta nueva información pueda tener sobre desviaciones respecto a los objetivos anuales fijados y, en general, sobre la evolución final de las variables fiscales de interés para el conjunto del año. De esta manera, el análisis de los datos mensuales y trimestrales de recaudación tributaria podría ser incorporado al seguimiento de los presupuestos con el fin de controlar su cumplimiento, y poder tomar medidas de corrección de los desequilibrios en el caso de que éstos aparecieran. Las referencias existentes en este campo no son muy abundantes, a pesar de que los datos disponibles se suelen usar como herramientas en el diseño y seguimiento de los presupuestos en muchas agencias gubernamentales. En el caso de los Estados Unidos la literatura es más abundante.

En este contexto, dos ejemplos recientes los constituyen el trabajo de Moulin y otros⁹ para el caso de Francia, y el trabajo realizado conjuntamente con la profesora T. Leal¹⁰ en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En este último trabajo evaluamos el grado de ajuste a los objetivos establecidos en el caso de un conjunto de datos de recaudación tributaria de la citada Comunidad Autónoma. Dada la creciente autonomía en la gestión de tributos de las Comunidades Autónomas que conforman España, el estudio asume especial relevancia. Además, dada la inexistencia de aplicaciones regionales en este campo, el artículo añade una dimensión de originalidad adicional. En el trabajo utilizamos una metodología sencilla que no precisa de previsiones. Esto es, basta con disponer de los datos mensuales a tiempo real para evaluar la probabilidad de alcanzar el objetivo presupuestario anual.

⁹ MOULIN, L., M. SALTO, A. SILVESTRINI, AND D. VEREDAS (2004), «Using intra annual information to forecast the annual state deficit. The case of France». *CORE Discussion Paper* 2004/48.

¹⁰ T. LEAL Y J. J. PÉREZ (2004), «Monitorización de objetivos fiscales anuales: una aplicación con datos regionales». *Documento de Trabajo E2004/66* del Centro de Estudios Andaluces, (próximo a aparecer en *Investigaciones Regionales*).

Por su parte, Moulin y coautores se centran en la capacidad predictiva de los datos mensuales de recaudación y gasto del Estado Francés. Construyen modelos estadísticos (ARIMA) para las series mensuales, realizan predicciones, y mediante un método de agregación analizan las implicaciones para el dato anual de cada variable.

En los dos casos apuntados, y algunos otros, el seguimiento de los objetivos anuales se realiza mediante el uso de información estadística disponible cada mes que se corresponde con la variable anual que se está monitorizando (esto es, la suma de los doce meses de la variable mensual usada para el seguimiento es el dato anual). No obstante, lo habitual en el campo de la información sobre las Administraciones Públicas es que este no sea el caso. Esto es, lo habitual es no disponer de datos mensuales o trimestrales de las variables anuales relevantes. Por ejemplo, en el caso de España sólo existen datos mensuales o trimestrales en términos de Contabilidad Nacional (el estándar usado en el marco del Pacto de Estabilidad) para el subsector Estado, y para este con limitaciones.

El panorama es similar, e incluso peor, en el resto de países europeos. No obstante hay determinados indicadores de periodicidad mensual y trimestral que podrían ser usados, mediante el empleo de técnicas estadísticas adecuadas, para suplir la función de seguimiento y alerta temprana de las variables relevantes de política fiscal a nivel europeo. En un trabajo reciente¹¹ trato de evaluar la utilidad de un conjunto de indicadores mensuales y trimestrales en términos de Contabilidad Pública, para anticipar la evolución del déficit del conjunto de las Administraciones Públicas en términos de Contabilidad Nacional (la variable objetivo) para nueve países de la Unión Europea.

En dicho trabajo demuestro que incorporando las relaciones de largo y corto plazo que detecto entre indicador y variable a seguir, en un modelo econométrico, la capacidad predictiva es considerable en términos cuantitativos y cualitativos. Por tanto, los indicadores se pueden considerar como una herramienta adicional a usar en el proceso de supervisión multilateral y como mecanismo de alerta temprana.

¹¹ J. J. PÉREZ (2005), «Early-warning tools to forecast General Government deficit in the euro area: the role of intra-annual fiscal indicators», *Documento de Trabajo del Banco Central Europeo*, núm. 497, junio de 2005.

5. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

En este artículo he tratado de revisar el procedimiento de supervisión multilateral de Pacto de Estabilidad actualmente vigente, así como las vías de debate abiertas y lo que un conjunto de artículos teóricos y empíricos nos sugieren acerca de todo ello.

La revisión de las reglas fiscales europeas se ha debido a que el Pacto de Estabilidad no estaba bien diseñado en lo relativo a los mecanismos de supervisión y control de los países miembros de la Unión. El Pacto no ha sido una herramienta capaz de gestionar la incertidumbre y los tiempos en un marco de estancamiento económico. El primer conato de crisis ha forzado la ruptura de los acuerdos y el lanzamiento de otros nuevos: la modulación de las reformas ha venido forzada por la necesidad de algunos países, no por la necesidad de la Unión. Todo esto ha puesto en tela de juicio la credibilidad de la Unión de dotarse de reglas sostenibles en el tiempo y útiles para coordinar quince (o, ahora veinticinco) políticas fiscales nacionales.

En las últimas décadas hemos contemplado cómo las autoridades monetarias se han dotado de una considerable reputación. Su base, la independencia en el proceso de toma de decisiones y la coherencia entre criterios y objetivos. En el lado fiscal, aún deberá pasar mucho tiempo para que algo parecido ocurra.

Desde el punto de vista técnico, el Pacto ha pivotado sobre unas bases que dejaban demasiados flecos a la interpretación y demasiado poder a los posibles afectados frente a los encargados de vigilar su aplicación igualitaria a todos los países.

Por una parte, el concepto de «déficit ajustado por el efecto del ciclo económico», siendo muy atractivo desde el punto de vista teórico, tiene una difícil lectura práctica. Además, su cálculo plantea problemas técnicos de difícil solución, lo cual puede tener importantes implicaciones concretas, tal y como he discutido en el texto.

Por otra parte, las acciones preventivas contempladas en el Pacto han sido, de nuevo, de muy difícil concreción práctica. Primero porque las previsiones fiscales de los países a corto (asociadas a la elaboración del presupuesto) y medio plazo (asociadas a los planes presupuestarios plurianuales) han tendido a presentar sesgos debidos a factores institucionales y políticos, aunque sobre todo económicos. Esto lleva a plantear la necesidad de mejorar la calidad técnica y, sobre todo, la transparencia de las previsiones de los gobiernos. Una vía de mejora incorporaría, además, el uso de indicadores fiscales intra-anales.

La mejora en las técnicas y procesos de predicción es vital para el conjunto de la Unión, no sólo para el adecuado seguimiento de las reglas fiscales de corto-medio plazo (en el momento actual las contempladas en el Pacto de Estabilidad), sino también por otras muchas necesidades. Pensemos en las previsiones a largo plazo (dos o tres décadas) necesarias para evaluar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones (¿podremos pagar las obligaciones que genera el sistema actual?), o en las discusiones sobre el reparto de las ayudas procedentes del presupuesto de la Unión en las perspectivas financieras (¿cuándo superarán el 90% del PIB comunitario determinadas regiones españolas?).

En mi opinión, que he tratado de fundamentar a lo largo del texto, el debate debe dejar de ser político, para pasar a ser técnico, dadas unas prioridades políticas que actúan como marco de referencia. Para que sea aplicable, el principio de estabilidad presupuestaria, núcleo del consenso europeo de política fiscal, debe ser complementado por el principio de la transparencia, y la supervisión y control de las cuentas públicas. Esto debe ser realizado, principalmente, por parte de agencias externas a los propios gobiernos. Sólo de esta manera el debate se podrá trasladar a la opinión pública, que es la gran afectada por la (in)disciplina presupuestaria, y la mayor interesada en la transparencia y la supervisión de los ingresos y gastos públicos.

Estas agencias externas o consejo de expertos nacionales y/o pan-europeos independientes y con elevada cualificación técnica y solvencia demostrada, como ya algunos autores han pedido ¹², debería ser responsable, al menos, del seguimiento de los compromisos presupuestarios de los países, de la elaboración de un conjunto base de previsiones, y de determinar la consistencia entre las políticas de corto-medio plazo y la sostenibilidad del sistema (Estado de Bienestar) a largo plazo. Esto no es óbice para que, obviamente, todo el proceso de toma de decisiones quede en los gobiernos, que son los que fijan las prioridades políticas: es la supervisión del cumplimiento lo que debe quedar en manos del comité independiente.

¹² Ver el reciente libro del panel del CEPR, a algunos de los documentos de la Comisión Europea.

PARTE TERCERA
LA EMPRESA ESPAÑOLA
EN TRANSICIÓN:
ESTRATEGIAS E INNOVACIÓN

LA EMPRESA ESPAÑOLA EN TRANSICIÓN: ESTRATEGIAS E INNOVACIÓN

EMILIO HUERTA ARRIBAS *
CARMEN GARCÍA OLAVERRI **

1. INTRODUCCIÓN

Las empresas españolas se están enfrentando a numerosos desafíos en estos años. Los efectos de la desregulación de muchos sectores, el cambio tecnológico y la globalización, están generando unas condiciones muy volátiles en los mercados para un amplio abanico de empresas. Para muchas compañías el entorno en el que operan está en continuo cambio. En estas condiciones, la intensificación de la competencia introduce una presión permanente para que las empresas ganen eficiencia, eviten los recursos de holgura y hagan un esfuerzo creciente para mejorar su productividad. Además, en un mercado donde la demanda está cada vez más y mejor informada sobre las opciones de compra, la calidad constituye un atractivo adicional de la oferta. Por último, si la globalización está aumentando la dimensión de los mercados, resulta también cierto que aumenta la incertidumbre y volatilidad de los mismos, por lo que la capacidad de adaptación y ajuste de volúmenes y variedades que se ofrecen,

* Dpto. Gestión de Empresas. Universidad Pública de Navarra.

Los autores agradecen a V. Salas sus comentarios y la financiación recibida de la Fundación BBVA que se materializó con la publicación del libro: «Los desafíos de la Competitividad: La Innovación tecnológica y organizativa en la empresa industrial española», donde se debaten estos aspectos con mayor detalle.

** Dpto. Estadística e Investigación Operativa. Universidad Pública de Navarra.

Una versión inicial, y más extensa, de este estudio forma parte del trabajo realizado para la Fundación Empresa y Ciencia promovida por la Universidad Autónoma de Barcelona (septiembre de 2004).

aparecen como una exigencia competitiva esencial para que las empresas puedan mejorar sus posiciones en los mercados.

En estos nuevos escenarios, *el riesgo y la volatilidad* están aumentando. Hasta mediados de los ochenta, la gestión empresarial del riesgo se realizó mediante la acumulación de recursos de holgura para hacer frente a las contingencias imprevistas o poco probables: inventarios para evitar problemas de suministro o aumentos imprevistos de la demanda, trabajadores disponibles para suplir bajas, ausencias por enfermedad o absentismo, y exceso de capacidad productiva para hacer frente a los picos de la demanda. La estrategia manufacturera buscaba estabilizar el flujo productivo dejando a los recursos de holgura el papel de absorber las consecuencias imprevistas de los cambios en la demanda o en el suministro. Esta estrategia tenía un coste importante, pero asumible, en términos de coste de oportunidad de los recursos en exceso. En los años setenta y ochenta las empresas japonesas introdujeron nuevos sistemas para gestionar la incertidumbre (Salas, 1996). La desintegración vertical de la cadena de valor favorecía la reducción y el reparto de los costes fijos entre las distintas empresas de la cadena; el desarrollo de los sistemas justo a tiempo servía para coordinar la información y los flujos de materiales y productos entre suministradores y clientes; se favoreció la minimización de los recursos de holgura para introducir presión en los procesos y así trabajar con defectos cero y se incorporaron tecnologías que permitían pasar de un producto a otro con unos costes de cambio y ajuste muy bajos. Además, los trabajadores jugaban un papel activo y comprometido con la marcha de la organización, sus iniciativas, ideas y sugerencias permitían avanzar en la mejora de los procesos y productos. El modelo se desarrolló con notable éxito y fue extensamente imitado por muchas empresas europeas y norteamericanas.

Pero cuando las perturbaciones del entorno son drásticas, por innovaciones en la tecnología (TIC), cambios en la demanda, más variedad de los gustos de los consumidores, una competencia agresiva por la presencia de empresas de países emergentes en segmentos de tecnología media y baja con costes laborales reducidos, la capacidad gradual de adaptación del modelo de empresa japonés pierde eficacia y sus compromisos a largo plazo con el empleo y con los suministradores y clientes son más difíciles de sostener y emergen como limitaciones potenciales. Por ello nuevamente hay que redescubrir otros caminos para ganar capacidad de competir. Hay que repensar las estrategias que conducen a construir posiciones ganadoras en el mercado. Es fundamental *la innovación*.

Cusumano (MIT, 1995) identifica este nuevo perfil estratégico de la empresa en el Siglo XXI con el concepto de *flexibilidad*. El aumento de la competencia está haciendo que la innovación y flexibilidad de las empresas, resulte ahora esencial para competir. El encaje de los recursos y capacidades de la organización con la demanda debe ser muy rápido. Los desajustes se penalizan y los malos resultados aparecen de manera inmediata. La adaptabilidad de la organización entendida como la capacidad que manifiesta la empresa para equilibrar sus recursos, capacidades y ofertas a las exigencias de los mercados, es una condición inexcusable para su supervivencia. Pero, si ese es el camino que garantiza el éxito, interpretar cómo se pueden implementar estas tres dimensiones resulta mucho más complejo. Como indica P. Osterman (1998), las estrategias que las empresas están siguiendo hoy para competir mejor son múltiples y variadas. Denotan la importancia del cambio y la confusión existente sobre el mismo.

Así, la flexibilidad se define como una característica de la empresa que refleja su capacidad para actuar con los volúmenes apropiados; los tipos, variedades y calidades que los consumidores valoran y todo ello en un escenario de costes y precios competitivos. Esta idea de flexibilidad, conceptualmente atractiva, presenta importantes ambigüedades y perfiles borrosos. ¿Cómo se consigue esa flexibilidad? ¿Qué tipos de flexibilidad son los más útiles para mejorar la situación competitiva de las empresas? ¿Cómo se pueden alcanzar? ¿Qué esfuerzos y en qué ámbitos están actuando las organizaciones para ganar flexibilidad?

Nuevamente, a pesar de la existencia de un amplio y fructífero debate en los foros académicos y profesionales, sobre estas cuestiones, reconocemos que hay más interrogantes que respuestas definitivas. Sin embargo, algunas reflexiones emergen con más nitidez. Vamos a sintetizarlas.

Se argumenta que las empresas, con mayor o menor intensidad, están desarrollando estrategias en los ámbitos de la incorporación de las nuevas tecnologías, la gestión de los recursos humanos y el rediseño de la organización del trabajo y la producción, para operar con más flexibilidad. La literatura académica de gestión sugiere que para disponer de una mayor capacidad de adaptación a un coste acotado, hay que innovar. Es necesario replantearse a fondo los fundamentos de la producción y el papel del capital humano en las organizaciones. Pero nuevamente los caminos sólo están esbozados. No existen guías que ayuden a avanzar por estas propuestas y permitan recorrer la travesía con seguridad y certeza.

¿Qué prácticas son más eficaces para mejorar la competitividad de las organizaciones? ¿Son estas acciones contingentes al tamaño, la tecnología o los mercados? o, por el contrario, ¿son valiosas con carácter muy general? ¿Existe un conjunto de buenas prácticas que tienen un inequívoco impacto sobre los resultados de las empresas? ¿Qué relaciones se plantean entre los cambios en la tecnología y en los otros ámbitos de la organización? Estas son algunas de las muchas cuestiones que todavía están abiertas y sujetas a controversia.

Para ir avanzando en la discusión, vamos a centrar nuestro trabajo sobre dos cuestiones de enorme interés:

¿Qué esfuerzo está haciendo la empresa española en este proceso de innovación en la organización del trabajo y en las prácticas de gestión de sus recursos humanos?

¿Qué estrategias seleccionadas resultan más exitosas para las organizaciones?

Por un lado, intentaremos describir la extensión de la innovación tecnológica y organizativa en la empresa española para identificar los puntos débiles de su actuación; por otro, reconoceremos, si existen, los mejores principios y criterios que ayudan a las empresas a recorrer con más rotundidad el camino de la mejora de la eficiencia y la productividad.

En definitiva nos proponemos conocer la intensidad de la innovación tecnológica y organizativa en la empresa española y para ello describiremos las alternativas y estrategias que las empresas están siguiendo para aumentar su flexibilidad y mejorar su capacidad de competir. Para explorar con mayor detalle estas preguntas, se desarrolla el siguiente esquema: En el apartado segundo se realiza una síntesis de los principales factores que afectan a la productividad de las empresas. En el tercero se establecen las principales tipologías que caracterizan a las empresas españolas, y en el cuarto se describen con detalle los perfiles que presentan los principales colectivos empresariales. Por último, se resumen las conclusiones más relevantes de nuestro trabajo.

2. REFLEXIONES SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS

Existe un amplio debate sobre los factores microeconómicos que determinan la competitividad de las empresas. Así, se habla de modelos de producción ligera o flexible, sistemas de trabajo de alto rendimiento o sistemas de alta implicación, empresas flexibles o empresas que utilizan sistemas de gestión avanzados, por lo que conviene clarificar con más detalle los términos de la discusión:

Lawler (1986, 1992), habla de sistemas de alta implicación de los empleados y se refiere a un modelo de organización empresarial que combina el uso de un conjunto diverso de prácticas de organización y gestión de los recursos humanos (grupos de trabajo, equipos, flexibilidad de los trabajos). Se considera que estas prácticas mejoran el compromiso de los trabajadores, promoviendo el incremento de la productividad empresarial. MacDuffie (1995), tiene en cuenta no sólo el sistema de gestión de los recursos humanos como elemento definitorio del cambio interno, sino que integra también aspectos relacionados con la gestión de la calidad (TQM).

Esta conceptualización es similar a la utilizada por los investigadores del M.I.T. que realizaron la investigación sobre los cambios en la industria del automóvil a principios de los noventa. En el informe que prepararon Womack, Jones y Roos (1990), caracterizaron a los sistemas ligeros como modelos que integran un conjunto de prácticas de alta implicación de los trabajadores con sistemas avanzados de gestión de la producción. El trabajo. P. Osterman (1994, y 2000) asocia las empresas que han realizado transformaciones notables en su arquitectura organizativa, con aquellas que hacen una extensa utilización de círculos de calidad, equipos de trabajo, rotación de puestos y están utilizando sistemas de gestión de la calidad total (TQM). Houselid y Becker (1996 y 1998) insisten en que un sistema de evaluación de los resultados, que fije objetivos y vincule la remuneración a estos objetivos, es sustantivo para identificar a los nuevos diseños empresariales. Enfoques recientes, Blair y Kochan (2000), incorporan nuevos elementos como la formación, la estructura de trabajo y el sistema de remuneración en la definición de las nuevas relaciones en la empresa.

Milgrom y Roberts (1992, 1995) establecen que un sistema de gestión de los recursos humanos tendrá un impacto superior, en términos de resultados, que la suma individual de sus componentes, por los efectos sinérgicos que el sistema en su conjunto genera. Introducen la noción, muy valiosa, de complementariedad de todos los elementos que configuran la actividad de la empresa. Lo importante es que se produzca un buen encaje en todas las dimensiones que se cambian. Así por ejemplo, la utilización de aplicaciones informáticas que facilitan la planificación y control de los procesos productivos permite sustituir a empleados que tienen escasa formación por sistemas de información. De otro lado, la incorporación de esas nuevas tecnologías, por ejemplo sistemas ERP, dan más valor al papel que realizan los trabajadores que las gestionan, ya que ahora, con más información, estos empleados deben establecer juicios, analizar y valorar alternativas y seleccionar las respuestas más con-

venientes. Estas nuevas tecnologías requieren de unos empleados bien formados, capaces de establecer juicios precisos ante el volumen creciente de información que generan los nuevos sistemas. Además, para que su juicio sea eficaz deben operar en una estructura organizativa descentralizada, disfrutar de una amplia delegación de autoridad y estar motivados para decidir y actuar. Es decir, que la inversión en tecnología, para ser plenamente efectiva deberá estar asociada a cambios en el capital humano de la empresa. También deberá vincularse a modificaciones en la organización del trabajo y tiene que observarse conjuntamente con la existencia de un sistema de incentivos que comprometa a los trabajadores con las decisiones que tomen. Esta noción de complementariedad y sinergias insiste en las relaciones existentes entre prácticas de organización de la producción y del trabajo, procedimientos de gestión de la calidad y sistemas de retribución, como parámetros sobre los que pivota el cambio interno en las empresas. El cambio para que sea plenamente efectivo, se sugiere, debe de ser global y debe comprometer a todas las actividades de la empresa.

Los trabajos de T. Bresnahan, E. Brynjolfsson y L. Hitt (2000) examinan el impacto de las tecnologías de información sobre la organización del trabajo y la productividad de los factores. Estos autores señalan que las nuevas tecnologías están transformando la organización del trabajo en las plantas, plantean responsabilidades más amplias para los empleados y un proceso de toma de decisiones menos jerárquico y más centralizado.

En un trabajo reciente S. Black y L. Lynch (2004) establecen que cambios en la organización del trabajo, incluyendo equipos y reingeniería, más voz para los empleados y nuevos sistemas de incentivos, han tenido un impacto muy notable en el crecimiento de la productividad en E.E.U.U. durante los noventa.

De forma complementaria, la literatura teórica¹, ha estado analizando el papel de la estructura interna de la organización y la forma de organizar el trabajo como marco de referencia donde se resuelven los problemas básicos de la organización. El diseño de los parámetros de la estructura interna fija las relaciones entre información, conocimiento y capacidad de decisión, y define la arquitectura interna de una organización. Se puede transferir información a un centro de decisión que se incardina en una estructura jerarquizada, o se puede delegar capacidad de decisión a los que tienen la información y el conocimiento

¹ Véase las referencias de los Modelos de Agencia y de la Economía de las Organizaciones.

de base. El diseño interno de la empresa representa una opción determinada en la relación entre información, conocimiento y capacidad de decisión.

En la gran corporación norteamericana y europea, la gestión de los problemas de coordinación y motivación se ha asociado con el diseño de sistemas de supervisión y control jerárquico. Estos mecanismos tenían la misión de facilitar los procesos de transferencia de información y coordinación de las decisiones. También estudiaban el cumplimiento de las orientaciones establecidas por los equipos de dirección de la compañía mediante el control de las acciones de los trabajadores.

Si la estructura tradicional de dirección gravitaba sobre la coordinación centralizada de la información y el control sobre las actuaciones de los empleados, las nuevas tecnologías de la información y el papel que se está empezando a reconocer a los trabajadores como portadores de iniciativas, sugerencias, esfuerzo voluntario y mayor compromiso, hacen que se estén reconociendo las ventajas de estructuras organizativas menos jerarquizadas y más planas. La información fluye a lo largo del conjunto de la organización, dispersándose sobre las unidades decisorias sin que exista una oficina central que administre, valore, y centralice toda la información de referencia. Además, la supervisión y el control jerárquico pierden eficacia por la dificultad de reconocer la aportación y el esfuerzo que voluntariamente está aplicando el trabajador y que es el verdaderamente relevante para garantizar la calidad y eficiencia de las tareas que tiene asignadas.

Por ello, tanto desde el ámbito teórico como desde la investigación aplicada de empresas, se sugiere mirar a tres dimensiones relevantes para reconocer los procesos de cambio empresarial: La innovación tecnológica y los nuevos activos que se incorporan para gestionar la información; la incorporación de metodologías de gestión de la calidad que comprometen a los empleados con la voluntad de los clientes finales, y los cambios en la organización del trabajo que ofrecen más voz y responsabilidad a los trabajadores.

3. LA INNOVACIÓN: DE LA EMPRESA TRADICIONAL A LA AVANZADA

Hemos visto que, para caracterizar los ejes de la innovación en la empresa, nos tenemos que referir a tres dimensiones básicas; la innovación en el uso de tecnologías de producción e información, la incorporación de herramientas y metodologías de gestión de la calidad y la introducción de nuevas formas de organización del trabajo. Este apartado presenta evidencias empíricas sobre cuál

ha sido la actuación de las empresas españolas en estas tres dimensiones del cambio organizacional y las consecuencias que se han derivado del mismo.

Conviene indicar las características generales de la muestra de empresas que estamos manejando. La muestra está compuesta por 965 establecimientos de todos los sectores industriales (excepto energía, agua y electricidad). El universo de referencia era de 6.013 establecimientos industriales de más de 50 trabajadores. La unidad de análisis seleccionada ha sido la planta, y las personas elegidas para contestar el cuestionario han sido, habitualmente, los directivos de la planta o responsables de producción. Se realizó una entrevista con una duración aproximada de 45 minutos. En la encuesta hay un bloque inicial de cuestiones referidas a la estructura de la planta así como de las características generales de los mercados donde actúa. El segundo bloque de cuestiones, se refiere a la tecnología, sistemas de producción y sistemas de calidad instalados en el centro. Los bloques tercero y cuarto estudian aspectos vinculados a la gestión de los recursos humanos y la organización del trabajo, un quinto apartado se refiere a las relaciones que se han establecido con proveedores y clientes y, por último, se demandan algunos datos sobre las características generales de la empresa en la que se integra la planta. La información se recogió en el periodo de abril a noviembre de 1997, y los datos solicitados se referían al año anterior.

La pregunta que tratamos de responder se refiere a si podemos encontrar estrategias distintas en las empresas que están promoviendo el cambio interno. Nos gustaría reconocer los distintos caminos que las empresas españolas están siguiendo para mejorar su posición competitiva. En particular, vamos a agrupar a las empresas en función de la proximidad con la que desarrollan sus ajustes internos en las tres dimensiones anteriormente comentadas: la tecnológica, la asociada con prácticas de gestión de la calidad y la que se refiere a prácticas de organización del trabajo de alta implicación.

Mediante técnicas de análisis Cluster identificamos una serie de grupos constituido cada uno, por establecimientos que comparten un conjunto de características comunes. Las dimensiones que vamos a utilizar las medimos de la siguiente forma.

A. La Gestión de la Tecnología

Las empresas examinan cuidadosamente las mejoras que mediante la incorporación de nuevos activos tecnológicos pueden introducir en las funciones de diseño, fabricación y control de sus procesos productivos. La incorporación

de nuevos activos y la implantación de sistemas más integrados de gestión son algunas de las vías seleccionadas para mejorar su flexibilidad. El cambio tecnológico y las nuevas herramientas tecnológicas facilitan la capacidad de ajuste, permiten avanzar en la fabricación de gamas de productos o variedades amplias con unos costes acotados. En suma, ofrecen flexibilidad.

Para medir la complejidad de la tecnología que utilizan las empresas españolas utilizamos el siguiente indicador:

La Tecnología Relativa (TECNOR): Se ha construido un indicador de Complejidad Tecnológica Relativa que hemos denominado TECNOR. Esta variable se ha definido como la media aritmética de las respuestas dadas a las preguntas sobre el nivel de utilización de 9 tecnologías referenciadas (Redes de tratamiento de datos, Ingeniería o Análisis de valor, Diseño asistido por ordenador, Mantenimiento preventivo, Robots o autómatas programables, MRP, Fabricación integrada por ordenador, JIT en planta, y Sistemas automáticos para el almacenamiento y recogida de datos). Esta variable así construida² varía en una escala de 0 a 10 y se puede interpretar como una medida de la variedad de tecnologías incorporadas en la preparación, planificación, ejecución y control de los procesos productivos y el lanzamiento de la producción. Este indicador se relativiza por el valor medio que toma la variable para el sector al que pertenece el establecimiento³.

B. Metodologías de Gestión de la Calidad

Las empresas reconocen que la incorporación de metodologías y herramientas de gestión de la calidad son un mecanismo imprescindible para la mejora de su actividad productiva y por ello establecen un conjunto de instrumentos de

² El grado de cohesión de los 9 elementos integrantes de este indicador es adecuado pues tiene una medida de fiabilidad elevada α de (Cronbach = 0.77). Asimismo, se ha realizado un Análisis de Componentes Principales sobre los 9 ítems que definen el indicador de complejidad tecnológica, quedando agrupadas en un único factor que retiene el 42% de la varianza total.

³ Hay diferencias muy significativas en lo que se refiere a la variable Complejidad Tecnológica por sectores. Así el sector de Madera y Corcho presenta un valor medio de 3,2 frente al Material y Equipo Eléctrico y Óptico de 5,7. Queremos, al relativizar la variable, recoger a aquellas empresas que se diferencian del esfuerzo básico de incorporación de tecnologías que se hace en su sector.

análisis de los procesos operativos que permiten detectar y reconocer insuficiencias en los mismos. Evaluaremos con la medición de un grupo de herramientas de calidad, la extensión de esta preocupación por la calidad en la empresa española.

Herramientas de Gestión de la Calidad (HQR): Esta variable se emplea para reconocer si las empresas están utilizando o no un conjunto de herramientas de Gestión de la Calidad en la planta. En particular las prácticas consideradas son: Inspección por inspectores de calidad, autoinspección por parte de los trabajadores, técnicas estadísticas básicas (Histogramas, Pareto, Diagramas Causa-Efecto, etc.), diseño de experimentos (Taguchi, Anova, etc.), análisis modal de fallos y efectos, control de costes de calidad y auditorías internas. Esta es una variable discreta que toma valores de 0 a 7, en función del número de técnicas de gestión de la calidad que están implantadas. Este indicador se relativiza por el valor medio que toma para el sector al que pertenece el establecimiento⁴.

C. Prácticas avanzadas de Organización del trabajo

Los nuevos principios de organización del trabajo desarrollados inicialmente por empresas japonesas y suecas (M. Aoki, 1988; J.B. Finch 1986 y K. Lester, 1998) y posteriormente norteamericanas se han centrado en la rotación de tareas y la utilización de equipos y grupos de trabajo como novedades introducidas en la organización de los procesos. La puesta en marcha de los equipos, grupos y la rotación de puestos, facilita que el proceso de toma de decisiones se realice de forma más descentralizada. Además, se dota a la organización de una valiosa sensibilidad interna.

Los equipos se diseñan para que los empleados asuman la responsabilidad de ciertas tareas. Los equipos son responsables de la calidad; deben de definir los mejores procesos para realizar su trabajo y tienen la obligación de no enviar, producir ni aceptar piezas defectuosas; en cuanto a la producción, deben conseguir los objetivos de producción que se marquen y encargarse de la petición del material; respecto de su organización, se distribuyen internamente las

⁴ Hay diferencias notables atendiendo al sector de pertenencia del establecimiento. Por ejemplo, Madera y Corcho presenta un valor medio de 3,5 mientras que Material y Equipo Eléctrico, Electrónico y Óptico de 6,3. Relativizamos para recoger el esfuerzo diferencial en relación al sector.

tareas y pueden rotar en un número determinado de posiciones, de forma que no se les haga repetitivo y monótono el trabajo que realizan. Son responsables también del mantenimiento preventivo y rutinario básico, así como de las actividades de mejora.

Los grupos de mejora tratan de implicar a los trabajadores de forma periódica en actividades diversas. Se constituyen para ayudar a la resolución de problemas y mejorar el funcionamiento de la organización. Tienen un carácter transitorio.

Observaremos y mediremos estas innovaciones, asociadas con la organización del capital humano, en las plantas españolas de la siguiente forma:

Prácticas Avanzadas de Organización del trabajo (PAO). Consideramos como prácticas avanzadas de organización del trabajo, la utilización de grupos de mejora, presencia significativa de equipos de trabajo y la rotación de los empleados entre secciones. Para medir la rotación disponemos de la información proporcionada en la cuestión relativa a los distintos niveles de rotación. A partir de las respuestas dadas, construimos una variable dicotómica que toma el valor 0, cuando la respuesta es que los empleados no cambian de trabajo o no suelen cambiar a pesar de estar formados para distintas tareas. La variable toma el valor 1 si la respuesta indica que los operarios cambian con frecuencia de tarea o incluso de sección.

La presencia de equipos de trabajo la medimos con una variable dicotómica, entendiendo que dicha presencia es significativa en la empresa si afecta al menos al 15% de los trabajadores (valor 1 para la variable); mientras que si no hay equipos o la presencia es simbólica, menos del 15% de los trabajadores, la variable toma el valor 0. Por último, para medir la presencia de grupos de mejora construimos también una variable dicotómica según si hay actualmente (valor 1) o no los hay (valor 0).

A partir de estos tres indicadores construimos la variable *Prácticas Avanzadas de Organización del Trabajo (PAO)* que toma valores 0, 1, 2, 3, según que en la planta estén implementadas ninguna, una, dos o tres de las citadas prácticas respectivamente.

Nos preguntamos ahora si efectivamente las empresas se pueden agrupar en función de las variables TECNOR, HQR y PAO; para ello utilizamos el análisis Cluster. Cuando estén formados estos (clusters) grupos, nuestro interés se centrará en saber si hay variables que se comportan de forma diferenciada para cada uno de ellos. En principio cabe imaginar que nos encontramos con distintas combinaciones de prácticas asociadas a la incorporación y uso de tecnolo-

gías avanzadas, la utilización de distintas herramientas de gestión de la calidad, así como el desarrollo e implantación de distintos sistemas de organización del trabajo y gestión de los empleados. Los clusters⁵ nos ofrecerán una primera identificación de las distintas estrategias, desde las más innovadoras hasta las más tradicionales, que las empresas están siguiendo para reforzar su posición competitiva y conseguir incrementar su eficiencia y eficacia.

Cuadro 1
Tipologías de Empresas

	Número de observaciones	Media de la variable TECNOR	Media de la variable HQR	Media de la variable PAO
Cluster 1	193 (25,8%)	1,29	1,19	2,28
Cluster 2	198 (26,4%)	0,75	0,67	0,51
Cluster 3	205 (27,4%)	1,42	1,23	0,72
Cluster 4	82 (10,9%)	0,67	1,25	0,71
Cluster 5	71 (9,5%)	0,74	0,80	2,07

Se forman cinco clusters integrados por: 193, 198, 205, 82 y 71 establecimientos respectivamente. El Cuadro 1 muestra la descripción de los clusters en cuanto a las variables de clasificación.

Reconocemos con claridad *cinco perfiles distintos*. El cluster 1 está integrado por 193 establecimientos, un 25 por ciento de la muestra, altamente orien-

⁵ *Datos técnicos de los Clusters:*

Variables:

TECNOR: Complejidad Tecnológica Relativa. Media 1, desviación típica: 0,47, recorrido: 0 - 2,67.

HQR: número de herramientas de calidad utilizadas, relativizada por el sector industrial de pertenencia. Media 1, Desviación típica 0,37, recorrido: 0 - 2,30.

PAO: Número de prácticas de gestión avanzada (Rotación, equipos de trabajo, grupos de mejora). Media 1,14, desviación típica: 0,89, recorrido: 0 - 3.

Información Muestral:

Inicialmente 965 establecimientos de más de 50 trabajadores. En los clusters 749. (En el cálculo de TECNOR y HQR se pierden muchas observaciones pues cuando una empresa no contesta a uno de los ítems que componen el indicador, éste no se calcula).

Método Cluster:

Jerárquico. Vinculación intergrupos. Distancia coseno con observaciones estandarizadas.

tados hacia la innovación tecnológica y organizativa y con una notable preocupación por la calidad. Estas empresas han puesto en marcha un considerable número de prácticas avanzadas de organización del trabajo y tienen una arquitectura interna más plana y orientada a conseguir implicación de los empleados. Estas empresas están incorporando activamente tecnologías de información y producción que facilitan los procesos de planificación, producción, logística y diseño para mejorar la coordinación y control de sus procesos productivos. Este grupo representa a las empresas más orientadas a la innovación tecnológica y organizativa. El tamaño medio de los establecimientos es el más elevado, 392 empleados y el 49 por ciento de las plantas pertenecen a grupos multinacionales.

Por el contrario el Cluster 2 representa a las empresas más tradicionales y también más retrasadas. Se mueven con unos parámetros de capital tecnológico, calidad y organización del trabajo muy bajos. Notablemente por debajo de los esfuerzos que hacen otras empresas de sus mismos sectores. El grupo es representativo por su número, son el 26 por ciento de las empresas de la muestra y podemos reconocer a un colectivo de empresas que van a tener serias dificultades para mantener sus posiciones y cuotas en entornos cada vez más competitivos. El tamaño medio es de 173 empleados y un 21 por ciento pertenecen a grupos multinacionales.

El cluster 3, lo configuran 205 establecimientos. Estos confían en la mejora de su capital tecnológico y la integración de herramientas de gestión de la calidad como palancas para mejorar su capacidad de competir. Por el contrario, están utilizando sistemas de organización del trabajo muy convencionales, donde priman la división del trabajo y la jerarquía vertical como elementos de su estructura interna. Son empresas orientadas hacia la tecnología (los valores medios de esta variable son los más altos de todos los grupos) y hacen un esfuerzo importante para mejorar la calidad de sus procesos. Son plantas de tamaño elevado, con una media de 281 empleados y un 34 por ciento son multinacionales. Si consideramos las innovaciones organizativas como experiencias menos extendidas y novedosas entre las empresas, podemos indicar que estas empresas operan de forma bastante convencional ya que el fundamento de su posible ventaja competitiva se refiere a la utilización de sistemas y activos tecnológicos modernos, presentan los valores más altos en este ámbito, pero su estructura interna resulta muy jerarquizada.

El cluster 4 lo integran 82 establecimientos que están activamente incorporando los protocolos y metodologías de gestión de la calidad para reducir los

errores y defectos en el proceso productivo y construir sistemas bien orientados a satisfacer las necesidades de sus clientes. Sus debilidades están en los campos de tecnología y el escaso ímpetu de la innovación organizativa. Son empresas orientadas a la mejora de la calidad. Su tamaño medio es de 201 empleados y el 21 por ciento son multinacionales.

Por último, el cluster 5 lo integran 71 establecimientos, el menos numeroso, con una orientación clara hacia el rediseño de los procesos de organización interna para reducir los niveles jerárquicos y disminuir la división del trabajo. Llama la atención que tengan un nivel tecnológico bajo y además que no hayan incorporado activamente herramientas de gestión de la calidad. Este grupo de empresas está avanzando hacia la transformación de sus sistemas de organización del trabajo pero se mueven con mucha lentitud en la modificación de su sistema técnico-productivo. Son empresas orientadas hacia el cambio de sus procesos organizativos. Son los establecimientos más pequeños, 137 empleados y el 23 por ciento son multinacionales.

En definitiva, en este primer avance de las estrategias seguidas por las empresas españolas para enfrentarse a los desafíos de una mayor competencia, hemos reconocido una amplia variedad de comportamientos. El tejido empresarial español presenta una fotografía diferenciada y plural. Como no podía ser de otra forma, las empresas españolas están ofreciendo distintos perfiles para mejorar su productividad y ser más flexibles. Encontramos un grupo significativo de empresas orientadas hacia la innovación tecnológica y organizativa, que están cambiando y mejorando en todas las dimensiones. Otro grupo, de tamaño similar al anterior, de empresas tradicionales que tienen serias dificultades para cambiar y presentan un esfuerzo de innovación en los ámbitos de la tecnología y la calidad notablemente inferior al que realizan otras muchas empresas de sus mismos sectores. Y por último grupos de empresas que apuestan por actuar de manera más unidireccional, apoyándose en algunas de las palancas más clásicas, la tecnología, la calidad o los procesos, pero que no integran todas las dimensiones de forma sistemática y conjunta. Este colectivo empresarial parece situarse en una situación de transición para avanzar hacia un cambio más intenso y profundo.

4. EL PERFIL COMPETITIVO DE LAS EMPRESAS

Resulta importante realizar un análisis más detallado de la situación competitiva diferencial de las empresas industriales españolas. Para ello vamos a

analizar, con más profundidad, los cinco perfiles de empresas obtenidas del análisis de clasificación. Pasemos a caracterizar con mayor detalle las decisiones estratégicas, de gestión de las personas y de organización, asociadas a los distintos grupos referenciados. También estudiaremos la relación existente entre las tipologías empresariales encontradas y los resultados operativos alcanzados por las plantas.

4.1. Perfil Competitivo: Estrategia, Base de Recursos, Políticas de Recursos Humanos y Estructura

Los componentes que integran el posicionamiento competitivo y la arquitectura de las empresas, se recogen en los Cuadros 2, 3, 4 y 5. En ellos reflejamos: la orientación estratégica que siguen; la base de recursos que utilizan; las políticas de gestión de los recursos humanos, y la arquitectura interna y externa que han desarrollado para organizar su cadena de actividades.

El tejido empresarial español es plural y reconocemos en él distintas tipologías de empresas. Las empresas tratan de definir su posición competitiva a partir de diferentes estrategias. Al estudiar la orientación estratégica desarrollada por las empresas españolas nos vamos a referir a dos cuestiones claves como son; el esfuerzo de internacionalización realizado y la ventaja competitiva.

Cuadro 2
Perfil Competitivo de las Empresas: Estrategias

	Presencia en mercados Internacionales (**)	Departamento de Calidad (***)	Sistemas de Aseguramiento de la calidad (***)
Innovadoras (Clu 1)	38,7%	94,8%	92,7%
Tradicionalistas (Clu 2)	29,9%	72,0%	41,4%
Orientadas a la tecnología (Clu 3)	30,7%	84,7%	78,5%
Orientadas a la calidad (Clu 4)	34,2%	91,1%	81,7%
Orientadas a la Gestión de Procesos (Clu 5)	28,1%	76,6%	63,4%
Empresa Española	32,7%	84,2%	71,3%

(**) Diferencias significativas ($p < 0.05$) ó (***) muy significativas ($p < 0.01$) entre grupos.

La empresa industrial española presenta una propensión a exportar próxima al 33 por ciento; un 71,3 por ciento de establecimientos han implementado algún sistema de aseguramiento de la calidad y el 84,2 por ciento tienen un departamento que se responsabiliza de la calidad en la empresa. Pero hay notables diferencias entre los distintos tipos de empresas.

Así, observamos que las empresas más innovadoras son las que tienen mayor presencia en los mercados internacionales, medida por su mayor propensión exportadora, el 38,7 por ciento de sus ventas se realizan fuera del mercado nacional, frente a las empresas tradicionales y las que están cambiando la gestión interna de sus procesos, que no llegan al 30 por ciento de sus ventas en el exterior. Vemos, por tanto, que las empresas innovadoras en el plano de su capital tecnológico y organizativo actúan en mercados más abiertos y competitivos. Se enfrentan a una mayor rivalidad, además, son más capaces que las otras empresas españolas de gestionar la complejidad logística y operativa que conlleva actuar en mercados geográficamente más distantes. Por otro lado, el contacto con empresas de diferentes países que actúan en muchos casos con una orientación global, les ha permitido, presumiblemente, reconocer y comprender todo un conjunto de buenas prácticas que están incorporando a su gestión operativa y estratégica y que refuerzan su posición competitiva.

No obstante, la distinta presencia de multinacionales en los clusters puede haber influido sobre su nivel de internacionalización. Así, mientras en el cluster 1, el 49 por ciento de las empresas son multinacionales y en el cluster 3, son el 34 por ciento, en el resto su presencia se sitúa en torno al 21 ó 23 por ciento.

Podemos establecer que las empresas más dinámicas son las que están actuando en mercados más competitivos, y a su vez están sujetas a una mayor presión competitiva para innovar y reorganizar de forma permanente su cartera de activos y su cadena de actividades. Por el contrario, las empresas más tradicionales son las que tienen menor presencia exterior y son menos sensibles a la presión de la competencia.

Utilizando como referentes aproximados de la estrategia empresarial los dos siguientes: si tienen o no un departamento de calidad y si tienen implementado un modelo reconocido de aseguramiento de la calidad, observamos que existen diferencias muy significativas en estas variables entre los distintos clusters empresariales. Las empresas innovadoras han asumido, ciertamente, una cultura de mejora de la calidad de sus procesos y productos, el 94 por ciento disponen de un departamento de calidad, y además se han esforzado por hacer explícito ese compromiso, el 93 por ciento tienen un sistema de aseguramiento de la ca-

lidad frente a un 41 por ciento las empresas tradicionales. Las empresas que están cambiando sus procesos y actividades internas presentan también unos niveles de incorporación de estas metodologías de mejora de la calidad, todavía modestos en relación con los otros tres clusters. Nuevamente encontramos diferencias notables entre los grupos, aunque la impresión general que ofrecen los datos, es que las empresas están incorporando activamente la cultura de la calidad en sus procesos y productos. Otra cuestión es si eso es suficiente para sobrevivir o si en estos momentos se requiere avanzar un paso más y ser, además, innovador y flexible para conseguir el aprecio de los clientes y mantener cuota y presencia en los mercados.

Cuadro 3
Perfil Competitivo de las Empresas: Base de Recursos

	Cambio Tecnológico (***)	Tasa de Eventualidad	Sistema de Sugerencias (***)	Complejidad de las tareas (***)
Innovadoras	41,5%	16,8%	73,5%	4,78
Tradicionales	17,1%	18,8%	41,4%	3,75
Orientadas a la tecnología	33,7%	19,9%	60,8%	4,45
Orientadas a la calidad	24,4%	19,1%	64,6%	3,90
Orientadas a la Gestión de Procesos	19,7%	22,5%	56,3%	4,36
Empresa Española	29,0%	19,0%	58,8%	4,28

(***) Diferencias muy significativas ($p < 0.01$) entre grupos.

En el Cuadro 3 reconocemos la base de recursos y capacidades que guía la actuación de las empresas, para ello nos fijamos en los siguientes elementos; el cambio tecnológico realizado en los últimos tres años por las plantas, la eventualidad, la voz de los trabajadores medida por su participación en sistemas de sugerencias y la complejidad y sofisticación de las tareas que realizan los trabajadores, entendida como la variedad de actividades que los empleados realizan en sus trabajos.

La base de recursos que presenta la empresa española tiene algunas debilidades evidentes: Sólo un 29 por ciento de las empresas han impulsado cambios tecnológicos significativos en los últimos tres años. La eventualidad es eleva-

da: un 19 por ciento de los empleados de las plantas son trabajadores eventuales. Las empresas intentan responder a los cambios de la demanda y de la producción ajustando sus plantillas y utilizando para ello la contratación o no renovación de los trabajadores eventuales. Así gestionan la variabilidad de las ventas, la eventualidad es la herramienta que proporciona el ajuste entre necesidades y recursos. Pero existen efectos negativos asociados a la existencia de esas elevadas tasas de eventualidad que deben ser tenidos en cuenta. Una alta eventualidad no estimula la inversión en formación, ni de la empresa ni de los trabajadores que mantienen un vínculo temporal con la organización. Tampoco ofrece una relación contractual que fomenta y propicia la motivación y compromiso de los empleados con la marcha de la empresa. Y, por último, se asocia a problemas de absentismo, siniestralidad y seguridad laboral. En definitiva, podemos anticipar que un volumen de empleados eventuales alto, como el que presenta la empresa industrial española, no va a ir asociado, por los problemas señalados, con tasas de productividad y crecimiento de la misma, elevadas.

En relación con el esfuerzo que han realizado las empresas para modernizar su capital tecnológico, nuevamente encontramos perfiles diferenciados en el conjunto de la empresa española: el 41,5 por ciento de las empresas innovadoras manifiestan que han realizado cambios muy importantes en su tecnología o que, incluso, han cambiado completamente su sistema productivo en los últimos años. Estos cambios son relevantes, también, entre las empresas tecnológicamente avanzadas. Por el contrario, sólo el 17 por ciento de las empresas tradicionales han realizado cambios tecnológicos significativos.

Nuevamente, las empresas innovadoras son las que manifiestan una mayor consideración y compromiso hacia el capital humano medido por una amplia utilización de los sistemas de sugerencias; un 73 por ciento los tienen frente a un 41 por ciento de las tradicionales, y una menor tasa de eventualidad; un 16,8 por ciento frente al 18,7 por ciento de las tradicionales y un 22,4 por ciento de las orientadas hacia la gestión de sus procesos.

Las empresas innovadoras valoran las opiniones de sus empleados y les ofrecen cauces para que trasladen sus inquietudes de mejora e iniciativas al conjunto de la organización.

Observamos, también, que las empresas de los clusters 1, 3 y 5 están comprometidas con la realización de actividades que enriquecen los puestos de trabajo. Estas actividades conllevan la realización de trabajos de mantenimiento, análisis, diagnóstico y planificación del puesto de trabajo. Exigen, por lo tanto, un comportamiento activo de los trabajadores en su lugar de trabajo.

Cuadro 4
Perfil Competitivo de las Empresas: Políticas de Recursos Humanos

	Formación (***)	Incentivos por Resultados (**)	Incentivos por Productividad	Encuestas (***)	Reuniones (***)
Innovadoras	27,9	23,0%	74,8%	43,9%	82,2%
Tradicionales	21,8	9,7%	80,6%	7,2%	42,9%
Orientadas a la tecnología	20,4	20,0%	83,1%	23,5%	61,3%
Orientadas a la calidad	21,7	12,8%	74,5%	18,3%	57,3%
Orientadas a la Gestión de Procesos	23,2	25,5%	70,6%	16,9%	67,1%
Empresa Española	23,1	18,1%	78,0%	23,1%	61,9%

Cuadro 5
Perfil Competitivo de las Empresas: Organización Interna y Externa

	Disminución de niveles jerárquicos (***)	Redes con Proveedores y Clientes (***) ⁶	Redes de entregas JIT (***) ⁷
Innovadoras	45,4%	3,50	3,20
Tradicionales	22,4%	2,45	2,55
Orientadas a la tecnología	26,9%	3,07	3,17
Orientadas a la calidad	25,6%	2,99	2,66
Orientadas a la Gestión de Procesos	28,2%	2,68	2,63
Empresa Española	30,5%	2,97	2,91

(***) Diferencias muy significativas ($p < 0.01$) entre grupo.

⁶ Variable continua con rango 1-5 en la que se mide la intensidad de colaboración con proveedores y clientes en los siguientes aspectos: encuestas de satisfacción, auditorías, colaboración en aspectos técnicos, establecimiento de sistemas de calidad concertada.

⁷ Variable continua con rango 1-5 en la que se mide la intensidad de entregas JIT a los clientes y la recepción JIT por parte de los proveedores.

Los cuadros 4 y 5 nos proporcionan información sobre otras dos variables claves de las empresas; las políticas de recursos humanos que siguen y el diseño de su estructura interna y la organización de su cadena de actividades y valor.

La empresa española presenta un perfil muy tradicional en lo que se refiere a las políticas de gestión de recursos humanos que desarrolla. Ofrece, en primer lugar, poca información a sus empleados sobre la marcha de los negocios, estrategias y objetivos empresariales. Sólo el 23 por ciento de las plantas realiza encuestas para conocer el ambiente y satisfacción laboral de sus empleados y prácticamente un 40 por ciento no celebra reuniones con los trabajadores para proporcionarles información sobre la marcha de la misma y planes de actuación futura.

La inversión en formación es modesta, 23 horas por trabajador y año y el sistema de remuneración se basa en el salario fijo y el pago por pieza. Un 78 por ciento de las plantas tiene un esquema de incentivos basado en la productividad. Están muy poco desarrollados los sistemas de remuneración de los empleados basados en los resultados de la planta o la empresa, sólo un 18 por ciento de las empresas con incentivos los utilizan.

Las empresas innovadoras presentan un perfil notablemente distinto al resto en lo que se refieren a sus políticas de gestión de los recursos humanos. Son las que más invierten en formación, 28 horas por trabajador y año frente a las 20,4 que invierten las empresas orientadas a la tecnología. Están incorporando sistemas de incentivos más sofisticados y basados, no en el pago por pieza, sino en los resultados de la planta o la empresa; tratan de analizar y evaluar permanentemente el clima laboral existente en los centros productivos y ofrecen más información a los empleados sobre la estrategia de la compañía, los objetivos y la actuación de los competidores.

Por lo que se refiere a su arquitectura interna, el 70 por ciento de las empresas mantienen sus niveles jerárquicos, no se observa, por lo tanto, un impulso hacia la reducción de la jerarquía y un avance hacia un tipo de organizaciones menos burocráticas y más planas. En ellas, está modificándose la tradicional relación de autoridad que se establecía entre dirección y el resto de la planta y se está produciendo un intercambio de información y una interacción en la toma de decisiones de abajo hacia arriba.

La relación de poder, información y capacidad de decisión parece que se mantiene, como siempre, y no se observa un impulso notable hacia la autonomía y descentralización de la capacidad de decisión a los trabajadores.

En relación con la arquitectura interna y externa observamos en las empresas innovadoras un notable impulso a reducir el número de niveles jerárquicos y aplanar la estructura vertical de la organización, un 45,3 por ciento presentan esta tendencia, frente a movimientos mucho más modestos en los otros colectivos empresariales.

Hay, también, en las empresas innovadoras un notable esfuerzo por introducir relaciones de cooperación y colaboración con suministradores y clientes. Se observa que trabajan reconociendo la importancia de las distintas etapas del proceso complejo de creación de valor para los clientes finales. Las empresas tecnológicamente avanzadas son también conscientes de ello y están desarrollando estrategias de colaboración a lo largo de la cadena vertical. Por el contrario, las empresas tradicionales y las orientadas a la gestión de sus procesos parece que no avanzan, suficientemente, en la gestión de todo el proceso de creación de valor. Asimismo, sólo las empresas que realizan un esfuerzo tecnológico superior, representadas por los Clusters 1 y 3, son las que están comprometidas con proveedores y clientes para formar parte de una cadena de entregas JIT.

4.2. Tipologías y Resultados

Hemos observado cómo las empresas españolas más innovadoras combinan una estrategia más orientada a la creación de valor con un sistema productivo moderno y un diseño de su arquitectura interna y externa que facilita la gestión de los flujos de información y estimula la cooperación entre todos los protagonistas de la cadena de valor. Además, la innovación tecnológica y organizativa se vincula con unas prácticas de gestión de los recursos humanos que pretenden aumentar la formación, expandir las habilidades manuales e intelectuales y reforzar el compromiso y la implicación de los empleados con la organización. Estas prácticas complementarias tratan de hacer más eficaz el cambio realizado en el sistema productivo y organizativo de la empresa.

Queda ahora por contrastar si, realmente, las nuevas tecnologías de fabricación, las prácticas de gestión de la calidad y las formas más horizontales y participativas de organización del trabajo, dan lugar a mejores resultados en términos de eficiencia productiva y flexibilidad.

Cuadro 6

Resultados que miden la eficiencia

(% de establecimientos que mejoran algo o mucho en los siguientes aspectos)

	Horas productivas	Cumple plazos entrega	Devoluciones	Defectuosos	Deshechos
Innovadoras	71,1%	77,1%	69,7%	73,7%	75,6%
Tradicionales	60,0%	65,0%	53,9%	57,5%	57,2%
Orientadas a la tecnología	68,8%	69,8%	64,2%	70,8%	71,8%
Orientadas a la calidad	70,0%	65,0%	55,8%	61,6%	63,0%
Orientadas a la Gestión de Procesos	69,2%	75,4%	56,6%	66,2%	66,7%
Empresa Española	67,3%	70,4%	61,2%	66,5%	67,6

(**) Diferencias significativas ($p < 0.05$) ó (***) muy significativas ($p < 0.01$) entre grupos.

Cuadro 7

Resultados que miden la flexibilidad

(% de establecimientos que mejoran algo o mucho en los siguientes aspectos)

	Número de nuevos productos (**)	Tiempo de desarrollo de nuevos productos (***)	Tiempo de preparación de equipos productivos (***)	Tiempo entre recepción de materiales y entrega al cliente (***)
Innovadoras	81,0%	72,8%	81,2%	87,2%
Tradicionales	67,7%	49,8%	57,2%	63,1%
Orientadas a la tecnología	80,7%	71,4%	74,0%	79,2%
Orientadas a la calidad	73,4%	64,5%	68,8%	67,6%
Orientadas a la Gestión de Procesos	76,1%	60,0%	71,4%	75,7%
Empresa Española	76,1%	64,3%	70,8%	75,4%

(**) Diferencias significativas ($p < 0.05$) ó (***) muy significativas ($p < 0.01$) entre grupos.

Las principales conclusiones que se derivan de la observación de los cuadros 6 y 7 son las siguientes:

Las empresas innovadoras son, sin duda, las que presentan los mejores resultados, tanto en términos de eficiencia como de flexibilidad. Las empresas tradicionales presentan, por otro lado, la batería de resultados más modesta.

Las empresas que invierten en tecnología, superan, en relación a los resultados, a las que orientan sus actividades a la calidad o introducen elementos de reingeniería en sus procesos internos, pero no consiguen alcanzar los excelentes resultados de las empresas más innovadoras.

En definitiva, se constata que la integración de innovaciones tecnológicas y organizativas que caracteriza a las empresas más innovadoras, impulsa el desarrollo de estrategias orientadas a la creación de valor y aumenta la flexibilidad y capacidad de ajuste de la organización. Las empresas que han modificado simultáneamente su capital tecnológico, humano y organizativo, son las que obtienen mejores resultados tanto desde la perspectiva de la eficiencia, pues consiguen reducir costes, como de la flexibilidad, pues obtienen un mejor encaje con las expectativas de los clientes, y por tanto mejoran sus ingresos.

La elección de esta forma de competir conlleva la introducción de cambios significativos en la base de recursos, políticas avanzadas de gestión del capital humano y rediseños de la arquitectura interna y externa de la empresa. Además, la evidencia empírica es concluyente y sugiere una relación directa entre este tipo de empresas y la mejora de sus resultados o «performance».

5. BALANCE Y PERSPECTIVAS: LA EMPRESA ESPAÑOLA EN TRANSICIÓN

Como hemos descrito, la volatilidad y el aumento del riesgo están generando una variedad y multiplicidad de respuestas por parte de las empresas industriales españolas. La tendencia dominante, recogida en los clusters 2, 3, 4 y 5 manifiesta una respuesta moderada hacia el cambio y la innovación. La innovación tecnológica y organizativa en las empresas españolas es limitada. Se observa más tradición y rutina que renovación. Los modelos tradicionales de empresa están todavía muy extendidos entre el tejido industrial. Las empresas están gestionando mayoritariamente los riesgos económicos y financieros a los que se enfrentan, utilizando los sistemas convencionales de organización basados en la jerarquía, el control y la existencia de amplios recursos de holgura. Estos sistemas resultan costosos y poco eficientes para enfrentarse a la mayor

volatilidad del entorno. Las empresas españolas están transitando con lentitud hacia modelos más flexibles

Los aspectos más destacables del panorama empresarial español, en el ámbito de la innovación tecnológica y organizativa pueden resumirse en los siguientes términos:

a) *A distancia de la Frontera Tecnológica.*

Se constata que existen oportunidades importantes para continuar incorporando nuevos activos tecnológicos que permitan mejorar y modernizar el capital productivo de las empresas. Así, es posible avanzar tanto en la extensión de nuevas herramientas tecnológicas entre las empresas como en la intensidad de su uso en ámbitos como el diseño, mediante la incorporación de CAD. También resultará positivo aumentar la intensidad y amplitud de usos de activos que facilitan la fabricación integrada, como el CIM o los sistemas que se centran en el proceso de producción. Es importante extender la utilización de tecnologías que facilitan la logística y planificación y ayudan a gestionar y supervisar el flujo de materiales, como el MRP, así como las tecnologías que facilitan la gestión de bases de datos, control de inventarios, intercambio de información sobre el mercado y los clientes y sistemas de información integrada de la cadena de valor, como los ERP y JIT.

b) *Predomina la Cultura de la Calidad frente a la de la Innovación.*

Hemos observado que hay una amplia y extensa utilización de sistemas y metodologías de gestión de la calidad. El 71,3 por ciento de las empresas industriales tiene establecido un Sistema de Aseguramiento de la Calidad. La cultura de la calidad se ha asentado con notable éxito entre las empresas españolas de tamaño superior a los 50 empleados. Esta cultura tiene que ver con la aplicación de un conjunto de herramientas y procedimientos bien contrastados que facilitan la mejora de las actividades y procesos que intervienen en la obtención de los productos finales. El énfasis se pone en la mejora de las actividades primarias y secundarias que configuran la cadena de creación de valor de las empresas. Se actúa como si existiera una posición competitiva única en la industria que hay que alcanzar, incorporando e imitando buenas prácticas de gestión. Pero encontrar nuevos caminos para mejorar las cosas, renovar los productos existentes y gestionar las actividades más eficientemente, es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el éxito y la supervivencia. Las empresas deben explorar constantemente nuevos mercados, nuevos productos y nuevos procesos. La innovación exige creatividad para redefinir las actividades de una manera diferenciada a como las plantean los principales competido-

res, implica creatividad para desarrollar trayectorias propias y singulares que se aparten de la simple imitación y mejora. Si los valores de la calidad sirven para mejorar la eficiencia de las actividades y procesos, la innovación trata de construir una posición diferenciada creando un valor único para los consumidores. Se trata de buscar una posición competitiva singular y diferenciada de la del resto de competidores. Es por tanto una actitud estratégica bien distinta a la de la calidad. La innovación significa creatividad frente a la imitación y el replicar mecánicamente experiencias de otros. Por eso se necesita dar un nuevo salto, y pasar de los valores de la calidad a los de la innovación.

c) *Una nueva Relación de Empleo: El capital humano requiere menos retórica y más explorar e implementar nuevas estrategias.*

Entre las empresas españolas predominan las políticas de recursos humanos más convencionales y menos innovadoras. El ajuste numérico se soporta sobre las jubilaciones y el empleo temporal. Hay escasa inversión en formación. La empresa española invierte 22 horas por trabajador y año frente a las 50 horas de la empresa alemana y 70 de empresas líderes en sus sectores. Los sistemas de incentivos se fundamentan en el pago por pieza, el 78% de las empresas tienen establecido un sistema de incentivos a la productividad, frente a otros mecanismos más motivadores y con más capacidad de integración, que conllevan pagar por resultados o niveles de satisfacción alcanzados. Además los sistemas de remuneración salarial más extendidos no dotan a las empresas de flexibilidad salarial, mantienen un componente de costes fijos muy elevados e incorporan un bajísimo peso a la parte variable de la masa salarial.

En la empresa española hay que pasar de la retórica a los hechos y definir nuevas políticas de gestión de los recursos humanos que sean capaces de generar confianza y compromiso y aumentar la implicación de los empleados en la marcha de la empresa.

d) *La Inercia de los viejos Modelos de Organización dificulta la aparición de nuevas Arquitecturas.*

Por lo que se refiere a la organización del trabajo se constata que las tareas que realizan los trabajadores en la empresa española presentan un perfil muy convencional. Se produce una notable separación entre las labores directamente asociadas a la ejecución de las tareas y otras que implican análisis de la información del puesto y planificación de las actividades que son responsabilidad de los cuadros y la dirección. Además todo se desarrolla en un marco de supervisión elevada. En la empresa española sólo el 30% están disminuyendo sus niveles jerárquicos. La extensión de innovaciones como la rotación, los equi-

pos y los grupos de trabajo que tratan de reducir la división del trabajo y fomentar una mayor autonomía y polivalencia de los trabajadores, es bastante modesta. Los Clusters 2, 3 y 4 presentan un nivel medio de Prácticas Avanzadas de Organización inferior a la unidad.

En suma, el perfil de innovación organizativa y del trabajo que refleja la empresa española es bastante limitado. Los sistemas de organización de la producción y del trabajo están más cerca de los modelos de producción en masa y taylorista, basados en la división del trabajo, la jerarquía y el control que de los sistemas de gestión más avanzados y sofisticados. Los sistemas más flexibles están todavía poco extendidos.

e) *Existe un Grupo de Empresas Excelentes que utilizan Sistemas de Gestión Flexibles.*

El panorama empresarial en la industria española, como no podía ser de otra manera, es variado y plural. Hay una amplia heterogeneidad de estructuras empresariales y estrategias. Encontramos en el conjunto de las empresas españolas los siguientes grupos diferenciados. Aproximadamente una cuarta parte de empresas innovadoras, que están realizando cambios sustanciales en los ámbitos de la tecnología y la calidad y están aplicando nuevas estrategias de gestión de los recursos humanos y cambiando su organización interna. Otra cuarta parte de empresas tradicionales, que no han realizado cambios relevantes, ni en su capital productivo, ni en sus sistemas de gestión y organización del trabajo. Una quinta parte de empresas que impulsan los cambios hacia la tecnología y el resto que orientan sus esfuerzos de reforma en una dirección, la calidad o los procesos internos.

La innovación y el cambio en la organización y tecnología productiva de las empresas que se ha detectado en estudios internacionales, se reconoce también entre las empresas manufactureras españolas.

f) *Un Perfil Competitivo diferenciado en las Empresas más flexibles.*

La innovación aparece liderada por las empresas de mayor tamaño, con fuerte presencia en mercados internacionales y con participación de socios internacionales en el capital social de muchas de estas compañías. El perfil más representativo de las empresas españolas que utilizan sistemas flexibles se caracteriza por la innovación que integra las dimensiones de la calidad, la tecnología y organización del trabajo, va asociada también con una organización más horizontal, fuertemente orientada hacia los clientes, con menos niveles jerárquicos, más participativa, con un capital humano más formado y comprometida con su red de clientes y proveedores.

Las empresas que cambian en todas sus dimensiones, son también las que consiguen mejores resultados en eficiencia y flexibilidad. Las empresas tradicionales, que no invierten de manera significativa en ninguna dimensión, son las que obtienen los peores resultados, mientras que el cambio en una o dos dimensiones coloca a las empresas con unos resultados intermedios.

Las empresas más innovadoras y exitosas son las que entienden el cambio no como una colección independiente de técnicas y procesos, sino como un sistema coherente e integrado de actividades, herramientas de gestión y estrategias que mutuamente se complementan y refuerzan. El encaje y complementariedad de las prácticas resulta fundamental para garantizar la flexibilidad y rentabilidad del cambio desarrollado. La hipótesis de complementariedad sugerida por Milgrom y Roberts se ratifica en nuestra investigación sobre la empresa española.

Aunque la innovación integral es el camino más directo que conduce a mejorar los resultados, los cambios parciales, en una o dos dimensiones, tecnología, calidad y gestión de los procesos, también mejoran los resultados aunque de manera más modesta.

En definitiva hoy reconocemos que el riesgo y la volatilidad son protagonistas indiscutibles en este inicio de siglo en el campo de los negocios. Entender y gestionar con acierto estas nuevas situaciones no es tarea fácil. Se necesitará coraje y actitudes abiertas para encontrar acciones y estrategias innovadoras que nos ayuden a encarar y resolver estos problemas. El aumento de la competencia actuará, sin duda, como un dinamizador importante del cambio. Pero las fuerzas del mercado solas no serán suficientes. Los equipos de dirección de las empresas españolas deberán asumir un papel protagonista en el proceso de transformación de las organizaciones. El impulso interno será esencial para aumentar la velocidad de las respuestas y mejorar la posición competitiva de las empresas y su apuesta por la innovación y la flexibilidad.

6. BIBLIOGRAFÍA

- AOKI, M. (1988): *Information incentives and bargaining in the Japanese economy*, Cambridge University Press.
- (1994): «The Firm as a System of Attributes» en M. Aoki y R. Dore (eds.), *The Japanese Firm: The Sources of Competitive Strength*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 11-40.
- BARON, J. y D.M. KREPS (1999): *Strategic Human Resources*, John Wiley And Sons, Nueva York.

- BECKER, B.E. y HUSELID M.A. (1998): «High Performance Work Systems and Firm Performance: A Synthesis of Research and Managerial Implications». *Research in Personnel and Human Resources Management*, Vol.16, pp. 53-101
- BLACK, S. y L. LYNCH (2001): «How to compete: The impact of work place practices and Information Technology on Productivity». *The Review of Economics and Statistics*. August, núm. 83,3, pp. 434-445.
- BLACK, S. y L. LYNCH (2004): «What's driving the new economy». *Economic Journal*. Vol. 114, núm. 493, pp. 97-117.
- BLAIR, M. M. y T. KOCHAN, (eds.) (2000): *The New Relationship*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- BRESNAHAN, T., E. BRYNJOLFSSON y L. HITT (2000): «Technology, Organization and the Demand for Skilled Labor». En *The New Relationship: Human capital in the American Corporation*. Editado por M.M. Blair y T. A. Kochan. Brookings Institution Press. Washington D.C.
- CUSUMANO, M., C. FINE y F. SUÁREZ (1995): «An empirical study of flexibility in manufacturing» *Sloan Management Review*, 37, pp. 25-32
- DERTOUZOS, M. L. et al. (1989): *Made in America*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- FINCH, B. J. (1986): «Japanese Management Techniques in Small Manufacturing Companies: A Strategy for Implementation», *Production and Inventory Management Journal*, 27, pp. 30-38.
- GARCIA-OLAVERRI, C. y E. HUERTA (1999): «La innovación en la empresa española. Extensión de los nuevos sistemas de organización del trabajo», *Economía Industrial*, 319, pp. 43-56.
- HEYWOOD, J.S., O. HÜBLER y V. JIRJAHN (1998): «Variable payment schemes and industrial relations: evidence from Germany», *Kyklos*, 51, pp. 237-257.
- HUERTA, E. y otros (2003): «Los desafíos de la competitividad: La Innovación tecnológica y organizativa en la empresa industrial española». Ed. Fundación BBVA.
- HUERTA, E. y C. GARCÍA (1998): «Esfuerzo tecnológico y competitividad: ¿Son las empresas españolas cada vez más flexibles?», *Papeles de Economía Española*, 81, pp. 34-48.
- y M. VILLANUEVA (1997): «La Experiencia de Opel España en los Equipos de Trabajo», *Revista de Economía Industrial*, 315, pp. 127-138.
- y M. LARRAZA (2001): «Tecnologías de la información e innovación organizativa en la empresa española». *Economía Industrial*, 340, pp. 51-60.
- HUSELID, M.A. (1995): «The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Financial Performance», *Academy of Management Journal*, 38, pp. 635-672.
- (1998): «High Performance Work Systems and Firm Performance: A Synthesis of Research and Managerial Implications», *Research in Personnel and Human Resources Management*, 16, pp. 53-112.

- y B.E. BECKER (1996): «Methodological Issues in Cross-Sectional and Panel Estimates of the HR-Firm Performance Link», *Industrial Relations*, 35, pp. 400-422.
- ICHNIOWSKI, C., y SHAW, K. (1999): «The Effects of Human Resource Management Systems on Economic Performance: An Internal Comparison of U.S. and Japanese Plants», *Management Science*, 45, pp. 704-721.
- KOCHAN, T., y OSTERMAN, P. (1994): *The Mutual Gains Enterprise*, Harvard Business School Press, Cambridge, Massachusetts.
- LAWLER, E.E. (1986): *High involvement management*, San Francisco, CA, Jossey-Bass.
- S.A. MOHRMAN y G.E. LEDFORD (1992): *Employee involvement and Total Quality Management: practices and results in Fortune 1000 companies*, San Francisco, CA, Jossey-Bass.
- LESTER, K. (1998): *The productive edge*, Nueva York, W.W. Norton.
- MACDUFFIE, J.P. (1991): «Beyond mass production: flexible production systems and manufacturing performance in the world auto industry», *tesis doctoral*, Massachusetts Institute of Technology.
- (1995): «Human resource bundles and manufacturing performance: organizational logic and flexible production systems in the world auto industry». *Industrial and Labor Relations Review*, 48, pp. 197-221.
- MILGROM, P. y J. ROBERTS (1992): *Economics, Organization and Management*. Prentice Hall.
- (1995): «Complementarities and fit Strategy, structure, and organizational change in manufacturing», *Journal of Accounting & Economics*, 19, pp. 179-208.
- OSTERMAN, P. (1992): «Internal labor markets in a changing environment: models and evidence», en D. Lewin, O.S. Mitchell y P.D. Sherer (eds.): *Research frontiers in industrial relations and human resources*, págs. 273-308, Wisconsin, Industrial Relations Research Association.
- (1994): «How common is workplace transformation and who adopts it?», *Industrial and Labor Relations Review*, 47, págs. 173-188.
- (1998): *Securing prosperity*. New York: The Century Foundation.
- (2000) «Work reorganization in an era of restructuring: trends in diffusion and effects on employee welfare», *Industrial and Labor Relations Review*, 53, pp. 179-196.
- PIL, F.K., Y MACDUFFIE, J.P. (1996): «The Adoption of High-Involvement Work Practices», *Industrial Relations*, 35, pp. 423-455.
- SALAS, V. (1987): *Economía de la Empresa: Decisiones y Organización*, Ariel, Barcelona.
- (1993): «Factores de competitividad Empresarial». *Papeles de Economía Española*, núm. 56.
- (1995): «Reflexiones sobre los condicionantes internos y externos para el desarrollo de la empresa española». *Documento de Trabajo*, Universidad Autónoma de Barcelona.
- (1996): «La Lógica de la Producción Ligera: Valoración e Implicaciones», *Revista Situación*, 3, pp. 195-208.

WOMACK, J.P., D.T. JONES, y D. ROOS
(1990): *The Machine that Changed the
World: The Story of Lean Production*.
Harper, New York.

WOMACK, J.P., D.T. JONES, (1996): *Lean
Thinking*, Simon and Schuster, Nueva
York.

DETERMINANTES DE LA OFERTA DE EMPRESARIOS *

EMILIO CONGREGADO **

ANTONIO A. GOLPE ***

JOSÉ MARÍA MILLÁN ****

RESUMEN

Dejando a un lado los problemas de implementación, la efectividad de cualquier instrumento de política económica depende, en buena medida, del diagnóstico de partida sobre el que éste se fundamenta. Este problema se manifiesta con especial virulencia en el caso de las políticas de promoción empresarial. El diseño de la política de promoción empresarial europea, generada a partir de la *Cumbre de Lisboa*, se asienta sobre un hecho estilizado: Europa tiene un menor porcentaje de autoempleados que Estados Unidos. Para corregir este *gap* se diseñan una serie de medidas que intentan salvar algunos de los obstáculos que,

* Este trabajo, presentado en el marco de las IV Jornadas sobre Cuestiones Clave de la Economía Española celebradas en Sevilla en noviembre de 2004, es un resumen de resultados de los trabajos de investigación llevados a cabo por sus autores en el marco del Grupo de Trabajo de Economía Regional del Centro de Estudios Andaluces en el período 2002-2004. Diferentes versiones de estos trabajos han sido presentadas en diversos seminarios y congresos, y han contado con los comentarios y sugerencias de diferentes investigadores, que desde aquí quisiéramos agradecer. Los errores, caso de existir, son atribuibles exclusivamente a los autores. Igualmente agradecer los comentarios de los asistentes a las Jornadas.

** Universidad de Huelva.

*** Universidad de Huelva.

**** Universidad de Oviedo.

con carácter general, dificultan el acceso a la función empresarial en Europa. La financiación, la formación e incluso el espíritu empresarial, son algunos de los ejes sobre los que se vertebra esta política. Sin embargo, detrás de este diagnóstico general, existen singularidades y factores idiosincrásicos —regionales y sectoriales— que no han sido suficientemente explorados por la literatura, al menos en España. En este sentido, tratamos de aportar nueva evidencia acerca de los factores que determinan que un individuo tome la decisión de emprender un proyecto empresarial, introduciendo nuevos elementos explicativos y diferenciando, frente a la estrategia general de los análisis empíricos entre los determinantes de los diferentes tipos de autoempleo. Así, se trata de dar respuesta a la influencia de la situación de partida del individuo sobre su elección de ocupación, a las diferencias que introduce en el análisis la consideración del factor empresarial como un grupo no homogéneo, en el que empleadores con asalariados y autónomos tienen patrones de comportamiento diferenciados, a la influencia que las características personales y socio-demográficas tienen sobre la decisión de ser empresario, a la influencia de las restricciones crediticias y, por último, a la influencia de la volatilidad de la economía. No cabe duda que los resultados obtenidos deben ayudar en el diseño y mejorar la efectividad de las políticas de promoción empresarial.

1. Introducción

Aunque el interés de los economistas por el análisis económico del factor empresarial siempre ha permanecido en su agenda de investigación, asistimos a uno de esos momentos en los que la investigación de este tópico ha pasado a un primer plano gracias a las demandas de las instituciones públicas. Así, en Europa, la Cumbre de Lisboa realiza una declaración de intenciones explícita, en torno a la necesidad de acometer una serie de reformas que relancen la actividad económica, el crecimiento y el empleo, situando el *entrepreneurship* como uno de los ejes sobre los que articular este proceso. Fruto de este interés, se hace el encargo expreso a la Comisión de elaborar un Libro Verde sobre el Espíritu Empresarial en Europa¹, cuyo objetivo general es lograr el fomento del

¹ Libro Verde. El Espíritu Empresarial en Europa. Versión Definitiva. Comisión de las Comunidades Europeas 21/1/2003. COM(2003), 27.

dinamismo empresarial como instrumento para contribuir al crecimiento al empleo y la competitividad.

Sin embargo, y frente a lo que ocurre en otros ámbitos de investigación económica, el interés explícito de los poderes públicos por la promoción empresarial suele partir de apriorismos, más que de proposiciones sólidamente corroboradas por el análisis económico. Así, la relación positiva entre el autoempleo y el crecimiento económico o la utilización de la política de promoción empresarial para contribuir a la reducción del desempleo, son relaciones sujetas aún a demasiadas sombras, como para confiar en exceso en la efectividad de las medidas articuladas.

En este sentido y a modo de ejemplo podríamos reflexionar un instante, acerca de alguna de las siguientes cuestiones, que parecen en principio tener respuestas unívocas para algunos, pero a las que la evidencia disponible no nos permite dar respuestas contundentes. Así, ¿equivale aumentar el autoempleo a reducir el desempleo?, o en otros términos, ¿debemos concebir la promoción empresarial como un instrumento de la política de empleo? Como pondremos de manifiesto más adelante, ¿es obvio que el aumento del autoempleo reduce el desempleo? Por otro lado y no menos importante ¿contribuye al crecimiento?, y caso de dar una respuesta afirmativa a las anteriores cuestiones, ¿qué hay que aumentar el número, la dimensión, o la eficiencia de las ya existentes? Y por último, ¿son válidas las políticas horizontales? ¿Da igual dirigir los esfuerzos de promoción a cualquier tipo de autoempleo o hay que centrarse en un determinado tipo de autoempleo con una serie de características?

Es el intento de arrojar nueva evidencia acerca de algunas de estas cuestiones el objetivo marcado en las siguientes páginas, comenzando para ello por una exposición de ciertos hechos estilizados, de ciertas regularidades empíricas que se desprenden de la dinámica de las variables objeto de análisis, en las series españolas.

La tercera sección, engloba los elementos centrales del trabajo, en el que se realiza una aproximación de corte microeconómico en la que haciendo uso de los microdatos de las diferentes oleadas españolas del Panel de Hogares Europeo, se estiman diferentes especificaciones de modelos de elección discreta sobre los que analizar los determinantes de la elección de ocupación en España, intentando detectar la posible existencia de determinantes idiosincrásicos en España y la posible existencia de diferentes factores determinantes de los diferentes tipos de autoempleo, lo cual debería ponernos en la pista de la conveniencia de diseñar medidas de promoción empresarial diferenciadas territorialmente y para cada tipo de autoempleo.

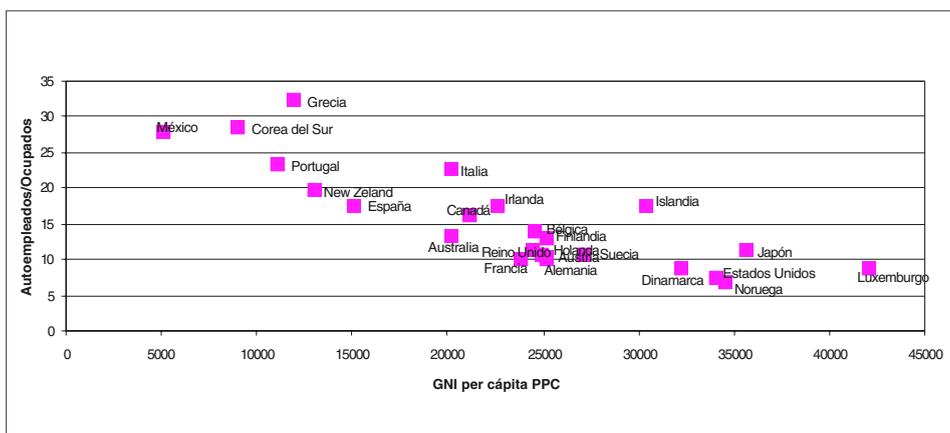
2. El autoempleo en España

Una buena muestra del escaso desarrollo relativo del análisis económico del factor empresarial es la reflexión entorno a cuales deben ser los objetivos en relación al autoempleo. ¿Debemos plantearnos como objetivo el aumento de la tasa de autoempleo? ¿Para lograr qué? ¿Un mayor crecimiento? ¿Un mayor empleo?

Parece pues que muchas son las sombras y pocas las luces, sobretodo porque no disponemos de proposiciones demasiado sólidas al respecto. Parece que el fomento de un determinado tipo de autoempleo (el que genera empleo asalariado) sí debe contribuir y por tanto ser medidas que coadyuven a las específicas de política de empleo. Sin embargo, no existe evidencia clara que el aumentar la tasa de autoempleo contribuya al crecimiento por se.

Si analizamos las tasas de autoempleo y las ponemos en relación al PIB per cápita, podemos observar como no parece que sean las economías más ricas las que tienen mayores tasas de autoempleo. En el siguiente cuadro parece que son las economías con menor nivel de renta per cápita las que poseen mayores tasas de autoempleo.

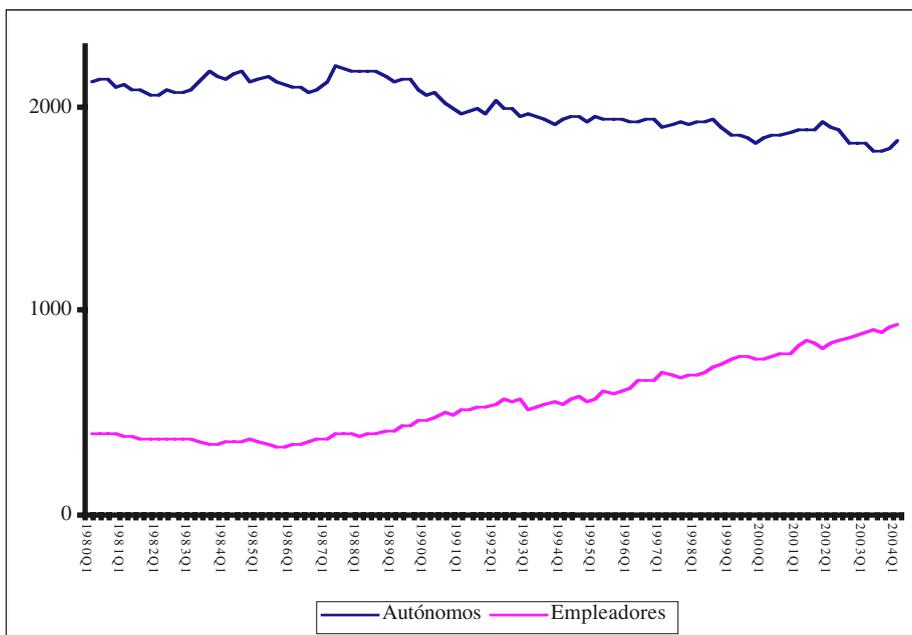
Ilustración 1
Empleadores y PIB per cápita. Países de la OCDE excluyendo las antiguas economías de planificación central



Fuente: International Labour Office and World Bank
 GNI, per cápita PPC (US\$ current)

Durante los últimos 25 años, la tasa de autoempleo en España ha descendido hasta situarse alrededor del 16,5% del total de ocupados². Sin embargo, España hace frente a una de las tasas más altas de entre los países de la OCDE.

Ilustración 2
Evolución del autoempleo en España 1980/I-2004/I



Fuente: I.N.E., Encuesta de Población Activa, resultados detallados.

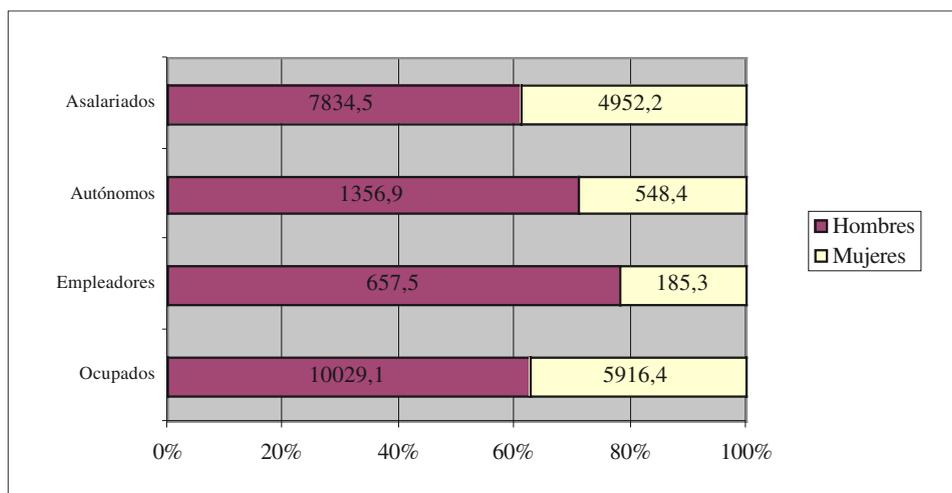
En el primer cuatrimestre de 2004, el número de autoempleados en España ascendía a 2.788.000 cifra que, un cuarto de siglo antes, en el primer trimestre de 1980 era de 2.533.700. Sin embargo, relativizando esta cifra con respecto al total de ocupados, los auto-empleados tan solo suponen ahora un 16,54% del total de ocupados, frente al 21,09% que representaban en 1980. Sin embargo, detrás de esta cifra agregada se ocultan notables diferencias entre la evolución

² En el anexo se ilustran las *tasas de business ownership*, excluyendo los autoempleados del sector agrario y pesquero, recopiladas por van Stel en el *Compendio 2000.2* en los países de la OCDE.

de los empleadores con asalariados y los autónomos, las dos categorías que componen la cifra total de autoempleados. Así, mientras que el número de empleadores con asalariados ha pasado de 402.100 —el 3,34% del total de ocupados— a 947.400 -5,72% del total de ocupados, lo que representa una tasa de variación positiva del 135,61%, en el período considerado, el número de autónomos ha pasado de 2.131.600 a 1.840.600 (-13,65%). En suma, en la evolución del total de autoempleados ha sido el aumento del número de empleadores con asalariados el que ha compensado la drástica caída del número de autónomos.

Atendiendo a las diferencias de género, en la tendencia creciente del número de empleadores con asalariados no deja de sorprender lo ralentizado del ritmo de crecimiento de este tipo de ocupación entre las mujeres, mientras que para el otro tipo de autoempleo, los autónomos, la tendencia parece muy similar. Por tanto, parece que deben existir elementos que generen que el problema de elección ocupacional, sea distinto por género. Así, mientras que las españolas representaban en 2001 el 38,73% de los asalariados españoles, tan solo el 28,78% de los autónomos tienen este sexo, cifra que desciende hasta el 21,98% en el caso de los empleadores con asalariados. Por tanto, el autoempleo en España, presenta un claro desequilibrio por género, mucho más acentuado que en el caso de los asalariados.

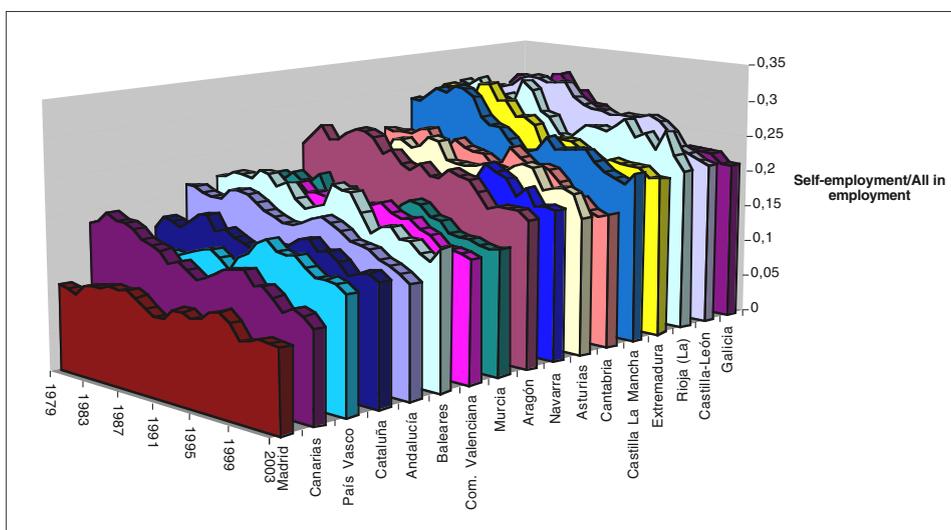
Ilustración 3
Situación profesional y sexo, España 2001



Fuente: I.N.E., Encuesta de Población Activa, resultados detallados.

Si descendemos al plano regional, en general las comunidades autónomas españolas no han escapado a la tendencia española. Exceptuando la tasa de autoempleo de Galicia, cuya drástica caída obedece al elevado porcentaje de autónomos, durante el período se ha producido una reasignación entre autónomos y empleadores de forma que las tasas de autoempleo de hoy son parecidas a las del período inicial.

Ilustración 4
Tasas de autoempleo en las comunidades autónomas españolas 1979-2004



Fuente: I.N.E., Encuesta de Población Activa.

Llegados a este punto, la pregunta es: cuando se atribuye a la escasez relativa de tejido empresarial la responsabilidad del atraso regional, ¿a qué nos estamos refiriendo? Evidentemente nos referimos a los empleadores con asalariados no a los autónomos. Si analizamos la tasa de empleadores y la tasa de autónomos (ilustraciones 6 y 7 en el anexo), vemos como las regiones más ricas tienen tasas de empleadores superiores a las de las pobres mientras que cuando analizamos las tasas de autónomos, las cifras se invierten.

3. La transición al autoempleo en España

Tratamos de analizar, en esta sección, los determinantes de la oferta de empresarios en España, los factores que favorecen u obstaculizan el acceso a la función empresarial. Para ello, sobre la base del modelo de elección ocupacional estándar, suponemos que un individuo racional i transitará en el periodo t de un estado inicial a un estado final si la utilidad esperada del estado final, es mayor que la utilidad asociada al estado inicial.

Si suponemos que la diferencia de utilidad o satisfacción entre el estado final e inicial depende de un conjunto de características individuales y de variables económicas, todas ellas referentes al periodo precedente, $t-1$, la probabilidad de transitar de un estado inicial (desempleo o empleo asalariado) a un estado final (autoempleo, en cualquiera de sus modalidades) puede ser definida como:

$$P(S_{it} = 1) = P(U_{it}^{EF} - U_{it}^{EF} > 0) = P(\beta' X_{i,t-1} + \varepsilon_{it} > 0)$$

donde S es una variable dicotómica que toma el valor 1 si ($U_{it}^{EF} - U_{it}^{EF} > 0$), es decir, si el individuo i transita del estado inicial al final en el periodo t , y 0 si se mantiene en su estado inicial. El vector $X_{i,t-1}$ representa tanto las características individuales del sujeto como las variables económicas en el periodo anterior a la transición, y ε_{it} es un término de error aleatorio.

3.1. *Los resultados de la literatura sobre transiciones*

La mayoría de los estudios previos sobre autoempleo tienen un punto de partida común: un modelo de elección ocupacional en el que un agente racional decide entrar en el autoempleo si la utilidad esperada asociada al ejercicio de esta ocupación es mayor que la utilidad esperada asociada al empleo asalariado.

Una primera aproximación en la literatura hace énfasis en el papel que juegan las dificultades de acceso al capital a la hora de decidir emprender una aventura empresarial. En los trabajos de Evans y Jovanovic (1989), Evans y Leighton (1989), Blanchflower y Oswald (1998), Burke et al. (2002), Holtz-Eakin et al. (1994) o Cowling y Mitchell (1997), entre otros, se obtiene evidencia acerca del efecto positivo de las rentas familiares sobre la probabilidad de ser empresario, resultado habitualmente interpretado como argumento a favor de la im-

portancia de las restricciones de liquidez en el problema de elección de ocupación. Para el caso español, los trabajos de Alba-Ramírez (1994) o de Carrasco (1999), son referencias significadas en este tipo de literatura.

Otra de las relaciones más intensamente exploradas por la literatura se ha centrado en el análisis de la discriminación étnica y de género. El interés inicial de este tipo de literatura se basa en la existencia de una tasa de autoempleo entre las mujeres bastante más pequeña que en el empleo asalariado. Los trabajos de Blanchflower y Meyer (1994), Blanchflower (2000), Fairlie y Meyer (1999), Bates (1989), constituyen algunos ejemplos de este tipo de literatura de la que podemos encontrar numerosas aplicaciones para diferentes países. Un trabajo reciente en esta línea, aplicado a España y Dinamarca se puede encontrar en Carrasco y Erjnaes (2003).

Otras aproximaciones enfatizan cómo afecta a la probabilidad de convertirse en autoempleado el «status» ocupacional de los padres. De este modo, un individuo cuyos padres sean autoempleados tiene mas probabilidad de ejercer el trabajo por cuenta propia que otro cuyos padres no lo sean. En esta línea, son interesantes los trabajos de Lentz y Laband (1990), De Wit y Van Winden (1990), Taylor (1996) o Dunn y Holtz-Eakin (2000).

Una línea aun poco explorada, en este tipo de literatura, se centra en la influencia de los factores institucionales sobre el autoempleo. Así, Blau (1987) pone el énfasis en el papel que juega el salario mínimo en esta decisión; Borjas y Bronars (1989) se centran en el papel de la política migratoria, mientras que los últimos trabajos de este tipo han puesto las diferencias en materia de política impositiva en el centro de atención de sus trabajos (Schuetze, 1998).

Finalmente, el último tipo de trabajos han tratado de explotar el papel de los elementos actitudinales explotando los resultados de encuestas específicamente diseñadas para ello. Un ejemplo de este tipo de trabajos es el de Blanchflower (2001).

En este contexto, los resultados de las estimaciones que presentamos a continuación, suponen una aplicación para España con un enfoque que encaja en varias de las líneas identificadas a la vez que distingue entre las transiciones a los dos tipos de autoempleo distinguiendo la influencia de sus determinantes.

3.2. *Los datos*

Sobre la base de los microdatos correspondientes a España de las oleadas disponibles del PHOGHE, se estiman diferentes especificaciones de modelos

de elección discreta —binomiales (en los que el estado final de la transición es único) y multinomiales (para transiciones en las que existe más de un estado final)— que nos permiten analizar los determinantes de las transiciones entre el desempleo y el autoempleo³, diferenciando en dos estados finales —empleadores y autónomos— entre el empleo asalariado y el autoempleo, y finalmente, y es ésta una originalidad de este trabajo, entre las dos categorías de autoempleo, esto es, el análisis de los determinantes de la conversión de los autónomos en empresarios con asalariados a su cargo.

El PHOGUE es una base de datos provista por EUROSTAT y que incluye información sobre ingresos, educación, estado de salud y por supuesto información demográfica, y laboral correspondiente a una muestra de hogares de los 15 países que en 2001 conformaban la UE. Los datos publicados corresponden a las ocho olas elaboradas que cubren el periodo 1994-2001.

Para esta estimación utilizamos una muestra correspondiente a individuos con edades comprendidas en la banda de edad 21-65 años para evitar que los comportamientos previsiblemente diferenciados de aquellos individuos fuera de esta banda puedan distorsionar nuestros resultados.

Para nuestras estimaciones utilizamos una muestra correspondiente a individuos con edades comprendidas en la banda de edad comprendida entre los 21 y 65 años para evitar que los comportamientos previsiblemente diferenciados de aquellos individuos fuera de esta banda puedan distorsionar nuestros resultados.

3.3. *La transición del empleo asalariado al autoempleo*

Presentamos en esta sección los resultados de la estimación de modelos logit binomiales que aparecen en las dos primeras columnas de la tabla 1 —ver anexo— y multinomiales —cuyos resultados aparecen en las columnas 3 a 6 de la misma tabla 1.

Estamos interesados en las transiciones desde el empleo asalariado hacia el autoempleo. Seleccionamos por tanto la submuestra de individuos que son em-

³ La utilización de «*multinomiales*», es decir considerar la existencia de mas de un estado final, nos permite tratar el autoempleo como un grupo no-homogéneo, en el que cabe distinguir diferentes patrones de comportamiento entre trabajadores autónomos y empleadores.

pleados asalariados durante el periodo $t-1$ y, o bien permanecen en ese estado, o bien transitan hacia el autoempleo en el periodo t . Como variables explicativas, incluimos características demográficas, el nivel de educación, las características del empleo, las rentas obtenidas o el ciclo económico.

Atendiendo a los resultados obtenidos, y comenzando por las variables sociodemográficas, se puede comprobar como son los hombres los que presentan una mayor probabilidad de realizar este tipo de transición, sea cual sea el tipo de autoempleo que consideremos como estado final. Así pues parece que el rol de autoempleado todavía no es adoptado por la mujer en la misma proporción que los hombres, por lo que seguir insistiendo en medidas de discriminación positiva en el fomento del autoempleo parece plenamente justificado. En lo que se refiere a la edad, ésta no parece ser una variable significativa en la transición empleo asalariado a empleador con asalariados, mientras que los individuos a partir de mediana edad sí parecen tener mayor probabilidad de transitar hacia autónomo.

En la literatura resulta habitual encontrar evidencia de un efecto de signo positivo entre la probabilidad de transición y el nivel de estudios. Sin embargo, nosotros sólo encontramos un efecto significativo de la educación en uno de los tipos de transición —la transición desde el empleo asalariado al estatus de empleador—.

Centrémonos ahora en las variables relacionadas con el historial laboral del sujeto que transita. Por un lado encontramos, como cabía esperar que los asalariados públicos —véase el signo de la variable «sector privado»— presentan una menor probabilidad de transición al autoempleo, mientras que los asalariados con contratos en precario o que trabajan en pequeñas y medianas empresas tienen una mayor probabilidad de transición. Por tanto, parece que estabilidad y transición al autoempleo son dos variables relacionadas inversamente, de forma que las situaciones de crisis e inestabilidad laboral, contribuyen a aumentar las transiciones al autoempleo, como única alternativa posible, como refugio, frente a una mayor probabilidad de transitar al desempleo. Finalmente, parece que las condiciones de trabajo del empleo asalariado —situación inicial— aproximado por el número de horas de trabajo de este empleo, está relacionado positivamente con la probabilidad de transitar al estado de empleador con asalariados.

En otro orden de cosas, y aunque sectorialmente no parecen observarse grandes diferencias, sí resulta significativa la menor probabilidad de transitar a la situación de empleador con asalariados en el sector agrícola.

Como ha quedado de manifiesto al revisar la literatura empírica, uno de los resultados más consolidados en la misma es la evidencia acerca del papel de las restricciones de liquidez en la elección de ocupación, lo que se ha traducido en la existencia de un conjunto de medidas dirigidas a facilitar el acceso a la financiación para aquellos que desean acometer un proyecto empresarial. En esta dirección, nuestros resultados matizan los habitualmente obtenidos en tanto en cuanto tan solo encontramos evidencia de la existencia de dificultades de acceso al autoempleo por la falta de capital cuando nos centramos en la transición de empleo asalariado a empleador, y no así cuando observamos la transición hacia trabajador autónomo. Por tanto, cabe inferir que las políticas horizontales no deben estar en la dirección adecuada.

Finalmente y centrándonos ahora en el papel del entorno económico sobre esta transición, cuando controlamos este efecto por el ciclo económico, parece que cuando registramos mayores niveles de desempleo se produce un aumento en la probabilidad de transición desde el empleo asalariado y el estado de empleador, sin que las transiciones entre empleo asalariado-autónomo parezcan verse afectadas por el ciclo económico.

3.4. *La transición desde el desempleo al autoempleo*

Ha sido una tónica habitual en la mayor parte de los países europeos la utilización de determinados instrumentos de las políticas de promoción empresarial como instrumentos de la política de empleo. Así, se ha insistido en la línea de dirigir a los desempleados a transitar al autoempleo como alternativa no al empleo asalariado sino a la situación de desempleo.

Frente a los asalariados, los desempleados sufren una doble desventaja a la hora de iniciar una aventura empresarial. Por una parte este grupo tiende a tener un reducido nivel de ahorro y mayores dificultades de acceso a la financiación, y además, la presencia de prestaciones por desempleo eleva el coste de oportunidad (Teoría del Salario de Reserva) al que se enfrenta este colectivo a la hora de transitar hacia el autoempleo. Presentamos en esta sección el análisis de los determinantes de las transiciones desde el desempleo hacia el autoempleo, en un intento de detectar como los diferentes determinantes hacen necesario aplicar políticas diferenciadas. Utilizamos en este ejercicio la *submuestra* de individuos que son desempleados en el periodo $t-1$ y que, o bien permanecen desempleados, o bien transitan hacia el autoempleo en el periodo t . Nuevamen-

te, sobre la base de modelos logit binomiales (sus resultados aparecen en las dos primeras columnas de la tabla 2) y multinomiales (columnas 3 a 6 de la misma tabla) tratamos de encontrar evidencia sobre las variables que influyen en esta decisión. Las variables utilizadas en este ejercicio son similares a las consideradas para el ejercicio anterior (obviamente hay variables que no pueden ser coincidentes, como lo son las diferentes fuentes de ingresos o las que hacen referencia a las características de la situación laboral previa a realizar la transición), y como puede observarse los resultados son bastante consistentes en lo que a estas variables se refiere. Siguiendo el mismo orden establecido para presentar los resultados en la anterior transición, comencemos por analizar la incidencia de las variables sociodemográficas. Al igual que antes, existe una mayor probabilidad de transición si se es hombre y cuanto mayor sea el nivel de educación, sea cual sea el estado final considerado, mientras que la edad tan solo se muestra significativa para aquellos individuos que transitan hacia el estado de autónomo.

Si atendemos ahora al historial laboral del sujeto, existe una mayor probabilidad de transitar al autoempleo si se han tenido experiencias previas de autoempleo y cuanto menor ha sido la duración en el desempleo, lo que debe llevar a diseñar medidas especiales para facilitar la transición entre el colectivo de desempleados de larga duración. En esta línea, no parece existir efecto significativo de la percepción de prestaciones por desempleo si se transita al estado de empleador. Sin embargo, si encontramos evidencia negativa en las transiciones hacia el estado de autónomo. Aunque la prestación por desempleo eleva el salario de reserva, tan solo parece afectar a la transición entre el desempleo y el estado de autónomo.

Finalmente, y en lo relativo al ciclo económico no encontramos una relación significativa entre el ciclo económico y la probabilidad de transitar desde el desempleo hacia el autoempleo.

3.5. *Transición en el autoempleo*

Para concluir nuestro análisis, consideramos ahora las transiciones desde el estado inicial de autónomo hacia el estado final de empleador. Sobre la base también de estimaciones de un logit binomial, estimamos la probabilidad de que un individuo transite a una situación de empleador en el periodo t entre aquellos que fueron autónomos en el periodo $t-1$.

El estudio de este tipo de transición nos puede dar una idea de los factores que influyen en la evolución y crecimiento de un negocio, de forma que éste contribuya a la generación de empleo.

En este caso, la educación, la experiencia previa en otras situaciones de autoempleo, el background familiar en el autoempleo o la educación parecen configurarse como variables clave —véase tabla 3—. Igualmente encontramos evidencia del papel de las restricciones de liquidez en este tipo de transición. Finalmente, si hay un claro efecto del ciclo económico que actúa de forma distinta a la observada en otros tipos de transiciones. Así, a medida que disminuye el desempleo aumentan las transiciones autónomo-empleador. Es en las fases expansivas cuando las expectativas de beneficio hacen que el autónomo se plantee la necesidad de demandar asalariados.

4. Conclusiones

Quizá, y como primer apriorismo al que los resultados de este trabajo pone réplica, debemos convenir que el autoempleo es un grupo no homogéneo, por lo que si queremos diseñar una política de promoción empresarial efectiva, ésta debe distinguir entre las medidas diseñadas para incrementar el número de autónomos de aquellas destinadas a propiciar la aparición de empresarios con empleados e incluso de aquellas dirigidas a favorecer la transición a esta situación de empleadores sin empleados. Los factores determinantes de los diferentes tipos de transiciones generan la necesidad de diseñar políticas diferenciadas para las diferentes transiciones.

Pero junto a esta recomendación genérica, el trabajo si parece revelar que sea cual sea el tipo de transición considerada existe evidencia que apoya la idea, ya marcada en la agenda de actuación política, de intensificar medidas de discriminación positiva por razón de género y a determinados colectivos por grupo de edad, así como avanzar en la formación en *entrepreneurship*, como medida que fomenta esta elección de ocupación.

En lo que respecta a la evidencia acerca del papel de las restricciones de liquidez, éstas parecen no tener efecto en la transición desde el desempleo a la situación de autónomo, mientras que sí lo son en el resto de transiciones consideradas. Creemos que en este punto cabría repensar el oportunismo de las ayudas financieras dirigidas a los autónomos, e intensificar las dirigidas al autoempleo generador de empleo asalariado.

Tampoco parece evidenciarse la presencia de un efecto negativo de las prestaciones por desempleo sobre la probabilidad de transitar al autoempleo, y no queda demasiado definida la relación con el ciclo económico.

5. Referencias

- ACS, Z. (Ed.) (1999), *Are Small Firms Important? Their Role and Impact*, Springer, 192 págs.
- ACS, Z., AUDRESTCH, D.B. (Eds.) (2003), *Handbook of Entrepreneurship Research: An Interdisciplinary Survey and Introduction*, en *International Handbook Series on Entrepreneurship*, Vol. 1, Springer, 560 págs.
- AGUADO, R., E. CONGREGADO y J. MILLÁN (2002), «Entrepreneurship, financiación e innovación», *Revista de Economía Industrial*, 347, 125-134
- ALBA-RAMÍREZ, A., (1994), «Self-employment in the Midst of Unemployment: The Case of Spain and the United States», *Applied Economics*, 26, 189-205.
- AUDRETSCH, D.B., CARRE, M.A. y A.R. THURIK (2001): Does Entrepreneurship reduce Unemployment? *Tinbergen Institute Discussion Paper*, 74.
- BATES, T.M. (1990), «Entrepreneur, Human Capital, Inputs and Small Business Longevity», *The Review of Economics and Statistics*, 72(4), 551-559.
- BLANCHFLOWER, D. y B. MEYER, (1994), «A Longitudinal Analysis of Young Entrepreneurs in Australia and the United States», *Small Business Economics*, 6(1), 1-20.
- BLANCHFLOWER, D.G., (2000), «Self-Employment in OECD Countries», *Labour Economics*, 7, 471-505.
- BLANCHFLOWER, D.G., (2004), «Self-Employment: more may not be better», NBER, *Working Paper* 10286.
- BLANCHFLOWER, D.G. y A.J. OSWALD, (1990), «What makes a young Entrepreneur?», *NBER Working Paper*, No. 3352.
- BLANCHFLOWER, D.G. y A.J. OSWALD, (1998), «What makes an Entrepreneur?», *Journal of Labour Economics*, 16, 26-60
- BLAU, D.M., (1987), «A Time Series Analysis of Self-Employment in the United States», *Journal of Political Economy*, 95(3), 445-467.
- BORJAS, G. y S. BRONARS, (1989), «Consumer Discrimination and Self-Employment», *Journal of Political Economy*, 97, 581-605.
- BOVER, O., M. ARELLANO y S. BENTOLILA, (2002), «Unemployment Duration, Benefit Duration and the Business Cycle», *The Economic Journal*, 112 (April), 223-265.
- BURKE, A.E., FITZROY, F.R., y M.A. NOLAN, (2002), «Self-employment Wealth and Job Creation: The Roles of Gender, Non-pecuniary Motivation and Entrepreneurial Ability», *Small Business Economics*, 19, 255-270
- CARRASCO, R., (1999), «Transitions To and From Self-employment in Spain: An Empirical Analysis», *Oxford Bulletin*

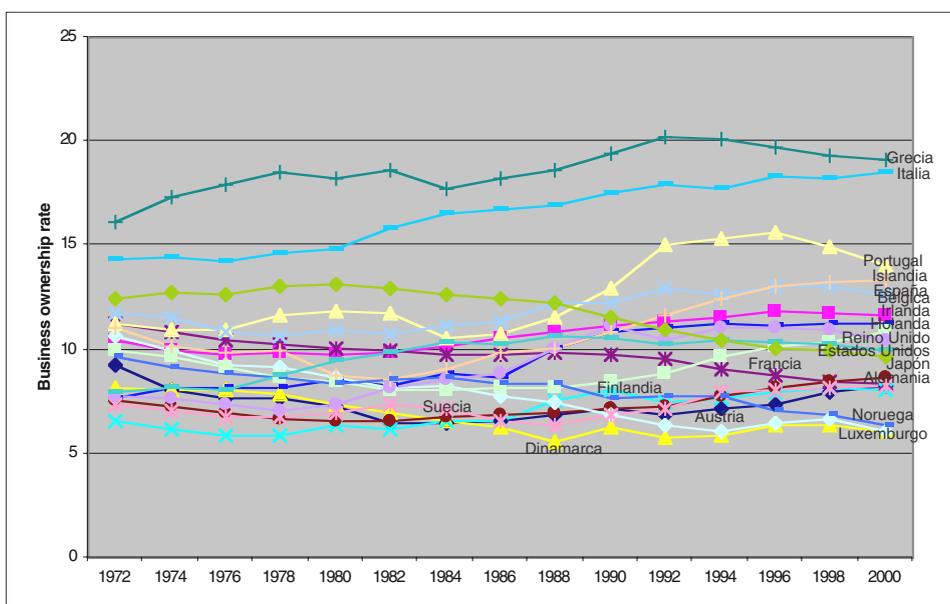
- tin of Economics and Statistics*, 61(3), 315-341.
- CARRASCO, R. y M. EJRNAES, (2003), «Self-Employment in Denmark and Spain: Institutions, Economic Conditions and Gender Differences», *CAM, Institute of Economics, University of Copenhagen*, WP 2002-01.
- CARRE, M., VAN STEL, A., THURIK, R. y S. WENNEKERS (2002): «Economic Development and Business Ownership: An Analysis Using Data of 23 OECD Countries in the Period 1976-1996», *Small Business Economics*, 19, 271-290.
- Comisión de las Comunidades Europeas: El acceso de las empresas a la financiación. *Documento de trabajo SEC 2001*, 1667.
- Comisión de las Comunidades Europeas: Informe sobre la ejecución del Plan de Acción para promover el espíritu empresarial y la competitividad. *Documento de trabajo SEC 2000*, 1825.
- CONGREGADO, E., A. GOLPE y J. MILLÁN (2003) «Some Empirical Aspects of Self-employment in Spain during the nineties», *Seminario de Análisis Económico, Universidad de Huelva*, SAE WP 20.
- COWLING, M., y M. TAYLOR, (2001) «Entrepreneurial Women and Men: Two Different Species?», *Small Business Economics*, 16, 167-175.
- DE WIT, G. y F. VAN WINDEN, (1990), «An Empirical Analysis of Self-Employment in the Netherlands», *Economic Letters*, 32, 97-100.
- DUNN, T. y D. HOLTZ-EAKIN, D., (2000), «Financial Capital, Human Capital, and the Transition to Self-Employment: Evidence from Intergenerational Links», *Journal of Labour Economics*, 18, 282-305.
- EROSA, A., (2002), «Financial Intermediation and Occupational Choice in Development», *Review of Economic Dynamics*, 4(2), 303-334.
- EVANS, D.S. y B. JOVANOVIĆ, B. (1989), «An Estimated Model of Entrepreneurial Choice under Liquidity Constraints», *Journal of Political Economy*, 97, 808-27.
- EVANS, D.S. y L.S. LEIGHTON, (1989), «Some Empirical Aspects of Entrepreneurship», *The American Economic Review*, 79(3), 519-535.
- FAIRLIE, R. y B. MEYER, (1996), «Ethnic and Racial Self-Employment differences and possible explanations», *Journal of Human Resources*, 31, 757-793.
- GARCÍA PÉREZ J.I., (1997), «Las tasas de salida del empleo y del desempleo en España» (1978-1993), *Investigaciones Económicas*, XXI(1), 29-53.
- GEORGELLIS, Y. y H.J. WALL, (2000), «Gender Differences in Self-Employment: Panel Evidence from the former West-Germany», *The Federal Reserve Bank of St. Louis, Working Paper*, 1999/008B.
- GILL, A.M., (1988), «Choice of Employment Status and the wages of Employees and the Self-employed: Some Further Evidence». *Journal of Applied Econometrics*, 3, 229-234.
- GUIZO, L., SAPEINZA, P. y L. ZINGALES, (2002), «Does Local Financial Development Matter?», *NBER Working Papers Series*, WP 8923.

- HOLMES, T.J. y J.A. SCHMITZ Jr. (1990): «A Theory of the Entrepreneurship and its Applications to the Study of Business Transfers», *Journal of Political Economy* 98, pp. 265-294.
- HOLTZ-EAKIN, D., JOULFAIAN, D. y ROSEN H.S. (1994): Entrepreneurial Decisions and Liquidity Constraints. *Rand Journal of Economics*, 25 (summer): 334-347.
- JENKINS, S., (1995), «Easy Estimation Methods for Discrete Time Duration Models», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 57(1), 120-138.
- JOVANOVIC, B. (1982), «The Selection and Evolution of Industry», *Econometrica*, 50, 649-670.
- LANCASTER, T. (1990), «*The Analysis of Transition Data*», New Cambridge University Press.
- LAZEAR, E.P. y R.L. MOORE, (1984), «Incentives, Productivity, and labour Contracts», *Quarterly Journal of Economics*, 99, 275-296.
- LENTZ, B.S. y D.N. LABAND, (1990), «Entrepreneurial Success and Occupational Inheritance among Proprietors», *Canadian Journal of Economics*, 23, 563-79.
- LINDH, T. y H. OHLSSON, (1996), «Self-Employment and Windfall Gains: Evidence from the Swedish Lottery», *Economic Journal*, 106, 1515-1526.
- METCALF, H. y R. BENSON, (2000): «From Unemployment To Self-Employment: Developing an Effective Structure of Micro-Finance Support», *National Institute of Economic and Social Research, Discussion Paper* No. 170.
- MORTENSEN, D. (1986), «Job Search and labour Market Analysis», in *Handbook of Labour Economics*, Ashenfelter, O. C. and R. Layard, (eds.), North-Holland, Amsterdam (Vol. II), 849-919.
- NZIRAMASANGA, M. y M. LEE, (2001), «Duration of Self-Employment in Developing Countries: Evidence from Small Enterprises in Zimbabwe», *Small Business Economics*, 17, 239-253.
- O'KEAN, J.M., (2000), *La Teoría Económica De La Función Empresarial*. Alianza Editorial.
- PARKER, S.C. (2004), *The Economics of Self-Employment and Entrepreneurship*. Cambridge University Press, 342 págs.
- QUINN, J.F. (1980), «Labour Force Participation Patterns of Older Self-Employed Workers». *Social Security Bulletin*, 43, 17-28.
- REES, H. y A. SHAH, (1986), «An Empirical Analysis of Self-Employment in the UK», *Journal of Applied Econometrics*, 1, 95-108.
- RITSILÄ, J. y H. TERVO (2002): Effects of Unemployment on New Firm Formation: Micro Level Panel Data Evidence from Finland. *Small Business Economics* 19, 31-40.
- ROSA, P., S. CARTER, y D. HAMILTON, (1996), «Gender as a Determinant of Small Business Performance: Insights from a British Study», *Small Business Economics*, 8 (6), 463-478.
- SCHUETZE, H.J., (2000), «Taxes, economic conditions and recent trends in Male Self-Employment: a Canada-US comparison», *Labour Economics*, 7, 507-544.
- SEGARRA, A. y M. CALLEJÓN, (1999), «New firm's survival and turnover: New evidence from Spain», *EUNIP International Conference*, Dublin, Dec. 1999.

- SCHMITZ, J.A. Jr. (1989): «Imitation, Entrepreneurship, and Long-Run Growth», *Journal of Political Economy*, 97, pp. 721-739.
- TAYLOR, M.P., (1996), «Earnings, Independence or Unemployment: Why Become Self-Employed?», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 58, 253-266.
- THURIK, R., VERHEUL, I. and S. WENNEKERS (2002), *Entrepreneurship: Determinants and Policy in a European-U.S. Comparison*, Kluwer Academic Publishers, 2002.

ANEXO DE ILUSTRACIONES Y TABLAS

Ilustración 5
 Tasas de *business ownership*. Países de la OCDE 1972-2000



Fuente: van Stel, A. (2003): *Compendia 2000.2: a harmonized data set of business ownership rates in 23 OECD countries*. Research Report H200302, May 2003.

Ilustración 6
Tasas de *empleadores*. Comunidades autónomas españolas 1979-2004

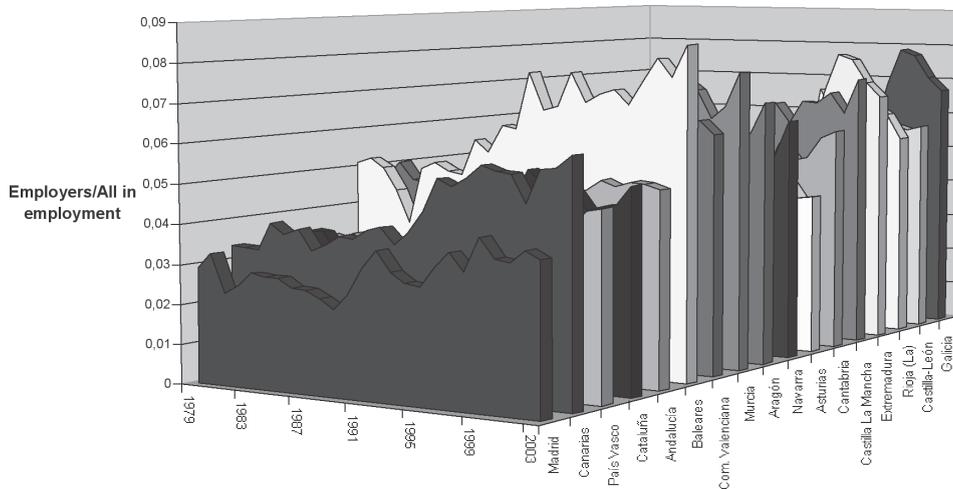


Ilustración 7
Tasas de *autónomos*. Comunidades Autónomas Españolas 1979-2004

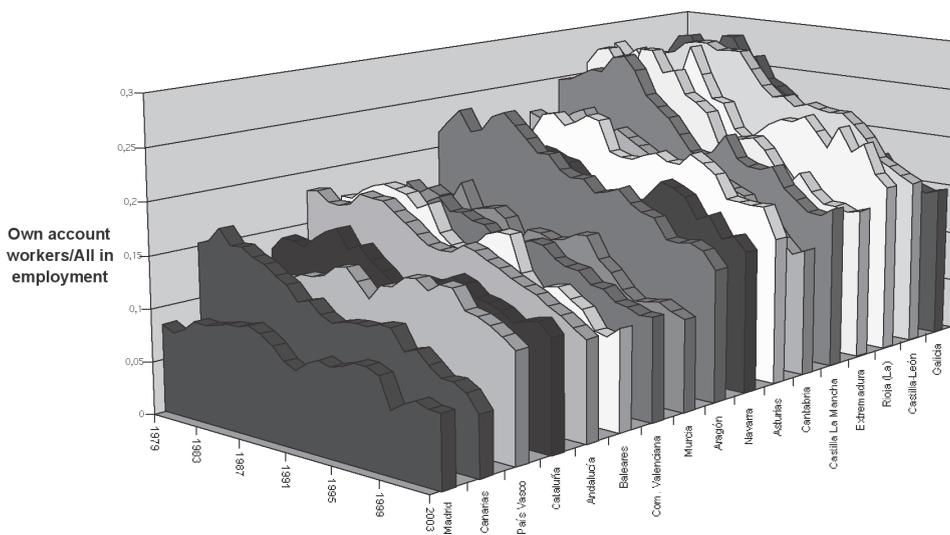


Tabla 1
Transiciones Empleo - Autoempleo

Fuente: Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), 1994-2001

Número de transiciones	Binomial		Multinomial			
	Prob[SE _t PW _{t-1}]		Prob[EMP _t PW _{t-1}]		Prob[OA _t PW _{t-1}]	
Variables	523		291		231	
	Coef.	t-stat.	Coef.	t-stat.	Coef.	t-stat.
Constante	-7,4836	(-8,57)	-10,5749	(-8,86)	-6,5958	(-5,18)
Características Demográficas (t-1)						
Varón		(4,36)		(2,64)		(4,05)
Edad	0,0211	(0,56)	-0,0113	(-0,24)		(1,84)
Edad ²	-0,0003	(-0,68)	0,0002	(0,31)		(-2,11)
Vive en pareja ⁽¹⁾	0,0484	(0,36)	0,1574	(0,86)	-0,0735	(-0,39)
Hijos menores 16 años	0,0974	(0,78)	0,1067	(0,66)	0,0674	(0,37)
Familiares autoempleados		(5,53)		(3,68)		(4,68)
Educación (t-1)						
Educación Primaria / Secundaria ⁽²⁾		(3,08)		(2,45)	0,3247	(1,82)
Formación profesional ⁽²⁾		(2,53)		(2,88)	0,091	(0,39)
Estudios Universitarios ⁽²⁾		(3,1)		(2,76)	0,4062	(1,53)
Características Empleo (t-1)						
Sector Privado ⁽³⁾		(3,91)		(3,36)		(2,01)
Sector Industrial ⁽⁴⁾		(-3,12)	0,0935	(0,33)		(-4,8)
Sector Servicios ⁽⁴⁾		(-2,52)	0,1777	(0,63)		(-4,07)
Pequeña empresa (0-4 empleados) ⁽⁵⁾		(8,94)		(7,21)		(5,05)
Mediana empresa (5-49 empleados) ⁽⁵⁾		(6,6)		(6,6)	0,4022	(1,71)
Gran empresa (50-99 empleados) ⁽⁵⁾	0,4661	(1,75)		(2,81)	-0,125	(-0,33)
Horas de trabajo semanales		(2,44)		(2,8)	0,0037	(0,53)
Contrato indefinido ⁽⁶⁾		(-6,7)		(-4,75)		(-4,9)
Contrato temporal ⁽⁶⁾		(-4,67)		(-4,8)		(-2,01)
Experiencia laboral observada (t-1,...,t-n)						
Experiencia previa como Autoempleado		(25,04)		(20,1)		(16,64)
Ingresos (t-1)						
Rentas del Capital		(3,39)		(3,68)	0,0001	(0,2)
Rentas del trabajo	0,0002	(1,58)		(2,47)	-0,0002	(-0,68)
Ciclo económico						
Tasa de paro		(2,17)		(3,95)	-0,0269	(-1,26)
Categorías de Referencia: (1) Individuos que viven solos						
(2) Analfabetos, sin estudios o con educación muy básica (3) Sector Público						
(4) Sector Agrícola (5) Empresa muy grande (> 99 empleados)						
(6) Trabajador sin contrato / Otros acuerdos**						
Número de observaciones	20204		20203			
Log verosimilitud	-1915,52		-2220,32			

(**) Todos los individuos preguntados considerados son trabajadores a tiempo completo. La encuesta no es clara cuando define otros acuerdos laborales.

Tabla 2
Transiciones Desempleo - Autoempleo

Fuente: Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), 1994-2001

	Binomial		Multinomial			
	Prob[SE _t U _{t-1}]		Prob[EMP _t U _{t-1}]		Prob[OA _t U _{t-1}]	
Número de transiciones	276		52		185	
Variables	Coef.	t-stat.	Coef.	t-stat.	Coef.	t-stat.
Constante	-6,2625	(-5,89)	-7,1406	(-3,15)	-6,1769	(-4,85)
Características Demográficas (t-1)						
Varón		(8,61)		(3,84)		(7,09)
Edad		(2,44)	0,0903	(0,81)		(2,36)
Edad ²		(-2,58)	-0,0013	(-0,88)		(-2,47)
Vive en pareja ⁽¹⁾		(3,44)		(2,01)		(3,02)
Hijos menores 16 años	-0,3162	(-1,61)	-0,9632	(-1,97)	-0,3092	(-1,32)
Familiares autoempleados		(4,6)	0,4132	(1,17)		(3,92)
Educación (t-1)						
Educación Primaria / Secundaria ⁽¹⁾		(3,32)		(2,45)		(3,35)
Formación profesional ⁽¹⁾		(2,81)		(2,06)		(2,3)
Estudios Universitarios ⁽¹⁾		(4,07)		(3,94)		(2,95)
Características situación desempleo (t-1)						
Duración en el desempleo		(-2,48)	-0,0867	(-1,02)		(-2,07)
Experiencia laboral observada (t-1, ..., t-n)						
Experiencia previa como Autoempleado		(5,51)	0,6915	(1,51)		(4,5)
Ingresos (t-1)						
Prestaciones por Desempleo		(-2,21)	-0,0001	(-0,13)		(-2,24)
Ciclo económico						
Tasa de paro	0,0079	(0,36)	-0,0164	(-0,35)	-0,0362	(-1,45)
Categorías de Referencia: (1) Individuos que viven solos (2) Analfabetos, sin estudios o con educación muy básica						
Número de observaciones	3716		3677			
Log verosimilitud	-892.5		-917,33			

Tabla 3
Transiciones Trabajador Autónomo - Empleador

Fuente: Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), 1994-2001

Binomial		
Prob[EMP _i OA _{i-1}]		
Número de transiciones	404	
Variables	Coef.	t-stat.
Constante	-0,6390	(-1,34)
Características Demográficas (t-1)		
Varón	0,1124	(0,8)
Edad	-0,0099	(-1,4)
Familiares autoempleados		(2,27)
Educación (t-1)		
Educación Primaria / Secundaria ⁽¹⁾		(2,36)
Formación profesional ⁽¹⁾	0,2812	(1,42)
Estudios Universitarios ⁽¹⁾		(3,28)
Características Empleo Previo (t-1)		
Sector Industrial ⁽²⁾		(5,43)
Sector Servicios ⁽²⁾		(2,8)
Duración periodo como Autoempleado	-0,0192	(-1,85)
Experiencia laboral observada (t-1,...,t-n)		
Experiencia previa como Empleador		(8,39)
Ingresos (t-1)		
Rentas del trabajo		(2,18)
Ciclo económico		
Tasa de paro		(-6,33)
Categorías de Referencia:		
(1) Analfabetos, sin estudios o con educación básica		
(2) Sector Agrícola		
Número de observaciones	3726	
Log verosimilitud	-1131,21	

PARTE CUARTA
TEMPORALIDAD EN EL MERCADO
DE TRABAJO

LA REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD *

JUAN F. JIMENO **

1. INTRODUCCIÓN

Desde la liberalización de la contratación temporal en España han pasado veinte años. En este periodo se ha consolidado un mercado de trabajo dual en el que más de un 30% de los trabajadores asalariados tienen un contrato temporal y disfrutan de una menor protección al empleo que los trabajadores con contrato indefinido, siendo las diferencias entre las condiciones de empleo de ambos tipos de trabajadores de las más elevadas que se observan en los países de nuestro entorno. A pesar de sucesivas reformas legales del sistema de contratos de trabajo dirigidas a reducir la temporalidad, dicha dualidad ha persistido.

En la actualidad, este aspecto de la configuración institucional del mercado de trabajo está nuevamente en cuestión. Si bien se reconoce que la contratación temporal ha favorecido la creación de empleo, al menos en aquellos segmentos del mercado de trabajo caracterizados por una menor productividad y una mayor rotación laboral, también parece haber tenido efectos negativos sobre la estabilidad laboral y sobre los incentivos a acumular capital humano y, por tanto, sobre el crecimiento de la productividad, que en nuestro país ha experimentado una fuerte disminución en el último decenio. Además, la temporalidad afecta con

* Agradezco los comentarios de SAMUEL BENTOLILA, OLIMPIA BOVER, JOSÉ LUIS MALO DE MOLINA y LUIS TOHARIA a una versión anterior de este trabajo. Los puntos de vista expresados en este artículo son personales del autor y no reflejan, necesariamente, los del Banco de España.

** Banco de España.

mayor intensidad a los colectivos más desprotegidos del mercado de trabajo (jóvenes y mujeres, especialmente los de bajo nivel educativo). En definitiva, el sistema actual proporciona una protección al empleo injusta, ineficaz e ineficiente. No es extraño, pues, que, finalmente, los agentes sociales hayan acordado señalar a la «excesiva temporalidad», junto con el insuficiente nivel de empleo, como uno de los dos problemas fundamentales del mercado de trabajo español¹.

Mucho se ha escrito sobre la evolución de la temporalidad en España, sus causas y sus consecuencias². El grado de acuerdo sobre las consecuencias de la temporalidad parece superior al existente sobre las causas, por lo que existen recomendaciones de políticas de empleo de muy distinto signo dirigidas a reducir la temporalidad. En este trabajo se describen las medidas que se han tomado en el pasado en aras de este objetivo y se señalan los elementos a tener en cuenta a la hora de evaluar dichas medidas. Para realizar tal evaluación es necesario, en primer lugar, entender las funciones que puede cumplir la coexistencia de contratos de trabajo diferentes en un mismo mercado de trabajo y, en segundo lugar, elegir los objetivos que se pretenden servir con las reformas laborales, tareas que se abordan, respectivamente, en las Secciones 2 y 3. A continuación, en la Sección 4, se comentan las principales medidas establecidas en el pasado en España para reducir la temporalidad. Finalmente, la Sección 5 contiene algunos comentarios finales.

2. LA FLEXIBILIDAD Y LA SEGURIDAD DEL EMPLEO

La economía española ha sufrido durante el último cuarto de siglo cambios estructurales notables. En los años setenta y ochenta, en un contexto de crisis económica internacional y con una tasa de desempleo que superaba el 20%, se

¹ Véase «Competitividad, empleo estable y cohesión social. Declaración para el diálogo social 2004», disponible en <http://www.ugt.es/dialogosocial/declaraciondsocial.pdf>

² Véase TOHARIA et al. (2004) que contiene información exhaustiva sobre las características de la contratación temporal en España. Para una panorámica de la investigación económica sobre el tema, véase DOLADO et al. (2002). Ambos trabajos contienen numerosas referencias relevantes sobre el estudio de la contratación temporal en España que se omiten aquí en aras de la brevedad. Un repaso jurídico de las reformas laborales junto con un análisis de las causas de la temporalidad en España puede consultarse en *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: Por una flexibilidad y seguridad efectivas*. Informe de la Comisión de Expertos por el Diálogo Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005.

hizo necesario reasignar los factores productivos movilizándolos desde actividades productivas tradicionales y obsoletas hacia nuevas actividades. En los años noventa, la globalización, la aparición de nuevas economías emergentes, la transición hacia la economía de mercado en los países de Europa Central y del Este y la posterior incorporación de algunos de ellos a la UE, y la integración en la Unión Monetaria Europea han generado una mayor competencia internacional en los mercados de bienes y servicios. También la difusión de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones en los procesos de producción requiere cambios en la organización funcional de las empresas.

Ante estos fenómenos, no es de extrañar que las empresas hayan percibido la necesidad de disponer de mayor flexibilidad a la hora de gestionar su fuerza de trabajo. Por otra parte, la mayor destrucción de empleo que se produce en el nuevo contexto económico, marcado por los continuos cambios tecnológicos y la mayor integración económica internacional, hace que los trabajadores demanden una mayor cobertura de la protección social, precisamente en un contexto en el que la mayor competencia y movilidad de los factores de producción hace más costoso proporcionar dicha protección.

2.1. Las respuestas políticas ante las demandas de flexibilidad

La principal línea de actuación de los responsables políticos europeos para hacer frente a la demanda de mayor flexibilidad de las empresas ha sido la liberalización de formas de contratos de trabajo diferentes al contrato típico a tiempo completo y por duración indefinida. Otras posibles medidas que pudieran permitir una mayor flexibilidad externa de las empresas, tales como la reducción de la protección al empleo en el contrato típico de trabajo mediante, por ejemplo, la ampliación de las causas de los despidos objetivos o la reducción de los costes de los mismos, se han adoptado con mucha menor frecuencia y, en la mayoría de los casos, con una incidencia marginal. Por lo que se refiere a medidas a favor de la flexibilidad interna, tales como la flexibilización de la distribución de las horas de trabajo o la ampliación de las facilidades para la movilidad funcional y geográfica de los trabajadores para permitir una mejor adaptación de la empresa a las condiciones tecnológicas o económicas cambiantes, también se han adoptado con bastante moderación.

No obstante, en la práctica, el grado de flexibilidad con el que cuentan las empresas para gestionar su fuerza de trabajo no depende exclusivamente de la

normativa legal que los responsables políticos puedan producir en cada momento. Al amparo de esta normativa, las condiciones de empleo se determinan en la negociación colectiva entre representantes de los trabajadores y de los empresarios. Y, además, dicha aplicación se interpreta y modifica a través del control jurisdiccional. El resultado de la interacción de estos tres niveles de ordenación legal del mercado de trabajo (legislación, negociación colectiva y control jurisdiccional) no siempre responde a las motivaciones que dictaron las reformas laborales.

En el caso de España, cabe citar cuatro hitos fundamentales en el proceso de flexibilización del empleo: i) la liberalización de los contratos temporales sin causa en 1984, ii) la reinstauración del principio de causalidad de la contratación temporal desde 1994, iii) la apuesta por la negociación colectiva como mecanismo para favorecer la flexibilidad interna que se inicia con la reforma de 1994 y que se rectifica parcialmente en 1997, y iv) ciertas modificaciones marginales en la definición de las causas de los despidos objetivos y en las indemnizaciones aparejadas a ellos que se introdujeron en las reformas laborales de 1994, 1997 y 2001.

2.2. Las respuestas políticas ante las demandas de seguridad del empleo

Hay tres formas de intervención para asegurar a los trabajadores ante perturbaciones tecnológicas o económicas que incidan sobre su productividad. En primer lugar, existen limitaciones a la extinción de la relación laboral y a las modificaciones sustanciales del empleo que intentan reducir la incidencia de la destrucción de empleo ante perturbaciones de tipo transitorio. En segundo lugar, la protección al desempleo asegura la renta laboral mientras los trabajadores encuentran un nuevo empleo. Finalmente, las políticas activas del mercado de trabajo intentan que los trabajadores encuentren nuevas y mejores ofertas de empleo con mayor frecuencia.

Cada una de estas intervenciones tiene su coste. Las limitaciones a la extinción de la relación laboral y a las modificaciones sustanciales del empleo inciden sobre la reasignación del factor trabajo haciendo que dicha reasignación se produzca más lentamente. La protección al desempleo crea, como todo tipo de seguro, un problema de riesgo moral que puede reducir la disposición de los trabajadores desempleados a aceptar nuevas ofertas de trabajo y, por otra parte, requiere aumentar la imposición sobre el factor trabajo para financiarlas. El pro-

blema de riesgo moral se trata de paliar mediante la disminución gradual de las prestaciones por desempleo en función de la duración del mismo y mediante la supervisión de la actitud de búsqueda de trabajo de los desempleados. Igualmente, las políticas activas del mercado de trabajo han de ser financiadas con una mayor imposición que puede estar justificada si sus efectos sobre la productividad de los trabajadores son suficientemente elevados. Es por ello, por lo que la evaluación de los programas de inserción y formación laboral es fundamental para diseñar políticas de empleo eficaces.

En definitiva, la articulación de una respuesta adecuada a las demandas de mayor seguridad del empleo ha de establecerse mediante una combinación adecuada de estos tres pilares. Y dicha combinación ha de tener en cuenta las características de la legislación sobre protección al empleo vigente en cada momento. En el caso español, la estrategia seguida para aumentar la seguridad del empleo ha consistido básicamente en i) la ampliación de la cobertura y de las prestaciones de la protección por desempleo durante la década de los ochenta para posteriormente reducirlas en 1992 y 1993 ante el fuerte aumento del gasto en prestaciones por desempleo generado por la intensa rotación en el empleo derivada de la alta incidencia de los contratos temporales, ii) el aumento del gasto en políticas activas del mercado de trabajo que en la actualidad está próximo a alcanzar el 1% del PIB sin que existan estudios rigurosos que permitan evaluar la eficacia de dicho gasto y iii) la promoción de la contratación indefinida de los colectivos más afectados por la contratación temporal mediante elevadas bonificaciones a las cotizaciones a la Seguridad Social y la penalización de los contratos temporales.

3. LA TEMPORALIDAD Y LA FLEXIBILIDAD Y LA SEGURIDAD DEL EMPLEO

Como se comentaba anteriormente, en Europa la respuesta generalizada de los responsables políticos a las demandas de mayor flexibilidad ha sido la liberalización de contratos «atípicos» de trabajo, en formas variadas tales como los contratos de duración determinada o los contratos a tiempo parcial. Con esta liberalización se trataba de proporcionar a las empresas una cierta flexibilidad, si bien restringida a las nuevas contrataciones³. Esta respuesta se inicia en Es-

³ De ahí la etiqueta de «flexibilidad en el margen» que se suele asociar a este tipo de segmentación del mercado de trabajo.

paña en 1984, antes que en el resto de países de la Unión Europea. Ello se debe a razones históricas, pero también a las peculiares características institucionales del mercado de trabajo español. Las razones históricas se refieren fundamentalmente al proceso de modernización en el que se embarca la economía española tras la transición a la democracia. Las peculiaridades institucionales se derivan de la implantación de un sistema de relaciones laborales a principios de los años ochenta que reproducía algunas de las rigideces del sistema intervencionista del régimen anterior. Por unas y por otras razones, la liberalización de los contratos temporales se produce muy poco tiempo después de la aprobación de la Ley del Estatuto de Trabajadores de 1980, y cuando a principios de los años noventa en nuestro país se empieza a tener conciencia de los efectos negativos de la dualización del mercado de trabajo y se abordan reformas para combatir la temporalidad, es cuando en otros países de la UE se inicia de forma decidida el proceso de liberalización de los contratos temporales⁴.

3.1. Temporalidad, creación de empleo, rotación laboral y productividad

La principal característica distintiva de los contratos temporales es que suponen un menor coste laboral para las empresas. Este menor coste se debe a dos razones. En primer lugar, puesto que la protección al empleo que otorgan estos contratos es menor, las empresas se enfrentan a menores costes de extinción de la relación laboral que los derivados de los contratos indefinidos. Esto hace que los costes laborales no salariales de los trabajadores bajo contrato temporal sean inferiores. En segundo lugar, la menor estabilidad laboral de los trabajadores temporales reduce su poder de negociación, por lo que sus salarios son también inferiores a los de los trabajadores con contrato indefinido⁵.

⁴ Aunque también es cierto que algunos otros países también hubo reformas significativas en la década de los años ochenta, como es el caso, por ejemplo, de la extensión de los contratos a tiempo parcial en Holanda.

⁵ La evidencia empírica sobre la diferencia salarial entre trabajadores temporales e indefinidos es abundante. Véanse, por ejemplo, JIMENO y TOHARIA (1993) DE LA RICA (2004) y DAVIA Y HERRANZ (2004). En general, los resultados de estos trabajos sugieren que la brecha salarial entre trabajadores con contrato indefinido y trabajadores con contrato temporal, una vez controladas las diferencias observables en las características del trabajador y del puesto de trabajo, está alrededor del 10%.

Al reducir el coste laboral, los contratos temporales favorecen la creación de empleo. Este efecto es especialmente relevante en relación a los puestos de trabajo donde la volatilidad es muy alta y, por tanto, en los que los costes esperados de ajuste de la fuerza de trabajo constituyen una parte relevante del coste laboral, o a los puestos de trabajo en los que la productividad es baja y, por tanto, en los que los costes salariales no pueden ser elevados. Este tipo de puestos de trabajo son los que, a priori, cabe esperar que fueran mayoritariamente ocupados por trabajadores con contrato temporal y que se ofrecieran en menor medida si los contratos temporales no estuvieran disponibles.

Hay un segundo caso en el que los contratos temporales también ofrecen algún atractivo para las empresas. Se trata de aquellos puestos de trabajo en los que se necesita de un cierto periodo de tiempo para que se revele el grado de ajuste entre las características del trabajador y las del puesto de trabajo. En muchas ocasiones la productividad del emparejamiento laboral entre el trabajador y el puesto de trabajo no se conoce hasta pasado un cierto tiempo. De hecho, esto justifica la existencia de periodos de prueba en los contratos indefinidos durante los cuales las cláusulas de protección al empleo u otras normas de protección del trabajador no suelen tener efecto. Cuando la regulación legal o los acuerdos alcanzados en los convenios colectivos impiden que los periodos de prueba cumplan adecuadamente su función, las empresas pueden considerar recurrir a los contratos temporales como una forma de seleccionar su fuerza de trabajo más estable.

Finalmente, existen los puestos de trabajo de duración determinada derivados de situaciones tales como sustituciones temporales, interinidades, etc., para los que, en general, no parece justificada la imposición de unos costes de extinción de la relación laboral. Este parece el campo natural de actuación de las empresas de trabajo temporal que ponen a disposición de las empresas trabajadores durante un periodo de tiempo cierto.

Los efectos de la liberalización de los contratos temporales no se limitan a los segmentos del mercado de trabajo señalados anteriormente. La creación y la destrucción de empleo indefinido también se ve afectada por la reducción de costes de despido para los puestos de trabajo susceptibles de ser ocupados por trabajadores con contrato temporal, dado que las empresas cambiarán su oferta de puestos de trabajo en función de los costes relativos de los contratos disponibles. En la medida en que sea más rentable utilizar contratos temporales, las empresas exigirán mayores niveles de productividad para cubrir sus puestos de trabajo con contratos indefinidos y también destruirán puestos de trabajo inde-

finidos más productivos⁶. Por otra parte, cuanto mayor sea la diferencia de coste entre ambos tipos de contrato, menor será la tasa de conversión de los contratos temporales en indefinidos.

En definitiva, todo lo anterior conduce a que la contratación temporal aumenta significativamente la rotación laboral. En primer lugar, porque se crea un mayor número de puestos de trabajo de mayor volatilidad, de aquellos en los que es necesario un mayor periodo de tiempo para valorar el ajuste entre trabajador y puesto de trabajo, y de los de duración determinada. En segundo lugar, porque una diferencia elevada de coste entre contratos temporales e indefinidos, necesaria para favorecer los empleos de los puestos de trabajo de las características citadas anteriormente, reduce la tasa de conversión de trabajadores temporales en indefinidos en el resto de puestos de trabajo⁷.

La relación entre la rotación laboral y la productividad no es lineal. Si la rotación laboral es muy baja, la productividad también lo será porque la reasignación eficiente del factor trabajo, desde los puestos de trabajo de menor productividad hacia los de mayor productividad, se producirá más lentamente. Si la rotación laboral es muy alta, se entorpece la acumulación de capital humano, en la medida en que los incentivos de los empresarios y los trabajadores a invertir en formación y experiencia serán escasos. La temporalidad, al afectar a la magnitud y a la naturaleza de la rotación laboral, tiene, por tanto, implicaciones con respecto a la productividad. Además, también los incentivos del trabajador a esforzarse son diferentes en función del tipo de cobertura de protección al empleo que se le ofrezca. En principio, estos incentivos dependen únicamente de la normativa a aplicar en caso de despidos disciplinarios, pero lo que ocurre es que en la práctica no existe mucha diferencia entre las restricciones a los despidos disciplinarios y a los despidos objetivos por causas económicas, tecnológicas, etc.

Es difícil obtener evidencia empírica concluyente sobre la relación entre la temporalidad y la productividad. Parece cierto que los trabajadores con contrato indefinido tienen una tasa de absentismo más alta y que las empresas dedican menos recursos a formar a los trabajadores con contrato temporal. Pero es difícil medir la importancia relativa de ambos efectos. También se encuentra

⁶ Este efecto se analiza en DOLADO, JANSEN y JIMENO (2004).

⁷ En 1987 los parados con experiencia laboral cuyo empleo anterior había durado menos de un año suponían un 43,5% del total. En 2004 este porcentaje era del 54%.

que las empresas con un mayor porcentaje de trabajadores temporales tienen un nivel de productividad más bajo, después de controlar por las variables relevantes que permiten las bases de datos disponibles, pero es difícil establecer el sentido de la causalidad. Como se comentaba anteriormente, las empresas menos productivas tienen más razones para utilizar los contratos temporales y, por tanto, la correlación mencionada no indica necesariamente que la utilización de los contratos temporales reduzca la temporalidad. En cualquier caso, parece poco probable que una tasa de temporalidad tan elevada como la observada en nuestro país no tenga consecuencias negativas para la productividad de las empresas.

En conclusión, hay efectos de distinto signo de la contratación temporal sobre el empleo, el desempleo, la productividad y, en definitiva, el bienestar de distintos grupos de trabajadores. Por tanto, la evaluación de las políticas de empleo dirigidas a reformar la protección del empleo incidiendo sobre su dualidad requiere la especificación de los objetivos que se pretenden alcanzar con las reformas. Pero, antes de comentar esta cuestión, es conveniente tener en cuenta otros argumentos que justifican la contratación temporal como parte de un proceso gradual de reforma del conjunto de la legislación sobre protección al empleo bajo las restricciones que la viabilidad política impone en los países en los que dicha reforma se ha tratado de llevar a cabo.

3.2. La economía política de la contratación temporal

La viabilidad política de las reformas laborales suele ser un escollo importante en todas las discusiones sobre las políticas de empleo. Las reformas han de tener en cuenta el equilibrio de fuerzas entre los agentes que se supone que han de implementarlas. Así, mientras reformas globales que afecten a todos los trabajadores pueden recibir un alto grado de contestación social, las reformas parciales que introducen «flexibilidad en el margen» se han aceptado con mayor facilidad. Al afectar inicialmente a un grupo minoritario de trabajadores, aquellos que van a entrar en el empleo con una menor protección, la extensión de la contratación temporal parece más susceptible de permitir acuerdos entre los responsables políticos y los agentes sociales⁸. Pero si la temporalidad se

⁸ Un excelente texto sobre la economía política de las reformas laborales es SAINT-PAUL (2000).

acaba extendiendo, llega el momento en que también se perciben sus costes sociales, de forma que es inevitable continuar en la senda de reformas, esta vez en sentido contrario.

Esta argumentación también tiene implicaciones importantes con respecto al momento óptimo de implementar las reformas. Desde un punto de vista teórico el mejor momento para llevar a cabo una relajación de la legislación sobre protección al empleo es durante una expansión, cuando las contrataciones aumentan y se reducen las separaciones. Sin embargo, en realidad, las reformas de la legislación sobre protección al empleo suelen abordarse en los momentos bajos del ciclo económico, cuando la presión sobre los responsables políticos para aumentar la creación de empleo y reducir el desempleo es mayor. Es por ello que las reformas parciales tienen un atractivo sobre las reformas globales: favorecen las contrataciones sin reducir los costes de despido de los trabajadores ya ocupados, por lo que sus efectos inmediatos sobre el número de despidos no es una preocupación a tener en cuenta.

3.3. ¿Está justificada la dualización de la protección al empleo?

En el mercado de trabajo coexisten trabajadores y puestos de trabajo heterogéneos. Esta heterogeneidad se traduce en que los empleos que resultan del emparejamiento entre trabajadores y puestos de trabajo tienen características diversas en lo que se refiere a su productividad inicial, a la evolución de dicha productividad en el tiempo y, consecuentemente, a la duración del empleo. Ante este hecho, cabe preguntarse si esta diversidad justifica que la legislación sobre protección al empleo estipule condiciones diferentes para empleos diferentes, tal y como ocurre, de hecho, cuando se permiten varios tipos de contrato de trabajo⁹.

En realidad, la legislación sobre protección al empleo no sólo varía entre países, sino que también varía dentro de cada país por empresas y trabajadores de distintas características. Por lo que se refiere a las empresas, en Alemania e

⁹ La respuesta a esta pregunta ha de tener en cuenta los efectos de la dualización del mercado de trabajo sobre el empleo y sobre la productividad comentados en la Sección 2.1 y puede, además, contribuir a una mejor comprensión de la viabilidad política de las reformas laborales, cuyas consecuencias se han comentado en la Sección 3.2.

Italia, por ejemplo, las pequeñas empresas (de menos de 25 trabajadores) se enfrentan a procedimientos y consecuencias de los despidos improcedentes diferentes a los que se enfrentan las empresas de mayor tamaño. Y la diferencia entre despidos colectivos y despidos individuales, presente en todos los países de la UE, también implica, de hecho, consecuencias diversas para empresas de distinto tamaño y sector de actividad. Por lo que se refiere a los trabajadores, no sólo existen diferencias en la protección al empleo que ofrece el contrato indefinido¹⁰, sino que la posibilidad de acceder a determinados tipos de contratos «atípicos» o «subvencionados» está limitada a trabajadores de determinadas características.

Así, por ejemplo, los procedimientos del despido que regulan periodos de preaviso e indemnizaciones por despidos improcedentes son habitualmente más estrictos con relación a los trabajadores no manuales que con los manuales. En Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia e Italia el periodo de preaviso es más corto para los trabajadores no manuales. En Dinamarca, Bélgica y Grecia, además, las indemnizaciones a pagar a dichos trabajadores son menores en determinados casos¹¹.

A efectos de dualización de la legislación sobre protección al empleo, más relevante que las diferencias derivadas del contrato indefinido son las distintas posibilidades de acceso de los trabajadores a contratos «atípicos». Las reformas parciales introducidas recientemente en muchos países europeos se han justificado como políticas de «fomento del empleo» y han ido dirigidas a mejorar las oportunidades de empleo de los grupos más desfavorecidos en el mercado de trabajo. El resultado de estas reformas ha sido que los contratos temporales se utilizan mayoritariamente para la contratación de jóvenes, mujeres y trabajadores de bajo nivel de cualificación. A este respecto, el caso español es paradigmático. Tanto la liberalización de contratos temporales en 1984 como la reforma de 1997, que introduce un contrato indefinido de fomento del empleo, la cobertura de la contratación se restringe a trabajadores de determinadas características. También en Italia, Francia y otros países que han avanzado por la vía

¹⁰ También ocurre que algunas de estas diferencias en la protección al empleo no se originan en la legislación sino en la negociación colectiva.

¹¹ Para más detalles institucionales sobre legislación a la protección al empleo, véase OECDE (1994), Annex 2.A. La información que se comenta en el texto se refiere a finales de los años ochenta.

de la extensión de los contratos temporales, existen restricciones que resultan en que, en la práctica, no todos los trabajadores pueden estar ocupados bajo dicha figura contractual.

El análisis positivo de la dualización del mercado de trabajo ha producido, hasta el momento, pocos resultados. Los efectos de dicha dualización son de muy variada índole y su identificación se complica cuando se considera que dichos efectos pueden afectar de forma diversa a trabajadores de características diferentes. Por tanto, no resulta fácil construir un esquema lógico que permita cuantificar los efectos sobre el bienestar de cada tipo de trabajador de medidas que introducen medidas de protección al empleo diferentes para empleos diferentes. No obstante, algunos resultados sugieren que, a priori y en teoría, no se puede descartar que una legislación sobre protección al empleo que trate de forma diferente a empleos diferentes tenga efectos positivos.

Para analizar la dualización de la legislación sobre protección al empleo hay dos aspectos fundamentales en los que basar las diferencias entre empleos: i) su nivel de productividad y ii) su volatilidad. Para mantener la discusión en un nivel asequible, supongamos un mercado de trabajo con dos tipos de trabajadores, digamos, cualificados y no cualificados, que tienen niveles distintos de productividad y para los que la duración esperada de su empleo es diferente. En este marco, una modificación de los costes de despido que afecte por igual a ambos tipos de trabajadores no es equivalente a una modificación de la reducción de los costes de despido que solo afecte a un grupo de los trabajadores. Además, sus efectos de esta segunda modificación dependen de la situación inicial en la que se encuentre el mercado de trabajo. Por ejemplo, si inicialmente el mercado de trabajo está en una situación «esclerótica», con poca creación de vacantes y tasas de desempleo altas, una reducción de los costes de despido de los trabajadores menos productivos produce una reducción de su tasa de desempleo, mientras que la tasa de desempleo del otro grupo de trabajadores aumenta ligeramente. Por tanto, el resultado es un mercado de trabajo más dinámico con mayor creación de puestos de trabajo y con mayor destrucción de puestos de trabajo de bajo nivel de productividad, especialmente los ocupados por los trabajadores cuyos costes de despido se han reducido. Al destruirse los puestos de trabajo de menor nivel de productividad y crearse puestos de trabajo de mayor nivel de productividad, la productividad media aumenta. El resultado neto es que el bienestar de ambos grupos de trabajadores aumenta. Una reducción global de los costes de despido que afectara por igual a ambos tipos de trabajadores hace que los cambios en la creación y la destrucción de empleo por tipos

de trabajadores sean diferentes y, por tanto, que los efectos sobre la productividad y el bienestar social también lo sean ¹². En general, no es difícil identificar casos en los que la dualización de la legislación sobre protección al empleo domina en términos de bienestar a una legislación uniforme.

3.4. El principio de causalidad

Los resultados teóricos comentados en la Sección anterior son, no obstante, poco útiles para fundamentar de forma sólida recomendaciones de política económica. En primer lugar, como ya se ha dicho, es muy difícil cuantificar simultáneamente todas las consecuencias de las modificaciones de la legislación sobre protección al empleo. En segundo lugar, aquello que funciona en un modelo económico, no siempre funciona en la realidad y, en este caso, la aplicación práctica de la dualización de la legislación sobre protección al empleo produce distorsiones y arbitrariedades que se derivan de la dificultad de identificar aquellos empleos que, teóricamente, deberían recibir una protección menor.

En efecto, como se ha comentado anteriormente, en la realidad la legislación sobre contratos temporales suele incorporar restricciones relativas a las características de los trabajadores que son elegibles para ser contratados bajo dichas figuras. Estas restricciones suelen referirse a las características de los puestos de trabajo que pueden ser ocupados con contratos de duración determinada. Por ejemplo, se apela al principio de causalidad para señalar que solo los puestos de trabajo con una duración corta y cierta deberían ser susceptibles de ser ocupados con contratos temporales que impliquen una menor protección al empleo. Además, la legislación también deja un cierto margen para que los empresarios y los representantes de los trabajadores en la negociación colectiva y los jueces que intervienen en la resolución de conflictos interpreten el ámbito de la contratación temporal definido por la legislación de forma más o menos restrictiva.

¹² Para un intento de cuantificación de los efectos de la dualización de la legislación sobre protección al empleo, véase DOLADO, JANSEN y JIMENO (2004). En este trabajo se desarrolla un modelo económico que trata de reproducir el tipo de mercado de trabajo comentado en el texto y se simulan los efectos de varias reformas de la legislación sobre protección al empleo, tanto globales como marginales.

En España, la liberalización de la contratación temporal en 1984 se realizó al margen del principio de causalidad. En aquellos tiempos se introdujo el contrato temporal de fomento del empleo que no estaba sometido prácticamente a ninguna restricción sobre los tipos de trabajadores o de puestos de trabajo elegibles para ser cubiertos bajo dicha figura contractual. La lucha contra la temporalidad se inicia en 1994 con la reinstauración legal de dicho principio, tras la supresión del contrato temporal de fomento del empleo, si bien en la práctica lo que ocurrió fue que el contrato de obra o servicio lo sustituyó como figura contractual prioritaria y la tasa de temporalidad no se redujo sustancialmente. La reforma de 1997 avanzó en la redefinición del principio de causalidad con la modificación de las condiciones de uso de los contratos temporales. Desde entonces, la tasa de temporalidad en el sector privado ha caído casi 7 puntos porcentuales, pero sigue siendo excesivamente elevada como para estar justificada por la existencia de puestos de trabajo de duración corta y cierta¹³.

No es de extrañar que a pesar de la reinstauración del principio de causalidad, la tasa de temporalidad no haya disminuido. La dualización de la legislación sobre protección al empleo en función de la presumible duración de los puestos de trabajo se enfrenta al problema fundamental de que, en la mayoría de los casos, es difícil anticipar la duración de una relación laboral, sobre todo para un supervisor externo. Cuando la norma general es que la duración de los puestos de trabajo es indeterminada, el principio de causalidad puede restringir la extensión de la contratación temporal en la medida en que los puestos de trabajo supuestamente estacionales son la excepción. Pero cuando tras un periodo en el que la contratación temporal se ha convertido en la norma y las empresas obtienen la flexibilidad para organizar su fuerza de trabajo básicamente mediante la contratación temporal, la vuelta al principio de causalidad solo puede tener los efectos deseados tras un largo periodo de transición en el que la supervisión y la sanción a la contratación temporal no causal se extremen en intensidad y eficacia. Y esto es así especialmente en un modelo de relaciones laborales, como

¹³ El argumento de que la estructura productiva de la economía española puede explicar la alta tasa de temporalidad es falaz. La diferencia entre la tasa de temporalidad en España y la del resto de Europa es de aproximadamente 15 puntos porcentuales. Siendo cierto que los sectores en los que previsiblemente los puestos de trabajo estacionales son más numerosos tienen mayor peso en el empleo en España, esta diferencia solo puede explicar 2 ó 3 puntos porcentuales de la diferencia en la tasa de temporalidad.

es el español, en el que tanto la negociación colectiva como el control judicial disfrutaban de amplios márgenes de actuación a la hora de decidir la aplicación práctica del principio de causalidad en la contratación temporal.

4. LAS REFORMAS LABORALES DIRIGIDAS A REDUCIR LA TEMPORALIDAD

Tras el aumento espectacular de la incidencia de la contratación temporal, que ya a principios de la década de los años noventa superaba el 30% del empleo asalariado, se han producido varias reformas del sistema de contratos de trabajo en nuestro país. Este proceso de reformas ha desembocado en la coexistencia actual de tres clases de contratos de trabajo: i) el contrato indefinido, ii) el contrato indefinido de fomento del empleo, iii) los contratos temporales, entre los que los más utilizados son el contrato eventual y el contrato de obra y servicio. Los costes de extinción en cada caso son diferentes. Mientras que el contrato indefinido los despidos improcedentes, sean por causas disciplinarias u objetivas, suponen una indemnización de 45 días de salario por año de antigüedad, con un máximo de 42 meses de salario, los despidos improcedentes por causas objetivas en el caso el contrato indefinido de fomento del empleo llevan aparejada una indemnización de 33 días de salario por año de antigüedad, con un máximo de 24 meses de salario. Este contrato se introdujo provisionalmente en 1997, limitándose a determinados colectivos de trabajadores, y en 2001 se extendió definitivamente en el tiempo ampliándose el colectivo de trabajadores que pueden ser contratados en dichas condiciones. El contrato de obra y servicio y el contrato eventual generan una indemnización de ocho días de salario por año de antigüedad en el momento de la terminación del contrato.

Otra reforma relevante de los costes de despido ha afectado a los salarios de tramitación en 2002. Desde entonces, todo despido por causas disciplinarias u objetivas que el empresario reconozca como improcedente no genera la obligación de pagar salarios de tramitación siempre y cuando el empresario haga un depósito de las cantidades correspondientes a la indemnización en el plazo de 48 horas. Además, este reconocimiento y la constitución del depósito de las indemnizaciones se pueden efectuar en cualquier momento entre la fecha del despido y la fecha de conciliación, en cuyo caso el empresario solo estará obligado a pagar los salarios de tramitación correspondientes al periodo entre la fecha del despido y la fecha de constitución del depósito. Esto obviamente reduce el coste de los despidos que las empresas anticipan como improcedentes,

al mismo tiempo que ofrece un seguro, a un cierto coste, a los despidos que las empresas anticipan como procedentes contra la contingencia de que sean declarados improcedentes en el ámbito judicial.

Las diferencias entre el coste de los tres tipos de contrato descritos anteriormente no solo se deben a las indemnizaciones por extinción de la relación laboral, también se refieren a las cotizaciones sociales. El contrato indefinido de fomento del empleo da derecho a reducciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social durante un cierto periodo que, en general, no supera los dos años. La cuantía y la duración de dichas subvenciones dependen de las características del trabajador contratado¹⁴. Los contratos de obra y servicio y los contratos eventuales están penalizados con un recargo de 0,75 puntos porcentuales en la parte de la cuota que cubre la contingencia de desempleo y si la duración del contrato es inferior a 7 días la parte empresarial de la cuota por contingencias comunes se incrementa en un 36%, excepto en los contratos de interinidad.

Tras la reforma de 1997 y sus posteriores modificaciones la tasa de temporalidad en el sector privado se ha reducido en aproximadamente 7 puntos porcentuales. En opinión de algunos, esto sugiere que la estrategia de favorecer la contratación indefinida reduciendo los costes de despido y reduciendo otros costes laborales no salariales, como las cotizaciones sociales, junto con la penalización de la contratación temporal, bien con una mayor inspección y sanción de su uso abusivo, bien mediante aumentos de los costes laborales no salariales de dichos contratos, es la senda adecuada para luchar contra la temporalidad. No obstante, existen posiciones diversas acerca de cual de los tres instrumentos anteriores (reducción de los costes de despido y reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social en el contrato indefinido o penalización de la contratación temporal) debe ser utilizado con mayor intensidad bajo dicha estrategia.

Los estudios empíricos sobre los efectos de la reforma de 1997 concluyen que la introducción del contrato de trabajo indefinido de fomento del empleo aumentó la tasa de empleo y la probabilidad de obtener un contrato indefinido de algunos de los grupos de trabajadores elegibles para ser contratados bajo dicha figura, sin que se observe un aumento sustancial de la transición desde el empleo al desempleo como consecuencia de la reducción de los costes de des-

¹⁴ Parece que existen alrededor de 200 casos distintos con derecho a reducción contemplados en la actualidad.

pido que supone tal contrato¹⁵. Existe también evidencia de que la duración de los contratos indefinidos de fomento del empleo es inferior a la de los contratos indefinidos «típicos», dado que existe una alta probabilidad de que los primeros se extingan una vez que desaparecen las subvenciones, que en la mayoría de los casos se mantienen durante dos años¹⁶. No obstante, la duración de los contratos indefinidos es considerablemente superior a la de los contratos temporales¹⁷.

Hay dos razones para pensar que el éxito de los contratos indefinidos de fomento del empleo se debe fundamentalmente a las subvenciones a las cotizaciones sociales. En primer lugar, la reducción de los costes de despido se limita, como se apuntaba anteriormente a los despidos por causas objetivas, que suponen un proporción pequeña de los despidos individuales, dado que la regulación del procedimiento hace que sea más atractivo para los empresarios iniciar despidos por causas disciplinarias¹⁸. Por otra parte, el hecho de que muchos de estos contratos se extinguen en el momento de finalizar las subvenciones también indica algo sobre la principal razón que motiva su uso.

Dichas subvenciones suponen en la actualidad casi el 0,3% del PIB, al margen de lo que suponen otras subvenciones adicionales que otras Administraciones Públicas (básicamente, algunas Comunidades Autónomas) conceden a la contratación indefinida y sobre las que no hay mucha información estadística. Estas subvenciones favorecen en mayor medida a las empresas de nueva creación, a las que tienen un alto grado de rotación laboral y a aquellas en las que los beneficios de la estabilidad de la relación laboral, tales como las ganancias de productividad de invertir en capital humano específico a la empresa, son menores. Como ha ocurrido con todas las reformas parciales introducidas desde principios de los ochenta, se trata de medidas que reducen el coste laboral de las nuevas contrataciones.

¹⁵ KUGLER, JIMENO y HERRANZ (2004) estiman que estas subvenciones han contribuido a aumentar la tasa de empleo permanente de los trabajadores jóvenes, sin afectar significativamente a la tasa de salida del empleo.

¹⁶ Véase CEBRIÁN, MORENO y TOHARIA (2004).

¹⁷ Es un hecho generalmente constatado por los estudios sobre duración del empleo que la tasa de supervivencia de los contratos de trabajo es creciente en la duración.

¹⁸ El despido por causas disciplinarias no requiere preaviso ni el pago de la indemnización en el momento del despido. Por otra parte, la probabilidad de que un despido por causas objetivas se declare procedente no parece superior a que se declare procedente un despido disciplinario.

Seguindo esta línea de actuación, las principales medidas que se están considerando en la actualidad para la reducción de la temporalidad son básicamente las dos siguientes: i) el reforzamiento del principio de causalidad, y ii) la modificación de los costes relativos de la contratación temporal frente a la indefinida. Por lo que se refiere al reforzamiento del principio de causalidad, los principales instrumentos que se proponen son la revisión de legislación, la divulgación del uso correcto de los contratos temporales, la mayor actuación de la Inspección de Trabajo para controlar que se cumple la normativa sobre las razones que justifican el uso de los contratos temporales, y el control de la temporalidad en el sector público.

Por lo que respecta a la modificación de los costes relativos, los instrumentos a utilizar son las subvenciones a las cotizaciones a la Seguridad Social y los costes de extinción de cada tipo de contrato. Esta modificación de los costes relativos de ambos tipos de contrato se puede producir encareciendo los contratos temporales o reduciendo el coste de los contratos indefinidos. A este respecto, se debate sobre si las actuales subvenciones a la contratación indefinida deberían mantenerse, ampliarse o reducirse, sobre si la cobertura del contrato indefinido de fomento del empleo debería ampliarse para acoger a nuevos colectivos y sobre si las cotizaciones sociales y las indemnizaciones a la finalización de los contratos temporales deberían elevarse aún más para penalizar dicho tipo de contratación.

A la hora de adoptar esta estrategia en la lucha contra la temporalidad habría que tener en cuenta tres cuestiones. En primer lugar, el reforzamiento del principio de causalidad se enfrenta a la dificultad, ya comentada, de identificar y supervisar la naturaleza del puesto de trabajo que se supone que justifica el uso de la contratación temporal. Si el principio general es que solo los puestos de trabajo de duración determinada deberían ser ocupados por contratos temporales, se impone sobre la Inspección de Trabajo y, posteriormente, sobre los Jueces de lo Social una tarea que, en muchos casos, es irresoluble: identificar la duración de muchos puestos de trabajo sobre los que muchas veces ni siquiera los empresarios tienen certeza sobre su duración.

En segundo lugar, una restricción más efectiva de la contratación temporal acaba resultando en un aumento de los costes laborales para las empresas, con el consiguiente efecto negativo sobre la creación de empleo. Igual ocurre con la penalización económica de la contratación temporal mediante el aumento de las cotizaciones a la Seguridad Social o las indemnizaciones a la finalización del contrato. Esta medida supone un aumento de los costes laborales y no nece-

sariamente implica un incremento de la contratación indefinida, sino que, por el contrario, puede provocar una disminución de las contrataciones o un aumento del empleo irregular.

En tercer lugar, la medida principal que, hasta la fecha, ha supuesto un abaratamiento sustancial del contrato indefinido frente a los contratos temporales no se debe tanto a las modificaciones de las condiciones de extinción de la relación laboral bajo dicho contrato, sino a las bonificaciones a las cotizaciones a la Seguridad Social introducidas tras la reforma de 1997. Aunque existe evidencia de que dichas bonificaciones han favorecido la creación de empleo permanente, en especial para los varones jóvenes, no existen estudios rigurosos que hayan mostrado que dichas bonificaciones sean una forma eficaz de favorecer la estabilidad del empleo. Por tanto, en la medida en que existen dudas sobre la eficacia de estas bonificaciones, la principal vía de avance para el futuro con respecto al abaratamiento de los contratos indefinidos consiste en la reconsideración de la regulación legal de las causas y de los costes asociados a los despidos, así como del ámbito del control judicial de los mismos.

5. COMENTARIOS FINALES

Tras veinte años de contratación temporal en España se ha llegado a un cierto consenso sobre la necesidad de reducir la excesiva rotación laboral. Dicho consenso parece constituido sobre la insatisfacción por los niveles de estabilidad laboral que se proporciona a los grupos de la población más afectados por dicha contratación y sobre los efectos negativos sobre la productividad producidos por «la flexibilidad en el margen» del sistema actual. Los últimos veinte años han sido testigos de numerosos debates y reformas legales, primero para facilitar la flexibilidad mediante la contratación temporal no causal y luego para reducir la inestabilidad reintroduciendo el principio de causalidad.

La cuestión fundamental a la que han de hacer frente los responsables políticos es como incrementar simultáneamente la flexibilidad para la gestión de los recursos humanos en las empresas, necesaria en un mundo globalizado con alta competencia internacional, elevada movilidad de los factores de producción y nuevas tecnologías que inciden sobre la organización del trabajo, y la seguridad de los trabajadores, cuando las demandas de protección social aumentan por la incertidumbre generada por dichos desarrollos económicos y los costes de proveer dicha protección son más elevados dada

la mayor competencia internacional y la creciente movilidad de los factores de producción.

Dada la situación actual en España a este respecto, caracterizada por una fuerte dualización del mercado de trabajo que da lugar a un reparto desigual tanto de la flexibilidad entre empresas como de la seguridad entre trabajadores, parece existir un margen amplio de mejora. Es muy difícil aceptar que solo pueda mejorarse sobre la situación actual intercambiando una mayor estabilidad de los trabajadores por una reducción de la flexibilidad y que se deba renunciar a mejorar en ambos frentes. De hecho, la comparación con varios países europeos en lo que se refiere a la incidencia del empleo atípico, a la del desempleo, a las tasas de rotación laboral, a la satisfacción de los trabajadores con la estabilidad de su empleo y a la de los empresarios con la flexibilidad de la que disponen para gestionar los recursos humanos, indican que España no consigue buenos resultados en ninguno de estos aspectos.

REFERENCIAS

- BOERI, T. and J.F. JIMENO (2003): «The Effects of Employment Protection Legislation: Learning from Variable Enforcement», *European Economic Review* (forthcoming).
- CEBRIÁN, I., G. MORENO y L. TOHARIA (2004): *Are Spanish open-ended contracts permanent? Duration and trajectory analyses*, Universidad de Alcalá, mimeo.
- *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: Por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*, Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social, 2005 (disponible en: <http://www.tt.mtas.es/periodico/laboral/200501/INFORME.PDF>).
- DAVIA, M.A. y V. HERNANZ (2004): «Temporary Employment and Segmentation in the Spanish Labour Market: An Empirical Analysis through the Study of Wage Differentials», *Spanish Economic Review* (en prensa).
- DOLADO, J.J., C. GARCÍA-SERRANO y J.F. JIMENO (2002): «Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain», *Economic Journal*, June, F270-F295.
- DOLADO, J.J., JANSEN, M. y J.F. JIMENO (2004): *Dual Employment Protection Legislation: A Framework for Analysis*, manuscrito.
- JIMENO, J.F. y L. TOHARIA (1993) «The Effects of Fixed-Term Employment on Wages: Theory and Evidence from Spain», *Investigaciones Económicas*, vol XVII(3), 475-94.
- KUGLER, A., J.F. JIMENO, and V. HERNANZ (2003): *Employment Consequences of Restrictive Employment Policies: Evidence from Spanish Labour Market*

- Reforms*, FEDEA, working paper 2003-14.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study*, OECD: Paris.
- RICA, S. DE LA (2004): «Wage gaps between workers with indefinite and fixed-term contracts: The impact of firm and occupational segregation», *Moneda y Crédito*, 219.
- SAINT-PAUL, G. (2000), *The Political Economy of Labor Market Reforms*, Oxford: Oxford University Press.
- TOHARIA, L. (dir.), J. CRUZ, C. ALBERT, J. CALVO, I. CEBRIÁN, C. GARCÍA, G. MORENO, G., *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004 (en prensa).

DIFERENCIAS EN TEMPORALIDAD ENTRE REGIONES ESPAÑOLAS: ¿ES UN PROBLEMA DE COSTES?

J. IGNACIO GARCÍA PÉREZ *
YOLANDA REBOLLO SANZ **

1. Introducción

Tras la introducción en 1984 de los contratos de duración determinada, la tasa de temporalidad en España ha crecido de manera desorbitada hasta alcanzar un máximo en 1995 de casi el 35% del total de asalariados. Las sucesivas reformas laborales llevadas a cabo desde comienzos de los pasados años noventa solo han conseguido reducir esta tasa hasta el 30% en la actualidad (casi 20 puntos porcentuales por encima de la media de la Unión Europea). Algunas características especiales de la estructura productiva española pueden justificar la existencia de una mayor proporción de contratos temporales en este país pero, en cualquier caso, parece excesivo que casi uno de cada tres puestos de trabajo se caractericen básicamente por su «precariedad».

La reforma de 1984 se basó en el argumento de que el uso de los contratos temporales reducirían los costes de despido por lo que los costes laborales bajarían y esto incentivaría la creación de empleo por parte de las empresas. Sin embargo, la experiencia ha puesto de manifiesto que la flexibilización del mercado de trabajo a través del fomento de la contratación temporal no siempre conlleva mejoras en el funcionamiento del mercado de trabajo en concreto y de la economía en general. Existen trabajos previos que ponen de manifiesto que la reducción de los costes de despido tiene un efecto ambiguo sobre la tasa agregada de empleo (Bentolila y Bertola, 1990; Bentolila y Dolado, 1994). Por otra

* Centro de Estudios Andaluces y Universidad Pablo de Olavide.

** Universidad Pablo de Olavide. Correo-e: yfrebsan@dee.upo.es

parte, la evidencia empírica también señala que la contratación temporal ha tenido efectos diferentes en las tasas de temporalidad de las diversas economías que han aplicado este tipo de políticas. Así, Blanchard y Landier (2002) argumentan que uno de los factores fundamentales que explican tales diferencias es el nivel de protección laboral de los trabajadores con contratos indefinidos frente al de los nuevos trabajadores con contratos de duración determinada. En países donde la protección del empleo es baja, como Estados Unidos y Gran Bretaña, la proporción de trabajadores con contratos de duración determinada es baja y se ha mantenido estable durante la última década, mientras que en países con altos niveles de protección en el empleo, como España, Francia e Italia, la proporción de trabajadores con contratos temporales se ha duplicado durante los años noventa.

Por otra parte, la contratación temporal, sobre todo cuando es excesiva, tiene efectos perversos tanto desde el punto de vista de la eficiencia como desde la perspectiva de la equidad (Bentolila y Bertola, 1990; Bentolila y Saint Paul, 1994). Por ejemplo, una excesiva proporción de contratación temporal puede ser negativa para la productividad empresarial y por ende, la agregada. Bentolila y Dolado (1994) observan que esto se debe fundamentalmente a que la inversión en capital humano específico es claramente menor en este tipo de contratos, tanto desde la perspectiva de la empresa como desde la perspectiva del trabajador. Esto sucede principalmente cuando los contratos temporales son utilizados para sustituir a trabajadores permanentes y la actividad a realizar no tiene un carácter temporal (Guell, 2003).

Finalmente, algunos autores también han expresado su preocupación por los efectos perversos de la excesiva contratación temporal desde la perspectiva de la equidad, sobre todo por estar concentrada en determinados grupos de población (jóvenes, mujeres y trabajadores poco cualificados). Bentolila y Dolado (1994) y Saint Paul (1996) entre otros, han puesto de manifiesto que la flexibilización del mercado de trabajo en España se ha realizado sin introducir cambios en los altos niveles de protección de empleo de los llamados «*insiders*», identificados en España con los trabajadores con contrato indefinido, y esto ha intensificado la segmentación del mercado de trabajo español.

Para entender las razones que motivan la elección de un contrato temporal, hay que analizar tanto la decisión del trabajador como la de la empresa. Por parte del trabajador, existen dos formas alternativas de valoración de un contrato temporal: como medio de transición más fácil a un contrato indefinido (Booth, Francesconi y Frank, 2002) o bien como una situación elegida por el trabajador

que prefiere tener esta flexibilidad en la organización de su tiempo de trabajo, siempre que consiga una compensación salarial o extrasalarial asociada a la incertidumbre propia de este tipo de contrato. Dada la experiencia observada en España, no parece que esté en el deseo del trabajador representativo la elección de un contrato temporal. Existe evidencia abundante sobre la penalización salarial que supone la contratación temporal (Jimeno y Toharia, 1993, De La Rica, 2004, García Pérez y Rebollo, 2004). Es también improbable que el trabajador tenga preferencias que le decidan a seleccionar voluntariamente un contrato temporal. Guell (2003) muestra que durante el periodo 1987-1994, alrededor del 89% de los trabajadores temporales españoles lo eran de manera involuntaria. Sin embargo, las razones a favor de la temporalidad que provienen del lado de la demanda en el mercado de trabajo sí que encuentran una justificación más sólida. Por un lado, los contratos temporales pueden ser demandados para cubrir actividades estacionales o de duración determinada. Por otro, si estos contratos reducen los costes asociados al trabajo (salarios, costes de contratación, formación o, básicamente, despido) también serán muy demandados por las empresas. Finalmente, estos contratos pueden ser usados por las empresas como método de selección de personal, evaluación intermedia del desempeño del mismo, y posterior ofrecimiento, a los seleccionados, de un contrato indefinido (Booth *et al.*, 2002; Varejao y Portugal, 2002). Existen varios modelos teóricos de emparejamiento y también de salarios de eficiencia que justifican este uso de los contratos temporales.

Dado el rápido crecimiento de la tasa de temporalidad en España en los últimos 20 años y sobretodo, su excesiva persistencia a la baja, el caso español ha provocado mucho interés en el análisis económico. De hecho, todas las reformas laborales implementadas en España desde 1994 han tenido como objetivo básico la reducción de la temporalidad. Sin embargo, estas reformas han tenido un efecto muy limitado. La tasa de temporalidad ha caído solo 3.5 puntos desde 1995 al año 2001. Un elemento que también sigue aun por explicar y que, sin duda, ayudará a entender mejor la elevada persistencia a la baja de la temporalidad en España es la existencia de enormes diferencias regionales en las tasas de temporalidad entre las distintas comunidades autónomas. En efecto, hay regiones como Andalucía y Canarias donde la tasa de temporalidad era del 39-41% en 2001 mientras que regiones como Asturias y Madrid tenían tasas hasta 20 puntos porcentuales menores.

Estos diferenciales en la tasa de temporalidad pueden reflejar diferencias en la composición de la tasa de empleo estacionaria o de largo plazo por tipo

de contrato. Dolado, García-Serrano y Jimeno (2002) argumentan que la tasa de empleo permanente en equilibrio depende de los costes laborales unitarios relativos, de la elasticidad de sustitución entre trabajadores temporales y permanentes, de la volatilidad de la demanda a lo largo del ciclo económico y de la tasa de crecimiento media. Relacionado con estos últimos determinantes, Wasmer (1999) utiliza un modelo de emparejamiento para demostrar que factores macroeconómicos tales como el crecimiento de la productividad tienen un impacto favorable en la tasa de empleo permanente. Así podemos destacar el trabajo empírico de Holmlund y Storrie (2002) donde se concluye que detrás del elevado crecimiento de la temporalidad en Suecia se encuentran perturbaciones macroeconómicas adversas más que cambios legislativos. Por otra parte, las diferencias en la especialización productiva sin duda también ayudan a explicar estas divergencias en las tasas de empleo permanente ya que hay sectores productivos que por sus propias necesidades productivas demandarán más contratos temporales. Si estos sectores tienen un peso mayor en algunas regiones, éstas mostrarán tasas de temporalidad mayores. Sin embargo, aun cuando controlamos por estas diferencias, y otras relativas a la estructura del mercado de trabajo regional (mayor presencia de jóvenes, trabajadores con baja cualificación, porcentaje de empresas pequeñas en la región, etc.), las diferencias regionales son todavía altas y por tanto, es necesario profundizar en esta cuestión para encontrar una explicación convincente.

Podemos pensar en dos alternativas de explicación de estas diferencias. En primer lugar puede ser que en las regiones con alta temporalidad hay una mayor tendencia a firmar contratos temporales debido a características idiosincrásicas de su mercado de trabajo (los empresarios asumen como óptimo el modelo de contratación temporal por razones, en algunos casos, no económicas). Alternativamente, pueden ser características estructurales del mercado de trabajo y el sistema productivo las que motivan el excesivo uso de los contratos temporales (básicamente, diferencias en productividad que hacen poco rentable el uso de contratos indefinidos con un mayor coste asociado). En efecto, la demanda de trabajo será menor cuanto mayor sea el coste laboral y menor sea la productividad del trabajador. Si los costes laborales de los trabajadores indefinidos son mayores que los de los temporales y la productividad del trabajador medio fuera menor en las regiones de alta temporalidad, el propio equilibrio del mercado generaría una combinación de contratos con mayor proporción de temporales en estas regiones. Así, en Kugler, Jimeno y Hernanz (2002) se analizan los efectos de la reforma laboral de 1997 sobre la tasa de empleo perma-

nente y se encuentra que la proporción de trabajadores jóvenes con contratos permanentes es elástica a los costes no salariales, fundamentalmente a los costes de despido que fueron los que principalmente se redujeron tras la mencionada reforma.

Un índice económico que tiene en cuenta a la vez las variaciones en costes y productividad es el que se conoce como Coste Laboral Unitario. Este índice representa la remuneración total por asalariado (concepto de Contabilidad Nacional que incluye todos los costes asociados al factor trabajo) como proporción de la productividad aparente del trabajo. Uno de los objetivos principales de este trabajo es cuantificar la relación entre temporalidad y costes laborales unitarios, una vez que se controlen todas las diferencias observables e inobservables de las distintas regiones españolas. Adelantando los resultados de nuestro análisis, obtenemos que, controlando por dicha heterogeneidad, un aumento del 1% de los costes laborales unitarios, controlando por efectos fijos de región, hace que la temporalidad aumente en algo más de un punto porcentual. Es más, una vez que se controla por heterogeneidad inobservable y por todas las características individuales, de las empresas y de los mercados de trabajo regionales, obtenemos que más del 60% de la parte inexplicada de la variabilidad regional en temporalidad viene explicada por la variabilidad en los Costes Laborales Unitarios, mientras que solo el 33% se debe a los propios efectos fijos de región que nos recogerían el resto de características idiosincrásicas de las regiones españolas.

Por tanto, el objetivo del presente artículo es explicar las diferencias regionales observadas en España en tasa de temporalidad. Para ello, utilizaremos datos individuales sobre el tipo de contrato de una muestra de trabajadores procedente de la Encuesta de Población Activa (EPA) para el periodo 1995-2001. Trataremos de explicar, por tanto, la probabilidad de tener un contrato indefinido entre esta muestra de trabajadores españoles. Dado que a nivel individual seguramente existirá cierta heterogeneidad inobservable que puede afectar, si no se controla adecuadamente, a los resultados de la estimación, y gracias a la estructura de panel rotatorio de esta encuesta, podemos realizar una estimación de datos de panel que controla dicha heterogeneidad mediante una técnica de efectos aleatorios.

El resto del trabajo se estructura como sigue. En la Sección 2 resumimos brevemente los datos utilizados y presentamos un análisis descriptivo de las probabilidades de tener un contrato indefinido en la muestra utilizada. Asimismo presentamos los datos de Contabilidad Regional que utilizaremos para evaluar

nuestra principal pregunta a investigar: ¿son las diferencias en costes laborales unitarios los principales causantes de las diferencias en temporalidad observadas entre las regiones españolas? La Sección 3 describe la metodología utilizada y la Sección 4 presenta nuestros principales resultados. Finalmente en la Sección 5 se resumen las principales conclusiones de este trabajo.

2. Datos y análisis descriptivo

En este trabajo utilizaremos dos fuentes de información distinta. La *Encuesta de Población Activa* (EPA) que nos proporciona información sobre las características personales del trabajador, así como algunas sobre la empresa en la que trabaja. Por otro lado, extraeremos información agregada de las características productivas y de costes a nivel de sector y región de la Contabilidad Regional de España.

La muestra de estimación incluye todos los individuos empleados que son entrevistados en la EPA entre 1995 y 2001. Seleccionamos todos los trabajadores empleados en sectores no agrarios que tienen entre 16 y 65 años. Dado el carácter rotatorio del panel de la EPA, podemos seguir a cada individuo entrevistado por un máximo de seis trimestres.

La Contabilidad Regional de España contiene información anual y agregada sobre producción, empleo y costes laborales. De esta base tomaremos el valor añadido a precios constantes, el empleo total y el asalariado y los costes laborales totales¹. Con esta información construiremos distintas medidas agregadas que variarán entre sectores productivos y regiones². En primer lugar, la productividad aparente del trabajo se define como el ratio entre el valor añadido a precios constantes y el total de empleo del sector y región considerada. Por otro lado, los costes laborales totales por empleado se calculan como el ratio de los costes laborales totales y el total de empleo asalariado. Por último, los costes laborales unitarios se calculan como el ratio entre los costes laborales totales por empleado y la productividad aparente del trabajo, medida a precios

¹ Estos costes incluyen tanto las compensaciones salariales y extrasalariales al trabajador, cotizaciones totales a la Seguridad Social, indemnizaciones por despido y resto de suplementos y compensaciones.

² Distinguiremos ocho sectores productivos: Energía, Industria Manufacturera, Construcción, Comercio y Hoteles, Transporte y Comunicaciones, Servicios Financieros, Servicios Profesionales y Otros Servicios (estos incluyen básicamente servicios de no-mercado y los del Sector Público).

constantes. Ésta es la variable agregada fundamental en nuestro análisis dado que representa justo la medida correcta de los costes relevantes en la decisión de contratación en la empresa, y más concretamente, en la decisión del tipo de contrato a ofrecer. De hecho, un incremento en los costes laborales unitarios implica que los costes laborales totales aumentan a una tasa mayor que la productividad, de manera que la posición competitiva del sector dentro de la economía se deteriora. De esta base de datos también extraemos información para construir indicadores de especialización productiva de cada región.

Tabla 1
Porcentaje de contratos temporales por CCAA, 1995-2002 (EPA)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995-2001*
España	65.5%	66.4%	66.9%	67.2%	67.1%	67.9%	68.5%	3.0%
Andalucía	60.8%	61.1%	61.4%	59.9%	57.5%	58.5%	59.1%	-1.8%
Aragón	70.9%	71.5%	71.1%	71.5%	72.8%	73.4%	74.4%	4.7%
Asturias	76.4%	74.9%	76.2%	75.6%	72.8%	72.8%	73.1%	-3.5%
Baleares	67.0%	69.1%	70.1%	70.3%	71.8%	71.3%	70.1%	3.9%
Canarias	55.8%	56.6%	58.8%	58.9%	61.9%	63.9%	61.2%	5.7%
Cantabria	69.3%	70.4%	71.0%	73.1%	71.6%	71.5%	74.0%	3.7%
Castilla-León	69.6%	70.9%	72.1%	72.6%	72.3%	73.1%	73.9%	4.2%
Castilla-La Mancha	59.1%	62.5%	63.1%	61.9%	62.8%	64.1%	65.7%	7.5%
Cataluña	65.1%	65.7%	67.4%	69.1%	69.3%	71.2%	72.9%	9.7%
Valencia	57.9%	59.8%	60.6%	62.1%	63.0%	65.3%	64.2%	7.0%
Extremadura	67.9%	70.5%	69.4%	67.8%	66.3%	65.9%	65.1%	-1.8%
Galicia	68.2%	67.6%	66.0%	67.7%	66.8%	66.1%	67.1%	-1.2%
Madrid	77.8%	77.7%	77.2%	77.8%	78.9%	78.1%	79.5%	1.4%
Murcia	62.3%	62.7%	61.5%	62.8%	61.8%	62.5%	62.9%	1.1%
Navarra	70.1%	73.5%	74.3%	74.3%	75.7%	74.1%	74.9%	4.6%
País Vasco	67.5%	68.8%	67.9%	68.9%	68.0%	68.9%	69.6%	2.5%
Rioja	73.5%	70.2%	69.0%	72.6%	73.0%	75.1%	77.3%	4.1%

* Diferencias en puntos porcentuales.

2.1. *Análisis Descriptivo*

En la Tabla 1 se presenta la evolución de la tasa de contratación permanente en las regiones españolas durante el periodo 1995-2001³. Se observa que, en

³ Todas las tasas mostradas en el siguiente análisis descriptivo se basan en sus valores muestrales, no poblacionales. No obstante, debido a la alta representatividad de la muestra, las diferencias entre ambos niveles son insignificantes.

términos medios, el periodo analizado se caracteriza por un incremento moderado de dicha tasa (el incremento total en esos años es de tres puntos porcentuales)⁴. Por tanto, a pesar de las reformas laborales implantadas y de la fase expansiva del ciclo económico en ese periodo, aun se observa una tasa muy baja de empleo permanente cuando comparamos esta cifra con la media de la Unión Europea en 2001. En términos regionales, en esta tabla observamos que, con la excepción de Andalucía, Extremadura, Galicia y Asturias, el resto de regiones han experimentado un crecimiento moderado de la tasa de empleo permanente. En la Figura 1 se describe esta evolución regional mediante la comparación de la tasa de empleo permanente en cada región para los años 1995 y 2001. Las regiones situadas por encima de la diagonal son las que experimentan un crecimiento positivo de la tasa de empleo permanente mientras que las que están por debajo de esa línea experimentan cambios negativos. Como podemos comprobar en esta figura, las regiones del sur de España son las que tienen menor tasa de empleo permanente. Dentro de ellas podemos distinguir entre las regiones que muestran un crecimiento positivo (Castilla la Mancha, Valencia, Murcia y Canarias) y las que incluso han tenido un decrecimiento en dicha tasa (Andalucía y Extremadura). En el extremo opuesto, encontramos regiones del norte de España que, junto con Madrid son las que tienen la tasa de empleo permanente más alta de España. La excepción la encontramos en el País Vasco y en Galicia con tasas incluso por debajo de la media nacional. Esta figura también muestra que la dispersión en la tasa de empleo permanente también tiene una fuerte persistencia a la baja: la diferencia entre el nivel de empleo permanente máximo y mínimo permanece en 20 puntos porcentuales y la posición relativa de cada región apenas varía en los años analizados. Uno de nuestros objetivos fundamentales es explicar estas diferencias e investigar si éstas se deben a diferencias en la composición del empleo agregado de cada región, diferencias que se deberían a características productivas o estructurales de sus mercados de trabajo o si, por el contrario, se deben a razones idiosincrásicas mas bien no económicas.

⁴ Durante el periodo de análisis, la EPA ha sufrido varias modificaciones metodológicas (en 1995, 1999 y 2000), que han afectado parcialmente a nuestros datos. TOHARIA (2002) indica que cuando se usa una serie homogénea, la tasa de temporalidad permanece casi constante durante todo el periodo. En cualquier caso, estos cambios metodológicos no deberían afectar a las diferencias regionales observadas.

Figura 1
Tasa de Empleo Permanente, Regiones (EPA, 1995-2001)

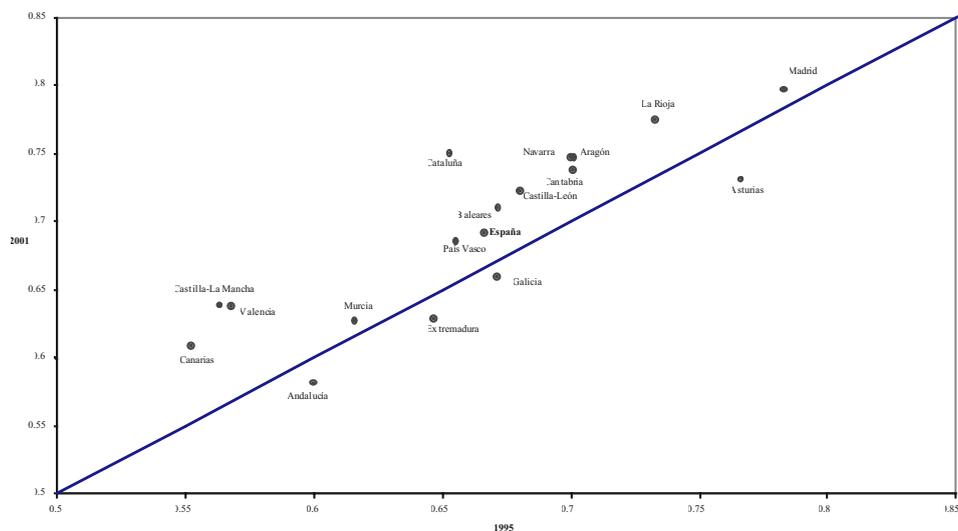


Tabla 2
Porcentaje de contratos temporales por distintas características personales, CCAA (media 1995-2002, EPA)

	Edad				Sexo		Estudios				
	18-24	25-30	40-55	55-65	Hombre	Mujer	Sin Estudios	Primarios	Secundarios	Superiores (Diplomatura)	Superiores (Licenciatura)
España	29.6%	66.1%	83.3%	88.0%	68.8%	64.6%	62.8%	63.3%	66.9%	77.4%	75.9%
Andalucía	32.6%	57.1%	78.3%	85.0%	60.8%	57.6%	55.8%	53.1%	59.9%	76.4%	72.9%
Aragón	34.4%	72.3%	86.6%	90.7%	74.8%	68.3%	69.3%	70.7%	71.3%	77.7%	76.9%
Asturias	31.5%	70.3%	89.8%	90.5%	75.4%	72.7%	82.0%	72.0%	73.3%	83.9%	77.9%
Baleares	34.3%	73.8%	84.1%	89.7%	58.9%	61.2%	73.0%	69.2%	66.2%	80.7%	76.2%
Canarias	25.0%	58.7%	77.8%	87.5%	61.1%	58.5%	63.9%	53.9%	60.2%	75.4%	71.6%
Cantabria	27.2%	67.0%	89.5%	93.3%	72.8%	70.3%	74.3%	79.1%	69.9%	69.8%	82.9%
Castilla-León	30.3%	69.5%	87.7%	90.4%	73.8%	69.4%	63.9%	69.9%	70.7%	79.6%	77.0%
Castilla-La Mancha	28.3%	63.9%	79.6%	84.2%	63.5%	60.2%	53.1%	56.6%	65.5%	77.9%	74.9%
Cataluña	31.3%	71.9%	83.6%	88.2%	70.7%	66.2%	71.1%	65.6%	67.5%	77.9%	76.9%
C. Valenciana	27.1%	63.8%	77.6%	82.5%	63.9%	58.5%	60.9%	57.3%	62.9%	72.7%	71.2%
Extremadura	37.9%	66.6%	81.4%	87.1%	67.2%	67.9%	61.2%	61.6%	68.4%	79.7%	80.1%
Galicia	26.2%	65.1%	82.3%	90.4%	67.8%	66.4%	71.6%	63.0%	65.1%	77.6%	76.7%
Madrid	44.8%	77.3%	90.2%	93.6%	78.9%	75.6%	78.0%	76.3%	76.3%	82.1%	83.3%
Murcia	26.2%	63.8%	80.8%	90.2%	63.8%	59.2%	63.0%	57.9%	60.2%	76.4%	71.4%
Navarra	34.8%	72.5%	90.1%	94.3%	76.7%	70.3%	80.9%	75.5%	73.4%	74.3%	68.9%
Pais Vasco	24.1%	65.8%	87.6%	89.5%	72.8%	63.5%	79.9%	70.6%	64.9%	73.5%	67.1%
Rioja	36.2%	73.0%	86.1%	92.7%	74.0%	71.7%	71.1%	70.8%	72.5%	81.1%	73.5%

Primero estudiaremos si la probabilidad de tener un empleo indefinido varía con las características individuales o del empleo del trabajador. En la Tabla 2 se muestra la media temporal de la tasa de empleo indefinido para algunas

características individuales y en la Tabla 3 para algunas características del puesto de trabajo ocupado por estos. En términos generales, se observa que la distribución de contratos temporales e indefinidos varía entre distintos colectivos pero no se identifican patrones diferentes entre regiones. Parece que el empleo permanente es menor entre las mujeres, los trabajadores poco educados y los jóvenes. Especialmente relevante es la diferencia por edades: la tasa de temporalidad más alta se encuentra entre los trabajadores más jóvenes (el empleo indefinido es siempre, con la excepción de Madrid, menor al 40%). Este tipo de contrato es también menos usado entre las empresas del sector privado y las empresas pequeñas. Asimismo, el porcentaje de contratos indefinidos es menor en ocupaciones de baja cualificación. Estos estadísticos descriptivos, como se concluye en algunos estudios previos (Bentolila y Dolado, 1994), muestran que la flexibilidad buscada con la introducción de los contratos temporales se ha conseguido en el margen, esto es, en ciertos grupos de trabajadores, entrantes en el mercado de trabajo y, especialmente, en empresas pequeñas, pero no ha afectado en exceso al cuerpo principal del mercado de trabajo. Evidentemente, si la incidencia de estas características individuales interrelacionadas con la tasa de temporalidad es mayor en algunas regiones, la tasa de temporalidad será mayor en éstas. Sin embargo, solo podremos confirmar esta intuición mediante una estimación econométrica multivariante.

Tabla 3
Porcentaje de contratos temporales según distintas características de las empresas, CCAA (media 1995-2002, EPA)

	Tamaño de empresa			Ocupación			Tiempo completo	Tiempo parcial	Propiedad de la empresa	
	Pequeña	Mediana	Grande	Alta	Mediana	Baja			Pública	Privada
España	59.6%	68.3%	79.6%	80.1%	68.8%	59.2%	69.2%	43.8%	86.6%	70.9%
Andalucía	67.6%	72.1%	80.3%	78.8%	62.3%	48.9%	62.4%	32.1%	79.9%	51.7%
Aragón	49.6%	63.0%	76.2%	80.8%	73.1%	66.9%	74.7%	53.5%	83.9%	68.5%
Asturias	66.6%	73.1%	83.3%	85.9%	71.4%	70.9%	75.9%	52.0%	87.9%	69.2%
Baleares	67.3%	76.8%	79.1%	81.0%	72.2%	63.2%	71.7%	56.5%	85.2%	66.8%
Canarias	53.0%	63.7%	70.8%	76.9%	63.9%	59.2%	61.4%	39.3%	77.6%	54.1%
Cantabria	64.0%	72.7%	82.8%	82.3%	70.1%	67.9%	73.1%	51.2%	82.9%	68.4%
Castilla-León	64.3%	72.5%	82.7%	81.9%	73.9%	65.7%	74.6%	48.1%	84.0%	67.0%
Castilla-La Mancha	56.3%	63.9%	77.6%	53.1%	56.6%	65.5%	64.9%	42.4%	78.9%	56.6%
Cataluña	61.3%	71.9%	78.6%	80.1%	71.6%	51.5%	71.9%	43.7%	82.9%	66.3%
C. Valenciana	58.1%	64.8%	72.6%	80.9%	68.3%	63.9%	63.7%	43.6%	78.2%	58.5%
Extremadura	63.9%	73.6%	80.4%	76.2%	64.6%	54.4%	69.7%	44.1%	76.1%	62.2%
Galicia	61.2%	68.1%	77.3%	82.6%	73.0%	55.1%	68.6%	50.1%	83.7%	61.7%
Madrid	71.8%	78.3%	85.2%	86.0%	77.3%	71.3%	79.1%	50.5%	90.8%	74.2%
Murcia	55.2%	66.8%	75.8%	77.0%	65.9%	53.2%	64.4%	41.8%	82.4%	56.1%
Navarra	70.8%	77.5%	80.1%	78.9%	72.5%	71.4%	75.3%	60.1%	77.9%	72.9%
País Vasco	57.1%	72.8%	79.6%	75.9%	65.6%	65.9%	71.5%	38.4%	65.1%	79.8%
Rioja	72.2%	69.0%	78.1%	83.1%	74.8%	71.5%	74.1%	51.9%	85.5%	69.9%

DIFERENCIAS EN TEMPORALIDAD ENTRE REGIONES ESPAÑOLAS

En la Tabla 4 se presenta la senda temporal de la tasa de empleo permanente para distintos sectores productivos y esta tabla variando entre regiones. Los resultados de la Tabla 4 confirman que son sectores como *Construcción* y *Comercio y Hoteles* los que muestran una menor tasa de empleo indefinido, independientemente de la región considerada. Por el contrario, sectores como *Energía* y *Servicios Financieros* presentan la tasa más alta en todas las regiones. Los datos de la Tabla 5 indican que los sectores con la menor tasa de empleo permanente, *Construcción*, *Comercio y Hoteles* y *Servicios Profesionales*, son los que experimentan el mayor incremento en dicha tasa. En el lado opuesto están *Transportes y Comunicaciones* y *Otros Servicios* donde el cambio en la tasa de empleo permanente ha sido negativo. Finalmente, podemos ver que aquellas regiones con crecimiento negativo en la tasa de empleo permanente muestran un patrón común en todos los sectores productivos excepto en *Otros Servicios*.

Tabla 4
Porcentaje de contratos permanentes por región y sector, 1995-2001 EPA

	Energía		Industria		Construcción		Comercio y Hoteles		Transporte y Comunicaciones		Servicios Financieros		Servicios Profesionales		Otros Servicios	
	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001
España	82.7%	81.9%	68.9%	73.6%	34.6%	41.2%	55.4%	67.1%	76.8%	75.2%	88.6%	88.0%	56.3%	68.1%	75.7%	73.4%
Andalucía	81.1%	73.4%	65.5%	61.1%	24.0%	27.6%	48.4%	56.3%	70.7%	68.6%	85.9%	81.4%	54.1%	55.5%	72.4%	69.0%
Aragón	92.5%	83.6%	71.5%	77.2%	40.7%	49.4%	62.3%	74.9%	78.4%	76.7%	91.5%	90.5%	60.4%	69.9%	78.3%	78.7%
Asturias	91.5%	92.4%	83.3%	78.9%	44.5%	43.4%	66.3%	72.2%	85.2%	76.7%	84.6%	94.9%	69.3%	71.9%	81.8%	76.3%
Baleares	86.3%	76.6%	67.9%	78.8%	35.6%	46.7%	65.5%	72.2%	75.0%	77.2%	88.0%	83.9%	58.5%	73.3%	76.7%	78.5%
Canarias	72.5%	83.6%	62.5%	74.2%	20.2%	26.6%	44.9%	63.6%	72.9%	75.7%	83.9%	81.4%	52.0%	62.9%	69.5%	67.4%
Cantabria	88.4%	84.6%	78.1%	82.5%	42.8%	52.1%	53.3%	70.7%	85.8%	77.4%	78.3%	95.5%	55.7%	66.7%	81.2%	76.9%
Castilla-León	78.5%	88.2%	74.7%	75.1%	36.9%	44.8%	59.2%	73.9%	79.7%	75.9%	88.7%	89.2%	56.3%	72.2%	76.0%	76.9%
Castilla-La Mancha	73.6%	92.0%	51.3%	68.3%	23.4%	32.9%	54.2%	68.6%	72.3%	72.2%	88.6%	87.3%	53.6%	68.0%	73.2%	69.7%
Cataluña	87.7%	84.0%	70.9%	81.1%	43.5%	53.3%	54.9%	72.3%	73.4%	74.7%	90.0%	91.8%	53.4%	72.5%	69.4%	76.0%
Valencia	88.0%	81.0%	54.0%	64.6%	27.3%	40.6%	51.1%	62.9%	72.3%	72.9%	88.4%	84.6%	45.0%	61.3%	71.5%	71.6%
Extremadura	79.0%	76.0%	62.3%	73.8%	35.1%	33.8%	56.6%	67.8%	75.7%	65.4%	92.9%	91.5%	62.4%	73.8%	78.4%	66.0%
Galicia	69.9%	62.9%	70.3%	67.5%	37.5%	43.7%	61.2%	60.9%	74.3%	74.0%	86.9%	85.8%	59.7%	67.8%	79.8%	75.3%
Madrid	91.4%	92.3%	81.1%	84.3%	61.9%	59.6%	66.7%	79.7%	86.9%	84.1%	88.8%	87.8%	63.9%	77.5%	85.1%	81.2%
Murcia	81.8%	70.9%	66.2%	62.8%	29.4%	42.2%	49.0%	63.5%	65.4%	67.2%	84.4%	93.4%	52.5%	64.8%	79.0%	68.8%
Navarra	79.9%	80.8%	75.2%	79.7%	31.2%	52.6%	58.4%	70.2%	65.8%	76.2%	95.6%	89.1%	66.1%	74.2%	77.7%	75.1%
Pais Vasco	84.9%	79.5%	76.9%	76.6%	37.0%	43.8%	55.3%	64.8%	79.3%	77.1%	90.1%	90.6%	57.1%	65.8%	66.2%	67.2%
Rioja	81.5%	100.0%	72.6%	78.4%	57.1%	62.0%	57.8%	75.5%	75.9%	77.0%	94.2%	93.8%	84.0%	82.8%	83.1%	78.9%

Una de nuestras preocupaciones principales es ver si la variación de los Costes Laborales Unitarios pueden explicar parte de la dispersión observada a nivel regional. Si esta medida de los costes refleja la incidencia de estos en relación a la productividad media, debería ser relevante a la hora de explicar dichas diferencias regionales. Se podría esperar que, a igualdad del resto de condicionantes, una región o sector con mayores Costes Laborales Unitarios contendrá empresas que encontrarán más beneficioso ofrecer contratos temporales a sus trabajadores.

Tabla 5
Costes Laborales Unitarios por CCAA, 1995-2001 (CRE)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995-2001*	1995-2001**
España	57.1%	60.6%	61.6%	63.2%	65.0%	66.2%	67.3%	1.47%	10.3%
Andalucía	57.5%	59.9%	62.0%	63.0%	64.8%	65.7%	66.1%	1.23%	8.6%
Aragón	58.5%	61.9%	63.0%	65.4%	67.1%	68.2%	68.5%	1.43%	10.0%
Asturias	58.8%	61.1%	63.6%	64.8%	66.4%	67.4%	68.7%	1.41%	9.9%
Baleares	58.4%	61.6%	63.7%	66.3%	67.6%	69.9%	70.9%	1.79%	12.5%
Canarias	58.0%	61.9%	63.0%	64.1%	65.3%	65.9%	66.8%	1.26%	8.8%
Cantabria	57.5%	60.8%	62.2%	65.2%	68.3%	68.7%	69.3%	1.69%	11.8%
Castilla-León	56.9%	61.3%	61.7%	63.3%	64.9%	66.9%	66.8%	1.41%	9.9%
Castilla-La Mancha	55.7%	60.1%	59.9%	61.2%	62.4%	63.4%	64.2%	1.21%	8.5%
Cataluña	57.1%	59.9%	61.6%	63.6%	65.4%	67.4%	68.8%	1.67%	11.7%
Valencia	56.9%	60.6%	61.4%	62.5%	63.8%	64.9%	66.5%	1.37%	9.6%
Extremadura	58.6%	62.9%	63.8%	65.4%	67.6%	68.6%	69.8%	1.60%	11.2%
Galicia	55.0%	59.6%	60.4%	62.4%	63.7%	65.0%	65.2%	1.46%	10.2%
Madrid	59.2%	60.0%	61.8%	62.7%	64.8%	67.0%	68.6%	1.34%	9.4%
Murcia	54.1%	58.8%	59.3%	60.7%	62.0%	63.2%	64.9%	1.54%	10.8%
Navarra	55.1%	59.6%	59.0%	60.1%	60.9%	62.8%	65.9%	1.54%	10.8%
Pais Vasco	57.3%	60.5%	61.7%	62.4%	64.9%	65.7%	67.5%	1.46%	10.2%
Rioja	55.5%	58.5%	59.3%	61.9%	64.6%	64.8%	66.6%	1.59%	11.1%

* Tasa media de crecimiento anual

** Diferencia en puntos porcentuales

La Tabla 5 muestra el comportamiento de los Costes Laborales Unitarios por región. Para el periodo 1995-2001 estos costes han aumentado, en media, 10.3 puntos porcentuales (un incremento medio anual del 1.4%). Cuando la productividad del trabajo aumenta a un ritmo menor que la compensación total por empleado, los Costes Laborales Unitarios aumentan. Para determinar de manera más precisa cual de estos dos elementos es el responsable de la subida observada en los Costes Laborales Unitarios, se presentan en las Tablas 6 y 7 la productividad aparente del trabajo y los costes totales por empleado durante el periodo 1995-2001 para todas las comunidades autónomas. En términos medios, la tasa de crecimiento anual de la productividad aparente ha sido bastante baja, alrededor del 0.4% anual. La compensación total por empleado muestra la misma dinámica que los Costes Laborales Unitarios, aumentando progresivamente durante todo el periodo a un ritmo medio del 3.2%. En definitiva, el incremento de las compensaciones al trabajo combinado con la baja tasa de crecimiento de la productividad han empujado al alza a los Costes Laborales Unitarios durante la segunda mitad de los años noventa del pasado siglo. Si el argumento de baja productividad y altos costes es el principal en la explicación de las altas tasas de temporalidad observadas, se debería observar que aquellas regiones con altos Costes Laborales Unitarios o con grandes aumentos en estos costes son las que tienen menores tasas de crecimiento del empleo indefinido. Sin embar-

go, la productividad regional está muy correlacionada con la composición regional del producto y por tanto, el estudio de la relación entre los Costes Laborales Unitarios y el empleo indefinido debe controlar adecuadamente por la especialización regional y a poder ser, controlar por las diferencias sectoriales dentro de

Tabla 6
Productividad Aparente del Trabajo, 1995=100 (precios constantes, CRE)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995-2001*	1995-2001**
España	100	101	102	102	102	103	103	0.4%	3.0%
Andalucía	94	95	95	95	94	94	94	0.0%	0.0%
Aragón	99	100	101	101	103	104	105	0.9%	6.1%
Asturias	96	97	97	99	99	99	101	0.7%	5.2%
Baleares	113	112	113	111	113	109	108	-0.6%	-4.4%
Canarias	99	98	97	96	95	96	97	-0.3%	-2.0%
Cantabria	102	101	102	102	103	102	102	0.0%	0.0%
Castilla-León	95	97	99	99	101	103	103	1.2%	8.4%
Castilla-La Mancha	90	90	92	91	93	94	94	0.6%	4.4%
Cataluña	108	108	108	107	107	109	110	0.3%	1.9%
Valencia	92	92	93	93	93	94	95	0.5%	3.3%
Extremadura	77	79	84	83	82	82	83	1.1%	7.8%
Galicia	77	78	81	82	84	84	86	1.7%	11.7%
Madrid	116	119	119	121	121	121	121	0.6%	4.3%
Murcia	89	90	89	88	88	90	90	0.2%	1.1%
Navarra	110	112	115	113	115	116	115	0.6%	4.5%
País Vasco	115	115	117	118	118	120	120	0.6%	4.3%
Rioja	99	103	107	110	107	110	107	1.2%	8.1%

* Tasa media de crecimiento anual

** Diferencia en puntos porcentuales

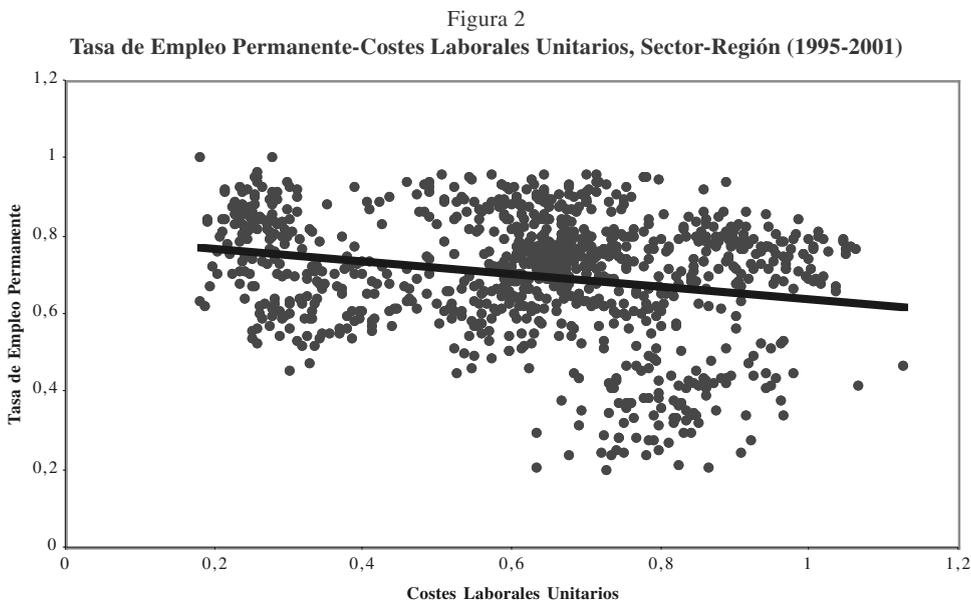
Tabla 7
Compensaciones salariales totales, 1995=100 (precios corrientes, CRE)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995-2001*	1995-2001**
España	100	104	107	110	113	117	122	3.1%	21.9%
Andalucía	91	93	95	97	100	103	106	2.3%	16.1%
Aragón	102	108	109	112	116	120	125	3.2%	22.2%
Asturias	104	107	110	114	116	120	123	2.7%	18.6%
Baleares	102	107	112	114	117	120	124	3.1%	21.5%
Canarias	98	102	104	106	107	111	115	2.5%	17.2%
Cantabria	102	107	111	115	120	123	127	3.5%	24.5%
Castilla-León	96	102	104	108	112	117	122	3.8%	26.7%
Castilla-La Mancha	87	92	92	95	99	103	107	3.3%	23.0%
Cataluña	106	111	113	117	119	124	130	3.2%	22.4%
Valencia	89	94	97	100	101	105	110	3.4%	23.9%
Extremadura	78	84	86	89	91	95	99	3.8%	26.8%
Galicia	87	94	96	98	101	103	108	3.4%	23.6%
Madrid	115	119	123	128	131	136	142	3.3%	23.1%
Murcia	83	88	89	90	93	98	103	3.4%	24.0%
Navarra	109	118	120	124	126	132	138	3.8%	26.4%
País Vasco	118	123	126	130	134	139	143	3.1%	21.6%
Rioja	96	102	105	110	114	120	126	4.5%	31.4%

* Tasa media de crecimiento anual

** Diferencia en puntos porcentuales

cada región. Como ilustración de esta interacción, se muestra en la Figura 3 la relación entre los Costes Laborales Unitarios y la tasa de empleo indefinido para las distintas unidades sector-región observadas en el periodo de análisis. En ella obtenemos la primera evidencia de que ambas variables se relacionan de manera negativa, una vez controlamos por las diferencias sectoriales entre regiones.



En la Tabla 8 se muestran los Costes Laborales Unitarios por sector y región. De ella podemos concluir que existen considerables diferencias entre sectores productivos a través de las distintas regiones. La dispersión va desde los diez puntos porcentuales de diferencia entre el valor mínimo y el máximo de esta variable para el sector *Otros Servicios*, a la diferencia de más de treinta puntos en *Construcción*. La correlación negativa entre los Costes Laborales Unitarios y la tasa de empleo permanente se mantiene claramente para el sector de la *Construcción*. En el sector de *Otros Servicios* ambas variables tienen un nivel alto pero esto seguramente se debe a la importancia, dentro de este sector, del empleo público que en su gran mayoría es empleo indefinido. Finalmente, el sector de *Comercio y Hoteles* también muestra una tasa alta de crecimiento de los Costes Laborales Unitarios y, según vimos anteriormente, una fuerte presencia del empleo temporal.

DIFERENCIAS EN TEMPORALIDAD ENTRE REGIONES ESPAÑOLAS

Tabla 8
Costes laborales unitarios por industria y región (CRE)

	Energía		Industria		Construcción		Comercio y Hoteles		Transporte y Comunicaciones		Servicios Financieros		Servicios Profesionales		Otros Servicios	
	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001
España	30.5%	24.3%	67.7%	79.7%	71.1%	91.8%	54.3%	68.5%	63.0%	66.5%	55.9%	58.6%	33.4%	48.5%	84.6%	102.1%
Andalucía	30.4%	26.6%	66.7%	78.1%	72.1%	92.3%	57.3%	68.5%	64.0%	65.8%	56.0%	55.3%	28.9%	41.3%	84.6%	100.8%
Aragón	30.3%	19.3%	67.2%	81.1%	73.6%	92.7%	51.9%	68.6%	61.1%	69.3%	64.2%	69.5%	33.3%	43.2%	86.2%	104.5%
Asturias	49.0%	39.0%	68.2%	80.0%	68.3%	88.9%	57.8%	70.4%	64.4%	73.9%	49.0%	54.5%	30.9%	42.6%	83.0%	100.6%
Baleares	31.2%	27.4%	71.3%	90.9%	75.4%	112.7%	51.3%	71.9%	63.9%	67.5%	61.0%	59.4%	32.1%	41.0%	81.1%	96.4%
Canarias	28.7%	28.2%	68.7%	78.5%	63.4%	81.2%	52.6%	71.8%	67.2%	72.9%	63.7%	54.3%	33.6%	45.8%	86.5%	101.6%
Cantabria	35.1%	27.5%	67.6%	83.0%	79.7%	93.6%	57.0%	82.7%	59.0%	67.9%	51.0%	57.4%	25.2%	36.6%	85.4%	105.4%
Castilla-León	34.2%	23.9%	64.5%	73.3%	74.3%	94.1%	53.3%	67.3%	63.9%	70.9%	52.8%	60.6%	26.0%	38.1%	86.0%	106.4%
Castilla-La Mancha	24.0%	21.5%	72.4%	84.1%	67.6%	82.1%	54.2%	60.4%	58.4%	65.0%	58.5%	65.0%	25.1%	33.8%	85.7%	101.8%
Cataluña	24.6%	21.1%	66.0%	77.6%	69.0%	96.7%	56.0%	69.8%	65.3%	66.3%	53.4%	59.5%	38.4%	56.9%	84.0%	102.5%
Valencia	25.5%	21.3%	67.9%	81.9%	79.1%	94.1%	52.2%	69.7%	60.1%	64.8%	58.9%	52.7%	30.3%	47.4%	81.2%	100.3%
Extremadura	24.6%	20.5%	80.5%	96.8%	69.3%	96.5%	54.9%	67.8%	64.9%	68.9%	62.9%	70.2%	26.7%	34.0%	85.1%	103.7%
Galicia	24.9%	18.1%	70.2%	82.4%	66.6%	88.0%	51.7%	62.8%	60.2%	65.9%	57.1%	63.2%	26.0%	41.9%	83.4%	99.2%
Madrid	27.7%	23.6%	68.4%	78.3%	72.2%	90.2%	53.4%	70.6%	67.3%	61.6%	55.0%	58.6%	46.2%	64.5%	83.7%	101.3%
Murcia	24.2%	23.5%	70.5%	85.3%	63.5%	88.7%	54.8%	67.1%	56.1%	58.9%	55.7%	58.6%	25.7%	37.2%	82.4%	99.8%
Navarra	28.0%	27.5%	63.8%	75.7%	69.2%	96.4%	52.1%	61.4%	56.4%	61.9%	50.5%	50.8%	34.4%	48.9%	86.3%	105.0%
País Vasco	24.9%	20.9%	68.7%	79.3%	75.5%	92.4%	56.9%	67.5%	59.0%	65.8%	43.5%	47.4%	43.9%	63.5%	86.2%	103.4%
Rioja	27.2%	18.0%	66.7%	79.2%	68.0%	86.4%	50.1%	67.3%	56.9%	63.4%	62.7%	71.4%	26.2%	42.5%	86.0%	104.4%

Por último, la Tabla 9 muestra la tasa de especialización relativa de cada región. Esperamos que las regiones altamente especializadas en las actividades con baja tasa de empleo permanente, básicamente *Construcción* y *Comercio y Hoteles* sean las que muestren, a su vez, una baja tasa de dicho empleo. Este es el caso de las regiones del sur, especializadas en su mayoría, según se muestra en la tabla, en esos dos sectores productivos. Por el contrario, las regiones no especializadas en esos sectores (Rioja, Navarra, Aragón y Madrid) son las que mayores tasas de empleo indefinido muestran.

Tabla 9
Especialización sectorial relativa, 1995-2001 EPA

	Energía		Industria		Construcción		Comercio y Hoteles		Transporte y Comunicaciones		Servicios Financieros		Servicios Profesionales		Otros Servicios	
	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001
Andalucía	0.77	0.84	0.66	0.66	1.09	1.19	1.07	1.04	0.96	0.90	0.97	0.98	0.91	0.92	1.18	1.15
Aragón	1.38	1.11	1.21	1.29	0.86	0.74	0.85	0.88	0.90	0.77	1.06	0.94	0.98	0.95	0.97	1.02
Asturias	3.56	3.46	0.91	0.94	0.79	0.99	0.95	0.94	1.24	1.02	0.92	1.01	0.80	0.82	0.99	0.99
Baleares	0.90	0.97	0.46	0.40	0.88	1.29	1.87	1.66	1.56	1.42	0.91	0.91	1.14	0.86	0.75	0.81
Canarias	0.88	0.74	0.35	0.29	1.01	1.24	1.58	1.62	1.31	1.37	0.69	0.62	1.00	1.01	1.05	0.95
Cantabria	1.17	1.20	1.26	1.12	1.16	0.98	0.87	1.01	0.77	0.93	0.55	0.87	0.87	0.91	0.93	0.94
Castilla-León	1.73	1.77	0.92	0.99	1.04	0.97	0.85	0.78	0.97	0.98	0.91	0.95	0.88	0.82	1.09	1.15
Castilla-La Mancha	0.71	0.73	1.01	1.00	1.52	1.24	0.75	0.81	0.85	0.86	1.92	0.92	0.72	0.71	1.01	1.11
Cataluña	0.91	0.76	1.24	1.31	0.86	0.89	1.01	0.98	0.89	1.01	1.04	1.09	1.20	1.11	0.85	0.81
Valencia	0.47	0.59	1.41	1.34	0.87	0.97	1.06	1.09	0.90	0.89	1.01	0.81	0.99	0.95	0.76	0.78
Extremadura	1.43	1.28	0.39	0.50	1.55	1.34	0.98	0.92	0.69	0.61	1.02	1.18	0.71	0.63	1.31	1.36
Galicia	1.10	1.44	0.93	1.03	1.17	1.07	1.00	0.92	1.06	0.93	1.03	0.89	0.83	0.82	0.99	1.03
Madrid	0.74	0.87	0.80	0.73	0.75	0.73	0.80	0.85	1.62	1.68	1.62	1.66	1.67	2.04	1.06	0.96
Murcia	0.84	1.03	1.04	0.99	1.13	1.15	1.09	1.20	0.93	0.74	0.52	0.77	0.81	0.86	0.96	0.91
Navarra	0.69	0.66	1.65	1.56	0.73	0.61	0.73	0.74	0.47	0.68	1.12	1.09	0.78	0.77	0.93	1.04
País Vasco	0.54	0.48	1.47	1.49	0.69	0.57	0.75	0.83	0.92	0.99	0.86	0.96	1.17	1.14	0.95	0.93
Rioja	0.39	0.34	1.97	1.70	0.66	0.70	0.75	0.85	0.47	0.49	1.37	1.30	0.64	0.77	0.74	0.87

En definitiva, vistos estos resultados descriptivos parece necesario concentrarnos en un análisis multivariante que controle por los efectos de variables de estado estacionario como la tasa de especialización relativa o los Costes Laborales Unitarios. Los estadísticos descriptivos muestran que la composición sectorial de la producción explica mucho de las diferencias observadas en temporalidad pero necesitamos averiguar si, además de este efecto, los Costes Laborales Unitarios, y en definitiva las diferencias en productividad están también detrás del comportamiento observado. Pero para contestar esta pregunta necesitamos controlar adecuadamente los distintos efectos, observados o inobservados, que pueden oscurecer la relación a estudiar.

3. La probabilidad de tener un contrato indefinido: un análisis individual

Para confirmar si los Costes Laborales Unitarios explican o no el pequeño cambio en el uso de los contratos indefinidos en los últimos años, una vez se controlan adecuadamente todos los efectos que simultáneamente pueden estar apareciendo, estimaremos la probabilidad individual de tener un contrato indefinido controlando por toda la heterogeneidad observada en los datos y también la inobservable mediante técnicas de estimación con datos de panel. Las diferencias observadas a nivel regional en los Costes Laborales Unitarios pueden estar relacionadas con las diferencias en la especialización productiva de las regiones o, por el contrario, con diferencias en esos costes entre los mismos sectores productivos de distintas regiones. En el primer caso, una vez que controlemos por el sector donde se realiza el contrato, debería desaparecer el efecto de los costes sobre la probabilidad de tener un contrato indefinido. Sin embargo, en el segundo caso, el efecto negativo de los Costes Laborales Unitarios sobre dicha probabilidad debería persistir incluso después de controlar por el tipo de sector.

De cara a estudiar una probabilidad a nivel individual, estimaremos un modelo de elección binaria para datos individuales usando la muestra antes descrita de la Encuesta de Población Activa. De hecho, podremos controlar por la presencia de heterogeneidad inobservable aprovechando la estructura de panel de dicha base. En concreto, asumiendo que hay una variable subyacente que define la probabilidad de tener un contrato fijo y que depende de otras variables explicativas expresamos el modelo a estudiar de la siguiente forma:

$$T_{kijt}^* = \beta x_{kijt} + \gamma z_{ijt} + \varepsilon_{kijt} \quad (1)$$

donde k se refiere a individuos, i a regiones, j a sectores y t a años. La matriz x_{kijt} contiene regresores que varían individualmente y que están relacionados con características personales o del puesto de trabajo ocupado; z_{ijt} recoge variables agregadas específicas del sector productivo y la región donde trabaja el individuo; y finalmente ε_{kijt} es el término de error de la ecuación cuya descomposición es la siguiente:

$$\varepsilon_{kijt} = \omega_{kij} + \omega_{ij} + \nu_{kijt} \quad (2)$$

En este caso, ω_{kij} describe el efecto individual, ω_{ij} el efecto fijo de sector y región y ν_{kijt} el término de error del modelo. Suponemos que el componente aleatorio ν_{kijt} es independiente tanto del efecto individual como del efecto de la región y del sector.

En la práctica T_{kijt}^* no es observable. Lo que observamos es la realización de una variable binaria T_{kijt} definida como un indicador igual a uno si $T_{kijt}^* \geq 0$ y cero en caso contrario. T_{kijt} será, por tanto, la variable dependiente de nuestra estimación:

$$\Pr(T_{kijt} = 1) = \Pr(\beta x_{kijt} + \gamma z_{ijt} + \varepsilon_{kijt} > 0) \quad (3)$$

Desde una perspectiva teórica, la selección de un modelo de efectos aleatorios frente a otro de efectos fijos para la estimación de la ecuación (3) depende de la adecuación de los supuestos de cada caso a nuestro problema de estimación, lo cual puede ser analizado mediante el test de Hausman. No obstante, hay algunas consideraciones metodológicas particulares de nuestro problema de estimación que hacen pertinente la elección del enfoque de efectos aleatorios frente a la estimación condicional del modelo de efectos fijos. La estimación por máxima verosimilitud de un modelo binario con efectos fijos requiere la exclusión de todas las observaciones donde no existe cambio en la variable dependiente entre cada par de observaciones individuales consecutivas. Esto llevaría en nuestro caso a una drástica reducción del tamaño muestral⁵, unido con unas diferencias importantes en las medias muestrales de la muestra restringida frente a la muestra total, dado que estamos eliminando todos los in-

⁵ El tamaño muestral disminuye desde 1.255.768 a 98.307 observaciones.

dividuos con un contrato permanente entre dos observaciones consecutivas. Por ejemplo, cuando usamos la muestra total, la tasa observada de contratos permanentes es del 73% mientras que cuando usamos la muestra restringida, esta tasa desciende al 48%. El tamaño muestral cae a un 8% del de la muestra total y el 66% de las observaciones con las que nos quedamos representan transiciones de contratos temporales a indefinidos. En definitiva, los resultados de la estimación de un modelo de efectos fijos pueden estar muy sesgados por esta selección muestral. Ciertamente, este sesgo no es relevante cuando se trata de estimar la transición entre ambos tipos de contrato pero en el presente ejercicio lo que nos interesa es precisamente el hecho de tener un contrato de un tipo o de otro y no la transición entre ellos.

Por otro lado, estamos interesados en medir los efectos de variables agregadas sobre la probabilidad individual de tener un contrato permanente. Con el modelo de efectos fijos, eliminaremos el posible sesgo de la correlación de la heterogeneidad inobservable individual con el resto de regresores de variación individual. Sin embargo el modelo aun tendrá efectos fijos agregados, a nivel de sector o de región, que también pueden sesgar los coeficientes estimados de las variables agregadas. Esto es, con el estimador de efectos fijos podremos estimar consistentemente el vector de parámetros β pero lo que especialmente nos interesa en este ejercicio es la estimación consistente del vector γ .

Tal y como se establece en Chamberlain (1980), parece natural suponer que la heterogeneidad inobservable tanto individual como agregada puede estar correlacionada con algunos de nuestros regresores. Mundlak (1978) presenta una solución a este problema basada en la parametrización de la heterogeneidad inobservable como una proyección lineal de ésta sobre la media de las variables, individuales y agregadas, que tienen variación temporal. En nuestro caso esto implica parametrizar los efectos específicos de sector y región como una proyección lineal sobre la media de las variables z_{ijt} y los efectos individuales como la proyección de estos sobre la media de las variables x_{ijt} . El supuesto subyacente es que la media temporal es un estadístico suficiente para estimar el efecto fijo inobservado al nivel correspondiente. Por tanto tendremos que:

$$\omega_{ij} = \pi Z_{ij} + v_{ij} \quad (4)$$

$$\omega_{kij} = \theta X_{kij} + v_{kij} \quad (5)$$

donde Z_{ij} y X_{kij} representan la media temporal de los regresores agregados e individuales que varían con el tiempo. Otro problema técnico en la estimación

puede venir de la combinación de variables individuales y de variables agregadas en una misma estimación. Moulton (1990) muestra que pueden existir serios sesgos en los efectos estimados de las variables agregadas. Sin embargo, con las correcciones usadas, basadas en Mundlak (1978), se están controlando las posibles correlaciones entre variables individuales y agregadas. Por tanto, estimamos un modelo de elección binaria utilizando la técnica de efectos aleatorios y con las correcciones antes apuntadas para la siguiente ecuación:

$$\Pr(T_{kijt} = 1) = F(\beta x_{kijt} + \theta X_{kij} + \gamma z_{ijt} + \pi Z_{ij} + v_{kijt} + v_{kij} + v_{ij}) \quad (6)$$

La muestra de estimación incluye todos los individuos de entre 18 y 64 años empleados en sectores no agrarios, excluyendo a los autoempleados. Una de las variables explicativas principales en nuestro modelo son los Costes Laborales Unitarios. Para eliminar posibles sesgos por la relación de estos con el tamaño del sector productivo, añadimos también como regresor el tamaño del sector donde está empleado el individuo. Esta variable se mide como el porcentaje de empleo en el sector respecto al total de la región. Nuestra especificación también incluye características personales y del puesto de trabajo como edad, sexo, nivel educativo, ocupación, tamaño de la empresa, carácter estacional del empleo, si es a tiempo completo y si es en una empresa privada o pública. Además, incluimos indicadores de región para medir el posible efecto fijo regional no explicado por las variables anteriores así como indicadores de año para medir posibles efectos cíclicos.

Los coeficientes estimados, tanto del modelo básico, *Modelo 1*, como del que realiza las correcciones de Mundlak (1978) previamente descritas, *Modelo 2*, se muestran en la Tabla 10. Asimismo, en esta misma tabla también se muestra una tercera especificación donde se incluyen indicadores de sector para verificar si el efecto de los Costes Laborales Unitarios es un efecto meramente sectorial o si incluso cuando controlamos por sector el efecto de los costes es significativo. Las variables que miden las distintas características personales y del puesto de trabajo presentan todas el signo esperado según el análisis descriptivo presentado y obtenido previamente en la literatura. Así, obtenemos que la probabilidad de tener un contrato indefinido crece con la edad, es mayor para los hombres casados, para los individuos con educación universitaria y para aquellos que trabajan a jornada completa. También es mayor la probabilidad de tener un contrato indefinido en un puesto de alta cualificación y de carácter no estacional.

Tabla 10

**Estimación de la probabilidad de tener un contrato permanente, España 1995-2001
(Modelo Logit para datos de panel, efectos aleatorios, N=1276447)**

	Modelo 1 (Modelo Básico)		Modelo 2 (Corrección de Mundlak)		Modelo 3 (Con Sectores)	
	Parámetro	t-ratio	Parámetro	t-ratio	Parámetro	t-ratio
Constante	-16.71	-61.8	-20.47	-64.0	-19.05	-52.4
Sexo (1 = Hombre)	1.325	40.8	1.137	33.1	1.713	51.2
Edad	0.946	92.7	1.446	36.9	0.987	94.7
Edad (al cuadrado)	-0.007	-61.8	-0.013	-26.4	-0.008	-66.8
Sin Estudios	-3.775	-40.6	-3.021	-33.4	-3.464	-27.6
Estudios Primarios	-1.365	-28.7	-0.987	-19.7	-1.111	-23.1
Estudios Secundarios	-0.235	-5.8	-0.073	-1.7	-0.183	-4.5
Estudios Superiores (Ciclo corto)	-0.129	-2.4	-0.174	-3.1	-0.181	-3.4
Soltero	-1.288	-36.9	-1.430	-39.9	-1.334	-36.9
Ocupación, Media Cualificación	-0.431	-9.7	0.194	2.2	-0.526	-11.1
Ocupación, Baja Cualificación	-2.778	-59.1	-0.194	-2.1	-2.226	-44.1
Empleo no estacional	1.716	18.7	0.231	2.2	1.542	16.5
Pequeña Empresa	0.224	7.9	0.086	1.8	0.133	4.7
Jornada Completa	2.296	57.1	0.501	9.8	2.464	62.1
Empresa Privada	-0.614	-15.4	0.307	4.5	-0.222	-5.2
Pequeña Empresa (Media)	-	-	0.330	5.6	-	-
Jornada Completa (Media)	-	-	3.842	48.4	-	-
Empresa Privada (Media)	-	-	-1.271	-15.5	-	-
Pequeña Empresa (%)	-0.049	-44.9	-0.090	-21.2	-0.017	-6.5
Porcentaje de Empleo	0.081	43.9	0.085	43.9	-0.019	5.2
Costes laborales Unitarios	-0.057	-52.3	-0.011	-2.3	-0.001	-3.3
Pequeña Empresa (%. Media)	-	-	0.043	9.8	-	-
Porcentaje de Empleo (Media)	-	-	-0.000	-0.05	-	-
Costes laborales Unitarios (Media)	-	-	-0.051	-11.1	-	-
Andalucía	-3.637	-28.2	-3.840	-29.2	-3.691	-26.4
Aragón	-0.872	-5.9	-0.523	-3.5	-1.455	-9.3
Asturias	-1.388	-9.9	-1.305	-9.0	-1.833	-11.2
Baleares	-0.965	-7.3	-0.969	-7.3	-1.020	-6.7
Canarias	-3.640	-28.8	-3.769	-29.1	-3.371	-25.5
Cantabria	-0.357	-2.9	-0.135	-0.9	-1.319	-7.4
Castilla-León	-1.205	-9.2	-1.031	-7.9	-1.857	-12.2
Castilla La Mancha	-2.161	-16.8	-2.287	-18.0	-2.751	-19.8
Cataluña	-1.046	-11.1	-1.016	-11.4	-1.646	-15.9
Vatencia	-2.383	-18.4	-2.407	-18.8	-2.632	-19.4
Extremadura	-1.283	-8.9	-1.282	-9.0	-1.991	-12.4
Galicia	-1.957	-15.0	-1.872	-14.0	-2.737	-19.3
Murcia	-2.217	-15.6	-2.361	-16.3	-2.616	-17.1
Navarra	-0.431	-2.8	-0.474	-3.7	-1.085	-7.7
País Vasco	-1.841	-18.0	-1.713	-16.9	-2.376	-21.7
Rioja	-0.905	-5.8	-0.956	-6.4	-0.953	-5.7
Especialización Relativa en Energía	0.002	0.0	-0.153	-1.7	0.069	0.8
Especialización Relativa en Industria	-0.039	-1.0	0.012	0.3	-0.056	-1.5
Especialización Relativa en Construcción	-0.007	-0.1	0.026	0.5	0.055	0.3
Especialización Relativa en Comercio y Hoteles	-0.062	-0.9	-0.014	-0.2	-0.215	-3.4
Especialización Relativa en Servicios Financieros	-0.042	-1.7	-0.035	-1.4	-0.087	-3.7
Especialización Relativa en Transporte y Comunicaciones	0.235	6.1	0.216	5.5	0.189	5.1
Especialización Relativa Servicios Profesionales	-0.162	-2.6	-0.223	-3.6	-0.061	-1.0
Especialización Relativa en Otros Servicios	0.085	2.6	0.087	2.6	0.088	2.6
Energía	-	-	-	-	-0.310	-1.3
Industria	-	-	-	-	-0.189	-2.3
Construcción	-	-	-	-	-5.958	-70.2
Comercio y Hoteles	-	-	-	-	-0.421	-3.6
Transporte y Comunicaciones.	-	-	-	-	-0.971	-7.4
Servicios Financieros	-	-	-	-	2.344	15.3
Servicios Profesionales	-	-	-	-	-1.352	-8.1
p	0.931	0.00 [*]	0.932	0.00 [*]	0.930	0.00 [*]
Valor de la Función	318.354		315.785		312.713	

Notas: El Modelo 2 incluye las medias temporales de las variables individuales con variabilidad temporal.

El término constante : Madrid, 1995, Mujer, Estudios Superiores, Alta cualificación, Casada.

Todas las especificaciones incluyen dummies temporales.

El parámetro p es la proporción de la varianza total que se explica por los efectos fijos individuales. Se muestra su error estándar y no su estadístico t.

El efecto de las variables que controlan por el tamaño de la empresa y por la titularidad, pública o privada, de la empresa donde se desarrolla el trabajo requieren un comentario más detenido. El efecto del tamaño de la empresa es positivo para empresas pequeñas, lo cual no es el resultado obtenido en el análisis descriptivo previamente presentado. Sin embargo, al incluir como variable el porcentaje de empresas pequeñas en el sector y región del individuo, el efecto descriptivo puede verse oscurecido por cierta correlación entre ambas variables. Por otra parte, obtenemos que la probabilidad de tener un contrato indefinido es mayor en la empresa pública. No obstante, cuando introducimos la media temporal de esta variable en el *Modelo 2*, obtenemos que el efecto medio es como el obtenido en el *Modelo 1*, pero el efecto dinámico o a corto plazo de esta variable es negativo. Parecería que este coeficiente está recogiendo el reciente comportamiento del mercado de trabajo donde las empresas privadas han contribuido básicamente a la reducción de la temporalidad mientras que ésta ha aumentado en el Sector Público.

Respecto a las variables agregadas, que tratan de recoger las características del sector económico del trabajador dentro de cada región, hay que empezar destacando que en el *Modelo 1*, el efecto del porcentaje de empresas pequeñas y el de los Costes Laborales Unitarios es claramente negativo. Por tanto, sectores y regiones con un mayor número de empresas de reducido tamaño y con unos mayores costes laborales tendrán, *ceteris paribus*, una menor tasa de empleo indefinido. Este resultado se confirma con el *Modelo 2* donde, tras controlar por el efecto medio de estas variables obtenemos que dicho efecto medio, que podríamos interpretar como de largo plazo o de equilibrio estacionario, es positivo para el porcentaje de empresas pequeñas y negativo para el caso de los Costes Laborales Unitarios. Asimismo, el efecto directo o de corto plazo de ambas variables es negativo (en el caso del porcentaje de empresas pequeñas compensando con creces el efecto medio de dicha variable). En definitiva, parece que el efecto de nuestra principal variable de interés, los Costes Laborales Unitarios, es claramente negativo: como efecto a largo plazo o de equilibrio estacionario obtenemos que regiones, y dentro de éstas sectores, con mayores costes laborales, tendrán una mayor tasa de temporalidad. El efecto a corto plazo o dinámico de esta variable es también negativo aunque de menor intensidad.

En ambos modelos controlamos por la especialización sectorial relativa de cada región respecto a la media española. Con estas variables pretendemos recoger el efecto de la especialización sectorial y dejar el efecto fijo de región neto de dichas consideraciones. Aunque algunos coeficientes no muestran el sig-

no esperado, seguramente debido a la alta colinealidad que puede haber entre estos regresores, sí que se observa que, en general, regiones con una mayor especialización relativa en *Transporte y Comunicaciones*, así como menor en *Servicios Profesionales*, tendrán una mayor tasa de empleo indefinido.

Por último, la cuarta columna de la Tabla 10 muestra la estimación de nuestro modelo cuando controlamos, además, por el sector productivo del trabajador. Básicamente los resultados se mantienen aunque, como era de esperar, el efecto de los costes laborales unitarios, que tienen variación temporal, sectorial y regional, es mucho más pequeño cuando incluimos variables indicador para estas tres dimensiones. No obstante, el efecto sigue siendo negativo y significativo.

Tabla 11
Elasticidad de la probabilidad de tener un empleo fijo

	CLU	CLU (media)	% Pequeña Empresa
Modelo 1	-1.27	-	-0.44
Modelo 2	-0.23	-1.14	-
Modelo 3	-0.20	-	-0.39

En la Tabla 11 se calcula la elasticidad de la probabilidad de tener un empleo indefinido sobre el cambio en los Costes Laborales Unitarios, su nivel y su media temporal, así que sobre el cambio en el porcentaje de empresas pequeñas en el sector. Se observa como la elasticidad predicha por el *Modelo 1* es negativa y mayor que uno: un incremento del 1% de dichos costes haría que la probabilidad de tener un empleo indefinido fuera un 1.27% menor. Con la especificación del *Modelo 2* obtenemos una descomposición de este efecto en su componente estático o de equilibrio, -1.14, y de su componente dinámico o de corto plazo, -0.23. De este resultado podemos concluir que el efecto de los costes laborales es estructural, de ahí la mayor elasticidad cuando usamos el cambio en la media temporal de los costes. Respecto a la variable que nos mide el porcentaje de empresas pequeñas en el sector y la región correspondiente obtenemos que la elasticidad es negativa pero considerablemente menor, -0.44. Nótese también que la elasticidad de la tasa de empleo permanente respecto a los Costes Laborales Unitarios se reduce considerablemente cuando controlamos por el sector productivo donde se realiza el contrato, si bien sigue siendo negativa, -0.20. Este resultado indica que una parte importante de los diferenciales en la tasa de empleo permanente está relacionada con el tipo de sector donde se

realiza el contrato y por tanto, con la estructura productiva del territorio. No obstante, el resultado anterior también indica que los diferenciales en la tasa de empleo permanente están parcialmente explicados por las diferencias en los Costes Laborales Unitarios sectoriales entre regiones.

Finalmente, tratamos de buscar un indicador que describa el peso explicativo en la variabilidad de la tasa de empleo indefinido de los Costes Laborales Unitarios frente a los efectos específicos de región una vez que controlamos por todo el conjunto de características individuales y agregadas de la estimación. Para ello hemos computado el Error Cuadrático Medio (ECM) de la predicción usando nuestros coeficientes estimados⁶. Comparando el error de predicción usando el modelo completo frente a la predicción cuando usamos todos los regresores menos las variables agregadas de interés (Costes Laborales Unitarios, indicadores de especialización relativa y porcentaje de empresas pequeñas) y los efectos fijos de región, obtenemos una medida del ECM que se cometería al no incluir estas variables. El ejercicio mostrado en la Tabla 12 consiste en calcular que porcentaje de la variación en este es explicado por cada una de las variables de interés. Así obtenemos que la reducción de este error cuando usamos el *Modelo 1* al completo es del 30%. Cuando usamos para predecir, además del resto de controles, los Costes Laborales Unitarios la reducción es del 20%. Ninguna del resto de variables reflejadas en la tabla es capaz de conseguir una disminución tan grande del error de predicción. Aunque los

⁶ Supongamos que el modelo a estimar se especifica como sigue: $y = x_1\beta_1 + x_2\beta_2 + x_3\beta_3 + \varepsilon$. El error de predicción asociado a este modelo sería: $y - E[y | x_1, x_2, x_3] = \varepsilon$. Si queremos analizar el peso relativo de la variable x_2 frente a x_3 en el error de predicción, podemos calcular el error de predicción en función de los diferentes regresores del modelo. Tenemos los siguientes casos:

$$y - E[y | x_1] = \varepsilon + \beta_2x_2 + \beta_3x_3$$

$$y - E[y | x_1, x_2] = \varepsilon + \beta_3x_3$$

$$y - E[y | x_1, x_3] = \varepsilon + \beta_2x_2$$

La primera expresión mide el error de predicción cuando solo incluimos el regresor x_1 . La segunda ecuación describe el error de predicción cuando al modelo anterior le añadimos la información contenida en el regresor x_2 . Finalmente, la tercera ecuación calcula el error de predicción cuando añadimos el regresor x_3 a la primera ecuación. Comparando el Error Cuadrático Medio asociado a cada una de las ecuaciones anteriormente descritas podemos valorar la importancia relativa de la variable x_2 frente a x_3 a la hora de estimar correctamente la variable dependiente. Es importante precisar que el modelo que estimamos es no lineal y por lo tanto, la descomposición del error de predicción que acabamos de describir es solo una aproximación del error de predicción correspondiente a un modelo no lineal.

efectos fijos de región, que podríamos interpretar como el resto de características, seguramente no económicas, que hacen que en algunas regiones se contrae más de manera temporal, explican una parte importante de la variabilidad observada en las tasas de temporalidad, el poder explicativo de los Costes Laborales Unitarios es sensiblemente mayor.

Tabla 12
Error Cuadrático Medio

	Modelo 1		Modelo 2	
	ECM	Cambio en ECM	ECM	Cambio en ECM
Caso 0: Modelo Completo	0.2056	-30%	0.2051	-30%
Caso 1= Caso 0-variables agregadas	0.2947	-	0.2939	-
Caso 2= Caso1 + CLU	0.2357	-20%	0.2330	-20%
Caso 3= Caso1 + Efecto fijo región.	0.2435	-17%	0.2651	-9%
Caso 4= Caso1 + Especialización	0.2742	-7%	0.2938	-0%
Caso 5= Caso1 + Pequeña Empresa	0.2487	-15%	0.2707	-8%

4. Conclusiones

En este artículo se ha documentado y discutido la reciente evolución del empleo temporal y permanente en las regiones españolas durante el periodo 1995-2001. Primero, se han mostrado las importantes diferencias existentes en la composición del empleo a nivel regional y que estas diferencias son muy persistentes a lo largo del periodo analizado. Como se ha argumentado en el texto, las reformas laborales implantadas a lo largo de los pasados años noventa no han tenido el efecto esperado sobre las tasas de temporalidad. Nuestra hipótesis es que quizás dichas reformas no han atacado las causas principales de la existencia de estos diferenciales tan altos en temporalidad. Para ello hemos realizado un ejercicio econométrico para datos de panel con datos individuales de la Encuesta de Población Activa. Nuestro principal objetivo ha sido encontrar si por encima de efectos fijos de región de difícil interpretación, existen variables económicas, seguramente agregadas y que reflejan características propias de cada mercado de trabajo regional, que ayuden a explicar las diferencias en temporalidad.

El principal resultado de este artículo es que las diferencias en Costes Laborales Unitarios, y por tanto, en la remuneración del trabajo frente a la productividad aparente del mismo, son muy importantes de cara a explicar las diferencias entre las distintas comunidades autónomas. Es más, las diferencias en la especialización relativa de cada región así como el diferencial en el tamaño

de las empresas, argumentos tradicionales para explicar por qué regiones como Andalucía muestran tasas de temporalidad casi 20 puntos superiores a la media española, aunque relevantes, explican un porcentaje menor de la diferencia entre dichas regiones. Asimismo, también obtenemos que los efectos idiosincrásicos de cada región, una vez que controlamos por numerosas características tanto individuales como agregadas, siguen siendo importantes para explicar las diferencias en temporalidad pero a un nivel inferior al que logran explicar las diferencias en costes y productividad.

A la luz de estos resultados, quizás es más fácil entender por qué en regiones como Andalucía no disminuye la tasa de temporalidad a pesar de la existencia de medidas de fomento del empleo indefinido adicionales a las introducidas en 1997 por el gobierno de la nación. En efecto, desde ese año, todo contrato indefinido recibe una serie de incentivos desde la Administración del Estado (en base a subvenciones a la cuota empresarial de cotización a la Seguridad Social) que hacen, por ejemplo, que para un sueldo medio de 1.000 € al mes y un empleo de 4 años de duración, el empresario reciba una subvención mínima del 3.6% sobre el total de costes laborales (sin considerar los costes de despido), subvención que puede llegar al 9.9% en el caso subvencionado más favorable. Algunas comunidades autónomas, entre ellas Andalucía, decidieron introducir ayudas adicionales a partir de 1997. Así, para los mismos casos comentados anteriormente, un empresario andaluz podía recibir entre un 8.4% y un 13.7% del total de coste laboral durante los cuatro años considerados. En base a estas subvenciones tan importantes, cabría pensar que la creación de empleo fijo fuera mayor, o al menos creciera a mayor ritmo en Andalucía que en el resto de territorios donde estas ayudas adicionales no estaban vigentes. No ha sido este el caso. Las ayudas andaluzas antes referidas han estado vigentes hasta mediados de 2002 (a partir de esta fecha se mantuvieron solo para empresas sin ánimo de lucro) y en este periodo de tiempo el empleo indefinido ha crecido en Andalucía a ritmos claramente inferiores a la media española (5.5% en Andalucía y 7.4% en España) y en particular a la tasa de crecimiento del empleo indefinido en Cataluña (10.2%), donde no existían este tipo de ayudas. En definitiva, parecería que el empresariado andaluz no ha respondido a los incentivos propuestos tanto por el Estado como por la Junta de Andalucía para crear más empleo fijo. Este resultado podría ser explicado, a la luz de los resultados del presente trabajo, como resultado de que los incentivos a la creación de empleo fijo no han ayudado a reducir los Costes Laborales Unitarios, seguramente porque no han compensado la baja productividad del empleado medio

en esta región. No obstante, aun queda por realizar una evaluación rigurosa de estas políticas de incentivos a la creación de empleo indefinido. Sin duda la variación temporal en España ayudará a identificar el efecto causal de estas políticas, si es que ha existido.

En definitiva, las posibles vías de reforma de cara a reducir la temporalidad tienen que incidir en reducir los costes laborales unitarios. Para ello existen dos políticas a considerar: reducir los costes laborales a través de una racionalización del sistema de Negociación Colectiva que tenga más en cuenta la productividad en cada empresa a la hora de negociar subidas salariales o, en segundo lugar y principalmente, desarrollar las medidas necesarias para que la productividad por empleado aumente. Para ello será necesaria una más eficiente política de formación y un mayor gasto en I+D en sectores de alto valor añadido. De hecho, dada la escasa efectividad que las subvenciones a la creación de empleo indefinido parecen haber tenido, quizás sería más eficiente definir medidas que incentiven (mediante premios a las que cumplen y penalizaciones a las que incumplen) la transformación de las empresas actuales en centros con plantillas más estables y con más inversión en capital humano y en técnicas de producción avanzadas.

Bibliografía

- BENTOLILA, S. y BERTOLA, G. (1990): «Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Euroesclerosis?», *Review of Economic Studies*, vol. 57, 381-402.
- BENTOLILA, S. y DOLADO, J.J. (1994): «Spanish Labour Markets». *Economic Policy*, vol. 18, 55-99.
- BLANCHARD, O. y LANDIER, A. (2002): «The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France». *The Economic Journal*, 112 (June), 214-244.
- BOOTH, A., FRANCESCONI, M. y FRANK, J. (2002): «Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends?». *The Economic Journal*, 112 (June), 183-213.
- CHAMBERLAIN, G. (1980): «Analysis of Covariance with Qualitative Data». *Review of Economic Studies* 47: 225-238.
- DE LA RICA, S. (2004) «Wage gaps between workers with indefinite and fixed-term contracts: The impact of firm and occupational segregation», de próxima aparición en *Moneda y Crédito*.
- DOLADO, J. GARCÍA-SERRANO, C. y JIMENO, J. (2002): «Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain». *The Economic Journal*, 270-295.
- GARCÍA PÉREZ, J. I. y Y. REBOLLO SANZ (2004): «Wage changes through job mobility in Europe: A multinomial endog-

- enous switching approach», *Centro de Estudios Andaluces Working Paper No. E2004/70*.
- GÜELL, M. (2003): «Fixed Term Contracts and Unemployment: an Efficiency Wage Analysis». Princeton University, *IRS Working Paper N 433*.
- GÜELL, M. y PETROLONGO, B. (2003): «How Binding Are Legal Limits? Transitions from Temporary to Permanent Work in Spain». *IZA Discussion Paper 782*.
- HOLMLUND, B. y STORRIE, D. (2002): «Temporary Work in Turbulent Times: The Swedish Experience». *The Economic Journal*, 112 (June), 214-244.
- JIMENO, J.F. y TOHARIA, L. (1993): «The Effects of Fixed-Terms Employment on Wages: Theory and Evidence from Spain». *Investigaciones Económicas*, vol. 17(3), 475-494.
- KUGLER, A. JIMENO, J.F. y HERNANZ, V. (2002): «Employment Consequences of Restrictive Permanent Contracts: Evidence from Spanish Labor Market Reforms», *IZA Discussion Paper 657*.
- MOULTON (1990), «An Illustration of a Pitfall in Estimating the Effects of Aggregate Variables on Micro Unit», *Review of Economics and Statistics*, 72 (2), 334-38.
- MUNDLAK, Y. (1979): «On the Pooling of Time Series and Cross Section Data», *Econometrica*, 46, 69-85.
- TOHARIA, L. (2002): «El Modelo Español de Contratación Temporal». *Temas Laborales*, núm. 64, 117-139.
- VAREJAO, J. AND PORTUGAL, P. (2002): «Why do Firms Use Fixed-Term Contracts?». *Mimeo*.
- WASMER, E. (1999). «Competition for Jobs in a Growing Economy and the Emergence of Dualism in Employment» *The Economic Journal*, July 1999, Vol. 109, no 457, pp. 349-371.

CONFERENCIA
DE
CLAUSURA

LA PRODUCTIVIDAD, UN OBJETIVO PARA TODOS

SOLEDAD NÚÑEZ *

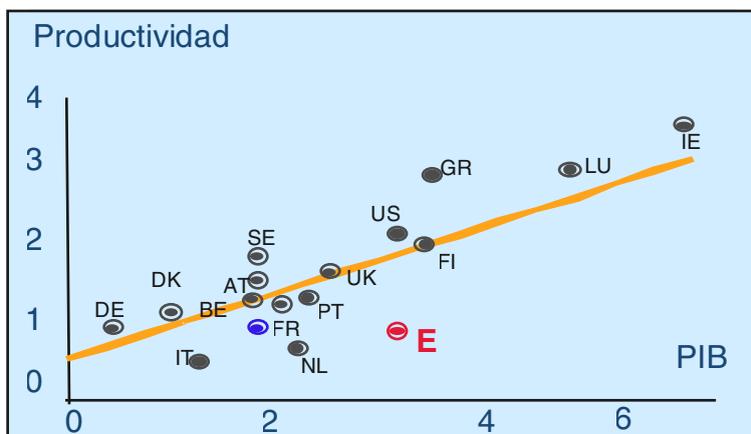
I. LA IMPORTANCIA DE LA PRODUCTIVIDAD

Una de las prioridades básicas de la actual legislatura en materia económica es lograr un crecimiento sostenido basado en el aumento de la productividad y del empleo.

En los últimos años, la economía española ha registrado tasas de crecimiento elevadas, pero este crecimiento ha descansado fundamentalmente en el aumento del empleo, sin que se hayan logrado avances significativos en el crecimiento de la productividad. Como se puede apreciar en el *gráfico 1*, en comparación con el resto de socios de la UE, en el período 1996-2003 España ha presentado una alta tasa de crecimiento del PIB junto a una baja tasa de crecimiento de la productividad.

* Oficina Económica del Presidente del Gobierno.

Gráfico 1
PIB y PRODUCTIVIDAD. Tasa de crecimiento promedio 1996-2003

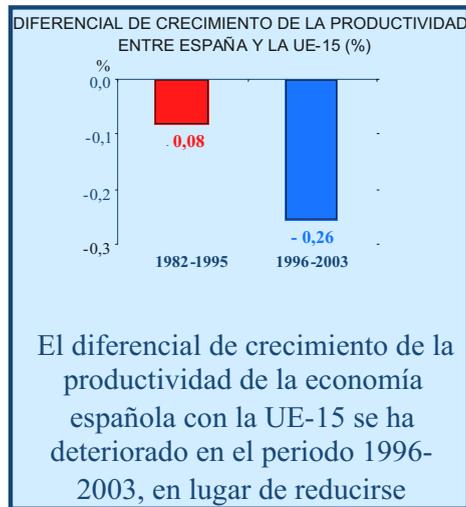


La productividad mide la relación existente entre la producción y los factores productivos empleados, así, un aumento de la productividad implica un mejor aprovechamiento de los recursos de la economía. Por tanto, la evolución de la productividad se considera un factor clave para explicar el crecimiento económico a largo plazo y la convergencia en términos reales con los países más desarrollados. A lo largo del periodo 1996-2003 en España, la productividad no sólo ha crecido poco, sino que lo ha hecho en menor medida que en esos países, ampliando aun más la brecha ya existente. En el *gráfico 2* aparecen los diferenciales de crecimiento y productividad con la UE-15, así como la diferencia, cada vez mayor, que separa a España y a nuestros países vecinos.

En consecuencia, nos enfrentamos a nuevos retos en la economía española, retos que en el medio y largo plazo requieren un crecimiento basado no solo en aumentos del empleo sino también en el aumento de la productividad. El énfasis en el aumento de la productividad responde a tres motivos básicos.

En primer lugar permite lograr de forma permanente los niveles de bienestar del conjunto de la UE15. La superación de la actual brecha en los niveles de PIB per cápita con relación a la UE15 es solo posible con aumentos de la productividad superiores a los del conjunto de la UE15, ya que, en el medio plazo, es poco probable que nuestra tasa de empleo y el porcentaje de la población en edad de trabajar se sitúen por encima de los niveles comunitarios.

Gráfico 2
Crecimiento y Productividad en la UE-15



Fuente: OCDE y elaboración propia

En segundo lugar, contribuye a mejorar nuestra competitividad. En el período más reciente, la moderación salarial y la reducción de los márgenes en el sector de bienes comercializables han permitido que la competitividad no se deteriorara de forma marcada. Sin embargo, estos dos factores presentan poco margen de maniobra adicional, por lo que las mejoras en la competitividad requieren aumentos de la productividad, sin tener así que reducir los salarios o los márgenes empresariales. Así, mediante la productividad mantenemos ventajas comparativas que permiten alcanzar y sostener una determinada posición en el comercio.

Finalmente, permite asegurar la sostenibilidad del estado de bienestar. Uno de los retos a los que se enfrentará la economía española en el futuro próximo es el envejecimiento de la población, con el consiguiente aumento del gasto sanitario y de pensiones. La capacidad para financiar este gasto requerirá unas tasas de empleo mayores a las actuales y se verá incrementada en la medida que se consigan aumentos de la productividad. Así, sin aumentar la presión fiscal (algo con lo que está comprometido el actual Gobierno), la única forma de elevar la recaudación es aumentando la base imponible, es decir la renta per cápita. Mediante esta política social, si en el 2005 la productividad aumentase

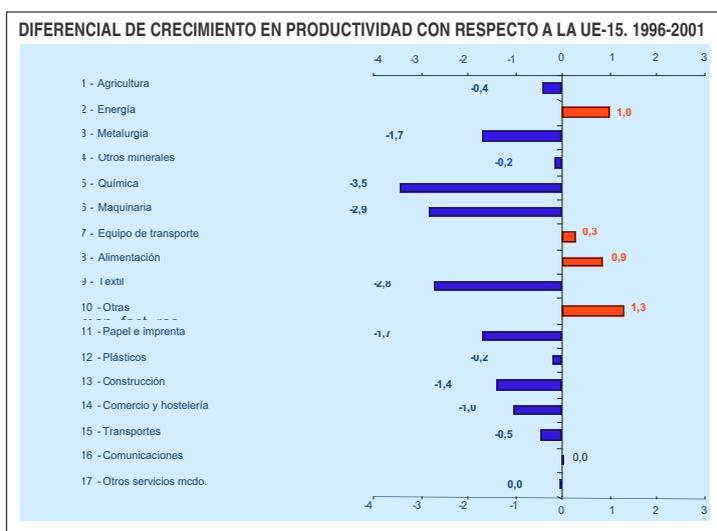
un 1% adicional, el techo del gasto público aumentaría en 3.323 millones de euros, y la renta per cápita aumentaría en 621 euros. Por esta misma razón, si entre 1996 y 2003 la productividad hubiera aumentado como en 1982-1995, la renta por hogar acumulada hubiera sido 6.000 euros superior a la observada.

II. EL PATRÓN DE CRECIMIENTO RECIENTE

A lo largo del período 1995-2003, el PIB par cápita de la economía española ha venido creciendo a una tasa anual del 2,8%. Este crecimiento ha sido 1,27 puntos porcentuales superior al del conjunto de la UE15, de forma que se ha ido recortando la brecha que nos separa de los niveles de renta per cápita de nuestros socios comunitarios. En efecto, en términos relativos a la UE15, el PIB per cápita español ha pasado del 79% en 1995 al 87,4% en 2003.

La descomposición del PIB per cápita en tasa de empleo, proporción de la población en edad de trabajar, y productividad del trabajo, permite comprobar que la reducción de la brecha en el PIB per cápita se explica, fundamentalmente, por la convergencia en la tasa de empleo, que ha pasado de un nivel relativo del 80,8% al 88,6%.

Gráfico 3
Diferencial de Productividad sectorial con la UE-15



Por su parte, el porcentaje de población en edad de trabajar ha seguido también una evolución mas favorable que el promedio de la UE, debido al retraso con que se produjo el «baby boom» en España y al intenso proceso de inmigración que ha afectado a nuestra economía en los últimos años. Por el contrario, como ya veíamos anteriormente, la productividad relativa ha experimentado un retroceso. Este retroceso no ha sido sólo consecuencia de que nuestra economía se haya especializado en los últimos años en actividades que tradicionalmente son menos productivas (como la construcción), ya que ha sido generalizado en todas las ramas de actividad (véase *gráfico 3*), excepto en los sectores de Energía, Transporte y Alimentación.

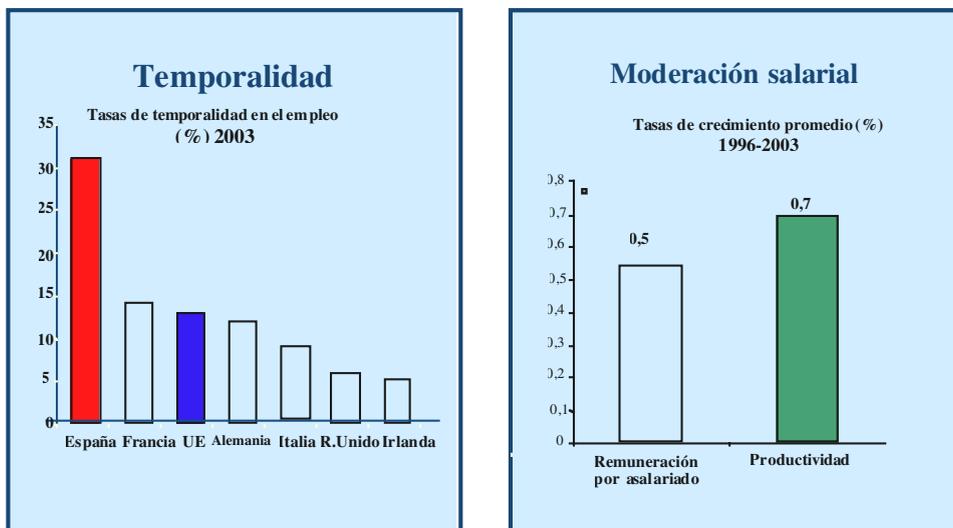
La favorable evolución de la tasa de empleo ha sido uno de los mayores logros de la economía española a lo largo de este período, y se ha producido como consecuencia tanto de una notable disminución de la tasa de paro, como por un aumento de la tasa de participación en el mercado de trabajo, especialmente la femenina (véase el gráfico 4). Si tomamos como referencia el año 1985, no es hasta el año 2000 cuando la tasa de paro, después de un proceso de continua reducción iniciado en 1994, se sitúa en niveles inferiores. Esta tendencia descendente se mantuvo durante dos años más, estancándose posteriormente. Por lo que respecta a la tasa de actividad, después de haber mostrado un crecimiento moderado entre 1990 y 1997, incrementó posteriormente de forma notable su ritmo de crecimiento.

Gráfico 4
Tasas de actividad y paro



Ahora bien, el margen de avance de la tasa de actividad es cada vez mas reducido a medida que nos vayamos acercando a su cota del 70% (promedio de los países más desarrollados). En el caso del paro, la reducción del desempleo se ha debido a la temporalidad y la moderación salarial (véase el *gráfico 5*), pero estos factores también tienen un límite, por lo que es necesario crecer en productividad.

Gráfico 5
Temporalidad y Moderación Salarial



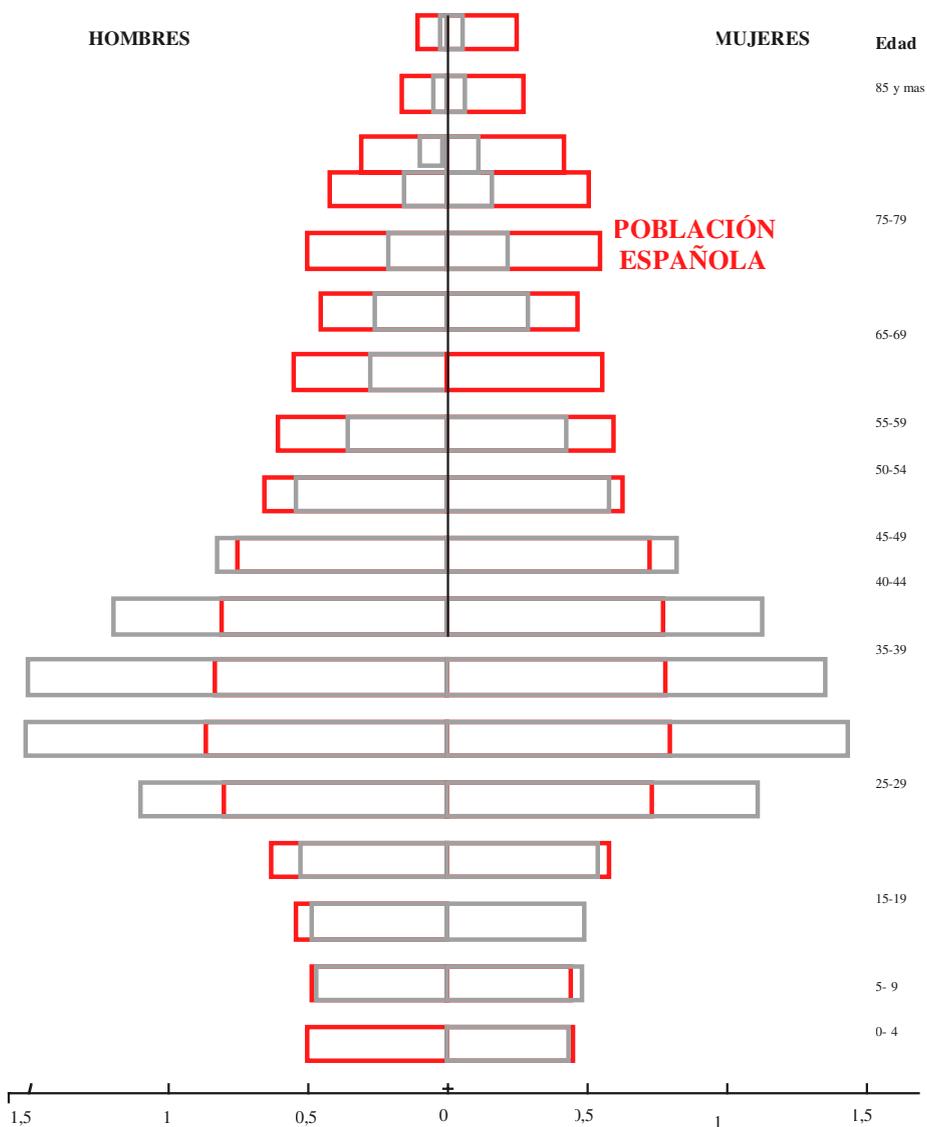
A su vez, hay que tener en cuenta la variable factor demográfico, orientando nuestra atención a la población en edad de trabajar sobre la población total, ya que ésta aumenta en función de dos factores: natalidad / fecundidad e inmigración.

Respecto a la inmigración, a corto plazo, aumenta el factor demográfico población en edad de trabajar / población total si los inmigrantes pertenecen a la población en edad de trabajar. Sin embargo, a largo plazo, no lo aumenta, excepto si hay un flujo de inmigración creciente y permanente. Hay que tener en cuenta que la inmigración, tal como podemos apreciar en el *gráfico 6*, se concentra en la parte más ancha de la pirámide de población, con implicaciones para el presente y futuro del sistema de pensiones.

Gráfico 6
Población Inmigrante-Población Española

Perfil de la población española y distribución por sexo y grupos de edad de la población extranjera en España en 2001

Valores relativos en (%)



Como se puede apreciar en la *tabla 1*, las horas por trabajador, superan también el ratio de la UE15, produciéndose un incremento aun mayor desde el año 1995 hasta el 2003. Sin embargo, este porcentaje mayor de horas por trabajador y población en edad de trabajar, no conlleva una mayor productividad, la productividad no sólo no ha crecido hasta igualarse a la media de la UE15, sino que se ha visto disminuida desde el año 1995 hasta el 2003, año que tomamos como referencia.

Tabla 1
Descomposición del PIB per cápita y productividad por hora 1995-2003

ESPAÑA. Descomposición del PIB per cápita (UE 15=100)						
	Renta per cápita	Productividad	Tasa empleo	Factor demográfico	Producto por hora	Horas por trabajador
1995	79,0	95,2	81,2	102,2	84,8	112,3
2003	85,3	93,2	88,9	103,0	81,5	114,3
Diferencia	+6,3	2,0	+7,7	+0,8	2,6	2,0

Ya que la renta per cápita se mide en términos de productividad por tasa de empleo y por factor demográfico, y, dado que la productividad media de España no sólo no se iguala a la de la UE15 sino que se ha visto reducida desde el año 1995 al 2003, podemos afirmar que ese aumento notable de la renta per cápita española recayó principalmente en una mayor tasa de empleo y de forma también notoria, en un aumento del factor demográfico. Por lo tanto, la productividad del trabajo ha contribuido de forma negativa al proceso de convergencia hacia los niveles de PIB per cápita de la UE15, de forma que nuestra brecha en productividad se ha ampliado a lo largo del período considerado. Así, desde 1995, el factor determinante de la convergencia real ha sido el crecimiento de la tasa de empleo y no la productividad. De hecho, en productividad ha habido divergencia. Esta brecha en productividad se amplía cuando la productividad

se mide en horas trabajadas, tal como se muestra en la tabla 1. Sin embargo, un modelo de crecimiento sin productividad no es sostenible a largo plazo.

III. UN NUEVO PATRÓN DE CRECIMIENTO BASADO EN LA PRODUCTIVIDAD

La productividad genera empleo

Cuanto mayor es el crecimiento de la productividad, nuevos y mejores productos y servicios aparecen, y se crean nuevas empresas; además, los costes unitarios de producción son menores, lo cual se traduce en precios inferiores. Esto tiene dos efectos: mayor competitividad y exportaciones, y, mejoras en salarios y beneficios. El resultado, mayor creación de empleo.

Un ejemplo de que crecimiento de la productividad y creación de empleo son compatibles lo tenemos en la *tabla 2*. En esta tabla se comparan Irlanda y España durante los años 1995-2003. Tanto el empleo como la productividad han crecido en Irlanda más que en España. Este crecimiento ha permitido a Irlanda convertirse en el segundo país de la UE-15 en renta per cápita en tan sólo 8 años, creciendo su PIB más del doble que el de España en el mismo periodo de tiempo.

Tabla 2
Renta per cápita-Tasa de Crecimiento acumulada

Renta per cápita. Ranking			Tasa de crecimiento acumulada (%) 1995-2003		
	Sobre UE 15			Irlanda	España
	1995	2003			
España	13	13	PIB	60,9	26,1
Irlanda	12	2	Empleo	33,6	20,3
			Productividad	27,3	5,8

¿ Que hay detrás del bajo crecimiento de la productividad?

En general, la productividad aparente del trabajo se puede descomponer en tres elementos: el capital físico por empleado, el capital humano por empleado y la productividad total de los factores. En España la clave del menor crecimiento de la productividad aparente del trabajo parece haber sido la productividad total de los factores, cuya variación se situó en niveles negativos de -0,1 tal como puede verse en la *tabla 3*.

Pero el problema no solo radica en ese elemento, ya que, el capital físico por empleado aumentó casi la mitad que en la UE-4 y tres veces menos que en EEUU. En cambio, el capital humano por empleado si ha aumentado más que en los países más desarrollados, lo cual es un factor positivo que merece la pena destacar.

Tabla 3
Productividad-Capital Humano-Productividad total

	Productividad	Capital Físico por empleado	Capital humano por empleado	Productividad Total de los Factores
ESPAÑA	0,8	0,4	0,5	-0,1
UE-4 DE+FR+NL+UK	2,1	0,7	0,2	1,2
EE.UU	3,0	1,2	0,2	1,6

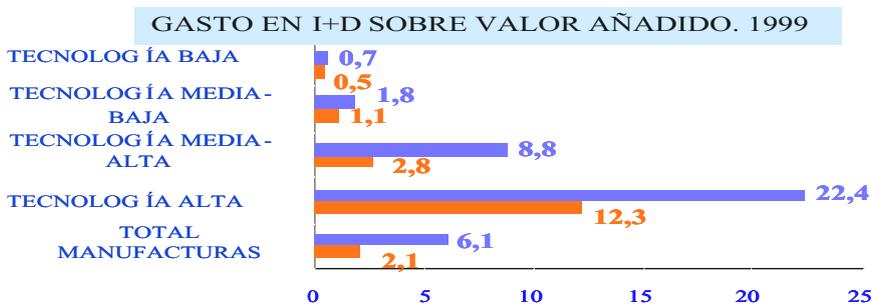
Tabla 4
Inversión en España 1985-2003

cuadro 3. Inversión				
ESPAÑA (en %)	1985 - 1990	1990 - 1995	1995 - 2000	2000 - 2003
FBKF, parte residencial excluida / PIB (media de tasas de variación anual)	7.9	-2.1	2	-0.6
Índice Stock de capital productivo / empleo (UE-15 = 100)	85.7	88.8	89.7	90.3

Por tanto, la consecución de avances en la productividad requiere, en primer lugar, un mayor crecimiento de la inversión productiva. En este sentido cabe señalar que en estos últimos años, el incremento de la inversión privada no residencial ha sido moderado (véase la *tabla 4*), especialmente teniendo en cuenta el entorno de bajos tipos interés, consolidación fiscal, baja inflación y crecimiento económico que han caracterizado este período.

En segundo lugar, una mayor capacidad innovadora. Uno de los elementos esenciales de esta capacidad innovadora viene determinado por el gasto en I+D, aspecto en el que la economía española presenta, de nuevo, una brecha significativa con relación a otras economías europeas, especialmente en los sectores de tecnología alta, tal como puede apreciarse en el *gráfico 7*, que por su naturaleza son los que presentan un mayor potencial innovador.

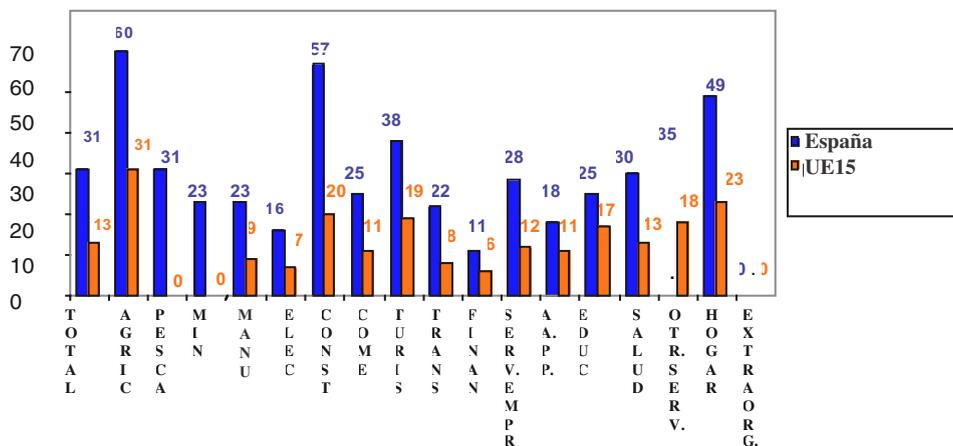
Gráfico 7
Gasto en I+D sobre Valor Añadido-1999



En tercer lugar, una mayor inversión en capital humano que permita seguir avanzando en el grado de cualificación de los trabajadores y en su adecuación a los requerimientos de la demanda de trabajo. España sigue estando rezagada en capital humano respecto de la UE-15. Así, nuestra posición relativa en 1999 por este concepto era del 71%.

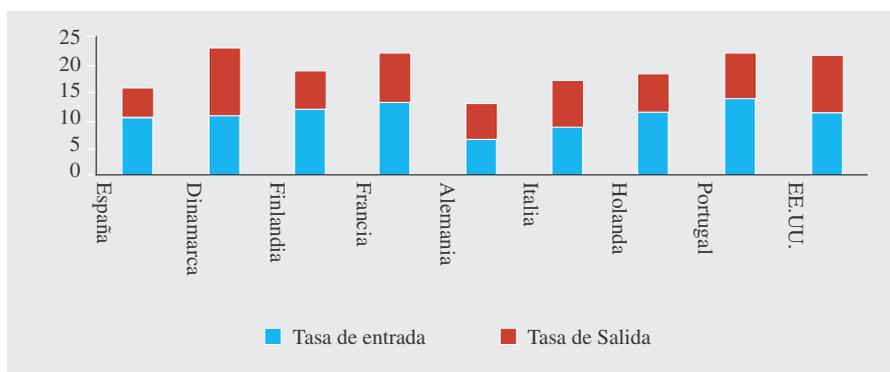
En cuarto lugar, un descenso de la tasa de temporalidad en el empleo, que incentive la formación continua de los trabajadores, véase al respecto el *gráfico 8*. En el caso de España, la tasa de temporalidad en el empleo supera la media de la UE15 en todas las ramas de actividad, destacando los sectores de la agricultura, la construcción y el del empleo del hogar.

Gráfico 8
Comparativa de tasas de temporalidad sectoriales. 2.º trimestre 2003



En quinto lugar, un mayor espíritu empresarial, con disposición para adoptar innovaciones tecnológicas y las nuevas tecnologías de la sociedad de la información. Respecto a esta variable emprendedora, observamos a continuación en el gráfico 9 los diferenciales de España respecto al resto de los países.

Gráfico 9
Tasa de entrada y tasa de salida de empresas



En último lugar, un mayor desarrollo de los mercados de capital-riesgo que facilite la financiación de proyectos de inversión innovadores. La inversión en capital-riesgo en España presenta carencias no sólo por su tamaño (en media en

1999-2002, el 0,15% del PIB frente al 0,5% en EE.UU.), sino por su escasa presencia en las primeras fases de la vida de las empresas que operan en sectores tradicionales.

IV. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD

Una política económica para el crecimiento de la productividad

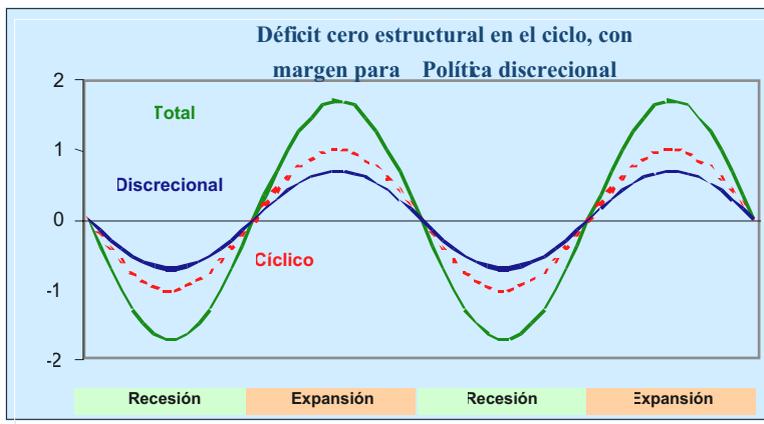
El modelo de crecimiento de la economía es, fundamentalmente, el resultado de las decisiones de los agentes privados, concretamente de las empresas. Ahora bien, las acciones privadas se ven influidas por la actividad del sector público.

En particular, el gobierno influye en los factores que determinan la productividad a través de cinco canales:

1. El entorno macroeconómico, que por lo que respecta a la política macroeconómica en una economía perteneciente a una Unión Monetaria, viene determinado fundamentalmente por la política fiscal.

En este sentido, la literatura económica muestra que la disciplina y transparencia fiscal conlleva mayores niveles de inversión e innovación. Bajo este contexto, una política fiscal que se fije como objetivo un déficit cero a lo largo del ciclo económico, parece el más adecuado, ya que combina estabilidad con flexibilidad (véase en este sentido el *gráfico 10*).

Gráfico 10
Déficit cero estructural en el ciclo



2. El marco regulatorio. La actividad económica se halla sujeta a un número elevado de normas y procedimientos administrativos que afectan tanto al mercado de trabajo como a los de producto y capitales. Buena parte de estas regulaciones son necesarias. Sin embargo una regulación excesiva o mal establecida resta flexibilidad y competencia a los mercados, y puede retraer la inversión en capital físico y humano, la innovación, la oferta y demanda de trabajo y a su vez, dificulta el funcionamiento de los mercados financieros. En este sentido es importante señalar que la evidencia empírica muestra de forma contundente que una regulación excesiva perjudica el crecimiento de la productividad y de la innovación. La mejora del marco institucional y regulatorio se puede encauzar desde dos vías posibles:
- ♣ Revisando el conjunto de normas y procedimientos administrativos que limita el dinamismo, y pone trabas a la eficiencia de los sectores. Así, facilitar la creación de empresas, proporcionar mayor seguridad jurídica a la propiedad intelectual y agilizar los procedimientos administrativos están en la agenda de este gobierno.
 - ♣ Revisando la regulación para conseguir más competencia y un mejor funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y factores. Para ello, debemos mejorar el funcionamiento de las autoridades reguladoras y de competencia, reducir la temporalidad en el mercado de trabajo, fomentar mercados financieros que faciliten la financiación de la inversión e innovación, como los mercados de capital-riesgo, y desarrollar el mercado de alquiler para potenciar la movilidad geográfica de la mano de obra.
3. El sistema impositivo. El Gobierno debe revisar aquellos aspectos del sistema fiscal desincentivadores de la inversión, la innovación y la creación de empleo. Debe crear incentivos a la formación continua, ayudas vinculadas al gasto en cotizaciones sociales del personal investigador y replantearse la efectividad de las bonificaciones por I+D en el impuesto de sociedades.
4. El gasto público. En particular, el gasto público en educación, en I+D y en infraestructuras tiene un efecto directo sobre la productividad y el crecimiento. La reorientación productiva del gasto público es compatible con el gasto social. Un equilibrio en el gasto permite atender la política social a medio y largo plazo. Las prioridades recogidas en los PGE para 2005 tienen como objetivo una «segunda modernización» de la eco-

nomía, basada en la innovación, la investigación, la formación, la eficiencia y la competitividad. Así, la reorientación del gasto público, se convierte en un objetivo primordial en el 2005. Las principales medidas recogidas en este PGE para el 2005 son:

- ♣ Un incremento del 25% en el gasto público civil en I+D+i por primera vez en la historia económica reciente.
 - ♣ Un impulso inversor a las infraestructuras del Estado de un 7,2% con lo que se supera el 2% del PIB, el mayor de los últimos diez años.
 - ♣ Un esfuerzo en el gasto en educación, que aumentará un 7,3% respecto a 2004, con más de 9.000 nuevas becas para enseñanza media y más de 16.000 para enseñanza universitaria.
 - ♣ Un refuerzo de los servicios públicos, de Seguridad Ciudadana y de Justicia, que se traducirá tanto en un aumento del bienestar social como en un mejor funcionamiento de la economía.
5. El sector público. Los crecimientos de la productividad en el sector público contribuyen de forma significativa al crecimiento de la productividad del conjunto de la economía como consecuencia de su elevado peso (Administraciones Públicas y servicios de no mercado), que supone aproximadamente un 15% del PIB, y de las externalidades de la actividad del sector público en otros sectores económicos. La Administración debe ser eficiente en la provisión de servicios públicos en aras de potenciar la productividad del sector privado. Así, posibles medidas son optimizar el gasto en suministros (energía, materiales, ...) analizando la eficiencia energética y el mantenimiento de los edificios, medir la calidad del servicio realizando encuestas de satisfacción de los ciudadanos y solucionando el tiempo de espera en la resolución de expedientes e implicando a los funcionarios en los objetivos de productividad, estableciendo canales de comunicación e incentivos.

En conclusión, la actuación pública tiene un importante efecto sobre aquellos factores que determinan las pautas de crecimiento de la economía, por lo que es posible diseñar una política económica encaminada a lograr un crecimiento basado en el crecimiento de la productividad y del empleo.

Es importante recalcar que, dado que el efecto de la actuación pública en el modelo de crecimiento se produce a través de varios canales, «la política económica para la productividad» es transversal, es decir abarca diversos departamentos ministeriales, y ha de estar coordinada por alguna comisión o departamento ministerial.

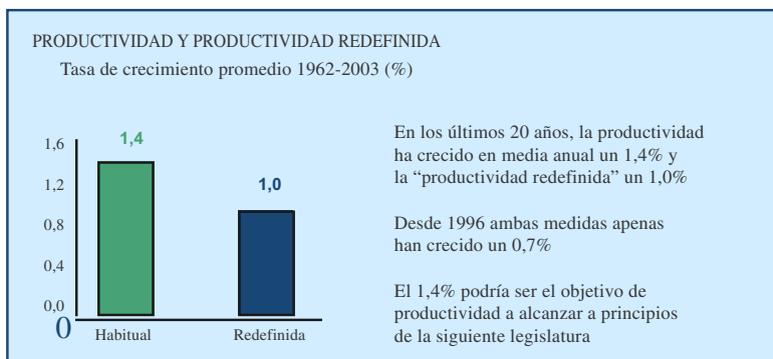
V. EL SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE PRODUCTIVIDAD

La política económica de impulso a la productividad es **horizontal** y requiere el **compromiso** y la **coordinación** de **todos** los ámbitos de la Administración, de los agentes sociales y del sector privado.

A la hora de materializar este compromiso, el establecimiento de un objetivo a largo plazo de productividad podría ayudar a orientar las políticas económicas del gobierno y evaluar sus resultados. La experiencia con otros objetivos (inflación, déficit, agregados monetarios, etc.) demuestra que el establecimiento de objetivos concretos disciplina a los responsables políticos y da lugar a políticas más transparentes, coordinadas y exitosas. No obstante, en el caso de la productividad, el establecimiento de objetivos cuantitativos comporta dificultades relacionadas, por una parte, con su definición y, por otra, con su naturaleza endógena, por lo que este posible establecimiento de objetivos es una cuestión a debatir.

En cualquier caso, de establecerse un objetivo de productividad, éste debería ser compatible con la creación de empleo, con objeto de eliminar los posibles incentivos a cumplir el objetivo establecido a costa de la eliminación de puestos de trabajo. A tal fin, podría formularse una medida de «Productividad Redefinida» en los siguientes términos: crecimiento del PIB menos crecimiento del empleo si el empleo aumenta y crecimiento del PIB si se destruye empleo. En el gráfico 11, se muestra que el crecimiento en los últimos años de la «Productividad Redefinida» ha sido de 0,4 puntos porcentuales inferior a la productividad calculada de forma tradicional. Otro aspecto importante a la hora de establecer objetivos es que éste ha de fijarse para un período dilatado, unos cinco años, dado que las políticas de productividad no tienen un efecto inmediato.

Gráfico 11
Productividad y productividad redefinida



Teniendo en cuenta lo anterior, una propuesta de objetivo que podría debatirse es la siguiente: crecimiento medio anual de la productividad a partir de 2008 del 1,4 %, siempre y cuando vaya acompañado de creación de empleo, y un crecimiento del PIB superior al 1,5% si se destruye o no se crea empleo. De aquí a 2008 se trataría de converger a esa tasa.

Independientemente del establecimiento o no de este objetivo cuantitativo, habría que establecer un detallado seguimiento de aquellas variables relacionadas con los determinantes de la productividad, con objeto de someter al conjunto de medidas propuestas a un proceso de evaluación. Una lista tentativa de estos podría ser:

- Aumento de la inversión productiva
- aumento de la oferta y demanda de trabajo
- mejora en el grado de cualificación de la población en edad de trabajar
- Aumento del gasto en I+D+i
- Aumento de la utilización de nuevas tecnologías
- Mejora de las infraestructuras
- Mayor desarrollo de los mercados de capital riesgo

El establecimiento de estos objetivos ha de basarse en un minucioso análisis de la situación de partida tanto por lo que se refiere a la productividad como a sus determinantes y tanto a nivel agregado como a un nivel sectorial.

La propuesta de medidas concretas requiere también examinar aquellos factores institucionales (marco regulatorio, sistema impositivo, etc.) que pudieran estar ejerciendo un efecto inhibitor del crecimiento de la productividad y de la innovación. Este examen debe incluir no solo estudios analíticos, sino también consultas con expertos, organismos implicados y agentes sociales.

También han de examinarse las medidas y estrategias seguidas por otras economías de nuestro entorno. La experiencia, positiva y negativa, de otras economías mas avanzadas en políticas encaminadas a incrementar el grado de innovación, el gasto privado en I+D y el grado de formación del factor trabajo puede ser de gran utilidad.

Por último, también sería conveniente que para cada una de las medidas que se propongan se especificará, además del gasto previsto, el objetivo perseguido así como su impacto.

